

INFORME ANUAL

2002

Procurador del Común de Castilla y León

INFORME ANUAL

2002

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	19
--------------------------	-----------

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>24</u>
PERSONAS CON DISCAPACIDADES	27
1. Barreras	27
1.1. Barreras arquitectónicas.....	27
1.2. Barreras urbanísticas.....	89
1.3. Barreras en el transporte	93
2. Empleo.....	97
3. Otros	100
INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA	105
SALUD MENTAL.....	109
ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE	113
1. Venta de alcohol en gasolineras y áreas de servicio y descanso de las autopistas y autovías.....	113
2. Venta de alcohol a menores en el recinto ferial de Valladolid.....	116
3. Molestias por los ensayos de Semana Santa en León	117

4. Instalación de equipos musicales sin licencia	119
5. Control de los horarios de cierre en León	120
6. Incumplimiento del horario de cierre en discoteca de San Leonardo de Yagüe (Soria).....	122
7. Vertedero incontrolado en Valderas (León).....	124
8. Vertidos residuales en Béjar (Salamanca).....	125
9. Obstrucción de la red de saneamiento en Soria.....	127
SEGURIDAD VIAL	128
1. Vigilancia y control de infracciones en túneles.....	129
2. Problemas de señalización.....	131
3. Seguridad vial infantil	133
4. Mejoras de infraestructuras viales	135
5. Investigación sobre las causas de accidentes de tráfico	137
PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	138
1. Convento (Casa Natal de Isabel "La Católica") de Madrigal de las Altas Torres (Ávila).....	139
2. Muralla de Arévalo (Ávila)	140
3. Edificio ubicado en Arévalo (Ávila)	141
4. Protección de las edificaciones de la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila).....	143
5. Edificios de nueva construcción en la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila).....	146
6. Yacimiento arqueológico en Peñalara (Burgos).....	147
7. Monasterio de San Antón (Castrojeriz, Burgos)	148
8. Ejecución de obras en el término municipal de Osorno (Palencia), junto al Canal de Castilla.....	149
9. “Antiguo Seminario” de la Villa de Valderas (León)	150
10. Construcción de un edificio en las inmediaciones de la muralla de León	151
11. Convento de San Francisco (Ciudad Rodrigo, Salamanca)	154

12. Parque del Canal de Castilla (Valladolid)	154
13. Colegiata de Santa María la Mayor (Toro, Zamora)	156
14. Convento de San Francisco (Medina de Rioseco, Valladolid).....	157
15. Composición de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural	158
SEGURIDAD EN BARANDILLAS, BALCONES, ETC.	162
PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO	165
NORMAS DE SEGURIDAD DE POZOS	171
INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS ABUSIVAS EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE VIVIENDAS	173
PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	179
TRANSPORTE ESCOLAR.....	181
EDUCACIÓN INFANTIL.....	191
PÓLIZA DE ABONO DE SUMINISTRO ELÉCTRICO	250
HABILITACIÓN DE ZONAS SEPARADAS PARA FUMADORES-NO FUMADORES EN CAFETERÍAS Y RESTAURANTES	254
SANIDAD ANIMAL.....	260
AYUDAS AGRÍCOLAS	262
ANIMALES POTENCIALMENTE PELIGROSOS	264
JUSTICIA	281

1. Actuación de oficio relacionada con la legislación existente en materia de asistencia jurídica gratuita	282
2. Cuestión de ilegalidad	284
RECEPCIÓN DE LA SEÑAL DE TELEVISIÓN	288
PASOS A NIVEL	297
JURAMENTO O PROMESA PARA LA TOMA DE POSESIÓN DE CARGOS O FUNCIONES PÚBLICAS.....	299

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO	302
1. FUNCIÓN PÚBLICA	304
1.1. Acceso a la Función Pública	309
1.2. Elaboración de relaciones de puestos de trabajo.....	322
1.3. Resolución de concursos de traslados	331
1.4. Atrasos devengados y no percibidos	339
1.5. Complementos salariales.....	348
1.6. Flexibilización de la jornada laboral	358
1.7. Acceso a los archivos y registros públicos.....	368
1.8. Silencio administrativo	375
1.9. Relaciones Administración-Sindicatos	378
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES	379
2.1. Responsabilidad patrimonial.....	380
2.1.1. Daños por inundaciones producidas por obras de remodelación de las vías	381
2.1.2. Daños derivados de la construcción de un mirador.....	387

2.1.3. Daños debidos al incorrecto drenaje de las aguas de esorrentía de un camino	390
2.1.4. Daños en edificaciones producidos por vibraciones de la circulación de vehículos pesados	393
2.1.5. Filtraciones de agua procedentes de la red municipal de abastecimiento de agua. Falta del trámite de audiencia al interesado	399
2.1.6. Daños por obstrucción del sumidero de aguas pluviales. Omisión del trámite de prueba	403
2.1.7. Daños por derribo de muro de contención de aguas pluviales. Prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial. Daños continuados.....	408
2.1.8. Daños producidos en fachada de vivienda por la ubicación de punto de luz	414
2.1.9. Deficiencias en un área destinada al ocio infantil	417
2.2. Contratación administrativa	421
2.2.1. Modificación del contrato de obras respecto del proyecto aprobado para su ejecución	421
2.2.2. Realización de tareas a cargo de la entidad por el presidente de una Junta Vecinal	424
2.2.3. Peculiaridades de los contratos menores	427
2.3. Quejas presentadas por miembros de Corporaciones locales	428
2.3.1. Incumplimiento del régimen de periodicidad de sesiones ordinarias del pleno por falta de asuntos a tratar.....	429
2.3.2. Incumplimiento del régimen de convocatorias del pleno por ausencia del Secretario de la Corporación	440
2.3.3. Falta de dictamen previo a la aprobación de la cuenta general por parte de la Comisión Especial de Cuentas	444
2.3.4. Acceso a información y documentación municipal.....	447
2.3.5. Régimen de preguntas formuladas por los concejales durante las sesiones plenarias	470
2.4. Información y participación ciudadana.....	473
2.4.1. Falta de respuesta de las solicitudes dirigidas a la	

Administración local	473
2.4.2. Acceso a documentación municipal, expedición de copia	474
2.4.3. Consulta de fondos documentales de archivo histórico municipal	476
2.5. Funcionamiento de Juntas Vecinales	479
2.5.1. Irregularidades en la convocatoria de sesiones	479
2.5.2. Infracción del régimen de publicidad de sesiones	481
2.5.3. Acceso a información por un vocal	484
2.5.4. Competencias	486
2.6. Otros	492
3. TRÁFICO	498
3.1. Multas de tráfico	500
3.1.1. Práctica de notificaciones	504
3.1.2. Expedientes sancionadores	508
3.2. Ordenación del tráfico	515
3.2.1. Molestias por ruidos producidos por vehículos pesados	516
3.2.2. Declaración de una calle como zona de aparcamiento restringido	520
3.2.3. Formato de la señalización vial	521
3.3. Ejercicio de las potestades de vigilancia y control del tráfico	523
3.3.1. Obstaculización del tráfico por estacionamientos prohibidos	523
3.3.2. Incumplimiento reiterado de normas de circulación	526
3.3.3. Aparcamiento indebido de vehículos pesados	528
3.4. Conservación de carreteras	532
ÁREA B: URBANISMO, PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA	540
1. URBANISMO	541
1.1. Planeamiento	543
1.1.1. Aprobación del planeamiento	543

1.1.2. Modificación del planeamiento	545
1.2. Disciplina urbanística.....	552
1.2.1. Obras sin licencia.....	552
1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.....	560
1.2.3. Obras al amparo de licencias ilegales.....	572
1.2.4. Órdenes de ejecución.....	579
1.2.5. Ruina.....	584
1.2.6. Otros	594
1.3. Gestión urbanística.....	604
1.3.1. Sistemas de actuación.....	605
1.3.2. Inejecución del planeamiento	609
1.3.3. Urbanizaciones particulares.....	620
2. PATRIMONIO MUNICIPAL.....	627
2.1. Bienes de dominio público.....	628
2.2. Bienes patrimoniales	638
2.3. Bienes comunales.....	642
3. SERVICIOS MUNICIPALES.....	655
3.1. Pavimentación y alumbrado público.....	656
3.2. Alcantarillado y abastecimiento de agua domiciliaria	668
3.2.1. Insuficiencia de suministro de agua.....	670
3.2.2. Expediente sancionador.....	671
3.2.3. Calidad del agua destinada al consumo humano	673
3.2.4. Gastos de reparación de la tubería de la acometida en inmueble particular	677
3.2.5. Fugas de la red de saneamiento	681
3.3. Recogida de residuos	689
3.4. Cementerios	694
3.5. Otros.....	698

4. OBRAS PÚBLICAS	702
4.1. Expropiación forzosa	703
4.2. Ejecución de obras públicas	718
4.3. Embalses	734
5. VIVIENDA.....	735
5.1. Viviendas de protección oficial de promoción pública.....	739
5.1.1. Procedimiento de adjudicación.....	740
5.1.2. Retraso temporal en la entrega de viviendas adjudicadas	755
5.1.3. Deficiencias	774
5.1.4. Otras incidencias relativas a las viviendas de protección oficial de promoción pública.....	783
5.2. Ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda.....	794
5.2.1. Acceso y características.....	794
5.2.2. Especial referencia a las ayudas de alquileres	812
5.3. Acceso al mercado libre de vivienda	816
ÁREA C: ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE	819
1. CALIDAD AMBIENTAL.....	820
1.1. Actividades Clasificadas	823
1.1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio.....	824
1.1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones	892
1.1.3. Explotaciones ganaderas.....	913
1.2. Calidad de las aguas	960
1.2.1. Vertidos y saneamiento	962
1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos	964
1.2.3. Abastecimiento de agua a poblaciones	964
2. MEDIO NATURAL	970
2.1. Defensa del medio natural.....	971
2.1.1. Montes y propiedad forestal	971

2.1.2. Incendios forestales	976
2.1.3. Vías pecuarias	983
2.2. Espacios naturales protegidos	990
2.3. Caza.....	994
2.3.1. Desarrollo de la actividad cinegética: permisos y sanciones.....	995
2.3.2. Cotos de caza	996
2.4. Pesca.....	1018
2.4.1. Desarrollo de la actividad: permisos y sanciones	1018
2.4.2. Cotos de pesca	1027
3. INFORMACIÓN AMBIENTAL	1028
ÁREA D: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES.....	1040
1. EDUCACIÓN.....	1041
1.1. Educación no universitaria.....	1041
1.1.1. Ordenación educativa	1047
1.1.2. Servicios complementarios.....	1094
1.1.3. Edificios escolares	1107
1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones.....	1132
1.1.5. Procedimientos disciplinarios.....	1136
1.2. Educación universitaria.....	1139
1.2.1. Funcionamiento de la administración universitaria.....	1140
1.2.2. Expedición de títulos y diplomas de postgrado	1149
1.3. Educación especial	1164
1.3.1. Atención temprana	1167
1.3.2. Deficiencia de medios personales especializados	1170
1.3.3. A.C.N.E.E. Sordos	1191
1.3.4. Personal laboral relacionado con educación especial	1192
1.3.5. Transporte escolar de A.C.N.E.E.....	1204

2. CULTURA	1211
2.1. Bibliotecas.....	1211
2.2. Patrimonio Histórico-Artístico.....	1217
2.2.1. Tutela de los bienes del Patrimonio histórico.....	1218
2.2.2. Conservación de los bienes del Patrimonio histórico.....	1235
2.2.3. Patrimonio arqueológico.....	1238
3. DEPORTES	1245
ÁREA E: INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO.....	1282
1. INDUSTRIA.....	1285
1.1. Energía eléctrica.....	1285
1.2. Gas	1317
2. COMERCIO	1341
2.1. Venta ambulante	1341
2.2. Competencia desleal-bar social.....	1344
3. CONSUMO	1346
3.1. Facturación.....	1347
3.2. Incumplimiento de contrato	1349
3.3. Expediente administrativo.....	1351
3.4. Derecho de admisión.....	1353
3.5. Clínicas dermatológicas y/o estética	1356
3.6. Asociaciones de consumidores y usuarios	1360
4. OTROS.....	1361
ÁREA F: AGRICULTURA Y GANADERÍA	1364
1. DESARROLLO RURAL	1368
1.1. Concentración parcelaria.....	1368
1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria.....	1369
1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria.....	1378
1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria	1395

1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria	1407
1.2. Gestión del dominio público hidráulico	1416
2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	1430
2.1. Aprovechamiento de pastos	1430
2.2. Sanidad animal	1438
3. AYUDAS	1446
3.1. Ayudas agrícolas	1446
3.2. Ayudas ganaderas	1454
4. ANIMALES DE COMPAÑÍA	1468

ÁREA G: TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES.....1479

1. TRABAJO	1480
1.1. Formación Profesional	1481
1.2. Colocación y empleo	1484
1.3. Seguridad y salud en el trabajo	1486
1.4. Conflictos laborales colectivos	1489
1.5. Gestión de ayudas laborales	1504
2. SEGURIDAD SOCIAL.....	1511
3. SERVICIOS SOCIALES	1514
3.1. Servicios sociales básicos	1514
3.2. Minusvalías	1529
3.2.1. Valoración	1529
3.2.2. Centros de atención a minusválidos	1535
3.2.3. Ayudas públicas.....	1542
3.2.4. Pensiones	1552
3.2.5. Empleo de las personas discapacitadas.....	1568
3.2.6. Barreras.....	1571
3.2.7. Atención sanitaria y rehabilitación	1635

3.2.8. Asociaciones	1637
3.3. Tercera edad	1642
3.3.1. Gestión de los centros residenciales para mayores.....	1643
3.3.2. Acceso a las plazas residenciales públicas y concertadas	1647
3.3.3. Personal de las residencias para personas mayores	1648
3.3.4. Adaptación de los centros residenciales a las necesidades de los usuarios	1652
3.3.5. Restricción de los derechos de los usuarios de residencias	1654
3.3.6. Atención no residencial: servicio de estancias diurnas	1659
3.3.7. Otras alternativas no residenciales: la ayuda a domicilio.....	1667
3.4. Menores.....	1670
3.4.1. Intervención administrativa en situaciones de desprotección.....	1671
3.4.2. Medidas de protección a la infancia	1675
3.4.3. Compensaciones económicas a familias acogedoras.....	1679
3.4.4. Protección de la infancia frente a los medios de comunicación	1680
3.5. Salud mental.....	1684
3.5.1. Internamiento en recursos de hospitalización de media y larga estancia.....	1685
3.5.2. Internamiento en las denominadas estructuras intermedias	1690
3.5.3. Problemas para el acceso al sistema de salud mental	1692
3.5.4. Problemas para el internamiento psiquiátrico como medida de seguridad impuesta al exento de responsabilidad penal.....	1694
3.5.5. Régimen jurídico de los centros residenciales con usuarios enfermos mentales.....	1699
3.5.6. Protección del enfermo mental durante el internamiento en recursos de la red asistencial	1709
3.5.7. Vulneración de los derechos de los pacientes psiquiátricos internos en centros residenciales.....	1714
3.5.8. Calidad de la asistencia de los centros residenciales	1718

ÁREA H: SANIDAD	1723
1. SALUD PÚBLICA.....	1726
1.1. Control e inspección sanitaria de centros.....	1726
1.2. Limitación de la venta y uso del tabaco.....	1727
1.3. Drogodependencias	1730
2. ASISTENCIA SANITARIA	1735
2.1. Atención primaria	1735
2.2. Atención especializada.....	1761
2.3. Atención hospitalaria	1774
2.4. Listas de espera	1788
2.5. Derechos de los pacientes	1800
2.6. Varios	1810
 ÁREA I: JUSTICIA	 1816
1. Disconformidad con las resoluciones judiciales.....	1822
2. Disconformidad con el funcionamiento de los juzgados y retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales	1831
3. Quejas contra la Administración autonómica y local relacionadas con la Administración de justicia	1837
4. Quejas relativas a la actuación de abogados y procuradores.....	1841
5. Justicia gratuita.....	1854
6. Solicitudes de asesoramiento.....	1856
7. Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo	1859
7.1. Derecho penitenciario	1860
7.2. Inejecución de sentencias.....	1862
7.3. Quejas relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales.....	1863
7.4. Quejas relativas al comportamiento de Magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia.....	1868
7.5. Problemas relacionados con los Registros Civil, Mercantil y de la	

Propiedad	1870
7.6. Nombramiento de jueces de paz	1874
7.7. Aspectos relacionados con la normativa reguladora de la responsabilidad penal del menor	1875
8. Traslado de actuaciones a otros órganos administrativos o judiciales	1877
ÁREA J: ECONOMÍA Y HACIENDA	1880
1. IMPUESTOS	1884
1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles	1892
1.2. Impuesto sobre vehículos a motor	1905
1.3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	1910
1.4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	1913
2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES	1923
3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS	1931
4. DEVOLUCIONES	1934
5. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	1947
6. PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO	1956
ÁREA K: ACTUACIONES DIVERSAS.....	1959
1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	1963
1.1. Servicio postal	1963
1.2. Servicio telefónico	1965
1.3. Internet	1982
1.4. Televisión	1985
2. TRANSPORTES	1987
2.1. Transporte por carretera	1988
2.2. Transporte por ferrocarril	2017
3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES	2019
4. VARIOS	2022

4.1. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil.....	2022
4.2. Daños causados por palomas	2040
4.3. Medidas financieras adoptadas en Argentina ante la crisis económica del país	2046
4.4. Ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002	2050

DEPARTAMENTO II: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN2072

1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN	2074
1.1. Seguimiento de la legislación del Estado.....	2074
1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley	2074
1.1.1.1. Leyes Orgánicas.....	2074
1.1.1.2. Leyes Ordinarias	2075
1.1.1.3. Legislación delegada.....	2078
1.1.2. Traspasos de funciones y servicios.....	2078
1.1.3. Conflictividad constitucional.....	2080
1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.....	2087
1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma	2089
1.3.1. Decretos	2089
1.3.2. Ordenes	2098
2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO.....	2100
2.1. Protección de los derechos constitucionales	2101
2.1.1. Derecho de asociación	2101
2.1.2. Temporeros	2110
2.1.3. Derecho a la intimidad.....	2138
2.1.4. Símbolos religiosos en centros docentes de titularidad pública	2148
2.1.5. Integración educativa del alumnado sordo	2163

2.1.6. Propuesta de creación de una Fundación de la Comunidad de Castilla y León contra la exclusión social.....	2180
2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía.....	2191
2.2.1. Treviño.....	2191
2.2.2. Enseñanza de la lengua gallega	2193
2.3.Propuestas de Reforma Normativa	2194
2.3.1. Selección de personal interino	2194
2.3.2. Ayudas de excedencia por cuidado de hijo.....	2222
2.3.3. Estancias de minusválidos psíquicos	2242
2.3.4. Becas de personal investigador.....	2256
2.3.5. Cursos de inglés.....	2265
2.3.6. Relación de puestos de trabajo de la Consejería de Medio Ambiente	2281
2.3.7. Retribuciones del personal laboral trasladado en concursos	2290
2.3.8. Permisos por guarda legal de funcionarios públicos	2302
2.3.9. Ayudas por partos múltiples	2313
2.3.10. Cursos de música	2329
2.3.11. Ayudas para residencias privadas de mayores.....	2336
2.4. Irregularidades en la actuación administrativa.....	2344
2.4.1. Procedimientos sancionadores iniciados por denuncias de asociación protectora de animales.....	2344
2.4.2. Precios públicos de guarderías	2353
2.4.3. Órganos de selección de personal laboral.....	2365
2.4.4. Servicio farmacéutico de guardia	2374
2.4.5. Escuela Oficial de Idiomas de León	2383
2.4.6. Declaración de espectáculo taurino tradicional	2393
2.4.7. Convocatorias de oposiciones para funcionarios.....	2401
2.4.8. Información a los representantes de los empleados públicos sobre política de personal.....	2411

CONSIDERACIONES GENERALES	2427
ESTADÍSTICAS.....	2518
ANEXO: LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2002	2637
Informe sobre el cumplimiento del presupuesto	2639
Liquidación del presupuesto de ingresos	2651
Liquidación del presupuesto de gastos.....	2660

INTRODUCCIÓN

Para dar cumplimiento a lo que establece su Ley reguladora, el Procurador del Común de Castilla y León presenta a las Cortes regionales el informe anual sobre sus actuaciones, correspondiente al año 2002.

Viene a ser una síntesis del trabajo realizado durante este ejercicio, en el que se ha intentado mantener la confianza de los ciudadanos, como lo demuestra el hecho de que el número de reclamaciones está en cifras similares a las de otros años, entendiendo por ello que esta Procuraduría es una herramienta importante para la supervisión de las Administraciones. Junto a las quejas, conviene resaltar el número de actuaciones a iniciativa del Procurador del Común, 144 en este ejercicio.

Un año más, se ha continuado con el plan de desplazamientos por diversas localidades de la Comunidad que no son capitales de provincia, y que en muchos casos están alejadas de las capitales administrativas, lo que contribuye además de a incrementar la presencia de la Institución, a acercar la misma a las zonas rurales de nuestra Autonomía, facilitando a los ciudadanos de estos lugares la posibilidad de presentar de manera personal sus reclamaciones.

En este año las localidades visitadas fueron: Arévalo, Aranda de Duero, Guardo, Cuéllar, Laguna de Duero, Medina del Campo, Tudela de

Duero, Benavente, Toro y Fermoselle; desplazamientos positivos, aunque sólo fuere porque en ellos adquirimos un conocimiento más directo de la realidad social de todas estas zonas de nuestra extensa geografía autonómica.

Hay que destacar, igualmente, la celebración de diferentes encuentros de puesta en común y colaboración entre los Defensores del Pueblo, como fueron las XVII Jornadas de Coordinación desarrolladas en Pamplona, y la presencia, también, en diversas jornadas internacionales de Defensores, como la celebrada en Lisboa (Portugal), en el mes de julio y el Congreso Anual de la FIO que también acogió la capital portuguesa en el mes de noviembre.

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, 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
- Área A: Función Pública, Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y Tráfico
- Área B: Urbanismo, Patrimonio y Servicios Municipales, 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: Actuaciones diversas

II. TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CASTELLANO LEONÉS Y DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA 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 2002.

Gran número de estos expedientes responden a problemas concretos puestos de manifiesto durante el citado ejercicio. En concreto:

- Seguridad en barandillas, balcones, etc.
- Patrimonio público del suelo
- Normas de seguridad de pozos
- Inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de compraventa de viviendas
- Procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Administración Autonómica
- Transporte escolar
- Educación infantil
- Póliza de abono de suministro eléctrico
- Habilitación de zonas separadas para fumadores-no fumadores en cafeterías y restaurantes

- Sanidad animal
- Ayudas agrícolas
- Animales potencialmente peligrosos
- Justicia
- Recepción de la señal de Televisión
- Pasos a nivel
- Juramento o promesa para la toma de posesión de cargos o funciones públicas

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

PERSONAS CON DISCAPACIDADES

1. Barreras

1.1. Barreras Arquitectónicas

1.1.1. Centros escolares

Con motivo de uno de los expediente abiertos de oficio durante el año 2001, acerca de las barreras existentes en el IES Grial de Valladolid, el Área Técnica de Construcciones y Equipamientos de la Dirección Provincial de Educación facilitó a la institución algunos datos trasladables a otros supuestos, lo cual aconsejó iniciar expedientes de oficio siempre que se observaran barreras en centros escolares, con el objeto de poner sobre aviso a la administración educativa sobre las deficiencias de accesibilidad arquitectónica en los centros docentes no universitarios en Castilla y León.

El expediente **OF/29/02** se inició con motivo de las malas condiciones de accesibilidad observadas en la entrada principal del Colegio Maristas Castilla sito en Plaza de España nº 1 de Palencia, en los accesos del edificio a la vía pública, lo cual sin duda constituye una seria dificultad para que aquellos alumnos con discapacidad física y usuarios de sillas de ruedas, a causa de enfermedad o accidente, bien sea de carácter permanente o temporal, puedan acceder por sí mismos a sus clases, al resto de actividades académicas y a la vida del Centro en general. Por lo que inicialmente se pidió información a la dirección del colegio sobre las

condiciones arquitectónicas que ofrecen todas y cada una de las entradas con que cuenta el edificio; sobre la posibilidad de que alguna de ellas, si no lo estaba ya, pudiera ser adaptada de modo que sirviera al fin que nos ocupa, así como sobre la accesibilidad en el interior del edificio: comunicación entre plantas, posibilidad de usar en su caso, por parte de los alumnos discapacitados físicos, todas sus dependencias e instalaciones.

Probablemente la falta de concreción del RD 1004/1991, de 14 de junio, haya provocado el incumplimiento y desconocimiento de la exigencia del mismo, ya que establece, entre los requisitos mínimos que han de reunir los centros docentes no universitarios, ciertas condiciones relacionadas con la habitabilidad y de carácter arquitectónico que posibiliten el acceso y circulación a los alumnos con problemas físicos, de acuerdo con la legislación aplicable; siendo este requisito exigible tanto para la creación de los centros públicos como para la autorización administrativa de los privados. Lo que ocurre es que no establece plazos para los inmuebles existentes con anterioridad a la fecha del mismo; ni parece haber sido tenido en cuenta en los proyectos de obra que se autorizaron en los centros escolares para cumplir las disposiciones de la LOGSE.

La respuesta del colegio fue:

«1.- Respecto a las mejoras que se han llevado a cabo en los últimos años se ha tenido en cuenta el tema de la supresión de barreras arquitectónicas. Se construyó el pabellón deportivo al que

se puede acceder sin ninguna barrera. Se construyeron dos aulas de infantil a las que se dotó de rampa para su acceso. Se modificó el patio, al que se accede desde el exterior sin ninguna barrera. En los planos presentados para nueva ampliación se incluyen rampas de acceso.

2.- Las entradas del edificio, aparte de la señalada, por el patio, que es la comúnmente utilizada, dan a la vía pública a espacios de los que no somos propietarios, habiendo tres escalones de desnivel.

3.- La adaptación de la puerta principal requeriría invadir la vía pública, pues, si no, la posible rampa tendría una pendiente muy pronunciada. Lo mismo se señala sobre la puerta de acceso en la calle R. Argentina, 28.

4.- Las plantas están comunicadas por ascensor y de esta forma se tiene acceso a la mayor parte de las dependencias. Siempre que un alumno necesita este servicio se le proporciona y se le ofrece la ayuda necesaria.

Ciertamente un edificio construido hace más de 30 años no tiene todas las facilidades que todos los alumnos discapacitados físicos merecen y a las que tienen derecho. Sí le puedo asegurar que siempre que se acometen obras tenemos en cuenta esta realidad. También le aseguro que quienes se encuentran en condiciones físicas desfavorables reciben la ayuda necesaria para poder

acceder a la mayor parte de las instalaciones, si bien a algunas de ellas es más difícil».

Como tantas veces, se alude sensiblemente a la solidaridad entre compañeros, lo cual ha de ser valorado, sin perjuicio de lo cual es preciso sostener que la independencia es dignidad.

El expediente **OF/44/01** fue abierto ante la evidencia de las barreras en la entrada principal del Instituto de ESO “Claudio Moyano”, en Avda. de Requejo, nº 4, de Zamora.

Ante nuestro requerimiento sobre la titularidad del edificio, condiciones de accesibilidad en su interior y previsiones de reforma, en su caso, obtuvimos la siguiente información de la Dirección Provincial de Zamora.

«1.- El edificio donde está funcionando el IES Claudio Moyano pertenece a la Junta de Castilla y León.

2.- El edificio se ajusta a las exigencias de accesibilidad y supresión de barreras que establece la Ley 3/98, de 24 de junio.

3.- En el interior del edificio se dispone de ascensor para facilitar la accesibilidad.

El planteamiento de estas cuestiones se deba quizás a que la entrada habitual se produce por un lateral del edificio que cuenta con rampas de acceso, y sin embargo la entrada que está en la fachada principal no está en uso».

Se abrió el expediente **OF/30/02** al conocer las barreras observadas en el Colegio La Milagrosa, en la localidad de Astorga, en el acceso desde la vía pública. Se solicitó que informara sobre las condiciones arquitectónicas del edificio en general, así como sobre las previsibles remodelaciones.

En el caso que nos ocupa, como en otros muchos, el primer contacto se produce entre la institución y la dirección del centro, al estar ésta en condiciones de aportar datos más exactos de lo que podría estarlo cualquier órgano administrativo en quien pudieran recaer la responsabilidad final partiendo de la convicción de que para cumplir eficazmente el papel de servicio público es importante la colaboración entre instituciones, tanto aquellas que forman parte de la estructura de la Administración como las que se encuentran fuera de ella, si se trata de organismos o entidades cuyo funcionamiento y actividad son susceptibles de afectar decisivamente a la calidad de vida de sus usuarios o beneficiarios; debiendo entenderse (en el caso que nos ocupa) que un entorno educativo que ponga cortapisas a una integración total de los alumnos, privando a algunos de ellos de acceder a todos los espacios o condicionando la elección de centro, constituye un impedimento para que un joven con alguna discapacidad llegue a convertirse en un ciudadano en libertad y utilidad para sus semejantes.

En el caso a que nos referimos se facilitó por parte de la dirección del centro el siguiente informe:

«1.- La Dirección del Colegio se ha planteado, en su día, este problema y se ha instalado un ascensor en cada uno de los dos módulos del edificio. Este hecho permite que los alumnos con discapacidad física puedan acceder a las clases y al resto de las actividades académicas del Centro.

2.- Igualmente, en cuanto a las entradas, la que comunica vía pública–patio es tipo rampa. Por lo que al Centro Educativo pueden acceder fácilmente todas las personas, aun aquellas que utilizan ayudas técnicas, como muletas o sillas de ruedas».

El expediente **OF/91/02** se inició al observar que las instalaciones de la Escuela de Artes Aplicadas y la Escuela Oficial de Idiomas de Zamora, situadas ambas en el Parque del Castillo, s/n, dentro del recinto de la fortaleza, en su patio central totalmente remodelado, no contaban a simple vista con las condiciones de accesibilidad arquitectónica que son necesarias para el uso de dependencias destinadas al desarrollo de una actividad docente. Los escalones en las entradas principales, falta de aseos adaptados, etc, constituyen obstáculos a la formación de los alumnos que están afectados de discapacidad física, sobre todo quienes tienen que moverse en silla de ruedas o ayudarse de muletas, bastones, etc.

Como quiera que no solamente la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, sino la legislación estatal anterior y las propias normas de aplicación de la LOGSE, exigían ya determinadas condiciones estructurales y

arquitectónicas en los centros docentes de todo tipo, es por lo que intentamos recibir información sobre las siguientes cuestiones relativas a la accesibilidad de ambas escuelas:

«1. Tiempo transcurrido desde la construcción o habilitación de los edificios a que nos referimos para albergar la Escuela de Artes Aplicadas y la Escuela Oficial de Idiomas, respectivamente.

2. Entidad a la que pertenece actualmente la propiedad de cada uno de ellos y títulos por los que son utilizados por parte de la Administración Educativa.

3. Si los accesos en los que se encuentran las barreras constituyen la única entrada a los centros o disponen de entradas alternativas practicables con comodidad por todos los alumnos sin excepción alguna.

4. Accesibilidad en el interior de las instalaciones: a las aulas, servicios y dependencias comunes.

5. Fecha aproximada en que fueron expedidas por parte del Servicio competente de la Junta de Castilla y León las autorizaciones pertinentes para las remodelaciones o habilitaciones que hayan sido necesarias a la actividad docente, dadas las características de la zona de ubicación. Así como estimación que se hizo al concederlas de la existencia de las barreras a que nos referimos

6. Obras que serian necesarias para su eliminación y previsión de las mismas».

Con el siguiente resultado:

Escuela Oficial de Idiomas

“1.- Tiempo desde la habilitación del edificio: 13 años.

2.- Entidad a que pertenece: Diputación Provincial de Zamora. Está compartiendo los espacios de la Escuela de Artes.

3.- No dispone de accesos alternativos a las barreras arquitectónicas.

4.- No son accesibles los espacios donde funciona la Escuela por estar todos situados en la planta primera.

5.- No se han realizado actuaciones encaminadas a eliminar las barreras arquitectónicas del edificio.

6.- Obras necesaria. No se contemplan pues se está construyendo actualmente un nuevo edificio para Escuela Oficial de Idiomas y que está previsto que pueda funcionar el curso 2003/2004”.

Escuela de Artes Aplicadas

“1.- Tiempo desde la habilitación del edificio: 43 años.

2.- Entidad a que pertenece: Diputación Provincial de Zamora.

3.- No dispone de accesos alternativos a las barreras arquitectónicas.

4.- Son accesibles todos los talleres y aulas situadas en planta. No son accesibles los espacios de la planta primera.

5.- No se han realizado actuaciones encaminadas a eliminar las barreras arquitectónicas del edificio.

6.- Obras Necesarias: Ascensor, adaptación de aseo para minusválidos. Actualmente no existe ninguna previsión para eliminar las barreras arquitectónicas”.

En el caso de esta escuela la cuestión reviste mayor importancia, al no estar previsto cambio de ubicación.

El expediente **OF/94/02** fue abierto en relación con el edificio del Colegio Sagrado Corazón, en Paseo de Zorrilla, Valladolid, al presentar barreras en los accesos al mismo desde dicha vía pública. Se formuló a la dirección del centro el cuestionario de costumbre sobre las posibilidades que las condiciones arquitectónicas del mismo ofrecían a los alumnos discapacitados, no solo de asistir a clase, sino de participar en la vida del centro en general.

La dirección del centro tuvo a bien enviar al Procurador del Común una información detallada, de la cual se concluye que todos los accesos exteriores directos al edificio (3 desde el Paseo de Zorrilla y posteriores a

través del patio) presentan importantes problemas para adaptarlos y hacerlos accesibles para minusválidos:

«1.- Aula de usos múltiples (ala izq.): se accede a través de dos escaleras, una exterior y otra interior.

2.- Vestíbulo principal: Escalera en el exterior del edificio. Una rampa perjudicaría la correcta iluminación y ventilación de las dependencias del semisótano.

3.- Ala derecha: escaleras en el exterior y en el interior. La escalera exterior se podría resolver, como en la entrada anterior, con una rampa que provocaría los problemas antes citados y sería necesario un ´montasillas` para salvar la escalera interior.

4.- Acceso posterior (patio) (ala izq.): escalera con peldaño exterior. Podría ser viable una rampa aunque tendría un gran recorrido.

5.- Acceso posterior (Patio) (central): escalera con peldaño exterior. Podría ser viable una rampa.

6.- Acceso al Salón de Actos (patio): actualmente existe una rampa para su acceso.

7.- Acceso posterior (patio) (ala dcha.): actualmente, una escalinata. Sería viable una rampa.

Posibilidad de adaptación de algún acceso y accesibilidad en el interior del edificio:

Para dar accesibilidad total al edificio podría instalarse un ascensor en el patio de juego, en la actual ubicación de la escalera de acceso por el patio a ala derecha, que permite el acceso directo desde el patio.

Este ascensor daría acceso a todas las plantas incluido el semisótano, que atravesando bajo la iglesia permite llegar a las dependencias situadas en el ala izquierda y, mediante el ascensor existente de la comunidad, acceder al resto de las plantas de este sector. Con lo que quedarían comunicados todos los sectores sin ninguna barrera que dificulte la accesibilidad».

Cumpliendo con nuestra función de vigilar la realidad cotidiana en que ciertos colectivos de ciudadanos han de ejercer sus derechos, hemos observado recientemente la posible falta de las condiciones adecuadas de accesibilidad arquitectónica en las instalaciones del Instituto de Educación Secundaria de Medina de Rioseco sito en C/ de la Estación, s/n de dicha localidad.

En este caso (expediente **OF/134/02**), al tratarse de un IES público, se solicitó la información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León con el siguiente resultado:

«El citado Instituto está ubicado en tres edificios independientes, uno central con la mayoría de dependencias desarrollado en tres plantas; uno lateral, remodelación y ampliación de los antiguos

talleres, que se desarrolla en dos plantas, y un tercero, destinado a gimnasio, de una sola planta.

El edificio principal cuenta con dos puertas de acceso de apertura al exterior, una de ellas con rampa de acceso, sin barreras y en condiciones de utilización permanente, y la otra puerta presenta una barrera de peldaños. El edificio lateral dispone de dos puertas de acceso de apertura al exterior, ambas con rampa, sin barreras y en condiciones de utilización de apertura al exterior, ambas con rampa, sin barreras y en condiciones de utilización permanente. El tercer edificio o gimnasio presenta una puerta con rampa de acceso de apertura al exterior, sin barreras y en condiciones de utilización permanente.

Los tres edificios presentan accesibilidad total solo en planta baja, careciendo de ella en las plantas superiores.

En el momento presente, no está previsto realizar ninguna obra».

El expediente **OF/141/02** tuvo como objeto el edificio o edificios destinados al centro público de educación de adultos en León, cuyas barreras no es extraño que constituyan motivo de disuasión para la matriculación en dicho centro de alumnos que se encuentren con disminución de movilidad y por supuesto si dependen de silla de ruedas.

Se envió a la Dirección Provincial de Educación el siguiente escrito, solicitando un informe más detallado que lo que lo permitía el aspecto exterior:

«En este sentido, la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León enumera concretamente los espacios a los cuales se deberán de aplicar las actuaciones previstas en ella, señalando en segundo lugar, “centros de enseñanza, educativos y culturales”, y ello cuando se trate, tanto de construcción de nueva planta como de obras de ampliación, reforma, reparación, rehabilitación o mejora, redistribución de espacios, incluso cambio de uso.

En caso de no llevarse a cabo ninguna de las anteriores operaciones, está prevista la adaptación de dichos espacios, según la Disposición Transitoria de la Ley, en plazo de diez años desde la entrada en vigor de la misma.

Si bien lo dilatado del plazo excluye la inmediata obligatoriedad de la adecuación de estos espacios a las disposiciones de la Ley, (si antes no se acometen obras de reparación o mejora), por afectar de modo importante al derecho a la educación proclamado en el art. 27 de la Constitución, es de interés para esta institución conocer algunos datos sobre el particular en orden a determinar nuestras posibilidades concretas de actuación».

La respuesta fue la siguiente:

«En relación con la petición de información le comunico que el edificio en que se encuentra el Centro Público de Educación de Adultos pertenece al Ayuntamiento de León. Asimismo pongo en su conocimiento que dicho Centro consta de dos edificios comunicados por el patio, uno con entrada por la calle Fernández Cadórniga y otro por la plaza del Grano, y tiene entradas alternativas pero no existen barreras.

En cuanto a las condiciones de accesibilidad del centro en el interior del edificio existe una escalera en cada uno de los edificios.

Por último, le comunico que en la actualidad no existe ninguna actuación ni programa relativo a adaptación de sus estructuras o cambio de ubicación».

El expediente **OF/31/02** estuvo justificado por el número de quejas que se han recibido en esta institución por este mismo motivo y la evidencia del número de centros escolares que presentan barreras arquitectónicas en los accesos desde la vía pública. Lo que pone de manifiesto que las deficiencias de infraestructura, tanto en las dependencias escolares como en el transporte, afectan decisivamente al absentismo académico que se viene observando en los alumnos que padecen algún tipo de discapacidad. Lo cual es motivo de preocupación para esta institución, ya que ello habrá de frenar las posibilidades que muchos de ellos tienen para conseguir buenos resultados en relación con una verdadera integración laboral y social.

En consecuencia, se pidió a la Consejería informe sobre los siguientes aspectos:

«1. Número de intervenciones que durante los años 2000 a 2002 ha llevado a cabo el Servicio de Construcciones, Proyectos y Prescripciones en cuanto a elaboración y supervisión técnica de proyectos de centros escolares.

2. En cuantas ocasiones, como resultado de dicha supervisión, se han hecho observaciones acerca de la accesibilidad de los edificios

3. Valoración que en su caso ha merecido a dicho Servicio el aspecto de la accesibilidad en las evaluaciones de los centros.

4. Intervenciones que esa Dirección General ha tenido, en el periodo de tiempo indicado, en relación con la vigilancia sobre el mantenimiento de los requisitos mínimos establecidos en el RD1004/91 en lo que afecta a los centros docentes privados.

Se facilitaron los siguientes datos, según el orden correlativo de las preguntas:

«1º.- En primer lugar hay que concretar que las funciones de supervisión de proyectos que el Servicio de Construcciones, Proyectos y Prescripciones tiene encomendadas se limitan a los proyectos que corresponden a obras cuya cuantía sea igual o superior a 300.506,05 € de acuerdo con lo que establece el art. 128 del TRLCAP. El número de proyectos supervisados asciende a 74.

Por otra parte desde las Direcciones Provinciales de educación se han realizado 186 actuaciones dirigidas a eliminar barreras arquitectónicas.

2º.- Se han realizado observaciones sobre el tema de accesibilidad en las supervisiones del 80% de los proyectos de las obras centralizadas.

En las supervisiones del 80% de los proyectos de las obras desconcentradas, siendo el 20% restante, de proyectos que no implicaban cambios en las distribuciones y accesos de los distintos centros de enseñanza.

3º.- Accesibilidad total, entendiendo ésta en el concepto moderno y amplio del término, sólo se presenta en los edificios de nueva construcción, no así en los ya existentes.

No obstante los problemas de falta de accesibilidad, en la planificación anual se van solucionando los casos concretos que puedan surgir de la forma más adecuada y aceptable en cada situación de forma que ningún alumno minusválido se vea privado de acceder a una educación.

4º.- Esta Dirección General y respecto de los centros privados actúa a instancia de los interesados, bien porque se solicite un autorización o la modificación de la existente, o bien porque se

presente una denuncia en cuanto al incumplimiento de los requisitos exigidos para otorgar la autorización.

El número de expedientes de centros privados han sido 225, a partir de la entrada en vigor del Decreto 217/2001 se han detectado incidencias sobre el tema de accesibilidad en 19 expedientes».

Al redactar este capítulo nos encontramos pendientes de conocer los expedientes de los centros escolares públicos de nueva creación, así como de centros privados autorizados en los últimos años, con el fin de comprobar si efectivamente el aspecto de la accesibilidad arquitectónica ha sido valorado con arreglo a lo dispuesto en el RD 1004/1991.

Normalmente la institución permanece atenta a todo evento cultural que tenga lugar en nuestra Comunidad Autónoma, consciente de que en ellos suelen quedar relegados, o disminuidas sus posibilidades de participación, ciertos grupos de ciudadanos que por dificultades en su capacidad deambulatoria, carencia o deficiencia de facultades visuales o auditivas, se ven imposibilitados de disfrutar de dichos acontecimientos en condiciones cuando menos similares a las que permiten participar al resto de la población.

En este sentido, ante el desarrollo del programa “Capitalidad Cultural del 2002” de que es objeto la ciudad de Salamanca, considerando el número de edificios de nueva construcción así como la remodelación y adaptación de otros ya existentes y otros proyectos de infraestructuras

relacionados con dicho programa, quisimos conocer algunas circunstancias en interés de que el desarrollo del mismo resultara igualmente fructífero para todos los ciudadanos de Castilla y León sin exclusión alguna. Por ello, se acordó abrir expediente de oficio, que quedó registrado con el número **OF/57/01** e iniciando las primeras gestiones de investigación necesarias.

Se consultó al Ayuntamiento de Salamanca sobre los siguientes puntos:

- «1. Si ese Ayuntamiento cuenta con un plan de accesibilidad específico relacionado con el Programa Salamanca 2002: relación de itinerarios afectados y edificios en construcción y remodelación.*
- 2. Soluciones que se prevén para que las distintas muestras, exposiciones, congresos, encuentros, espectáculos y cualesquiera otras manifestaciones culturales del evento que nos ocupa resulten accesibles a los ciudadanos afectados por cualquier discapacidad física (y usuarios de silla de ruedas) o sensorial (auditiva o visual).*
- 3. En relación con los edificios a construir, restaurar o modificar, referencia que se hace a la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León en los proyectos de obra presentados en ese Ayuntamiento a efectos del otorgamiento de las respectivas licencias urbanísticas según los informes técnicos y jurídicos pertinentes».*

En este caso, las respuestas (de las que no hacemos transcripción) tanto del Ayuntamiento de Salamanca como de la Delegación del Gobierno en Castilla y León informaban de los criterios seguidos, sin aportar datos concretos.

No obstante, tuvimos conocimiento de la situación por el testimonio de algunos minusválidos que asistieron a varios espectáculos y exposiciones, que, en general, se mostraron satisfechos.

1.1.2. Patrimonio histórico

Las quejas de las personas discapacitadas de Castilla y León siguen refiriéndose en buena parte a la imposibilidad de visitar los inmuebles que forman parte del patrimonio histórico-artístico. Dicho interés, que se pone de manifiesto reiteradamente, justifica que se actúe de oficio cuando, aún sin recibir ninguna reclamación, se conoce la necesidad.

El expediente **OF/17/02** se inició comprobando la existencia de barreras arquitectónicas en los principales accesos a la Iglesia de San Miguel de Segovia, con la consiguiente incomodidad para los miembros del colectivo a que nos referimos que asisten, tanto a los actos ordinarios del culto como a otras celebraciones y conmemoraciones extraordinarias. Actos que por lo demás determinan la presencia de personas de avanzada edad, lógicamente vulnerables a este tipo de problemas.

Si bien se trata de dificultades que son comunes a los inmuebles que constituyen el Patrimonio Histórico-Artístico de nuestra Comunidad

Autónoma, contando precisamente Segovia con gran número de ellos, no lo es menos que estamos viendo con alivio los esfuerzos que en ocasiones la Iglesia dedica a mejorar las condiciones de accesibilidad de los templos.

Se requirió del Obispado de Segovia determinada información:

«1) Ámbito de protección que presta a la Iglesia de San Miguel a la que nos referimos la legislación sobre el Patrimonio Histórico – Artístico.

2) Si aún así cuenta con alguna entrada secundaria que pudiera ser habilitada al fin que nos ocupa.

3) Si cabe esperar la posibilidad de instalar un aparato elevador por algún punto del edificio coincidente o no con cualquiera de las entradas convencionales del mismo.

4) Características de las últimas reformas que haya sufrido el edificio.

5) Previsiones de obras futuras en el mismo: ámbito y naturaleza de las mismas».

Los datos fueron solicitados al Obispado de Segovia, quien nos facilitó el informe elaborado por el párroco de San Miguel:

«1.- La iglesia de San Miguel de Segovia no está declara BIC; es una iglesia construida en el siglo XVI con todas las piedras de la antigua iglesia románica que se hundió en el año 1532; se encuentra en el recinto histórico que todo él es protegido.

2.- Cuenta con una entrada secundaria habilitada para el fin que nos ocupa, pero se podría facilitar agilizando la puerta de hierro, que se abre con dificultad.

3.- No parece posible instalar aparato elevador.

4.- En 1984 Bellas Artes reconstruyó el capitel barroco de la torre, que hoy necesita un adecentamiento de la pintura de su parte mecánica.

En ese mismo año la parroquia hizo un gran esfuerzo económico restaurando las cubiertas de la iglesia.

En el año 2000 el Ayuntamiento de Segovia adecentó la plataforma de la entrada principal; no creyó oportuno realizar la rampa que había solicitado la parroquia.

En el 2001 se ha restaurado la portada principal de la iglesia, uno de cuyos relieves amenazaba desplomarse, con la aportación del 45% la Junta de Castilla y León y el 55% la parroquia.

5.- Ahora es necesario el adecentamiento de la pintura del capitel de la torre y un repaso serio de las cubiertas, previa memoria valorativa hecha por técnicos cualificados de la Junta de Castilla y León.

En espera de ese estudio de los técnicos, esta parroquia sigue dispuesta a colaborar en la medida de sus posibilidades a la

conservación del patrimonio histórico artístico y a facilitar la entrada a todos los ciudadanos».

Resulta evidente que al haber realizado obras el Ayuntamiento después de la entrada en vigor de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, se debió de modificar el acceso de la entrada principal con arreglo a las normas contenidas en la misma, ya que la accesibilidad por entradas secundarias, a las que con tanto entusiasmo se acude, no pueden ser admitidas sino como un mal menor.

No obstante, al existir la posibilidad de entrar en el templo con comodidad y sin más condición que el cambio de una puerta, esta institución se limita a sugerir al Obispado que ello se lleve a cabo con celeridad.

Por otra parte, es necesario dejar constancia en este informe de la colaboración que en todo momento la institución ha recibido de los obispos, cabildos catedralicios y autoridades eclesiásticas en general, en el tema que nos ocupa; a pesar de que el Procurador del Común carece de competencia para dirigirse a dichas autoridades en el ejercicio de sus funciones.

La tramitación en las Cortes Regionales el Proyecto de Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León fue considerado por la institución como un momento decisivo para modificar en lo posible las circunstancias que impiden el disfrute a muchos ciudadanos de aquellos inmuebles y objetos que constituyen dicho patrimonio.

Nos dirigimos a la Comisión Permanente de Relaciones con el Procurador del Común.

«En el ámbito de los trabajos que esta institución lleva a cabo en favor de los derechos de las personas discapacitadas, no es la primera vez que expongo ante VE las cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación sobre accesibilidad en nuestra Comunidad Autónoma constituida por la Ley 3/98 de 24 de junio y su Reglamento aprobado por Decreto 217 de 30 de agosto.

En mi interés por que las disposiciones de la misma lleguen a cumplir cuanto antes su verdadera finalidad, en bien de un colectivo de ciudadanos que en principio parte de una situación de desventaja a la hora de ejercitar los derechos que a todos reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, he de acudir constantemente a un análisis de dicha normativa relacionado con otros textos legales que inevitablemente interfieren en ella.

La Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León en su art. 2º establece:

La presente Ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, en todas las actuaciones que se realicen en ella por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado referentes a: -El planeamiento y la ejecución en materia de urbanismo y edificación, tanto de nueva construcción,

ampliación o reforma, gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora.

La Disposición Adicional Primera de la misma prevé no obstante, la excepción de que: Cuando la aplicación de la Ley afecte a inmuebles que forman parte del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico o arqueológico de la Comunidad Autónoma, los organismos competentes podrán, mediante una resolución motivada, autorizar o no las modificaciones, de acuerdo con sus propios criterios, con informe previo de la Comisión Asesora.

Pues bien, el Anteproyecto de Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León prevé en el art. 38.1b), dentro de los criterios de intervención en inmuebles, que “se respetarán la memoria histórica y las características esenciales del bien, sin perjuicio de que pueda autorizarse el uso de elementos, técnicas y materiales actuales para la mejor adaptación del bien a su uso...”. Lo que sin duda deberá de traer como necesaria consecuencia de su aplicación el empleo de los medios actuales que sean necesarios para hacer posible simplemente el acceso desde el punto de vista arquitectónico a los mismos como condición previa ineludible para su uso como tales.

No obstante, quiero hacer participe a VE de mi preocupación ante la circunstancia de que el mencionado anteproyecto no incluya expresamente ninguna alusión a la Ley 3/98, como referencia a una necesidad perentoria ligada al uso de los edificios, lo que

considero necesario para una interpretación sencilla de la norma reguladora del Patrimonio Cultural y sin posibilidad de dudas, dado el carácter restrictivo con que los órganos competentes y las instituciones interesadas suelen actuar ante esta problemática. Y a fin de no favorecer las actitudes pasivas en este sentido, sino potenciar aquellas posibilidades que los bienes afectados por el anteproyecto permiten y que en la practica se están llevando a cabo cuando existe la voluntad de facilitar el uso de estos bienes a todos los ciudadanos, incluidos aquellos cuyos derechos cuentan con una protección especial en la Constitución Española».

De dicho escrito se acusó recibo:

«La Mesa, en su reunión de 28 de junio del 2002, ha tenido conocimiento del escrito con nº 3540 de registro de entrada en estas Cortes, remitido por el Excmo. Sr. Procurador del Común de Castilla y León, así como del documento que adjuntaba con el mismo y ha adoptado el siguiente acuerdo:

*Dar traslado a los Grupos Parlamentarios del documento con nº de referencia **OF/19/02**».*

Lamentamos tener que reconocer que el texto definitivo de la Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León no se haya hecho eco de la advertencia del Procurador del Común.

Con el expediente **OF/118/01** se abrió en su día actuación de oficio para indicar la necesaria incorporación a la estructura de la Iglesia de San Martín de Frómista de aquellos elementos necesarios para permitir el acceso y estancia en la misma a las personas que padecen dificultades de movilidad o dependen de una silla de ruedas; debiéndose los obstáculos existentes sobre todo a los escalones de su entrada principal y al mal estado de la zona circundante del monumento la cual se encontraba desprovista de asfaltado.

Nuestra actuación en este sentido comenzó solicitando a la Junta de Castilla y León información sobre las siguientes cuestiones:

«1.- Criterios de la Administración Autonómica en orden a compatibilizar la aplicación de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León con la legislación protectora de Patrimonio Histórico-Artístico.

2 - Posibilidad de adoptar otro tipo de medidas que resuelvan la situación provisionalmente, como incorporación de rampas de madera, habilitación de entradas secundarias, actuación urbanística en el espacio circundante que mejore las condiciones de acceso, etc.»

La Delegación Territorial de Palencia informó de lo siguiente:

“En la Excma. Diputación Provincial de Palencia se está redactando un proyecto de remodelación de todo el entorno de la

Iglesia de San Martín de Frómista. Y entre otras características se ha señalado a los redactores de dicho proyecto que contemplen la posibilidad de diseñar un acceso para las personas con minusvalía que visiten la Iglesia”.

A partir de este informe, ya transcurrido un razonable plazo, se hizo necesario conocer el contenido del proyecto, así como el estado de ejecución de las obras en su caso

A tal fin se solicitó que informara acerca del estado de la evolución de las obras.

Con el siguiente resultado satisfactorio:

«1º.- Que es intención del Ayuntamiento de Frómista y de la Diputación Provincial, acometer obras de mejora en el entorno de la Iglesia de San Martín.

2º.- Que se ha convocado por estas entidades y fallado, mediante jurado, un concurso de ideas para la Pavimentación y Peatonalización del entorno de la iglesia.

3º.- Que el equipo de arquitectos ganador del concurso, ha redactado el correspondiente proyecto de ejecución de la propuesta ganadora que afecta fundamentalmente al entorno, aproximación y acceso al monumento.

4º.- Que el proyecto cumple, como es de aplicación, la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreas en Castilla y León (Ley 3/98 de 24 de junio y Reglamento 217/01 de 30 de agosto).

5º.- El proyecto en la actualidad está pendiente de aprobación por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Palencia, para posterior contratación y ejecución del mismo».

No encontramos pendientes de comprobar la conclusión de las obras.

El expediente **OF/113/02** se inició ante las ayudas públicas que cada año convoca la Junta de Castilla y León para obras de rehabilitación, consolidación, reparación, etc. de los inmuebles objeto de especial protección por la legislación que afecta al patrimonio cultural, y con el fin de estudiar la posibilidad de plantear a la Junta de Castilla y León la necesidad de introducir ciertos condicionantes a la hora de subvencionar determinadas actuaciones en los bienes a que nos referimos.

Nos dirigimos, pues, a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural exponiendo que:

«A pesar de la buena voluntad mostrada en general por las administraciones locales cuando les llegan peticiones de eliminar un escalón, colocar una rampa u otro elemento de ayuda, la sujeción del edificio a la legislación específica de protección del Patrimonio, su carácter de intocable, suele ser el argumento

definitivo para sus posibles usuarios y desde luego dilatorio frente a cualquier sugerencia de hacer posible su uso a todas las personas. Al respecto, solicitamos información sobre los siguientes puntos:

- 1. Proyectos de rehabilitación aprobados por esa Dirección General durante los años 2001 y 2002.*
- 2. Datos que puede aportar sobre si en los mismos se tenían en cuenta los aspectos relacionados con la accesibilidad arquitectónica.*
- 3. Casos concretos de modificaciones que, en el sentido que nos ocupa, hayan requerido una decisión de esa Dirección General ante la imposibilidad de hacer compatible la normativa de protección con la posibilidad de facilitar el disfrute a todos los ciudadanos.*
- 4. Si en algún supuesto se ha solicitado el informe de la Comisión Asesora de Accesibilidad como establece la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León».*

La información remitida por la Dirección General fue la siguiente:

«Se adjunta a este informe una relación de las obras promovidas por este centro directivo durante el año 2002, año en el que la normativa de Accesibilidad, en su conjunto, entra en vigor, ya que

el Reglamento que desarrolla la Ley autonómica sobre la materia tiene efectos desde el último trimestre de 2001.

2.- Datos sobre la aplicación de la normativa.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación, en mayo de 2002, y de la de Accesibilidad, el Servicio de Restauración recaba de los redactores de proyectos de restauración la documentación que se refiere no sólo a las cuestiones principales sobre criterios de restauración, sino también aquélla que acredita el cumplimiento de la normativa vigente.

En concreto, los proyectos incluyen anejos que deben referirse de modo expreso al cumplimiento de las Normas Básicas, entre las que se encuentra la de Evacuación (CPI96), siempre y cuando este aspecto tenga incidencia en la intervención. Se solicita de los redactores, también, la mención expresa a la normativa de accesibilidad, en caso de que ésta se vea afectada por el proyecto.

Los proyectos que promueve la DGPPC van dirigidos, en la mayoría de los casos, a la recuperación de las condiciones de estabilidad y estanqueidad de los Bienes de Interés Cultural, ya que éstas son las dos principales cuestiones que constituyen el deterioro de nuestro patrimonio arquitectónico declarado.

La supervisión de todo proyecto promovido por nuestro Servicio de Restauración que afecte, aunque sea de modo tangencial, a la

accesibilidad del monumento, es objeto de supervisión con el criterio marcado por la Ley, de no disminuir la accesibilidad que ya existe.

En el caso de aquellas intervenciones que exceden a las de restauración, y que abordan la rehabilitación de los edificios para un nuevo destino, o la mejora del habitual, la accesibilidad se exige de modo sistemático.

La adecuación de los monumentos a nuevas exigencias desde el punto de vista de ésta y otras normas, o su adaptación a los nuevos usos que la sociedad demanda, en cualquier caso, no es un tema debatido de modo suficiente, y en el que existen pocas experiencias. Estas, además, no han sido contrastadas, ni puestas en común en ningún foro.

3.- Casos concretos.

Las obras que se relacionan en el listado que se adjunta son obras de consolidación o reparación de cubiertas y elementos estructurales, en su mayor parte.

Algunas de las citadas obras modifican el acceso a determinadas zonas del edificio, pero cuya finalidad es de uso restringido, como es el caso de las torres de la Cuesta en Cuéllar, Santa María del Castillo en Villaverde de Medina, o San Isidoro de León. En este

último caso, está prevista para una siguiente fase la adecuación de los accesos al penúltimo cuerpo de la torre.

Dos conjuntos arquitectónicos de los relacionados son objeto precisamente de obras que tienen que ver con la adecuación de los accesos generales a cada monumento para hacer más fácil el disfrute a todos los ciudadanos: Monasterio de San Pedro de Montes; y la Iglesia del Castillo de La Adrada. Se trata de ruinas parciales en las que las actuaciones van dirigidas a un mejor reconocimiento del lugar, la consolidación de elementos en peligro, y la mejora de las llegadas a cada recinto.

El único caso de restauración cuya finalidad es la de eliminar las dificultades para el acceso y el uso es el de la Iglesia de Torrecilla de la Orden, donde está prevista la reparación de todo el pavimento interior del templo.

Finalmente, la única obra de rehabilitación promovida en 2002 es la del Palacio para Museo del Caballero de Olmedo, en la que se ha tenido en cuenta la accesibilidad a todos los efectos.

4.- Comisión Asesora.

En el caso de los edificios declarados Bien de Interés Cultural, entiende este centro directivo es de aplicación la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, que delega en el propia DGPPC la aprobación de las

actuaciones propias, o en las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural de cada provincia las que promuevan los titulares de monumentos.

El único edificio sobre el que no recae declaración de BIC es el ya citado Palacio de Olmedo, pero en el que la intervención de la DGPPC constituye una segunda fase que desarrolla actuaciones anteriores del propio Ayuntamiento.

Por los motivos expuestos, no ha sido necesario solicitar informe a la Comisión Asesora de Accesibilidad, en ninguna de las obras promovidas durante 2002 por este centro directivo.”

La relación de obras durante los años 2001, 2002, es la siguiente:

<i>PROVINCIA</i>	<i>LOCALIDAD</i>	<i>DENOMINACIÓN OBRA</i>
<i>Burgos</i>	<i>Los Balbases</i>	<i>Ret. Iglesia San Esteba</i>
<i>Palencia</i>	<i>Villalcázar de Sirga</i>	<i>Ret. Ábside Iglesia Santa María La Blanca</i>
<i>Salamanca</i>	<i>Galleguillos</i>	<i>Ret. Iglesia</i>
<i>Ávila</i>	<i>La Adrada</i>	<i>Ret. Entorno Iglesia-del Castillo</i>
<i>Segovia</i>	<i>Segovia</i>	<i>Ret. Cubiertas Epístola de la Catedral</i>
<i>Salamanca</i>	<i>Palencia de Negrilla</i>	<i>Ret. Iglesia de Santa Cruz</i>
<i>Ávila</i>	<i>Ávila</i>	<i>Ret. Iglesia de San Pedro</i>
<i>Burgos</i>	<i>Covarrubias</i>	<i>Ret. Colegiata 1ª fase</i>
<i>Burgos</i>	<i>Los Balbases</i>	<i>Ret. Iglesia San Esteban</i>
<i>León</i>	<i>Montes de Valdueza</i>	<i>Ret. Monasterio San Pedro de Montes</i>
<i>Palencia</i>	<i>Calabazanos</i>	<i>Ret. Volumen Anejo Monasterio Santa Clara</i>
<i>Palencia</i>	<i>Hijosa de Boedo</i>	<i>Ret. Iglesia de San Martín</i>
<i>Palencia</i>	<i>Meneses de Campos</i>	<i>Ret. Iglesia de Nuestra Señora de Tovar</i>
<i>Palencia</i>	<i>Paredes de Nava</i>	<i>Ret. De las Cubiertas laterales de la Iglesia de Santa Eulalia</i>
<i>Palencia</i>	<i>Villalcázar de Sirga</i>	<i>Ret. Ábside Iglesia Santa María La Blanca</i>

<i>Salamanca</i>	<i>Béjar</i>	<i>Limpieza y protección sistema hidráulico del Bosque de Béjar</i>
<i>Salamanca</i>	<i>Palencia de Negrilla</i>	<i>Ret. Cubiertas de la Iglesia de Santa Cruz</i>
<i>Segovia</i>	<i>Segovia</i>	<i>Ret. Cubiertas y fábricas del primer nivel del lado de la Epístola de la Catedral</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Torrecilla de la Orden</i>	<i>Ret. Pavimento Iglesia</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Villaverde de Medina</i>	<i>Ret. Torre Iglesia Sta. María del Castillo</i>
<i>Zamora</i>	<i>Molacillos</i>	<i>Ret. Iglesia de San Martín</i>
<i>Ávila</i>	<i>Narros del Castillo</i>	<i>Ret. Iglesia 2ª fase</i>
<i>Salamanca</i>	<i>Salamanca</i>	<i>Ret. Claustro San Esteban</i>
<i>Segovia</i>	<i>Cuéllar</i>	<i>Ret. Torre Iglesia La Cuesta</i>
<i>Segovia</i>	<i>Trescasas</i>	<i>Ret. La Iglesia</i>
<i>Segovia</i>	<i>Villacastín</i>	<i>Ret. Cubiertas San Sebastián</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Olmedo</i>	<i>Rehabilitación Palacio para Museo Caballero de Olmedo</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Olmedo</i>	<i>Ret. Muralla en Paseo Soterraña y Puerta Nueva</i>
<i>Zamora</i>	<i>Villamor de los Escuderos</i>	<i>Ret. Iglesia 2ª fase</i>
<i>Burgos</i>	<i>San Pedro de Cardeña</i>	<i>Ret. Cubiertas naves</i>
<i>León</i>	<i>León</i>	<i>Ret. Torre de San Isidoro, 21 fase</i>

1.1.3. Consultorios médicos

Las quejas procedentes del medio rural referidas a la falta de condiciones de accesibilidad de calles y lugares públicos con frecuencia incluyen el consultorio médico entre los lugares inaccesibles.

La institución el pasado ejercicio decidió iniciar varios expedientes de oficio al conocer la construcción de algunos consultorios nuevos, con el fin de advertir a los Ayuntamientos competentes de la necesidad de vigilar las condiciones arquitectónicas mínimas.

No parece que haya de justificarse la necesidad de evitar aquellos obstáculos puramente materiales que impiden 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 también trastornos de movilidad.

El **OF/28/02** se inició teniendo como destinatario el Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León) al tener noticia de la reciente construcción de varios locales destinados a Consultorios Médicos en cierto número de localidades que forman parte del término municipal correspondiente a dicho Ayuntamiento, así como de algunos más de próxima construcción.

Lo expresado anteriormente motivó nuestro interés por conocer algunos datos.

«1. Consultorios Médicos que en los dos últimos años (2001 y 2002) se han construido, o habilitado en edificios ya existentes, en el termino municipal de ese Ayuntamiento.

2. Consultorios Médicos en construcción o cuya construcción no ha comenzado, pero que ya cuentan con el proyecto técnico y en su caso con licencia urbanística.

3. Condiciones de accesibilidad, tanto de cada una de las respectivas construcciones como de los proyectos, en relación con las distintas necesidades de uso. Es decir: medio de acceso desde la

vía pública, accesibilidad interior hacia las distintas plantas y dependencias, aseos que puedan ser utilizados por personas con movilidad reducida y por usuarios de sillas de ruedas.

4. 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».

En relación con lo cual informó el Ayuntamiento:

«Localidades donde se han construido Consultorios Médicos durante los años 2001-2002: Antimio de Arriba, Banuncias y Mozóndiga.

Todos ellos cumplen la normativa para personas discapacitadas tanto de acceso como los baños, y han sido subvencionados todos ellos por la Junta de Castilla y León, y a la vez, revisados por técnicos de la Consejería correspondiente.

Localidades donde se van a construir Consultorios médicos durante el año 2002: Cembranos y Meízara.

También cumplen la citada normativa y están subvencionados por la Junta de Castilla y León».

El **OF/47/02** se abrió al conocer directamente la falta de accesibilidad del local en que se encuentra ubicado el Consultorio Médico

de la localidad de Beberino, del término municipal de Pola de Gordón (León). Se preguntó al Ayuntamiento sobre los siguientes puntos:

«1.- Tiempo que hace que el Consultorio se encuentra en dicho local.

2.- Persona o entidad pública o privada a quien pertenece la propiedad del inmueble y en su caso, título por el que antes el Insalud y ahora la Junta de Castilla y León han venido utilizando el mismo.

3.-Si el mismo edificio sirve de sede a otros servicios públicos.

4.- Si la entrada en la que se han observado las barreras es la única con que cuenta el local o dispone de otras cuyo uso resulte menos difícil para todos los usuarios del mismo.

5.- Condiciones de accesibilidad que presenta el interior del edificio en relación con todas sus estancias, servicios y dependencias. En particular aseos que puedan ser utilizados por personas con movilidad reducida y por usuarios de sillas de ruedas.

6.- 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 nos contestó:

«a.- Que el Consultorio Médico se encuentra ubicado en el citado local desde le mes de abril de 1999.

b.- Que la propiedad del inmueble es un bien de dominio público, en concreto de servicio público de Sanidad atención primaria, adscrito por cesión de uso a la Junta de Castilla y León.

c.- Que el citado edificio es utilizado, en horario compatible, por la Junta Vecinal de Beberino, como sede y lugar de celebración de las Sesiones y Concejos.

d.- Que la entrada o acceso al local es la única existente, no disponiendo de otros accesos cuyo uso resulte menos difícil para los usuarios del mismo.

e.- Que las condiciones de accesibilidad que presenta el interior del edificio en relación con todas sus estancias, servicios y dependencias es completamente llano y con una sola altura o planta exento de escalones o alturas intermedias.

f.- Que la Junta Vecinal de Beberino obtuvo una subvención para la realización de las obras de adaptación del local y que las obras fueron ejecutadas en su día por el Ayuntamiento por el sistema de administración, utilizando el personal y medios materiales propios del Ayuntamiento de La Pola de Gordón».

Del mismo modo, el expediente **OF/48/02** se inició al conocer la habilitación de un local destinado a consultorio médico y otros servicios municipales en la localidad de Crémenes (León).

Efectivamente, el informe remitido dio razón de las obras que se estaban realizando en el antiguo edificio de la Casa Cuartel de Crémenes con el fin de rehabilitar y dedicarlo a servicios varios. Indicando al respecto:

- «1.- Que el edificio servirá de sede a servicios públicos.*
- 2.- Que tanto la entrada principal como la entrada posterior, cuentan con rampas de acceso que facilitan a personal con minusvalías.*
- 3.- Que la planta baja del edificio se dotará con aseos para minusválidos y pasillos con el suficiente ancho para movilidad de una silla de ruedas, según consta en el proyecto.*
- 4.- Que este Ayuntamiento sí 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.*

En cualquier caso, la redacción y visado del proyecto de ejecución, es anterior a la entrada en vigor de la Ley de accesibilidad de minusválidos, no descuidando por ello este Ayuntamiento, y en la medida de sus posibilidades, el llevar a cabo las obras necesarias,

con el fin de adaptar, lo mejor posible, el citado edificio a la mencionada Ley».

1.1.4. Centros de mayores

No es extraño observar locales y pisos destinados a actividades de ocio para las personas de la tercera edad (sobre todo si se trata de edificaciones con cierta antigüedad) cuya utilización resulta problemática para quienes las frecuentan, sin que las entidades o personas a quienes corresponde su gestión se planteen llevar a cabo cambios de estructura o traslado a otro lugar. Son los centros de mayores, hogar del pensionista, casinos, etc. De tal modo que hemos oído a miembros del citado colectivo decir que, ante las dificultades causadas su progresiva pérdida de movilidad han dejado de subir al piso superior, donde se desarrollaban determinadas actividades, conformándose con lo que pueden tener más fácilmente accesible aunque no sea lo que les gustaría.

Puede que por la misma razón en un determinado momento tengan que dejar de asistir, con lo que la situación de reclusión en su propia casa y automarginación, se prolongue indefinidamente. Suele ser frecuente que estas situaciones se reciban por las personas mayores como imponderables y consecuencias lógicas del envejecimiento, siendo mas bien extraordinarios los casos en que alguien se atreve a reclamar e insistir que se eliminen los obstáculos que les impiden seguir participando en la vida de la comunidad mientras se lo permitan sus facultades.

Por ello el Procurador del Común de Castilla y León permanece atento a los edificios e instalaciones de esta índole, actuando también de oficio, aunque no se hayan formulado quejas.

Así, en el caso del expediente **OF/92/02** nos dirigimos al Ayuntamiento de Villaquejida (León), al observar que las instalaciones con que cuenta ese Ayuntamiento en la carretera N. 630, destinadas, entre otras actividades culturales y sociales a lo que parece ser esparcimiento de las personas mayores, no reúne las condiciones de accesibilidad arquitectónica que son exigibles a los edificios de uso público.

Sometido a la consideración del Ayuntamiento el cuestionario de preguntas sobre la accesibilidad interior y exterior del local, el informe remitido no desmintió la situación de hecho ya expuesta.

«1.- La referida edificación comenzó a construirse en febrero de 1992, desarrollándose en 5 fases, la última de las cuales finalizó en el mes de septiembre de 1996.

2.- El edificio consta de dos plantas y está dotado de dos entradas desde la vía pública: una, desde la calle de situación –c/ Carretera, nº 49-, accediéndose al interior a través de una escalera de un solo peldaño. La otra entrada puede efectuarse por la zona ajardinada de la construcción, desde la C/ San Juan, que cuenta con un acceso con un peldaño y otro con rampa. La planta baja se comunica con la primera a través de una escalera de varios peldaños.

3.- Las dependencias ubicadas en el bajo son seis, distribuidas del siguiente modo: dos aseos; tres cuartos, utilizados actualmente por correos, por la asociación Hogar del Pensionista “El Cristo” de Villaquejida y el último por la Asociación de Mujeres del Municipio, y un gran salón (98 m²), que es usado tanto por personas mayores, como por jóvenes o niños, dependiendo de las diferentes actividades que se desarrollen. Los accesos entre estas dependencias se realizan sin ningún obstáculo o barrera.

4.- La planta primera cuenta con otro salón muy amplio y una habitación. En la citada sala, de 121 m², se llevan a cabo diversas actividades, ya sean promovidas por el Ayuntamiento, por las citadas asociaciones, por organismos públicos e incluso por personas privadas, tales como: talleres de teatro y escuelas deportivas para niños; aulas de deporte y salud; charlas informativas; actuaciones musicales; exposiciones artísticas; etc. En el otro habitáculo citado se ubica la biblioteca municipal. Entre éste y el anteriormente referido tampoco existen problemas de acceso.

En definitiva, la única barrera arquitectónica preocupante del edificio la constituye la escalera que comunica las dos plantas del mismo, sin olvidar que las personas mayores o con problemas de movilidad disponen de todo el piso primero al que, como queda

dicho, se puede acceder fácilmente a través de la rampa construida con esta finalidad en el jardín del recinto».

En el expediente OF/8/03 tuvo como objeto el centro “Concha Regojo” de Fermoselle (Zamora), si bien hasta el momento no nos consta el hecho de que ninguna persona haya dejado de frecuentar dicho centro por la imposibilidad de subir las escaleras que es necesario salvar hasta llegar a sus dependencias principales, es de todos conocida la práctica progresiva de la eliminación de las barreras arquitectónicas, en cumplimiento (si bien no siempre puntual y completo) de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, que ya cuenta con más de cuatro años de vigencia.

Se recordó al Ayuntamiento que este tipo de centros proporcionan a las personas mayores, además de esparcimiento, comunicación con sus semejantes, participación en la vida social y política, mantenimiento de una vida activa en una etapa de la existencia en que uno de los mayores riesgos es el de la automarginación. A evitarlo se destinan contingentes importantes de medios materiales y personales por parte de los Servicios Sociales de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que es de la máxima trascendencia no frustrar estos objetivos.

En este caso la respuesta del Ayuntamiento fue:

«Contestando al escrito de referencia, informándoles que el local conocido como La Capilla se cedió a la Junta de Castilla y León para Club de Jubilados; lo acondicionaron en su día, sin la

intervención de este Ayuntamiento y si bien mantenemos la titularidad en lo que a propiedad se refiere, durante 20 años debe destinarse por la Junta a estos fines. Las obras de acondicionamiento datan de unos diez años».

Es uno de los casos en los que debemos recordar la necesidad urgente de proceder a realizar las obras necesarias o bien recomendar el cambio de ubicación del centro.

1.1.5. Edificios públicos

En el ámbito de actuaciones que han estado motivadas por la observación directa de los problemas de accesibilidad en edificios públicos se encuentra el expediente **OF/18/02**.

Si bien la aplicación de las medidas necesarias para ir logrando un entorno acogedor que no discrimine a ningún grupo de ciudadanos a la hora de ejercitar derechos que a todos reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León -como participar en los bienes y servicios de la colectividad- es algo que está en la mente de todos y sobre todo en la de los profesionales de la construcción, no cabe la menor duda de que hay espacios y edificios que en este sentido pueden ser calificados de emblemáticos o que de alguna manera dan, frente al sentir general, la medida del respeto que sus constructores, dueños o usuarios sienten por la legalidad aludida.

En este sentido la actuación de oficio citada tuvo por objeto las barreras arquitectónicas en la sede del Colegio de Arquitectos de Segovia C/ Marqués del Arco, 5. Se pidió información sobre:

«Proyectos que en un futuro inmediato tiene el Colegio de Arquitectos con relación a dotar el edificio de las condiciones necesarias para el cumplimiento de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León. Ya que, a pesar de lo dilatado del plazo establecido por la citada Ley para la adaptación de los edificios de acceso al público de titularidad privada, proceder inmediatamente a su adecuación a la misma vendría a acelerar el uso normalizado de sus instalaciones para los ciudadanos con problemas de movilidad y resultaría significativo de cara a generar general confianza por parte de este colectivo».

Contestación del Colegio Oficial de Arquitectos:

«Con motivo de la carta recibida de VE, con fecha 1 de abril del presente año, en la que solicita información sobre las medidas adoptadas por la actual Junta Directiva del Colegio de Arquitectos para adecuar la Sede Colegial al contenido de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, le comunico que:

En la actualidad el Colegio está estudiando diversas soluciones para adaptar su sede a las prescripciones que se desprenden tanto de la Ley citada como del Reglamento que la desarrolla, de

reciente entrada en vigor. La solución, de la cual tendrá noticias, se complica extraordinariamente por estar el edificio catalogado y protegido urbanísticamente por su valor arquitectónico.

No obstante existe actualmente un acceso al espacio público del Colegio que sí es accesible para personas con minusvalías físicas, aunque no es, naturalmente, el principal.

Agradezco sinceramente la preocupación de la institución que VE preside por evitar la discriminación que pudiera producir el incumplimiento de la legislación y la normativa vigente sobre la materia».

El anterior supuesto es un ejemplo de lo que es un problema frecuente en los edificios de titularidad pública o utilizados para la prestación de servicios públicos: que dichos inmuebles o bien forman parte del patrimonio histórico-artístico o al menos gozan de algunas medidas de protección por razones urbanísticas o arquitectónicas. Habiendo estado anteriormente destinados a otros fines y operado un cambio de uso, su adaptación para ser practicables por los ciudadanos no ha sido posible más que relativamente.

De aquí la incompatibilidad de las normas protectoras de dichos edificios con las normas sobre accesibilidad y las justas protestas de los ciudadanos que denuncian el hecho de que los edificios públicos no solamente son los menos accesibles hoy, sino los que más difícilmente serán adaptados al cumplirse el plazo previsto en la Ley 3/98, de

Accesibilidad de Castilla y León. En numerosos casos, las administraciones públicas no tendrán otra opción que plantearse el cambio de sedes, nuevas construcciones, etc.

Es lo que comenzamos a observar en relación con las sedes de las Diputaciones provinciales y casas consistoriales de algunas localidades, que se están reservando solo para ciertos actos, como lugares emblemáticos, trasladándose los servicios públicos a edificios modernos.

El expediente **OF/34/02** se refería a las barreras arquitectónicas se observadas en la Casa Consistorial de Villamanín (León) en el acceso desde la vía pública.

El Ayuntamiento de Villamanín no tuvo a bien dar respuesta a nuestros varios requerimientos.

Las sedes de los órganos judiciales, en relación con su impracticabilidad por parte de muchos ciudadanos con problemas de movilidad, así como la ausencia de medios para que puedan informarse los usuarios que padecen discapacidad visual y auditiva, vienen siendo motivo reiterado de quejas, así como de actuaciones de oficio.

En el anterior informe del año 2001 se dio cuenta de las malas condiciones de accesibilidad de la sede recién inaugurada del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Soria, lo que dio lugar al expediente **OF/138/01**, recibiendo un informe del Juez Decano de Soria en el que se ponían de manifiesto las deficientes condiciones en general de todos los

edificios judiciales de Soria. Por ello estimamos necesario abrir una actuación de oficio de ámbito más amplio, ya que la situación se suponía que era similar en todas las provincias.

Resulta evidente la discriminación que supone para las personas que padecen discapacidad física a causa de trastornos en su movilidad y que frecuentemente dependen de alguna ayuda técnica, como sillas de ruedas, para desplazarse, el hecho de ver impedido el ejercicio de su libertad personal a la hora de utilizar los servicios que presta la Administración de Justicia o de acceder a las actuaciones judiciales que les afectan.

Sin duda estas razones han motivado la aprobación por el Congreso de los Diputados de la Proposición no de Ley sobre la “Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia”, en la cual se prevé, como una de las medidas de salvaguarda de estos derechos cuando se trata de personas con discapacidad, que los edificios judiciales deberán de estar provistos de aquellos servicios auxiliares que faciliten el acceso y la estancia en los mismos.

Lo anterior, juntamente con el hecho de contar en todas las Comunidades Autónomas con una normativa especial sobre accesibilidad, requeriría un planteamiento de esta cuestión de modo que todas aquellas obras que sean acometidas en los edificios judiciales a fin de lograr una mejora en la funcionalidad y habitabilidad de los mismo, incluyan normalmente el acceso fácil y en igualdad de condiciones para todos.

Dando por supuesto que no debería de entrañar ninguna duda esta exigencia en cuanto a los proyectos de obra de los edificios de nueva construcción.

Por todo ello, esta institución consideró necesario abrir expediente de oficio, registrado con el número **OF/08-114/02**. En dicha actuación se consideró necesario interesar a la Gerencia de Justicia los siguientes datos:

«1. Datos que conoce sobre el número de inmuebles destinados a sede de Juzgados y Tribunales que al presente se hallan en construcción en Castilla y León.

2. Sedes que se encuentran en proceso de remodelación.

3. Control de los proyectos de obra que, en relación con la cuestión que nos ocupa, se lleva a cabo por parte de los órganos competentes respecto de las futuras obras, tanto de construcción como de remodelación, ampliación y mejora.

4. De modo especial, los anteriores aspectos en lo que se refiere a la sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que en estos momentos está siendo objeto de determinadas obras. Así como sedes de todos los órganos judiciales en la ciudad de Soria».

Contestación:

«1º.- Que los edificios judiciales que en estos momentos se encuentran en construcción son:

Nuevo Edificio de Juzgados de Ávila

Nuevo Edificio de Juzgados de Arévalo

Nuevo Edificio de Juzgados de Burgos

Se señala que esta Gerencia desarrolla su competencia en las provincias de Ávila, Burgos, Segovia y Soria.

En el resto de las provincias de Castilla y León son competencia de la Gerencia de Valladolid, desconociendo la Gerencia de Burgos los edificios judiciales que están construyendo en ellas.

2º.- Que dentro del ámbito territorial de esta Gerencia no existe ninguna sede que se encuentre en proceso de remodelación.

3º.- Que el control de los proyectos de obra, tanto de nueva construcción, como de remodelación, ampliación y mejora de las sedes judiciales, para que se cumpla la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas y accesibilidad a las sedes judiciales, se efectúa por los Servicios Centrales del Ministerio de Justicia, a través de la Subdirección General de Obras y Patrimonio.

4º.- a.- Actualmente en la sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos, se están realizando obras menores que no afectan a la accesibilidad del edificio.

A este respecto señalar que en el año 1999, se creo una rampa de acceso a la planta baja del Palacio de Justicia donde se ubican 4 juzgados de instrucción, 1 de instancia, 2 de lo penal, el servicio común de notificaciones y embargos y 4 salas de vistas.

Por último señalar que se tiene prevista la remodelación total del edificio, donde, por supuesto, se cumplirán con la normativa establecida al respecto.

b.- En Soria existen dos sedes judiciales, el Palacio de Justicia, donde en el año 200 se creó una rampa de acceso interior y el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 3, donde asimismo se creó una rampa de acceso al mismo ubicado en la planta baja».

Nos encontramos a la espera de informes más completos procedentes de la Gerencia de Justicia de Valladolid, así como de la Subdirección General de Infraestructuras y Patrimonio del Ministerio de Justicia sobre la situación en Castilla y León.

Por otra parte, hemos hecho observar al principio del epígrafe la circunstancia de que los edificios públicos suelen ser los que más dificultades ofrecen a la hora de eliminar barreras e incorporar elementos que son objeto general de reclamación por parte de los ciudadanos que tienen dificultad para moverse o para comunicarse. El cambio de uso de antiguos palacios, conventos o fortalezas militares destinados a funciones administrativas suele ser el origen de la dificultad.

En el supuesto que a continuación nos ocupa y que dio lugar al expediente **OF/51/02** se trataba del inmueble ocupado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para instalación de la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades, en c/ López de Vega, nº 1 de León.

El Procurador del Común tuvo noticia de las circunstancias (cuando menos dudosamente dignas para los pacientes) en que algunos reconocimientos se estaban llevando a cabo en dichas dependencias, lo que fue corroborado al contemplar las condiciones arquitectónicas del edificio, totalmente adversas para el acceso al mismo del tipo de pacientes que constantemente frecuentan dicho lugar con objeto de que les sea determinado el grado de incapacidad laboral, psíquica o física.

Ante la necesidad de conocer cuál era la verdadera situación, así como las previsiones de futuro, la institución planteó a la Dirección Provincial del INSS las siguientes preguntas:

«1. Condiciones de accesibilidad en el interior del edificio, a todas sus instalaciones, plantas y dependencias.

2. Solución que se emplea cuando ha de comparecer una persona con graves problemas de deambulación, con muletas o silla de ruedas.

3. Titularidad por la cual ese Instituto tiene atribuido el uso del inmueble.

4. Previsiones más inmediatas que existen en orden a suprimir las barreras o bien a cambiar la ubicación de la Unidad de Valoración de Incapacidades».

El informe facilitado por la Dirección Provincial, no es aventurado afirmar que contenía una denuncia tácita de la situación:

«1.- Condiciones de accesibilidad en el interior del edificio, a todas sus instalaciones, plantas y dependencias.

La Unidad Médica del Equipo de Valoración de Incapacidades se encuentra situada en un primer piso de un edificio de siete plantas con ascensor. Se accede al edificio desde la acera tras franquear un primer desnivel de unos 8 cm., que nos va a situar en un primer rellano de escalera con una puerta de cristal que está normalmente abierta y tras la cual hay seis escalones de subida que nos van a situar en el hall de entrada, donde se encuentran los buzones, la portería, el acceso al ascensor y el comienzo de las escaleras principales. El ascensor es pequeño con una abertura máxima de puertas de unos 70 cm., y el número de escalones para llegar al primer piso es de unos 17, con un ancho de escalera generoso de 120 cm.

Una vez situados en el primer piso no existe ningún tipo de barrera arquitectónica al estar situadas todas las dependencias de la Unidad Médica al mismo nivel con espacios de tránsito suficientemente amplios. Se dispone de aseos independientes para hombres y mujeres, pero no se dispone de aseo para minusválidos.

2.- Solución que se emplea cuando ha de comparecer una persona con graves problemas de deambulación, con muletas o silla de ruedas.

La situación arquitectónica descrita impide claramente el acceso de minusválidos y discapacitados a la Unidad Médica teniendo que soportar situaciones de tener que consultar a los pacientes en el propio rellano de acceso al portal, sin posibilidad de explorar al paciente y por supuesto sin salvaguardar el principio de intimidad, al estar entrando personas constantemente, por otra parte y cuando la situación lo permite, entre familiares y funcionarios de la propia Unidad, se sube al paciente.

3.- Titularidad por la cual ese Instituto tiene atribuido el uso del inmueble.

El inmueble se ha utilizado siempre en régimen de alquiler.

4.- Previsiones más inmediatas que existen en orden a suprimir las barreras o bien a cambiar la ubicación de la Unidad de Valoración de Incapacidades.

Esta previsto que a medio plazo (2 o 3 años) la Dirección Provincial de la Tesorería de la Seguridad Social se traslade a su nueva sede provincial, hoy en construcción, en cuyo momento la Unidad de Valoración podrá ubicarse en el edificio de esta Dirección Provincial, en Avda. de la Facultad, nº 1».

Al tratarse de un órgano de la administración estatal, la cuestión escapaba a las competencias de la institución del Procurador del Común, por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 1.3 de la Ley 2/1994, de 9

de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León y de la STC de 12 de julio de 1988, decidimos exponer el problema al Delegado de Gobierno de Castilla y León en los siguientes términos:

«Por todo ello, he considerado de urgencia hacer constar ante VE mi gran preocupación por lo que no solamente supone efectos perjudiciales para los pacientes, al no ser trasladados a la planta, como consecuencia de reconocimientos incompletos e inadecuados por lo insólito del lugar y de los medios, sino que en el mejor de los casos éstos ven lesionado el derecho a la intimidad, a la libertad y a la dignidad personal. Lo que resulta totalmente inadmisibile ante los medios de los que en este momento se dispone en las sociedades civilizadas.

La situación aludida provoca de inmediato un escandaloso contraste con los preceptos constitucionales que hacen referencia a los principios de igualdad ante la ley, la dignidad, libertad, acceso a los servicios públicos y otros. Así como con la obligación de los poderes públicos de amparar de modo especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos, a que se refiere el art. 49.

La cuestión planteada escapa de las competencias estrictas que confieren a esta institución el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley

11/2001, de 22 de noviembre, por no referirse directamente a la actuación de la Administración Regional ni de los Entes Locales de Castilla y León. No obstante, al amparo de las facultades que me confiere el art. 1.3 de la referida Ley y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988 -que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León para solicitar información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma- he resuelto solicitar a VE la información precisa para determinar plenamente la fundamentación o no de esta actuación iniciada de oficio y su remisión, en caso positivo, al Defensor del Pueblo.

En virtud de lo expuesto, le agradecería que me informase en el plazo de dos meses sobre la cuestión planteada. Es decir:

1) Reclamaciones de las que ha tenido noticia esa Delegación del Gobierno fundadas en el motivo que nos ocupa y si conoce la valoración que en su caso han merecido en orden a plantearse seriamente la reubicación de la Unidad de Valoración citada.

2) Teniendo en cuenta la antigüedad del edificio y lo prolongado del tiempo de uso del mismo por parte del INSS, si conoce que en algún momento se haya propuesto a la propiedad del inmueble la colocación de una plataforma salvaescaleras, modificación de estructuras u otras soluciones.

3) Qué motivos entiende VE que concurren en el supuesto que nos ocupa para prolongar una situación que infringe desde un principio los arts. 58 y ss de la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social del Minusválido y ahora la Ley 3/98, de 24 de junio, de Castilla y León en su totalidad».

Transcribimos literalmente la respuesta de la Delegación del Gobierno:

*«En contestación a su escrito de fecha 12 de noviembre de 2002 referencia **OF/51/02** relativo a las condiciones de trabajo de la Unidad Médica del equipo de valoración de incapacidad de León sita en la c/ López de Vega, nº 1 y una vez recabada la oportuna información Dirección Provincial del INSS de León, me complace comunicarle lo siguiente:*

Las quejas presentadas en torno al citado asunto son dos, una en el año 1997 y otra a la que esa institución hace referencia en el escrito de solicitud de informe, y a la que ya ha dado respuesta la propia Dirección Provincial del INSS.

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».

1.1.6. Locales comerciales

La observación de la realidad cotidiana, en cuestiones que interesan a la institución por afectar a los derechos de los ciudadanos que sufren cualquier tipo de discapacidad, haya sido o no motivo de queja, dio lugar al expediente de oficio **OF/39/02** en relación con un problema de barreras que siempre es mencionado en las quejas formuladas por el colectivo de los discapacitados: la falta de acceso adecuado a los locales comerciales, establecimientos de hostelería y otros ubicados en los bajos de los edificios.

Esto nos lleva a recordar los principios generales establecidos en el art. 4 por el Decreto 217/01, de 30 de agosto, por el cual se aprobó el Reglamento a la Ley de Accesibilidad:

“1.- Las áreas de uso público, tanto exteriores como interiores, de los edificios, establecimientos e instalaciones de nueva construcción, incluidas las ampliaciones de nueva planta, deberán ser accesibles, conforme a los requerimientos funcionales y dimensionales mínimos que se establecen en el Anexo II de este Reglamento.

2.- Las áreas de uso público, tanto exteriores como interiores, de los edificios, establecimientos e instalaciones existentes deberán

hacerse accesibles cuando se realice una reforma total o parcial, ampliación o adaptación que suponga la creación de nuevos espacios, la redistribución de los mismos o su cambio de uso, adecuándose a las exigencias de esta norma aquellos espacios o elementos afectados, siempre que cumpla con las especificaciones de convertibilidad del apartado siguiente.”

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Peñafiel sobre la existencia de barreras en el acceso desde la vía pública a varios de los locales comerciales abiertos en la calle denominada “Derecha al Coso” de dicha localidad, preguntando sobre los siguientes aspectos:

«1) Fecha de las respectivas licencias urbanísticas.

2) Grado de afectación de los correspondientes proyectos técnicos por la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

4) Observaciones que en su caso se hicieron por parte de los técnicos municipales sobre la aplicación de la citada Ley 3/98 a dichos proyectos.

5) Si la obra se ajustó al proyecto y, en caso contrario, modo en que actuaron los servicios municipales de inspección».

Respuesta del Ayuntamiento:

«Según informe emitido por el Arquitecto Municipal, todos los proyectos técnicos de dichos locales son anteriores al 4 de

Diciembre de 2001, fecha en la que se hace vigente el Reglamento aprobado mediante Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que desarrolla la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras en cuya Disposición Final cuarta, queda encomendada la materialización en parámetros de aplicación directa al Reglamento de desarrollo citado anteriormente».

El expediente **OF/75/02**. Nos referimos en esta ocasión a un restaurante recientemente inaugurado en León. El caso resulta tanto más notable cuanto que se trata de una zona que, por lo reciente de sus construcciones, debería ser objeto de especial atención con objeto de evitar que se sigan perpetuando situaciones de discriminación e injusticia para un grupo numeroso de ciudadanos, con infracción de una normativa que trata de mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Transcribimos a continuación el informe remitido por el Ayuntamiento:

«El proyecto de acondicionamiento que se aporta al referido expediente con fecha 20-3-2002, se plantea como ampliación de superficie del local existente con anterioridad, comprobándose que en líneas generales y salvo el pequeño desnivel localizado en el acceso, dicho proyecto se ajusta a las condiciones establecidas en el Reglamento de accesibilidad y supresión de barreras. Sobre dicha cuestión conviene señalar que el referido desnivel (que por otra parte ya existía en el anterior establecimiento), viene a

representar una diferencia de cota entre 7 y 11 cm, situación esta que supondría para su solución una actuación directa sobre la estructura del edificio correspondiente al hecho de la planta sótano a fin de rebajar su sección, habiéndose considerado por esta sección tanto en la tramitación del requerido proyecto como en la correspondiente a la apertura del establecimiento, que con la incidencia que se plantea sobre la estructura del edificio, se estaba en condiciones de aplicar las excepciones que el citado Reglamento establece en su art. 4, apartado 3.1.c precisamente para poder contemplar estos recintos como no convertibles a efectos de la aplicación de determinadas actuaciones sobre los mismos».

Del mismo modo se ha de valorar el informe remitido por el Ayuntamiento de León en relación con el **OF/74/02** sobre la circunstancia de que en determinada calle de esta ciudad, se da la circunstancia de que algunos de los portales cumplen con la normativa sobre accesibilidad, en tanto que existen otros (portales y entrada a establecimiento mercantil) que ofrecen dificultades para su uso. Por otra parte, varios locales, aún pendientes de acondicionar para su respectivo destino, cuentan con barreras, no de envergadura pero sí suficientes para impedir el acceso cómodo de personas que han de ayudarse de muletas, bastones y en particular de silla de ruedas.

El informe del Ayuntamiento de León fue el siguiente:

«Todos los inmuebles que han sido objeto de inspección y concesión de la licencia de primera utilización, cumplen con lo establecido en el RD 556/1998, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas de accesibilidad en los edificios. Ello se corresponde con los portales 22, 28 y 30, pertenecientes a un inmueble todavía en construcción (...).

Los portales números 24 y 26 pertenecen al inmueble con número de expediente (...). Debido a que la entrada en vigor de la ordenanza reguladora de la tramitación de las licencias de primera utilización fue en enero de 1998, esta obra no estuvo sujeta a dicha inspección.

En cuanto al local (...), se trata de un local destinado a uso público cuya superficie correspondiente a este fin es menor que la establecida en la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras en Castilla y León, donde indica que solo es necesario a partir de 200 m² de superficie destinada al público, cuando en el establecimiento que nos ocupa es de 69,95 m².»

Ciertamente que el Reglamento a la Ley de Accesibilidad (Decreto 217/2001, de 30 de agosto) ha sido cicatero con la aplicación de sus disposiciones en relación con las dimensiones de los locales, ya que cuando se trata de una superficie entre 200 y 500 m² únicamente es obligatorio tener itinerario practicable y un aseo practicable. Si miden más de 500 m²

han de tener adaptado el itinerario, aparcamiento, aseos y vestuarios de personal.

Tratándose de bares, restaurantes y similares, si su superficie es entre 100 y 200 m², únicamente se exige que tengan itinerario y un aseo practicables. Si miden más de 200 m² han de tener itinerario, aparcamiento, un aseo, servicios e instalaciones adaptados.

1.2. Barreras Urbanísticas

1.2.1. Calles

Las actuaciones urbanísticas han seguido siendo un punto de interés para la institución del Procurador del Común, desde la cual se envían listados de vías públicas necesitadas de revisión a las Corporaciones Locales, como el **OF/66/02**.

Las dificultades para el tránsito de las personas discapacitadas se producen sobre todo en zonas cuya estructura urbanística ya cuenta con algunos años de vida.

En este sentido es importante la vigilancia que mantiene la institución con ocasión del soterramiento del cableado, instalación de gas, etc., para sugerir que se aproveche la coyuntura al tener que sustituir el pavimento, a fin de que con el nuevo se eliminen los obstáculos.

Así el expediente **OF/115/02** se inició como consecuencia del anuncio de la instalación de gas en la localidad de Valencia de Don Juan (León). En relación con ello se recordaron anteriores actuaciones en este

sentido. En concreto nuestra comunicación de 16 de agosto de 2001 interesándonos por varios aspectos relacionados con la distribución y suministro de gas natural que la empresa Gas Natural Castilla y León tenía prevista en esa localidad, a fin de indicar por nuestra parte, como venimos haciendo desde los comienzos de la institución, la conveniencia de que las obras correspondientes propiciaran la ocasión de facilitar la accesibilidad de calles y plazas en beneficio de los vecinos que padecen limitaciones de movilidad con la necesidad de utilizar ayudas técnicas, como muletas o sillas de ruedas.

Según respuesta del Ayuntamiento de 5 de septiembre de 2001, con reg. de salida nº 582, supimos que, si bien existía conocimiento de que dicha empresa tenía intención de efectuar un ramal para suministrar gas canalizado a dicha población, no se había iniciado en tal fecha actuación alguna en este sentido, por lo que no era posible determinar el espacio del término municipal afectado ni se había concluido convenio alguno referido a dicha obra.

Recientemente hemos tenido conocimiento del próximo comienzo de las obras de canalización y de la firma del convenio del Ayuntamiento con la antedicha empresa sobre los compromisos de ambas partes en torno a las condiciones de las futuras instalaciones.

Los datos enviados por el Ayuntamiento son los siguientes:

“Efectivamente, se trata de una instalación provisional que se ubicará en la zona izquierda del Camino del Vergel de esta

localidad, a la altura de la Urbanización La Muela y que se prevé pueda suministrarse gas natural, primero al Polígono Industrial “El Tesoro” y posteriormente a toda la ciudad, comenzando por el cuadrante Avda. Rey Juan Carlos-C/ Carlos Pinilla-C/ Alonso Castrillo-Avda. Asturias.

En su momento se solicitarán las correspondientes licencias y se podrá conocer más detalle. Los técnicos han introducido correcciones para evitar que introducirlo en zona urbanizada del Polígono Industrial suponga tener que levantar calles, de momento”.

A dicho informe se adjuntó copia del convenio celebrado el 6-11-02 entre el Ayuntamiento y la empresa “Gas Castilla y León” en cuyo texto no se recoge, entre los compromisos contraídos por las partes, ninguna previsión en relación con la accesibilidad urbanística.

1.2.2. Aparcamientos

El Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, en su art. 5., Aparcamientos, dice textualmente:

“1.- En los edificios, establecimientos o instalaciones que dispongan de aparcamiento público, se reservarán permanentemente y tan cerca como sea posible de los accesos peatonales, plazas para vehículos ligeros que transporten o conduzcan personas en situación

de discapacidad con movilidad reducida y estén en posesión de la tarjeta de estacionamiento.

2.- El número de plazas reservadas será, al menos, una por cada cuarenta o fracción adicional. Cuando el número de plazas alcance a diez, se reservará como mínimo una.

3.- Las plazas de aparcamiento reservadas se compondrán de un área de plaza y un área de acercamiento”.

Artículo 35. Aparcamientos

“Los aparcamientos reservados para vehículos con personas con movilidad reducida, se ajustarán a las especificaciones establecidas en el art. 5 del presente Reglamento. El área de acercamiento, además, deberá encontrarse libre de obstáculos y fuera de cualquier zona de circulación o maniobra de vehículos”.

No obstante por parte de la institución se sigue constatando que el número de aparcamientos es muy inferior al establecido. Pero, sobre todo, que dichas plazas constituyen un lugar particularmente cómodo para que estacionen su vehículo determinados conductores poco respetuosos con las ordenanzas municipales y absolutamente nada solidarios con sus conciudadanos.

El expediente **OF/25/02** se abrió para hacer observar al Ayuntamiento de León la problemática que supone para las personas con movilidad reducida cubrir largas distancias con muletas o no hallar lugar

idóneo para instalar la silla de ruedas en el aparcamiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

Por otro lado, durante los últimos meses hemos observado de nuevo la ocupación de dichos aparcamientos por vehículos que no exhibían autorización, de modo casi permanente. Ello a pesar de haber entrado en funcionamiento recientemente un aparcamiento subterráneo a 100 metros de distancia.

1.3. Barreras en el transporte

1.3.1. Autobuses

Al igual que en años anteriores se ha tramitado una actuación de oficio, **OF/52/02**, sobre el transporte adaptado para personas con discapacidad física.

Las quejas formuladas conducen a pensar que las necesidades en este sentido son acuciantes y no puestas de manifiesto con la suficiente contundencia por parte de los perjudicados, salvo en el caso del expediente de queja **Q/1601/01** que se describe en el capítulo correspondiente de este informe.

Las necesidades urbanísticas hacen que los centros comerciales, sanitarios, institutos y universidades, polígonos industriales, se ubiquen en la periferia de las ciudades, adonde los discapacitados que no pueden conducir, y son muchos, no pueden llegar.

El transporte colectivo, si no está adaptado, resulta imposible de utilizar, o bien solamente es utilizable con la compañía de otras personas, lo cual implica dependencia. Y esta dependencia genera ansiedad, lo que acaba conduciendo al minusválido al absentismo.

La institución planteó ante el Ayuntamiento de León esta circunstancia al contar este municipio con autobuses adaptados en las líneas 1, 4 y 6 desde hacía algún tiempo y haber tenido noticia de la puesta en servicio de nuevos vehículos, pero no de las características de los mismos.

La Concejalía de transporte informó de que hacía tres meses se habían presentado, efectivamente, nuevos autobuses, los cuales incorporaban piso bajo basculante y rampa de acceso, siendo ya diez los autobuses adaptados en el total de la flota.

1.3.2. Taxi

En el año 2001 la actuación de oficio **OF/61/01**, sobre este medio de transporte, dio como resultado el conocimiento de datos que pusieron de manifiesto el número insuficiente de este tipo de vehículos en Castilla y León.

La Ley 3/98, de 24 de junio, LASBS de Castilla y León, establece en su art. 21.3: “En todas las ciudades con población superior a 20.000 habitantes, existirá al menos un taxi o vehículo adaptado a las condiciones de las personas con discapacidad permanente”.

El Reglamento, en su art. 42, dispone que “el número de estos vehículos aumentará en uno por cada fracción de 15.000 habitantes”.

En el expediente **OF/52/02**, el Ayuntamiento de León nos puso al corriente de que el mencionado servicio seguía realizándose por los dos vehículos que en su día se implantaron. Y que por otra parte ni se habían detectado hasta la fecha irregularidades de ningún tipo ni se había producido ninguna reclamación de parte de los usuarios. No obstante, por la Concejalía de transportes se estaban elaborando nuevas ordenanzas para la mejor prestación del servicio del taxi en general.

No obstante, ante los contactos mantenidos por el Procurador del Común con el colectivo afectado, y tras conocer que uno de los eurotaxis había dejado de funcionar definitivamente, se hizo saber al Ayuntamiento las dificultades para contar con uno de estos vehículos, sobre todo por las noches y en fin de semana.

La respuesta de la Concejalía de transportes, fue la siguiente:

«En relación con su expediente anteriormente referenciado, paso a informarle de que esta concejalía se ha puesto en contacto con las personas responsables solicitando información para la renovación del Convenio Once-Insero con el Ayuntamiento de León, habiendo recibido la documentación cuya copia se acompaña a la presente.

Una vez recibida esta documentación, este concejal procedió a celebrar una reunión con los responsables de las asociaciones de

taxistas de nuestra unidad, haciéndoles ver la necesidad de que nuevos profesionales se incorporasen a este convenio para suplir la insuficiencia que en la actualidad existe en cuanto a taxis adaptados o personas con minusvalías en su movilidad.

Tras la citada reunión, y tras sondear la opinión de los taxistas leoneses, por parte de sus representantes, se ha detectado la posibilidad de que soliciten la incorporación a dicho convenio entre cuatro y cinco nuevos taxistas, encontrándonos en el momento presente en la recogida de documentación por esta Concejalía de transportes a fin de tramitar las solicitudes con carácter inmediato.

Finalmente, quisiera hacer constar para su información que la Concejalía de Transportes del Ayuntamiento de León presentó dos nuevos autobuses urbanos el pasado mes de septiembre, los cuales incorporan piso bajo basculante y rampa de acceso para minusválidos, siendo ya diez los autobuses adaptados existentes en nuestra flota.

Igualmente, y con intención de seguir trabajando en la eliminación de barreras en el año 2003, está prevista la incorporación de cuatro nuevos autobuses, dotados de rampa de acceso para minusválidos».

2. Empleo

En los últimos años ha descendido el número de quejas relacionadas con el derecho al trabajo.

En este sentido es fácil comprobar que se está incrementando el número de contrataciones. En parte por la actividad de mediación de las asociaciones, pero también por las subvenciones destinadas a las entidades locales en desarrollo del Plan Regional de Empleo. Actuaciones llevadas a cabo dentro del Proyecto Equal, etc.

Los datos consultados, al tiempo que indican un incremento en la ocupación de la población discapacitada, revelan dos características constantes: la precariedad y baja cualificación.

El análisis de la realidad nos lleva a la conclusión que el fallo está sobre todo en las dificultades que encuentran los discapacitados para acceder a una formación suficiente y adecuada a sus capacidades.

No cabe duda de que estas dificultades proceden de la falta de comunicación con el entorno que padecen los ciegos y los sordos, de las barreras arquitectónicas y del transporte para los minusválidos físicos.

Mediante la actuación de oficio **OF/112/02** la institución trató de recabar, como punto de partida, algunos datos en relación con las medidas adoptadas por parte de la Junta de Castilla y León. Se consultó a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo sobre lo siguiente:

«1) Cursos de formación que durante el periodo 2001-2002 ha organizado y celebrado la Junta de Castilla y León:

a) Número de cursos.

b) Materias impartidas.

c) Número de alumnos inscritos.

d) Número de alumnos que obtuvieron la cualificación prevista.

e) Edades de los participantes.

f) Nivel académico exigido.

g) Número de participantes que actualmente se encuentran aplicando en el ámbito laboral la formación adquirida.

2) Número de contrataciones de trabajadores discapacitados que se han consignado en esa Consejería durante el año 2002.

a) Cuantos se han formalizado por la Administración Local y cuantos en el ámbito de la empresa privada.

b) Tipo de contratos celebrados en cada caso».

Con la siguiente respuesta:

«Respecto a la información solicitada en el primer punto de su escrito, he de comunicarle que la Dirección General de Empleo y Formación de esta Consejería no ha realizado o concedido subvenciones para la realización de cursos de formación, dirigidos

exclusivamente a personas con discapacidad, por cuanto que la convocatoria anual de cursos de formación ocupacional va dirigida, con carácter general, a personas desempleadas, priorizando los colectivos amenazados de exclusión y trabajadores de pequeñas y medianas empresas. Las personas con discapacidad pueden optar y, en su caso, recibir formación ocupacional en alguno de los cursos programados, siendo subvencionables los gastos de personal de apoyo o refuerzo para la integración de discapacitados en los cursos programados.

Los cursos dirigidos exclusivamente a personas con discapacidad son convocados, subvencionados y gestionados por la Gerencia de Servicios Sociales.

En cuanto a lo solicitado en el segundo punto de su citado escrito, le comunico que, en el ámbito de la empresa privada, el número total de puestos de trabajo para personas con discapacidad, creados durante el presente año 2002, asciende a 448. De los puestos anteriormente mencionados, corresponde a contrataciones indefinidas un total de 377; y a contrataciones temporales corresponde un total de 71 puestos de trabajo.

En el ámbito de contrataciones realizadas por entidades locales, se han subvencionado por la referida Dirección General de Empleo y Formación y por la Gerencia de Servicios Sociales 620 trabajadores, todos ellos con contratos temporales».

3. Otros

3.1. Centros para minusválidos

Las dificultades que se enfrentan los minusválidos cuando los padres alcanzan una edad avanzada o fallecen provoca que, en muchas ocasiones, no sean ingresados en los centros más adecuados a su discapacidad.

Este problema, por cuanto conlleva de frustración para los interesados, ha sido objeto del expediente **OF/139/02**.

Sobre dicho particular, esta institución se ha dirigido a la Gerencia de Servicios Sociales solicitando la siguiente información:

«1) Número de centros asistenciales y residenciales destinados a discapacitados físicos en Castilla y León. Excluyendo aquellos que tienen otros fines, como los centros de formación o Centros Especiales de Empleo.

2) Provincias en que se encuentran.

3) Competencias que respecto de los mismos corresponden a la Junta de Castilla y León.

4) Número de centros de las mismas características destinados a discapacitados psíquicos».

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León nos remitió la siguiente información actualizada a 30 de enero de 2003:

«En contestación a su escrito de referencia **OF/139/02**, en el que solicita información acerca de los centros para personas con discapacidad física en castilla y León, le informo que actualmente se dispone de los siguientes recursos:

Residencias.

<i>LOCALIDAD</i>	<i>CENTRO</i>	<i>PLAZAS</i>
<i>Astorga (León)</i>	<i>Centro Social Las Cinco Llagas</i>	<i>40</i>
<i>Virgen del Camino (León)</i>	<i>R.D. Físicos La Casina</i>	<i>44</i>
<i>Salamanca</i>	<i>CRMF</i>	<i>98</i>

Viviendas

<i>LOCALIDAD</i>	<i>CENTRO</i>	<i>PLAZAS</i>
<i>Salamanca</i>	<i>Vivienda tutelada ASDEM</i>	<i>5</i>
<i>Segovia</i>	<i>Hogar de Minusválidos Físicos Padre Fraçois</i>	<i>8</i>

Centros de día

<i>LOCALIDAD</i>	<i>CENTRO</i>	<i>PLAZAS</i>
<i>Palencia</i>	<i>ACREMIF</i>	<i>20</i>
<i>León</i>	<i>ASPAYM</i>	<i>30</i>
<i>Salamanca</i>	<i>ASDEM</i>	<i>51</i>
<i>Valladolid</i>	<i>Centro de Día ASPEYM “Las Piedras”</i>	<i>30</i>
<i>Salamanca</i>	<i>CRMF</i>	<i>20</i>

Asimismo, los centros de atención a personas con parálisis cerebral, también pueden atender a personas con discapacidad física y/o psíquica, entre los que se encuentra Aspace León, con el cual la Gerencia de Servicios Sociales mantiene un concierto de reserva y ocupación de plazas para personas con discapacidad física.

En cuanto a las competencias de la Gerencia de Servicios Sociales con respecto a los centros de atención a personas con discapacidad física, señalar que la Constitución Española, en su Título I, Capítulo III, establece los principios rectores de la política social y económica del Estado, señalando las prestaciones a que están obligados los poderes públicos en materia de Servicios Sociales y Acción Social. Estas competencias fueron asumidas de forma exclusiva por la Comunidad de Castilla y León, conforme se establece en su Estatuto de Autonomía. La Ley 18/1988, de 28 de diciembre de 1988, de Acción Social y Servicios Sociales establece las distintas actuaciones que han de realizar las Administraciones públicas de la comunidad en el ámbito de los servicios sociales específicos, entre los que se encuentran los centros de atención a personas con discapacidad, con la participación y colaboración de las entidades privadas.

La Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, señala entre sus competencias la organización, gestión, desarrollo, control y coordinación de centros, establecimientos y programas de servicios sociales, así como el desarrollo de las actividades, actuaciones y programas establecidos en los Planes Regionales de Servicios Sociales.

Respecto de los centros, la Gerencia de Servicios Sociales tiene, entre otras funciones, la organización, gestión, desarrollo, control, coordinación e inspección de centros propios o adscritos, el control y la inspección de los centros cuya titularidad corresponda a personas o entidades públicas o privadas de carácter social, así como su autorización.

No obstante, conviene señalar que el RD 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales, señala expresamente, entre las funciones que se reserva la Administración del Estado, el establecimiento, la financiación y gestión de centros de recuperación de minusválidos físicos y centros de atención a minusválidos físicos gravemente afectados».

3.2. Comisión asesora para la accesibilidad

El expediente **OF/143/02** se inició en relación con el funcionamiento de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, creada por la Ley 3/98, de 24 de junio (LASBA) y cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto 100/2000, de 4 de mayo.

Dada la importancia que la periodicidad de sus reuniones, intervención y actuaciones de dicho órgano representan para el desarrollo de las normas que ya existen, así como para la puesta en marcha de otras

que aún deberán de ser elaboradas para la aplicación de la Ley 3/98 citada, se abrió de oficio el expediente **OF/143/02**, en el que solicitamos a la citada Comisión nos pusiera al corriente de las convocatorias y actuaciones desde la fecha de su creación.

En contestación a dicha solicitud se remitió la siguiente información:

«Según establece el art. 4º del Reglamento aprobado por Decreto 100/2000, de 4 de mayo, que regula su funcionamiento, organización y composición, la Comisión Asesora, para el cumplimiento de sus fines, se constituye por los siguientes órganos:

a)El Pleno

b)La Comisión Permanente

c)La Ponencia Técnica

Desde la publicación del Reglamento referido anteriormente, la Comisión Asesora además de reunirse en Pleno para su constitución en fecha 27 de noviembre de 2000, se ha reunido fundamentalmente en ponencia Técnica que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento, realiza los informes pertinentes sobre los asuntos a tratar. Desde su constitución, la Ponencia Técnica de la Comisión Asesora ha celebrado las siguientes sesiones:

.- Sesión de 19 de octubre de 2001.

.- Sesión de 21 de marzo de 2002.

.- Sesión de 17 de junio de 2002.

No obstante, desde esta Gerencia de Servicios Sociales, se está trabajando en la elaboración de una considerable normativa de desarrollo así como en la realización de acciones de impulso y fomento del cumplimiento de la normativa de Accesibilidad, que junto con las consultas relacionadas con la supresión de barreras, presentadas por entidades y particulares, serán presentadas en la próxima reunión de la Comisión Asesora».

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA

La preocupación por las carencias de, al menos, una parte de la población gitana, ha venido siendo una constante dentro de la atención que el Procurador del Común dispensa a los grupos desfavorecidos de la comunidad autónoma.

En la búsqueda de la igualdad de derechos para todos los ciudadanos existe un grupo de personas pertenecientes a la comunidad gitana de Castilla y León que todavía no ha alcanzado un nivel de bienestar asimilable al resto de la sociedad, incluso puede existir el peligro de que lleguen a asumir su propia marginación.

El Procurador del Común de nuevo se reunió el 2 de diciembre de 2002, en la sede de las Cortes de Castilla y León, con personas pertenecientes al movimiento asociativo gitano procedentes de varias provincias de la comunidad autónoma, siguiendo la línea trazada desde el inicio de la actuación de oficio de celebrar encuentros que permitan la aproximación a sus inquietudes y problemas, el seguimiento de la evolución de los mismos y la proposición de soluciones frente a ellos.

En el transcurso de la reunión se retomaron las conversaciones sobre los temas que preocupan a esta minoría étnica, principalmente la escolarización y el acceso a una vivienda digna, en los cuales los avances se producen con lentitud.

Debe reseñarse, no obstante, entre los logros conseguidos, la mejora en la situación de vivienda de los grupos de personas instaladas en los asentamientos de Ponferrada y Cacabelos, en la provincia de León, en los cuales se están realizando obras para su traslado a otras viviendas.

También merecen una valoración positiva las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Valladolid para el desmantelamiento del poblado de la Esperanza, proceso que ha culminado el pasado año.

El problema de las denominadas “escuelas-gueto”, por la elevada concentración de alumnos gitanos asistentes a las mismas y el paralelo abandono del alumnado no gitano, se planteaba como una de las cuestiones que requiere una respuesta inmediata de los poderes públicos, no sólo por parte de la administración educativa, pues ninguna de estas áreas tiene una

existencia independiente de las demás; la educación de los menores, el entorno social de la familia, la vivienda o los recursos económicos de que dispone, son todos ellos factores interrelacionados.

Los asistentes pusieron de manifiesto también las dificultades para obtener las subvenciones otorgadas por la administración, pues la limitación de los recursos económicos les impide la consecución de los objetivos que se proponen.

También se abordaron las consecuencias de la celebración del matrimonio mediante el denominado “rito gitano”, que se planteó a propósito de una noticia difundida por un medio de comunicación sobre la imposibilidad de una persona de obtener el reconocimiento a una pensión de viudedad por esta causa.

Más allá del caso concreto, que excedía del ámbito de la Comunidad Autónoma, el conocimiento de este hecho llevaba a la reflexión sobre el conflicto al que pueden verse sometidas las parejas gitanas entre celebrar su unión por su rito, respetando con ello una tradición fuertemente arraigada en la conciencia de esta comunidad o apartarse de la tradición y contraer matrimonio mediante una de las formas reconocidas en derecho, la forma civil o la religiosa.

Los presentes estuvieron de acuerdo en señalar que la inmensa mayoría de los gitanos celebraban el matrimonio en cualquiera de las formas previstas legalmente, sin perjuicio de hacerlo por el rito gitano,

conocedores de las consecuencias legales que podían derivarse de lo contrario.

Al término del encuentro las mujeres presentes mostraron interés en mantener una reunión con el Procurador del Común, en la que participaran únicamente mujeres, con el fin de aportar su especial punto de vista sobre los temas que les preocupaban.

Dicha reunión se celebró el 17 de marzo de 2003, también en la sede de las Cortes de Castilla y León, con la asistencia de educadoras, asistentes sociales, miembros de asociaciones y mujeres, todas ellas con experiencias propias o ajenas, pero directas, sobre los problemas que sufren dentro y fuera de la comunidad gitana.

Durante esta reunión se constató el esfuerzo de las mujeres gitanas por la educación de sus hijos, lo cual no resultaba novedoso, ya que siempre se habían mostrado favorables a la formación, especialmente sensibles a los problemas que se plantean en los centros escolares y deseosas de que las nuevas generaciones compartan su futuro sin diferencias raciales.

Dejaron constancia también de su intención de celebrar un congreso con un proyecto ambicioso, la educación y cultura planteadas por la mujer gitana, para lo cual solicitaban el apoyo del Procurador del Común.

SALUD MENTAL

Como en ejercicios anteriores, y en el firme compromiso de acercamiento a los sectores más desprotegidos, el Procurador del Común, junto a las actuaciones puntuales demandadas por los ciudadanos, viene incidiendo de oficio en la problemática que afecta a los enfermos mentales de esta Comunidad Autónoma y sus familias.

Tal problemática que aún descansa, entre otras carencias del sistema de salud mental de Castilla y León, en la insuficiencia de recursos asistenciales destinados a la rehabilitación y resocialización o de dispositivos de internamiento de media o larga estancia y, con ello, en la falta de respuesta y desatención desde el sistema público hacia algunos pacientes psiquiátricos que carecen del necesario apoyo sociofamiliar y se encuentran en una situación de abandono total.

La prioridad que, por ello, merece la implantación de una completa red de servicios de salud mental, ha determinado un continuado seguimiento de la labor administrativa desarrollada para dar respuesta a las necesidades asistenciales existentes.

Constatada, así, a lo largo de los sucesivos ejercicios, una mayor concienciación e implicación de la administración autonómica en mejorar la calidad de la asistencia dirigida a este colectivo, procede destacar, a tenor de la información facilitada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, las actuaciones realizadas por la misma en materia de salud mental

durante el año 2002, así como las previsiones existentes para el próximo ejercicio.

Actuaciones realizadas en el año 2002:

1. Elaboración de la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de Castilla y León, en la que se recogen los objetivos y actuaciones a realizar por la Comunidad Autónoma en esta materia hasta el año 2007 y que, tras realizarse todos los trámites reglamentariamente establecidos, será aprobada en breve plazo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León.

2. Realización, en colaboración con la Universidad de Burgos, de un estudio sobre detección de necesidades de atención a las personas con enfermedad mental grave y prolongada, con entrevistas en todas las Áreas de Salud a pacientes, familiares y profesionales. La Consejería ha contado con la participación de la Federación de Asociaciones de Familiares de Enfermos Mentales (FEAFES Castilla y León) y de la red de asistencia psiquiátrica.

En la actualidad, está en fase de elaboración y presentación de resultados.

3. Edición de las Guías de funcionamiento de los Hospitales de Día Psiquiátricos, Centros de Rehabilitación Psicosocial y Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica, difundidas tanto entre las asociaciones de familiares como en la red de asistencia psiquiátrica.

4. Realización de un Programa de sensibilización social contra el estigma de las personas con enfermedad mental grave y prolongada.

5. Realización de un Programa de apoyo al cuidador.

6. Realización de un Programa de prevención y atención a trastornos de la conducta alimentaria.

7. Realización de un Programa de atención a trastornos de ansiedad, depresión y conductas suicidas.

8. Realización de un Programa de atención a personas con deterioro cognitivo y pérdida de memoria.

9. Realización de un Programa de inserción de las personas con enfermedad mental grave y prolongada.

10. Programa de inserción laboral en Castilla y León.

11. Realización de un Programa de alojamiento residencial para personas con enfermedad mental grave y prolongada a través de la suscripción de un convenio con AEES (Asociación de entidades para la promoción asistencial sociosanitaria y de la salud mental) y FEAFES para el alojamiento residencial y de respiro en pisos para personas con enfermedad mental grave y prolongada.

12. Presentación de tres programas “Interreg IIIA” de cooperación transfronteriza.

13. Puesta en marcha del Equipo de Psiquiatría Infanto-Juvenil en Ávila.

14. Financiación de los talleres prelaborales de la Asociación de Familiares y Enfermos Mentales de León (ALFAEM), puesta en marcha de un piso para desinstitucionalización de pacientes psiquiátricos y de un Centro Especial de empleo de artesanía, éste último en el Hospital Santa Isabel de León.

15. Puesta en marcha de la Unidad de Tratamiento Alcohólico en Salamanca.

16. Integración funcional de los dos Equipos de Salud Mental de Soria.

17. Constitución del Equipo de Salud Mental de Medina del Campo (Valladolid) y la puesta en marcha un Centro Ocupacional en la misma localidad.

18. Puesta en marcha un Equipo de Salud Mental itinerante que cubre las comarcas de Tabarra, Guareña, Aliste, Alba y parte de Sayago (Zamora), así como una Unidad de Tratamiento Alcohólico en colaboración con el Comisionado Regional para la Droga.

Satisfacen, asimismo, al Procurador el Común las actuaciones previstas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para el año 2003:

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica que será

próximamente aprobada, se ha incluido en el Plan de Gestión de Atención Especializada una línea específica referida a la asistencia psiquiátrica para los años 2003 a 2005 (periodo de vigencia del Plan de Gestión).

Este avance en el modelo de atención sociosanitaria de los pacientes psiquiátricos permitirá alcanzar mayores resultados en la cobertura de las necesidades existentes. Logro en el que, sin duda, se debe seguir trabajando con decisión para el final desarrollo de un verdadero espacio de carácter sociosanitario, que de cobertura a las necesidades todavía existentes de este sector de la población.

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. Venta de alcohol en gasolineras y áreas de servicio y descanso de las autopistas y autovías

El consumo de alcohol es un problema de importantes proporciones para la salud pública en Castilla y León, en donde se ha producido en los últimos años un incremento importante de la sensibilidad general por este tema, observándose una revitalización de los planteamientos e instrumentos que tratan de modificar este fenómeno.

De acuerdo con los estudios epidemiológicos más recientes, el 12,7% de los jóvenes de nuestra Comunidad de 14 a 19 años son bebedores abusivos de alcohol, frente al 9,7% en la población general. Nos

encontramos, así mismo con un 7,5% de bebedores problemáticos en esta rango de edad.

Ante esta problemática, entre los objetivos del IV Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León se encuentran los siguientes:

a) Reducir el porcentaje de consumidores de alcohol los fines de semana y de bebedores excesivos y de alto riesgo, en especial entre los más jóvenes;

b) Incrementar la percepción del riesgo asociada al consumo de alcohol

c) Retrasar la edad de inicio en el consumo de bebidas alcohólicas, que en la actualidad se sitúa en los 13 años en la población de estudiantes de la Comunidad Autónoma.

Para alcanzar estos objetivos se han previsto cinco tipo de actuaciones:

1. Legislación.

2. Medidas de control.

3. Prevención del consumo, centrada en la prevención escolar y familiar, la promoción de actividades de ocio alternativas, los programas de prevención para hijos de padres alcohólicos y las escuelas deportivas.

4. Tratamiento, con una creciente provisión de dispositivos específicos para el tratamiento del alcoholismo, tanto a nivel ambulatorio como residencial.

5. Investigación y evaluación.

Entre las medidas de control que deben ser adoptadas por parte de la Administración destaca, por su importancia, la vigilancia e inspección de los establecimientos de venta de este tipo de productos, entre los que se encuentran las estaciones de servicio y gasolineras, instalaciones a las que, por otro lado, se accede utilizando vehículos de motor, por lo que la venta de alcohol en los mismos aumenta el riesgo de accidentes de circulación.

Tal y como he advertido en reiteradas ocasiones, estos establecimientos se han llegado a convertir en lugares habituales de suministro de bebidas alcohólicas, como consecuencia de la libertad de horarios existente en los mismos.

Se ha constatado, por otro lado, el frecuente incumplimiento de la prohibición de venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en este tipo de actividades (art. 23.6 b) y c) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo).

A la vista de estos hechos, así como de la experiencia de otros países de nuestro entorno, en los que se prohíbe taxativamente la venta de alcohol en este tipo de establecimientos, esta institución se dirigió a la

Comisión para las Relaciones con el Procurador del Común, en orden a que se procediera a estudiar las medidas oportunas para solventar esta situación.

Así mismo, hemos venido denunciando, ante la Administración Local y las Subdelegaciones del Gobierno, los casos puntuales en los que tenemos constancia del incumplimiento de la normativa señalada anteriormente. Tal es el caso de la denuncia formulada por la venta de alcohol en el área de servicio ubicada en Villalpando (Zamora).

2. Venta de alcohol a menores en el recinto ferial de Valladolid

Esta institución tuvo conocimiento de la venta indiscriminada de alcohol a menores de edad en las casetas del Recinto Ferial de esa Valladolid durante las fiestas de San Mateo, actividad expresamente prohibida en el art. 23.3 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 noviembre, solicitamos al Ayuntamiento información al respecto.

En respuesta a nuestro escrito, el alcalde nos comunica que las actuaciones desarrolladas han sido las siguientes:

«Durante las Ferias de la Virgen de San Lorenzo se giraron visitas de inspección a todas las casetas de alimentación radicadas en el

Real de la Feria. Se realizó una inspección inicial, el día 6 de septiembre, y posteriormente se han girado visitas de vigilancia.

En estas inspecciones, todos los feriantes han sido advertidos de la obligación de cumplir la normativa higiénico sanitaria así como la existencia en materia de prevención del Alcoholismo.

No constan en este Ayuntamiento denuncias relativas a la venta de alcohol a menores de edad ni presentadas por particulares ni por agentes de la Policía Local por lo que las actuaciones que se han llevado a cabo con carácter preventivo tal y como se expone en el párrafo anterior”.

3. Molestias ensayos Semana Santa en León

Año tras año los ciudadanos leoneses plantean en la institución las graves molestias que, durante varios meses al año, vienen ocasionando los ensayos en plena vía pública de las bandas de Semana Santa en la Ciudad de León.

En efecto, las bandas de cornetas y tambores son soportadas por los vecinos sin que, por parte del Ayuntamiento, se adopten las medidas oportunas.

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.

En efecto, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

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 el ánimo de colaboración institucional nos dirigimos al Ayuntamiento de León sugiriendo la conveniencia de que se procediera a la cesión de espacios o locales públicos que se encontrasen, bien alejados de las viviendas, bien insonorizados adecuadamente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

A pesar de la reiteración del escrito remitido, no tuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

4. Instalación de equipos musicales sin licencia

En el curso de las investigaciones efectuadas por esta institución en materia de contaminación acústica, hemos constatado la existencia de numerosos establecimientos que, a pesar de contar con licencia exclusivamente como bar, vienen funcionando con elementos electroacústicos en su interior, lo que ocasiona graves molestias a los vecinos colindantes, dada la inexistencia de insonorización alguna en estos locales.

Tal era el caso de un bar ubicado en una conocida zona de copas de León. Tras solicitar el correspondiente informe al Ayuntamiento, éste nos comunica que el titular del establecimiento de referencia había solicitado la instalación de equipos de sonido en el local, pero que, al haberse por parte de esa Administración el correspondiente aislamiento acústico, el interesado había retirado los mismos, desistiendo en su solicitud.

En cuanto al porcentaje excesivo de establecimientos que utilizan la licencia de forma inadecuada nos comunican que, en cuanto la Policía Municipal tiene constancia de estas infracciones, se informa al Servicio de Medio Ambiente a fin de que proceda a la apertura de los correspondientes expedientes sancionadores.

Se señala, finalmente, que vista la relación de establecimientos hosteleros elaborada conjuntamente por la Policía Local, el Servicio de Inspección Urbanística, la Adjuntía de Establecimientos y la Oficina de Medio Ambiente, como consecuencia directa de las reuniones celebradas en el Excmo. Ayuntamiento de León en el marco de las Comisiones de Seguimiento para el control del Ruido (por la que se pone de manifiesto tanto la ubicación de los mismos, como su denominación, categoría, número de expediente de establecimientos, titular, fecha de concesión de la licencia, expediente sancionador y estado de tramitación y existencia o no de aparato limitador) se va a proceder por ese Ayuntamiento a la tramitación de cuantos expedientes sancionadores sean necesarios para corregir las irregularidades en el ejercicio de las actividades de los referidos establecimientos, tanto en los supuestos en los que se carezca de Licencia de Actividad, como en los que en el ejercicio de la misma no se adecuen a la Licencia de Actividad concedida o en los que se carezca de Licencia de Apertura.

5. Control de los horarios de cierre en León

Esta institución inició, así mismo, una investigación sobre la problemática generada por el incumplimiento de los horarios de cierre de los locales de ocio en nuestra Comunidad.

Debe tenerse en cuenta que al residir la competencia sancionadora en estos casos en las Delegaciones Territoriales, y no existir en Castilla y León una Policía Autonómica, las denuncias son tramitadas a través de la

Policía Nacional o Local, por lo que se hace necesario intensificar la coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas.

Cabría resaltar, en este sentido, que en el curso de las investigaciones tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación social, de las afirmaciones del Concejal de Seguridad del Ayuntamiento de León, en las que manifestaba que las dotaciones policiales de esa Corporación no podían estar al servicio exclusivo de los bares, por lo que, a partir de ese momento, la Comisión de Ruidos (de la que forman parte el Alcalde del Municipio y el Delegado Territorial de León) únicamente instaría a los hosteleros para que controlasen el horario de cierre de forma voluntaria, con el fin de evitar que la Policía Local tuviera un papel tutelar en esta materia.

Esta institución se dirigió al Ayuntamiento de León y a la Delegación Territorial con el fin de que nos informasen sobre la veracidad de los anteriores hechos.

Estas solicitudes de información fueron reiteradas en dos ocasiones ante la falta de respuesta por parte de ambas Administraciones.

Finalmente, el Ayuntamiento de León nos comunica expresamente que, *“sin entrar a valorar las manifestaciones del Concejal responsable del área, seguramente mal interpretadas por la prensa”* las denuncias formuladas por agentes del Cuerpo de la Policía Local por infracción de la

normativa de horarios de cierre durante el año 2002 han sido de 272, que desglosadas por meses arrojan el siguiente resultado:

Enero	24
Febrero	33
Marzo	21
Abril	17
Mayo	17
Junio	9
Junio	14
Agosto	19
Septiembre	10
Octubre	54
Noviembre	26
Diciembre	28
<hr/> Total	272

6. Incumplimiento del horario de cierre en discoteca de San Leonardo de Yagüe (Soria)

Esta institución tuvo conocimiento de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2002, en la localidad soriana de San Leonardo de Yagüe, en donde un joven de 21 años empuñó un cuchillo en el interior de una Discoteca de la localidad y amenazó a las personas que se encontraban en su interior a las 7,45 horas, hora a la que la actividad debería encontrarse totalmente cerrada, en aplicación del régimen de horarios vigente en esa provincia.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León solicitamos a la Delegación Territorial de Soria que nos

informase si, por parte de esa Administración, había sido iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento de referencia como consecuencia del incumplimiento del art. 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

Nos interesamos, así mismo, por el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos

En respuesta a las cuestiones planteadas la Administración Regional nos comunica expresamente lo siguiente:

«1.- Que esta Delegación Territorial ha tenido conocimiento a través de denuncia de la Guardia Civil del Puesto de San Leonardo de Yagüe, de hechos similares a los descritos en su escrito, acaecidos el día 1 de septiembre, en la misma localidad, en la Discoteca denominada Wester, sita en la Carretera del Burgo de Osma, 7. La fuerza actuante denuncia al propietario del establecimiento por infracción del horario de cierre, al encontrarse abierto y en su interior diversos clientes a las 7:55 horas del mencionado día.

2.- Como consecuencia de dicha denuncia se incoa por parte de esta Delegación Territorial expediente sancionador 42-016/02 por infracción de normativa en materia de horario de cierre, encontrándose el mencionado expediente en tramitación.

3.- Con relación a si el establecimiento cumple o no las medidas de seguridad establecidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, le comunico que según información del Ayuntamiento el cambio de titularidad de la licencia a favor de la denunciada no estaba otorgada a fecha 11 de octubre de 2002, a falta de informe del arquitecto municipal que ha interesado de la solicitante certificado sobre cumplimiento de la norma NBE-CPI-96 de protección contra incendios».

7. Vertedero incontrolado en Valderas (León)

Hoy en día el tratamiento de los residuos constituye uno de los puntos clave del ordenamiento jurídico medioambiental. Ello se debe principalmente a la gran cantidad de residuos generados por la sociedad actual, especialmente en el mundo industrializado, cantidad muy superior a la que el ambiente puede absorber y eliminar por procedimientos naturales de degradación. Los residuos se han ido acumulando indiscriminadamente, proliferando gran cantidad de vertederos que, careciendo de un adecuado tratamiento, se han ubicado en lugares inapropiados: arroyos, laderas, suelos no aptos geológicamente, etc. Ello ha supuesto el consiguiente deterioro ambiental: contaminación de suelos y aguas, incendios, riesgos para la salud pública, impacto visual, etc.

Desde esta institución se viene denunciando el abandono de este tipo de residuos en determinados parajes de nuestra Comunidad.

En este sentido, ante la existencia de un vertedero, al parecer incontrolado, situado en una ladera de la localidad leonesa de Valderas, concretamente en la carretera LE 512 (dirección Valencia de Don Juan a Valderas), nos dirigimos al Ayuntamiento en solicitud de información.

En respuesta a las cuestiones planteadas la Corporación Local nos comunica que, efectivamente, en una finca sita en ese término municipal algunos vecinos depositaban residuos sin autorización de esa administración.

Nos informan, así mismo, que en breve acometerían las labores de limpieza de dicho lugar, en donde se tenía previsto plantar árboles que se adaptasen al terreno.

8. Vertidos residuales en Béjar (Salamanca)

A través de los medios de comunicación social tuvimos conocimiento de la grave situación de insalubridad existente en un inmueble sito en la localidad salmantina de Béjar y cuya titularidad correspondía al municipio.

La insalubridad venía generada como consecuencia del vertido de las aguas fecales en un local ubicado en la planta baja del referido inmueble, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes, hechos que se había puesto en conocimiento del Ayuntamiento y Delegación Territorial de Salamanca por parte de los afectados.

Desde esta institución se solicitó a las Administraciones Local y Regional información sobre los anteriores hechos.

En respuesta a las cuestiones planteadas el Ayuntamiento de Béjar nos comunica que en su día se había cedido gratuitamente el inmueble a una persona natural de la ciudad y sin recursos, la cual no había realizado un buen uso del mismo, ni había realizado trabajo alguno para mantenerlo en perfecto estado.

El Ayuntamiento, ante las denuncias efectuadas por vecinos de la zona, había dado al interesado un plazo para buscar un nuevo lugar donde vivir y dejar el que está utilizando en esos momentos. Transcurrido el mencionado plazo, señalan, se tomarían las medidas oportunas.

Por su parte la Delegación Territorial de Salamanca nos informa la autoridad sanitaria había cursado visita de inspección en el inmueble durante dos días consecutivos (31 de septiembre y 1 de octubre de 2002) sin que se hubiera podido acceder a la vivienda al encontrarse la misma cerrada. Señalan, no obstante, que del informe remitido por el facultativo encargado de la inspección se desprende que, ante el mal estado de conservación de la vivienda y las deficientes condiciones higiénicas, se había procedido al desalojo los inquilinos. Por lo que respecta al servicio, instalado fuera de la vivienda, en las escaleras de acceso a la misma, se encontraba precintado para impedir su utilización.

Por último, y en lo que respecta al hecho concreto denunciado, en el momento de la inspección no se habían detectado ni malos olores ni aguas residuales en las proximidades de la vivienda.

9. Obstrucción de la red de saneamiento en Soria

Esta institución tuvo conocimiento la fuga de aguas residuales que se produjeron en las inmediaciones del Hospital Institucional de Soria, y que tenían su origen, en principio, en el colector de la zona de la carretera de Logroño.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 noviembre, solicitamos al Ayuntamiento que no informase acerca del estado de la referida cuestión, así como de las medidas que, en su caso, hubieran sido adoptadas por esa Administración al respecto.

En respuesta a las cuestiones planteadas recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos informan expresamente que, trasladado el problema descrito a Ondagua, empresa concesionaria del servicio de aguas en ese Municipio, les habían comunicado lo siguiente:

«El agua que se ha depositado en la superficie ha podido ser consecuencia de una obstrucción de un colector municipal que discurre por la zona y que es poco accesible y por lo tanto poco inspeccionable ya que se encuentra dentro del espacio público del

Hospital. De cualquiera de la formas Ondagua comunica que dicho colector se ha limpiado y se han corregido las deficiencias que presentaba».

Solucionado el problema, procedimos al cierre del referenciado expediente.

SEGURIDAD VIAL

Como se ha señalado en anteriores informes la actuación de oficio desarrollada en torno a los problemas que suscita la circulación vial se ha orientado hacia la colaboración con las administraciones públicas en la prevención de accidentes.

Desde este planteamiento se ha continuado la línea trazada desde el comienzo, es decir, la de formular a la administración algunas propuestas sin otro objetivo que el de lograr unas vías más seguras, haciendo posible el ejercicio del derecho a circular sin riesgos para la vida o la integridad física.

Con frecuencia se ha trasladado a los organismos públicos el punto de vista del ciudadano, poniendo de manifiesto los problemas de circulación a los que se enfrenta de forma cotidiana, para que se examinen las medidas que la administración puede adoptar para mejorar su seguridad.

En el desarrollo de esta actuación ha sido esencial la colaboración de los organismos públicos consultados, por lo general dispuestos a considerar las consideraciones que se han realizado. Muy especialmente cabe mencionar a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, a la cual me he dirigido también durante este año a través del Vocal Ponente de la misma, Jefe Provincial de Tráfico de Valladolid y Coordinador de las Jefaturas Provinciales de Tráfico de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

1. Vigilancia y control de infracciones en túneles

A lo largo de los dos ejercicios anteriores se había llevado a cabo una actuación sobre la señalización instalada en los tramos de carreteras en los que se localizaban túneles, sobre todo en lo relativo a las limitaciones de la velocidad de los vehículos.

Durante el pasado año se continuaron las investigaciones en estos tramos desde el punto de vista del ejercicio de las potestades de control y vigilancia, para lo cual se dirigió una solicitud a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León con el fin de obtener información sobre las sanciones propuestas durante los años 2000, 2001 y el periodo transcurrido de 2002, por infracciones a las normas de tráfico cometidas en los túneles existentes en el territorio de esta comunidad autónoma.

Recibida la comunicación de la Comisión regional, a ella se adjuntaba el informe del Teniente Coronel Jefe del Sector de León de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, donde se manifestaba la imposibilidad de determinar el número de denuncias formuladas por infracciones a las normas de tráfico cometidas en los túneles existentes en las carreteras de Castilla y León.

Al mismo tiempo se informaba que, recabada información de los Jefes Provinciales de Tráfico de esta comunidad, se pronunciaban en idéntico sentido.

Las dificultades para detectar infracciones en los túneles tienen su origen en las circunstancias que el informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de León resumía, es decir, tanto la peligrosidad de detenciones propias y ajenas dentro de los túneles, como la imposibilidad de estacionamientos interiores con objeto de observación y vigilancia.

Por ello, desde esta institución, se indicaba a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León la conveniencia de abordar, en la próxima reunión que celebrara, la búsqueda de soluciones que posibilitaran el control del tráfico en el interior de los túneles, apuntándose la instalación de videocámaras con este fin.

La respuesta posterior de este órgano señalaba que *“en la reunión celebrada por el pleno de la Comisión Regional de Seguridad de 26-11-02 se acordó incrementar la vigilancia por parte de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, sin perjuicio del control que se ejerce mediante las*

cámaras instaladas en el interior de los túneles de una determinada longitud”.

2. Problemas de señalización

El derecho de los ciudadanos a circular con seguridad por las vías públicas implica el deber de la administración de instalar la señalización adecuada y mantenerla en las condiciones óptimas de conservación. Por esta razón, en algunos casos en que se tuvo conocimiento de la ausencia de señalización en puntos concretos de las vías de la comunidad autónoma, las anomalías detectadas se pusieron en conocimiento de los organismos que podían subsanarlas.

Así, durante este ejercicio, se insistió ante el Ayuntamiento de Ponferrada en las dificultades del tránsito peatonal en las inmediaciones del campus universitario, ante la inexistencia de un paso de peatones que posibilitara el cruce de la vía con seguridad, máxime teniendo en cuenta la velocidad a la que circulaban los vehículos en ese tramo.

Se consideró conveniente advertir de nuevo al Ayuntamiento sobre la conveniencia de señalizar los pasos para peatones que se consideraran necesarios para garantizar la seguridad de aquéllos en el acceso a la zona de la universidad, actuación que finalmente se llevó a cabo en esta anualidad.

La señalización vial del tramo de la carretera N-601 que atravesaba la población de Medina de Rioseco (Valladolid) también fue objeto de una intervención, mediante la cual se sometió a examen de la Demarcación de

Carreteras del Estado en Valladolid una propuesta consistente en el refuerzo de la señalización mediante el resalte del paso de peatones de acceso al Instituto de Enseñanza y la instalación de bandas sonoras, para evitar que la velocidad de los vehículos superara la permitida y en defensa de los alumnos que acudían al citado centro.

La Demarcación de Carreteras del Estado en Valladolid consideró que las medidas propuestas no eran adecuadas por una serie de razones que exponía, no obstante se mostraba abierta a la adopción de otras alternativas en los términos siguientes:

«La travesía de Medina de Rioseco en la N-601 tiene una longitud de 2855 metros delimitados por las señales verticales de “entrada a poblado” y “fin de poblado”, ubicadas en los puntos kilométricos 231,520 y 234,375.

Respecto a la limitación de velocidad, existen señales verticales en ambos márgenes de la calzada, limitando la velocidad a 50 Km/h, además la circulación en toda la travesía está regulada por semáforos y concretamente el paso de peatones al que nos referimos.

En cuanto a las propuestas:

- La disposición de bandas sonoras en zona urbana constituye un foco de contaminación acústica que superaría los 60 DB,

considerado como umbral en la reglamentación sobre el ruido, afectando negativamente a los residentes de la zona colindante.

- El recrecido del paso de peatones, mediante la elevación del pavimento de la calzada, supone una discontinuidad en la superficie del pavimento, provocando una disminución de la seguridad vial.

De lo anterior se deduce la inconveniencia de adoptar dichas medidas particulares, no obstante teniendo en cuenta el espíritu del escrito se propone:

- El refuerzo de la señalización existente mediante el empleo de señales tipo P-21 con fondo verde de alto nivel de reflectancia que sustituyan a las ya existentes.

- Pintado en la superficie del pavimento las bandas no sonoras con la limitación de velocidad de 50 Km/h.».

En ocasiones se ha llamado la atención, también, sobre algunas anomalías detectadas en casos concretos que afectaban a la señalización ya existente, advirtiéndole sobre el incorrecto funcionamiento de las luces de los semáforos o sobre la conveniencia de retirar la vegetación próxima que llegaba a ocultar alguna señal.

3. Seguridad vial infantil

La seguridad peatonal infantil en el entorno de los centros escolares ha constituido una de las cuestiones de las que tradicionalmente se ha

ocupado el Procurador del Común, precisamente por el insuficiente desarrollo de habilidades del menor y la exposición al riesgo que se produce cuando entra o sale del centro.

Este pensamiento había llevado al Procurador del Común a lo largo de ejercicios anteriores a solicitar, sobre todo de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, que presten una atención especial a las condiciones, tanto de señalización como de vigilancia del tráfico, en las que tiene lugar el acceso a los colegios.

Durante el pasado año se analizaron las circunstancias de tráfico que rodeaban el acceso a un colegio situado en el municipio de La Bañeza (León), después de conocer algunas reivindicaciones de la asociación de padres y madres sobre la insuficiencia de la acera para acoger el elevado número de alumnos que acudían al centro. A esto se sumaba la invasión de una parte de la calzada y del paso de peatones por las obras de rehabilitación de un edificio próximo y la existencia de una señalización confusa sobre el sentido de la circulación.

Desde la asociación se proponía la adopción de alguna de las siguientes medidas, trasladadas al Ayuntamiento de La Bañeza: la peatonalización de la calle, la prohibición de circular a las horas de entrada y salida de los menores, o bien, la ampliación de las aceras.

El Ayuntamiento de La Bañeza respondía a la solicitud de información dirigida por esta institución indicando que se estaban llevando a cabo las obras de ampliación de aceras y durante el curso escolar estaba

previsto que un agente de la policía local regulara la circulación vial a la entrada de los centros de enseñanza.

En cuanto a la señalización, en un informe posterior que fue requerido para completar los datos ofrecidos, el Ayuntamiento ponía de manifiesto la existencia de una señal que establecía la circulación de vehículos en un solo sentido, además de pasos de peatones por los que los escolares podían atravesar la calle, por lo que se consideró que las medidas adoptadas habían sido suficientes.

4. Mejora de infraestructuras viales

La mejora de las infraestructuras viales es un factor a tener en cuenta para disminuir la producción de accidentes de tráfico, por eso, en algunos casos en que se ha tenido conocimiento de algún problema de esta índole, se ha recabado la opinión de la administración titular de la carretera.

Así, desde esta institución se propuso a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental que estudiara la posibilidad de construir un carril de aceleración en el enlace de la ronda sur de León con la carretera N-630, después de haber comprobado que los vehículos debían realizar la maniobra de cruzar el vial para continuar en dirección a León por la carretera mencionada.

La respuesta de esta Administración indicaba que *“en la actualidad se está desarrollando un estudio para análisis y evaluación de las posibles*

mejoras a adoptar, entre las cuales se encuentra la solicitada en su escrito”.

También se tuvo conocimiento de la posible existencia de un problema de seguridad vial en el kilómetro 54 de la carretera C-505, en el acceso a la localidad de Navas del Marqués (Ávila), el cual podía solucionarse mediante la construcción de una rotonda en el cruce, lo cual se puso en conocimiento de la Consejería de Fomento.

Este organismo informó que existía «previsión presupuestaria para el próximo ejercicio para atender problemáticas concretas, como es el caso del acceso a Navas del Marqués, sin embargo no están seleccionadas las actuaciones dado que la limitación de los recursos presupuestarios exige un establecimiento de prioridades, en función de la peligrosidad y, por tanto, prioridad de cada tramo de concentración de accidentes. Por otra parte, la solución definitiva al problema de la accidentalidad en un tramo, parte de un análisis que examine las causas a fin de determinar la solución más idónea por lo que, resulta prematuro a priori concluir que una determinada solución técnica resuelva los accidentes existentes».

Otro de los casos examinados fue la ejecución de obras en el tramo de la carretera C-6318 a su paso por el núcleo de El Berrón, término municipal de Valle de Mena (Burgos) que había encontrado alguna oposición entre los vecinos debido a la reducida sección de las aceras y la escasa altura de algunas edificaciones, circunstancias que dificultaban el

tránsito de los peatones que, al menos en algunos puntos, se veían obligados a invadir la carretera.

Una vez recibido el informe de la Consejería de Fomento, organismo consultado al respecto, se comprobó que *“esta problemática ha sido subsanada, de forma que, en la actualidad, no existe ningún impedimento físico para la separación total de los tráficos peatonal y rodado”*.

5. Investigación sobre las causas de accidentes de tráfico

Los accidentes de tráfico constituyen el principal problema originado por la circulación de vehículos y el referente prioritario de las investigaciones centradas en incrementar la seguridad de los desplazamientos.

El análisis de los informes solicitados sobre algunos de los accidentes ocurridos en la comunidad autónoma ha servido para extraer unos parámetros comunes y, si bien es verdad que cada accidente presenta una casuística peculiar, esta información ha llevado a proponer, en ocasiones, el desarrollo de iniciativas a las administraciones públicas.

En el curso de actuaciones anteriores realizadas por esta institución quedó constancia de que el uso de sistemas de retención infantil aún no está generalizado entre los conductores españoles y, aunque cada vez es menos frecuente que los niños viajen en brazos de alguna persona, tampoco se ha

impuesto el uso habitual de sistemas de retención infantil, en especial en trayectos cortos.

En algunos de los accidentes investigados durante este ejercicio en los que se vieron implicados menores como pasajeros de vehículos, se había utilizado para ellos un sistema de retención adecuado, aunque debe seguirse trabajando por conseguir más logros en este aspecto, en definitiva persiguiendo la concienciación de los adultos.

PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Junto a las actuaciones concretas demandadas por los ciudadanos al Procurador del Común en defensa del patrimonio histórico de esa Comunidad Autónoma, es frecuente acudir a las intervenciones de oficio para supervisar la actuación de las administraciones públicas competentes en esta materia.

Así lo aconseja nuestro extenso patrimonio histórico, en el que el número de bienes necesitados de conservación o restauración es ciertamente ingente.

Se ha procurado, pues, compaginar la investigación de las quejas individuales o colectivas con la desarrollada en el marco de actuaciones de oficio, tratando de contribuir de forma más amplia en la difícil tarea contra la destrucción del patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma.

La labor supervisora del Procurador del Común se ha dirigido, así, a reducir la pasividad administrativa en el ejercicio de la función tuteladora orientada a garantizar la conservación, protección y custodia de nuestros bienes culturales, de forma que los responsables públicos no abandonen su actividad en beneficio de su preservación y enriquecimiento y aborden con decisión sus funciones en defensa del patrimonio histórico.

Las actuaciones desarrolladas durante este ejercicio se han encauzado hacia las cuestiones apuntadas a continuación:

1. Convento (Casa Natal de Isabel II) de Madrigal de las Altas Torres (Ávila)

Con ocasión de la actuación de oficio -de la que ya se dio cuenta en el informe del pasado ejercicio- respecto al estado de conservación del Convento (Casa Natal de Isabel II) de Madrigal de las Altas Torres (Ávila), también denominado Palacio de Juan II y declarado Monumento Nacional en fecha 29 de septiembre de 1942, por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural se comunicó a esta institución que, como Bien de Interés Cultural, se realizaría un diagnóstico y una valoración de las actuaciones más urgentes a ejecutar en el mismo para su inclusión en futuras programaciones, como la adecuación del acceso y el pórtico principal y la restauración del muro perimetral exterior afectado por un antiguo desplome.

Dicha previsión motivó que durante el año 2002 se retomaran las gestiones con la citada Administración, a fin de conocer el estado de las actuaciones que se hubieran realizado sobre el particular.

Se constató, así, que realizado un diagnóstico general del inmueble, éste había servido de base para la programación de las actuaciones que tanto por parte de la citada Dirección General como del Ministerio de Cultura van a desarrollar en el año 2003, consistentes en la recuperación global tanto del espacio de acceso como del claustro del monasterio.

2. Muralla de Arévalo (Ávila)

A través de las noticias aparecidas en la prensa de la provincia de Ávila, esta institución tuvo conocimiento del mal estado de conservación del lienzo oeste de la Muralla de Arévalo, debido a los continuos movimientos de tierra en la zona del Puente de Los Barros.

Esta situación de degradación motivó el desarrollo de las correspondientes gestiones de información con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, en relación con las medidas a adoptar para la conservación o recuperación del citado tramo de la muralla.

Pudo, de este modo, conocerse que durante el año 2002 la citada Administración había ya contratado el Plan Director de la Muralla de Arévalo, cuya entrega estaba prevista para el primer semestre del ejercicio 2003. Documento en el que se pretendía establecer el trazado de la muralla, analizar su estado, determinar las intervenciones necesarias para su

consolidación, restauración y puesta en valor y establecer la urgencia de ellas, así como proponer bs niveles de participación técnica y económica de las distintas administraciones implicadas.

3. Edificio ubicado en la localidad de Arévalo (Ávila)

Fue en este caso el importante deterioro de un inmueble ubicado en la esquina de las calles Entrecastillos, San Ignacio de Loyola y el Callejón de los Novillos de la localidad de Arévalo (con signos de una arquitectura importante, tanto por su presunta antigüedad como por las singulares características de su construcción), la causa del desarrollo de esta actuación de oficio por su ubicación dentro del Conjunto Histórico de la localidad de Arévalo y en la zona de protección singular de la Ordenanza nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana.

Estando en manos privadas la titularidad de la citada edificación, su falta de mantenimiento y conservación durante años había originado un importante estado de abandono. Ello pese a que dentro del contenido normal del derecho de propiedad, se integra un deber legal del propietario, que consiste en mantener un inmueble en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. La Administración, a su vez, ha de vigilar la cumplimentación de dicha obligación.

Se trata, por tanto, de una verdadera responsabilidad compartida en la conservación de los inmuebles (administración y propiedad) y, por tanto,

en la compensación de los eventuales perjuicios que comporte el defectuoso cumplimiento de este deber.

La administración municipal cuenta, así, con instrumentos suficientes para exigir al titular el cumplimiento de dicha obligación cuando ello resulte preciso. Dispone, para ello, de las llamadas órdenes de ejecución, reguladas el art. 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y, con anterioridad a su entrada en vigor, en el art. 181.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

Siendo la finalidad de tales órdenes de ejecución el mantenimiento de los inmuebles en debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, a fin de evitar con ello riesgos a las personas y las cosas y peligros para la higiene, dicha obligación viene impuesta a los propietarios en todo momento y con independencia de las causas que hayan provocado los deterioros o el estado de abandono.

Su incumplimiento faculta al Ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite del cincuenta por ciento del coste de la obra.

Tales consideraciones, orientadas en la protección singular otorgada al inmueble en cuestión en la normativa urbanística del municipio señalado, se estimó oportuno por el Procurador del Común formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Arévalo:

«Que por ese Ayuntamiento se dicte, previos los trámites oportunos, la orden de ejecución que proceda, a fin de obligar al titular del inmueble objeto de este expediente al cumplimiento de los deberes urbanísticos que le incumben. Y en caso de incumplimiento, se proceda a la ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas, en la forma establecida en la normativa vigente».

Remitida por dicho organismo contestación al respecto, en la misma, sin embargo, no se manifestó actuación alguna en cumplimiento de dicha resolución.

4. Protección de las edificaciones de la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila)

En el informe del pasado ejercicio se daba cuenta del inicio de una actuación de oficio sobre el estado de abandono de diversas edificaciones situadas en la Plaza de la Villa de Arévalo, incluida dentro del casco histórico de dicha localidad.

Esta institución pudo conocer, de conformidad con las gestiones desarrolladas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, que en reunión celebrada entre representantes del Servicio Territorial de Cultura de Ávila y miembros del Ayuntamiento de Arévalo se había llegado al compromiso de potenciar la conservación y rehabilitación de la citada Plaza.

Circunstancia por la que dicha Corporación estaba realizando gestiones ante diferentes Consejerías de la Junta de Castilla y León, con el fin de estudiar las acciones que podían realizarse en la mencionada Plaza.

A ello, junto con la iniciativa privada para la recuperación de los edificios ubicados en la misma, se unía la existencia de un proyecto para realizar un Plan Especial del Casco Antiguo. Ello teniendo en cuenta que el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, establece que la declaración de un conjunto histórico determinará la obligación para el municipio en que se encontrase de redactar un plan especial de protección del área afectada por la declaración.

Con esta obligación se tiende a completar el ordenamiento protector de los bienes declarados de interés cultural, conteniendo las determinaciones precisas para establecer los niveles e intensidad de protección de cada uno de los elementos que integran el conjunto, los usos tolerados, etc. No se trata, como señala la jurisprudencia menor, de un instrumento de formulación voluntaria o libre de los Ayuntamientos, ni una recomendación que se dirige a las entidades públicas, sino un deber que la Ley les impone para ser cumplido en un plazo razonable de tiempo.

Resultaba, así, sorprendente, pese a tal obligación, que declarada la localidad de Arévalo Conjunto Histórico por Decreto 1046/1970, de 21 de marzo, el Ayuntamiento no hubiera cumplido, en casi diecisiete años desde la aprobación de la citada Ley de Patrimonio Histórico, con este deber legal

de redactar y aprobar, previos los informes precisos, el plan de protección aludido.

Siendo éste el instrumento idóneo para el ejercicio de las potestades administrativas relacionadas con la «protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras» -en los términos del art. 1 de la LPHE- de los bienes integrantes del patrimonio monumental, esa ausencia del Plan Especial está regulada por la Ley como una situación puramente transitoria, entendiendo, quizá, que los Ayuntamientos serían los primeros interesados en su redacción, no sólo por el interés hacia la tutela de los bienes de valor histórico y artístico que ello comportaría, sino también por la asunción de facultades propias en orden al otorgamiento de licencias urbanísticas en las zonas afectadas por las declaraciones de Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica.

Pero aun cuando la ausencia del Plan Especial no implica la pérdida, deterioro o destrucción de valores constitucionalmente protegidos, ni otorga o consiente actuaciones que no serían lícitas si el Plan se hubiera aprobado, apunta la jurisprudencia menor que, en tanto no se produzca su aprobación, las posibilidades de intervención en los inmuebles integrantes del Conjunto son mínimas, por lo que el Procurador del Común estimó necesario formular al Ayuntamiento de Arévalo la siguiente resolución:

«Que con independencia de las gestiones que se estuviesen realizando con la Administración autonómica dirigidas a la rehabilitación de las edificaciones situadas en la Plaza de la Villa

de Arévalo, se agilicen los trámites iniciados, sin demora alguna, para la aprobación del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de esa localidad, necesario para el pleno ejercicio de las potestades administrativas dirigidas a su protección, tutela y acrecentamiento».

Aceptando tales indicaciones, el citado organismo comunicó que se habían dado las órdenes oportunas para agilizar la tramitación del referido plan.

5. Edificios de nueva construcción en la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila)

Junto al señalado estado de abandono de diversas edificaciones situadas en la referida plaza, fue también motivo de preocupación del Procurador del Común la existencia de otros inmuebles de nueva construcción determinantes, al parecer, de un importante impacto visual en el entorno.

Dichos edificios al disponer de una altura superior a los colindantes y de claraboyas en sus tejados, parecían separarse de las características arquitectónicas y de los valores propios de ese Conjunto Histórico.

Se iniciaron, así, por esta institución las gestiones de investigación oportunas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, a fin de conocer la legalidad o no de tales construcciones.

De tales gestiones pudo concluirse, de acuerdo con el informe emitido por el Arquitecto Técnico del Servicio Territorial de Cultura, que únicamente con relación al número 10 de la citada Plaza podía existir un incumplimiento respecto al proyecto autorizado.

Por este motivo el Procurador del Común interés que por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila se indicaran las medidas a adoptar por ese órgano ante esa supuesta irregularidad.

Pudo conocerse, así, que en sesión de 27 de septiembre de 2002 la citada Comisión había acordado instar al órgano competente de la Junta de Castilla y León la apertura de expediente sancionador por haberse realizado obras sin respetar la autorización concedida y solicitar al Ayuntamiento de Arévalo que instara al propietario a que solicitase la legalización de la obra realizada.

6. Yacimiento Arqueológico Peñalara (Burgos)

Algunos medios de comunicación escrita de la provincia de Burgos manifestaron la incertidumbre existente respecto al futuro del yacimiento arqueológico denominado Peñalara, descubierto en los términos municipales de Mambrillas de Lara y Jurisdicción de Lara, provincia de Burgos.

Desarrolladas al respecto las oportunas investigaciones con la Dirección General de Patrimonio, se puso de manifiesto la realización de un estudio arqueológico que había permitido identificar varias estructuras

junto a las ya conocidas, que se extendían por toda la plataforma de Peñalara, recuperándose, asimismo, un importante número de piezas arqueológicas de gran calidad. Por ello, y dada la información aportada por la intervención arqueológica, desde el Servicio Territorial de Cultura de Burgos se informaba que los restos hallados, dada su entidad, debían mantenerse “in situ” como reserva para futuras investigaciones.

Existía, además, una solicitud de declaración de Sitio Histórico para una zona que junto al Castro de Peñalara, incluía otros elementos como el Peñón de Lara y el Castillo, el dolmen de Cubillejo y la Ermita de Quintanilla de las Viñas. Propuesta que estaba siendo estudiada por la administración autonómica.

7. Monasterio de San Antón (Castrojeriz, Burgos)

Afectadas las ruinas del Convento Antoniano de Castrojeriz por la declaración del Camino de Santiago como Bien de Interés Cultural y ante su deficiente conservación, la administración autonómica mantuvo conversaciones durante los años 1983 a 1986 con la propiedad del referido monasterio, que, sin embargo, no fueron plasmadas en actuaciones concretas.

Por ello, y teniendo en cuenta el interés artístico, histórico y cultural del referido inmueble, se llevaron a cabo por esta institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Educación y Cultural sobre

el estado de las negociaciones aludidas y las medidas a adoptar para su conservación.

A su finalización, pudo conocerse que sin perjuicio de las reuniones a celebrar con el arrendatario del inmueble, estaba previsto proceder igualmente a la elaboración de un informe técnico desde el Servicio Territorial de Cultura de Burgos, con el objeto de evaluar las necesidades reales de conservación de estas ruinas y, a tenor de los resultados, actuar en consecuencia.

8. Ejecución de obras en el término municipal de Osorno (Palencia), junto al Canal de Castilla

En el ámbito de la protección del Canal de Castilla, declarado Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, por Decreto 154/1991, de 13 de junio, interesaba conocer al Procurador del Común si el mismo quedaría afectado por los trabajos de la Autovía León-Burgos a la altura de la localidad de Osorno (Palencia).

Se dirigió, por este motivo, comunicación a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, como administración competente en materia de patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma.

Dicho organismo indicó a esta institución que siendo el Canal de Castilla un bien inmueble del patrimonio histórico español adscrito a un servicio público gestionado por la administración del Estado, en aplicación del art. 6 b) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, ésta era la competente para

adoptar las medidas pertinentes, concretamente el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

Dirigida solicitud de información, en el ánimo de colaboración institucional, a la referida administración estatal, se puso en conocimiento de esta Procuraduría que el proyecto presentado por una empresa pública de la Junta de Castilla y León para la ejecución de una “estructura de paso” o “puente” sobre el Canal de Castilla, a la altura del término municipal de Osorno, había sido informado favorablemente por el Instituto de Patrimonio Histórico Español al entender que cumplía las condiciones exigidas por el Plan Regional del Canal de Castilla, aprobado por Decreto 205/2001, de 2 de agosto, así como por la Confederación Hidrográfica del Duero. Por ello, la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales del citado Ministerio había acordado finalmente su autorización.

9. “Antiguo Seminario” de la Villa de Valderas (León)

El inicio de esta actuación vino motivado por el deficiente estado de conservación del edificio denominado “Antiguo Seminario”, ubicado en la localidad leonesa de la Villa de Valderas, respecto de la cual fue incoado en su día expediente para su declaración como Bien de Interés Cultural con la categoría de conjunto histórico.

Realizadas las actuaciones oportunas con la Consejería de Educación y Cultura para la adopción de las necesarias medidas de

conservación del inmueble, se informó este Procurador del Común que ya se había redactado un proyecto de rehabilitación del mismo, y que una vez aprobado definitivamente se procedería a solicitar la perceptiva autorización a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, esperando que en el primer semestre de 2003 la obra, previos los trámites oportunos, pudiera estar adjudicada.

10. Construcción de un edificio en las inmediaciones de la Muralla de León

Fue también objeto de la intervención del Procurador del Común la supuesta situación de ilegalidad de un edificio situado en las inmediaciones de la Muralla de León, concretamente en la calle la Rúa número 30.

Tras concederse la correspondiente autorización por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, fue otorgada licencia de obras para la construcción de un edificio destinado a sesenta y dos viviendas, garajes y locales, dentro del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León.

Pero con anterioridad a la aprobación del proyecto de ejecución, fue detectada la iniciación de las referidas obras, por lo que se inició expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, ordenando la paralización de las obras, y se propuso la incoación de procedimiento sancionador por la comisión de una infracción urbanística. Este último

procedimiento, sin embargo y según la información facilitada a esta institución, no había sido iniciado por el Ayuntamiento de León.

Entendió, ante ello, el Procurador del Común que el efecto de restauración del ordenamiento jurídico-urbanístico perturbado resultaba independiente del efecto sancionador que, asimismo, podía seguirse por la administración.

Frente a la comisión de una infracción, la legislación -tanto ya la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, como en la actualidad la vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- habilita una serie de medios o instrumentos para la defensa de la legalidad urbanística, que se manifiestan en:

a) El expediente de protección de dicha legalidad, que conduce a la suspensión de las obras y, en su caso, de los efectos de la licencia, así como, en ocasiones, a la demolición de lo irregularmente edificado si la obra no es legalizable o no se insta su legalización.

b) Y el expediente sancionador, cuyo fin es sancionar o multar a los infractores. Ambos están, sin duda, conexionados, pero resultan expedientes distintos.

Esta doble reacción del ordenamiento jurídico urbanístico -que busca por una parte la reintegración del orden transgredido, a fin de hacer desaparecer del mundo jurídico los actos ilegalmente producidos y de reponer la realidad física al ser y estado anterior a la trasgresión, y de otra

parte sancionar la conducta tipificada por la norma como ilícito administrativo-, se recoge, como se decía, en la vigente Ley de Urbanismo de Castilla y León.

En su art. 113.1, en concreto, establece que cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá la paralización de los actos de ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo, y la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

Así, el expediente sancionador -incluso cuando la obra es legalizable y se ha ejecutado sin licencia- debe ser instruido en todo caso, pues el hecho de edificar sin licencia o sin respetar las condiciones de la misma constituye, ya por sí, una infracción urbanística.

Pese a ello, el Ayuntamiento de León no había incoado, a pesar del tiempo transcurrido, procedimiento sancionador alguno por la supuesta infracción cometida, con el riesgo de prescripción aparejado a dicha inactividad administrativa.

Esta circunstancia llevó al Procurador del Común a efectuar a la citada administración la resolución que se apunta a continuación:

«Que por esa Corporación se resuelva, a la mayor brevedad, sobre la incoación de expediente sancionador por presunta infracción

urbanística en relación con la construcción del inmueble ubicado en el núm. 30 de la calle La Rúa de León.

Ello sin perjuicio de que en lo sucesivo ese Ayuntamiento, asimismo, acomode su actuación a los deberes que resultan de aplicación a supuestos como el presente».

No se ha recibido respuesta de dicho organismo al cierre de este informe.

11. Convento de San Francisco (Ciudad Rodrigo, Salamanca)

El deficiente estado de las ruinas del Convento de San Francisco, sito en la localidad de Ciudad Rodrigo (Salamanca) y declaradas como Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento mediante Decreto 263/1993, de la Junta de Castilla y León, motivó el desarrollo de las investigaciones pertinentes con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural dirigidas a su conservación.

Se confirmó, entonces, que dicho organismo había incluido en su programación 2003-2004 las obras de restauración prioritarias en este monumento.

12. Parque del Canal de Castilla (Valladolid)

Noticias aparecidas en la prensa de la provincia de Valladolid ponían de manifiesto que el parque del Canal de Castilla, que une peatonalmente los barrios de La Victoria y Huerta del Rey de esa localidad,

comenzaba a sufrir un gran deterioro en sus instalaciones y se había convertido en el objetivo de numerosos actos vandálicos: los bancos y papeleras existentes mostraban signos de violencia, la vegetación presentaba un importante descuido, las papeleras se encontraban tiradas en el suelo, la fuente no estaba habilitada para su uso, las mesas del merendero estaban destrozadas, los bordillos y la zona ajardinada próxima a la fábrica de harinas mostraba los adoquines sueltos y partidos y la barandilla de protección del canal aparecía cortada.

Realizadas las oportunas gestiones de información con la Confederación Hidrográfica del Duero, pudo conocerse que el terreno sobre el que se ubica el citado parque fue cedido al Ayuntamiento de Valladolid para la construcción del mismo, según Resolución de dicha Confederación de fecha 30 de junio de 1999, comprometiéndose la citada Corporación tanto a la construcción del citado parque como a su conservación y mantenimiento.

El Procurador del Común solicitó informe al referido Ayuntamiento a fin de conocer las medidas a adoptar para la conservación de la citada instalación y, así, paliar su estado de abandono.

Dicho organismo informó finalmente que para evitar esta situación de deterioro, se procedería a negociar con la empresa adjudicataria de las obras de conservación y mantenimiento del parque para resolver el compromiso existente (que abarcaba un periodo de tres años) y que, de este

modo, dicha conservación fuese realizada directamente por los servicios municipales correspondientes de forma inmediata.

13. Colegiata de Santa María la Mayor (Toro, Zamora)

El motivo que en este caso determinó la intervención del Procurador del Común derivó de los desperfectos que se venían produciendo en el citado templo como consecuencia del importante retraso en la ejecución de las actuaciones previstas en el Plan Director para su conservación y restauración, encargado por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en fecha 5 de agosto de 1999 y aprobado por los servicios técnicos en julio de 2002, definiéndose en el mismo un plan de etapas a lo largo de ocho años y las prioridades en función del estado general del edificio.

Hasta ese momento, desde el Servicio de Restauración de dicha Dirección General ya se habían rehabilitado, como elementos más importantes, la Portada de la Majestad, la Portada Norte y parte de las cubiertas.

Tras las actuaciones realizadas con la citada Administración para el pronto desarrollo de las labores de restauración, esta institución pudo conocer que, manteniendo el interés por participar, junto con el propietario, en las tareas de recuperación marcadas en el Plan Director, se plantearía en la programación del año 2002 la redacción de un proyecto para la eliminación de las humedades existentes, al ser éste el problema más

urgente, teniendo previsto, a su vez, la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de las vidrieras de la fachada norte.

14. Convento de San Francisco (Medina de Rioseco, Valladolid)

En el informe del pasado ejercicio se hacía mención al Convento de San Francisco, sito en la localidad de Medina de Rioseco (Valladolid), y declarado Monumento en virtud de Decreto de 3 de junio de 1931. Estaba siendo objeto de determinadas obras de recuperación conforme al denominado “Proyecto Almirante”, con un presupuesto de aproximadamente ciento noventa millones de pesetas y cofinanciado, entre otros, por la Diputación y el Ayuntamiento de Valladolid, el Fondo Europeo, Caja Duero y la Asociación Protemplos.

Con independencia de que satisfacía a esta institución la ejecución de unas obras dirigidas a la tan necesaria protección de dicho inmueble, no se habían conservado, según se había constatado, las características histórico-artísticas de la puerta de acceso a la Iglesia, habiendo desaparecido, pues, el estilo propio y representativo de la época a la que la misma pertenecía.

Finalizadas ya en este ejercicio las numerosas gestiones desarrolladas al respecto por esta institución con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se confirmó que la sustitución de la puerta de entrada -teniendo en cuenta que la preexistente no se correspondía ni con la época ni con el estilo del edificio y se encontraba en

un deficiente estado de conservación-, fue incluida en el correspondiente modificado del proyecto y autorizado posteriormente por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, cumpliéndose la prescripción impuesta por el citado órgano en sesión de 27 de septiembre de 1999.

15. Composición de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural

Teniendo la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme a su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la misma, y establecidos como organismos competentes para la ejecución de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección de éste, se hizo precisa en Castilla y León la determinación de las competencias y funcionamiento de tales órganos encargados de la tutela del patrimonio histórico de esta Comunidad y la unificación, para su mejor conocimiento por los ciudadanos, del régimen vigente en la materia.

Tal circunstancia impulsó a la Junta de Castilla y León a la aprobación del Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de patrimonio histórico de esta Comunidad, en el que se procedió a la adaptación de la composición de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural a los cambios experimentados en la organización administrativa y a las nuevas disposiciones que rigen la

actividad de la Administración en general y, especialmente, de sus órganos colegiados.

Teniendo en cuenta el importante papel desempeñado por tales Comisiones en la protección de los bienes integrantes de nuestro patrimonio histórico, la trascendencia de sus decisiones o directrices de actuación orientadas hacia dicha tutela, hizo pensar a esta institución en la necesidad de contar con una pluralidad de criterios, garantizando en su composición la presencia independiente tanto de especialistas como de instituciones específicamente comprometidas en la salvaguarda del patrimonio de esta región.

Así se ha entendido en otras Comunidades Autónomas, al establecer entre los integrantes de la configuración de tales Comisiones a miembros diferentes de la propia representación autonómica, tales como:

Representantes de Reales Academias: Comunidad Valenciana (Decreto 23/1989, de 27 de febrero), Comunidad de Aragón (Decreto 158/1997, de 23 de septiembre).

Titulares de la dirección de Museos: Principado de Asturias (Decreto 126/2001, de 18 de octubre), Comunidad de La Rioja (Decreto 6/1984, de 15 de febrero).

Arquitectos expertos en patrimonio cultural, representantes de Colegios Oficiales: Comunidad de Aragón (Decreto 158/1997, de 23 de septiembre), Comunidad de La Rioja (Decreto 6/1984, de 15 de febrero),

Comunidad de Castilla-La Mancha (Decreto 165/1992, de 1 de diciembre),
Comunidad de Extremadura (Decreto 90/2001, de 13 de junio).

Representantes de las Escuelas de Arte: Comunidad de La Rioja
(Decreto 6/1984, de 15 de febrero)

Representantes de entidades o asociaciones culturales de defensa
del patrimonio histórico: Comunidad de Galicia (Decreto 63/1992, de 19 de
febrero), Comunidad de Castilla-La Mancha (Decreto 165/1992, de 1 de
diciembre), Comunidad de Extremadura (Decreto 90/2001, de 13 de junio).

A igual conclusión llegaba esta institución en el caso del Consejo
del Patrimonio Cultural de Castilla y León, creado en virtud de la reciente
Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, y
cuya composición se determinará por vía reglamentaria. Destacaba, en este
sentido, el Decreto 15/2002, de 8 de febrero, del Principado de Asturias,
por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo del
Patrimonio Cultural de Asturias, creado al amparo de la Ley de Patrimonio
Cultural de dicho Principado, al establecerse entre sus miembros, además
de los correspondientes representantes autonómicos, a otros pertenecientes
a colegios profesionales, universidades, instituciones eclesiásticas y
asociaciones y entidades de carácter ciudadano que tengan entre sus fines la
protección del patrimonio cultural.

Estos criterios sostenidos por el Procurador del Común llevaron a la
necesidad de formular a la Dirección General de Patrimonio y Promoción
Cultural la siguiente resolución:

«1.- Que, valorando de forma positiva la ampliación de la actual composición de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural existentes en esta Comunidad Autónoma, con el fin de garantizar la necesaria presencia y representación de especialistas, organismos profesionales, instituciones y entidades o asociaciones vinculados con la protección y conservación del patrimonio histórico de Castilla y León y favorecer, así, la objetividad en la toma de decisiones relacionadas con las competencias atribuidas, se estudien por esa Administración las posibilidades existentes al respecto, teniendo en cuenta la realidad del derecho autonómico comparado.

2.- Que con ocasión de la futura regulación de la composición y funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León, creado por Ley 12/2002, de 11 de julio, se tengan en cuenta, asimismo, las consideraciones expuestas para el establecimiento de los diferentes miembros integrantes de dicho órgano».

Al cierre de este informe se desconoce la postura del citado organismo frente a esta resolución.

Se han iniciado, finalmente, otras actuaciones relativas al estado de deterioro del Palacio del Conde Luna de León, al Convento de San Agustín de Madrigal de las Altas Torres (Ávila), del derrumbe del Palacio de Don Gutierre de León o sobre el deficiente estado del puente medieval de

Villanueva de la Tercia (León), de cuyo resultado se dará oportuna cuenta en el informe correspondiente al próximo ejercicio.

SEGURIDAD EN BARANDILLAS, BALCONES, ETC.

Como consecuencia de las investigaciones que esta institución está llevando a cabo en materia de vivienda y urbanismo, se pudo comprobar la ausencia de normas técnicas relacionadas con el diseño y altura de las barandillas o antepechos de balcones, pasarelas, puentes urbanos, etc., así como de las ventanas, salvo las referencias que se hacen de las primeras en las Normas Técnicas de diseño y calidad que deben de cumplir las viviendas de Protección Oficial. En este sentido, es importante destacar que, a veces, los medios de comunicación hacen referencia a accidentes ocurridos como consecuencia de un deficiente diseño de estos elementos.

Movido por esta circunstancia y tomando como referencia las citadas Normas Técnicas de diseño y calidad que deben de cumplir las viviendas de Protección Oficial respecto a barandillas o antepechos y las recomendaciones de algunos autores en relación con el diseño de las ventanas para evitar desgracias, por ejemplo cuando se procede a su limpieza, esta Procuraduría decidió iniciar una actuación de oficio en el convencimiento de que los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, podían colaborar de una forma decisiva en la prevención de este tipo de accidentes.

En este sentido, se puso de manifiesto que los distintos instrumentos de planeamiento con los que cuentan los municipios contienen una serie de “normas” u “ordenanzas” a través de las cuales se imponen condiciones de diseño a las futuras construcciones. Entre estas condiciones podría incluirse las relativas al diseño y altura de las barandillas o antepechos de balcones, pasarelas, puentes urbanos, etc., así como de las ventanas. De este modo, cuando se presentase el correspondiente proyecto de obras para obtener la consiguiente licencia, los servicios técnicos municipales tendrían la obligación de comprobar el cumplimiento de las mencionadas condiciones, por un lado, en el citado proyecto antes de conceder la citada licencia y, por otro, una vez ejecutado el mismo, previamente a la concesión de la correspondiente licencia de primer uso o primera ocupación.

Sin embargo, consideró esta institución que los instrumentos de planeamiento no debieran limitarse a recoger las condiciones establecidas en las Normas Técnicas de diseño y calidad que se citaron en el primer párrafo de este escrito. Y ello, porque las citadas condiciones han quedado claramente superadas en la actualidad, debido, entre otras cosas, a la estatura de las nuevas generaciones, sensiblemente superior a la media en el momento en que las citadas normas fueron aprobadas.

A la vista de lo expuesto, formulé la siguiente resolución que fue remitida a todos los Ayuntamientos de la comunidad autónoma:

«Que en el correspondiente instrumento de planeamiento, y teniendo en cuenta la estatura de las nuevas generaciones, sensiblemente superior a la media en el momento en que las Normas Técnicas de diseño y calidad fueron aprobadas, se incluyan las siguientes condiciones de diseño y altura:

1.- Respecto de las barandillas o antepechos de balcones, pasarelas, puentes urbanos, etc.:

a. Aquellas que tienen como objeto la altura mínima del listón de la barandilla o antepecho (pasamanos) medidos en el plano de la superficie sobre la que se asienta el pie(huella).

b. Aquellas que tienen como objeto la separación máxima, por un lado, entre las columnas pequeñas de barandillas o antepechos (balaustres) y, por otro, entre el listón de hierro u otro material sobre el que se asientan los balaustres de las barandillas o antepechos (barandal) y la huella, de tal manera que impida la caída de objetos al exterior.

2.- Respecto de las ventanas:

a. Aquellas que tienen como objeto la accesibilidad de las caras exteriores de las ventanas desde el interior del edificio.

b. Aquellas que tienen por objeto el sistema de limpieza de las zonas exteriores anejas a los huecos.

c. Aquellas que tienen por objeto la situación de las defensas (antepechos) en edificios de viviendas».

PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO

En los últimos meses, distintos medios de comunicación se venían haciendo eco de las decisiones de no pocos Ayuntamientos de enajenar suelo de titularidad municipal para la construcción de viviendas.

En las citadas noticias, se hacía referencia a la intención de las respectivas corporaciones locales, bien de enajenar las correspondientes parcelas utilizando el procedimiento de subasta, bien de destinar las mismas a la construcción de viviendas sujetas al denominado régimen libre, o de ambas formulas a la vez.

Pues bien, considerando que la legislación urbanística, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 47 de la Constitución, ha establecido como uno de los instrumentos para hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, la obligación de constituir Patrimonios Públicos de Suelo por parte de los Ayuntamientos, señalando de manera clara y precisa los bienes que lo integran, su destino y su forma de transmisión, esta Procuraduría decidió iniciar una actuación de oficio, tendente a garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos castellanos y leoneses respecto a su derecho de disfrute de una vivienda digna.

Procedió comenzar señalando a partir de lo expuesto, que el punto 2 del art. 123 de la Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL) establece la obligación de constituir Patrimonios Municipales del Suelo por parte de los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o para aquellos que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana.

Por su parte, el apartado 1 del art. 124 del citado texto legal señala, de manera imperativa, como bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo, entre otros, los siguientes:

- Los terrenos que, teniendo naturaleza patrimonial, sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo urbanizable. Conviene en este punto recordar que el art. 76 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, define a los bienes patrimoniales como aquellos que, siendo propiedad de la Entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad.

- Los terrenos obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas, por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio.

- El aprovechamiento que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable.

- Los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los propios patrimonios públicos de suelo.

Por otro lado, el punto 1 del art. 280 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el RDLeg 1/1992, de 26 de junio, que permaneció vigente después de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y que sigue vigente en la actualidad, como “norma básica” directamente vinculada a la planificación económica general (art. 149.1.13 en relación con el 47 de la Constitución), en virtud de lo establecido en punto 1 de la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, obliga a que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo sean destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico. A este respecto, el punto 1 del art. 125 de la LUCYL completa la citada norma básica aclarando el concepto jurídico indeterminado “usos de interés social”, insistiendo, no obstante, en que si el destino elegido es la construcción de viviendas, éstas, obligatoriamente, deben estar sujetas a algún régimen de protección pública.

Sentado lo anterior, se puso de manifiesto que la regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo cuenta con un apartado más, de especial importancia para el caso que nos ocupaba: el relacionado con la transmisión de los consabidos bienes.

En este sentido, el art. 127 de la LUCYL establece un régimen específico y distinto, dada su finalidad, al establecido en el art. 80 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y en los arts. 109 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades locales aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio para el resto de los bienes patrimoniales de las Entidades locales. Así, el citado art. 127 establece, sin dejar ningún lugar a otra posible interpretación, como sistema de enajenación el procedimiento de concurso, por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, para la transmisión o enajenación de bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del suelo con tan solo dos excepciones:

- Se permite la cesión gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento a favor, bien de administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas, mancomunidades o consorcios, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados por la normativa, bien a favor de entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas de protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio del Municipio.

- Se permite la adjudicación directa, por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, a favor, bien de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, bien a favor de

propietarios a los que corresponda un aprovechamiento inferior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, únicamente cuando se trate de transmitirles dicho exceso de aprovechamiento.

De todo lo expuesto hasta ahora, concluimos:

1. Los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, o aquellos que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, tienen la obligación de constituir Patrimonios Públicos del Suelo.

2. Obligatoriamente integran los Patrimonios Públicos del Suelo todos los terrenos que, teniendo naturaleza patrimonial, sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo urbanizable y todos los aprovechamientos que excedan del que corresponde a los propietarios de suelo urbano y urbanizable.

3. Si el destino elegido de los mencionados bienes es la construcción de viviendas, éstas, obligatoriamente, deben estar sujetas a algún régimen de protección pública.

4. Salvo los supuestos expresamente regulados, todas las transmisiones o enajenaciones de bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo deberán realizarse por el procedimiento de concurso por precio no inferior al valor de su aprovechamiento.

Estas conclusiones habían sido puestas de manifiesto con una claridad, que no admite interpretación posible, por el Auto de fecha 07 de

junio de 2002 (AJA 550/12) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid. A través del mismo, la citada Sala acordó suspender la adjudicación y, en su caso, la venta de una parcela que fue enajenada por parte del Ayuntamiento de Salamanca con base en un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que establecía, por un lado, como procedimiento de la misma la subasta y, por otro, no condicionaba el destino de la mencionada parcela a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Por último, esta Procuraduría no pudo dejar de señalar que, atendiendo a la función social de la propiedad que consagra la Constitución, los poderes públicos deben de ser especialmente escrupulosos y beligerantes a la hora de utilizar los instrumentos que la legislación urbanística pone en sus manos para regular el mercado inmobiliario, debiendo tener en cuenta que los mismos, lejos de ser un medio para sanear las arcas municipales, son un vehículo eficaz e idóneo para conseguir que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de disponer de una vivienda digna a un precio razonable.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución que fue remitida a los municipios de 20.000 o más habitantes de la comunidad autónoma:

«Primero. Que todas las enajenaciones de terrenos de titularidad municipal que, teniendo naturaleza patrimonial, sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo

urbanizable, deberán realizarse utilizando el procedimiento de concurso, salvo en los supuestos expresamente señalados en el art. 127 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Castilla y León.

Segundo. Que si el destino atribuido a los mencionados terrenos es la construcción de viviendas, éstas deberán estar sujetas a algún régimen pública».

NORMAS DE SEGURIDAD DE POZOS

Como consecuencia de distintas actuaciones llevadas a cabo por parte de esta Procuraduría se había puesto de manifiesto el peligro evidente que ofrece la accesibilidad a cuantas personas transitan por terrenos de numerosos términos municipales de nuestra Comunidad Autónoma la existencia de pozos, depósitos o conducciones abiertas accesibles, que no ofrecen condiciones de seguridad por el estado de abandono en que se encuentran.

Movido por esta circunstancia y tomando como referencia el mandato contenido en la letra b) del punto 1 del art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que impone a los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones, esta Procuraduría decidió iniciar una actuación de oficio en el convencimiento de que los Ayuntamientos, en el ejercicio de

sus competencias, pueden colaborar de una forma decisiva en la prevención de este tipo de accidentes.

En este sentido, a juicio de esta Procuraduría, dos eran los medios que las corporaciones locales podrían utilizar:

1. Si los distintos instrumentos de planeamiento con los que cuenta el municipio contienen “normas” u “ordenanzas” a través de las cuales se regula el tema de cerramientos, podría incluirse expresamente la obligación de equipar con sistemas de protección tales como brocales, tapas, rejillas, vallados, etc, los citados pozos, depósitos o conducciones abiertas, estableciendo condiciones en cuanto a su rigidez y resistencia, a su diseño (con especial atención al riesgo de accidentes de niños) y a sus cierres (deberían impedir su apertura por personal no autorizado).

2. Si los instrumentos de planeamiento no incluyen las mencionadas “normas” u “ordenanzas”, podría aprobarse una Ordenanza reguladora del deber de conservación de terrenos e inmuebles donde, entre otras cuestiones, se estableciera lo expuesto en el apartado anterior. Lógicamente debería establecerse el correspondiente procedimiento sancionador y la posibilidad de actuar subsidiariamente por parte del Ayuntamiento en el caso de incumplimiento de las ordenes de ejecución.

Por todo ello, se remitió la siguiente resolución a todos los municipios de la comunidad autónoma:

«Que, a la vista de lo dispuesto en la letra b) del punto 1 del art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se proceda a regular, expresamente, la obligación de equipar con sistemas de protección tales como brocales, tapas, rejillas, vallados, etc, los pozos, depósitos o conducciones abiertas, estableciendo condiciones en cuanto a su rigidez y resistencia, a su diseño (con especial atención al riesgo de accidentes de niños) y a sus cierres (deberían impedir su apertura por personal no autorizado)».

INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS ABUSIVAS EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE VIVIENDAS

A través de diversas quejas presentadas por los ciudadanos en el año 2002, esta Procuraduría ha tenido conocimiento de la utilización, por algunas entidades promotoras de viviendas, de contratos de compraventa que incluían en su clausulado estipulaciones que podían resultar contrarias a los principios de buena fe y justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes. En concreto, en los contratos de compraventa de vivienda nueva que habían llevado a dos ciudadanos a acudir a esta institución, se incluía el compromiso del comprador de la vivienda de asumir los gastos correspondientes a la cancelación de la hipoteca previamente constituida por el vendedor, en aquel caso en el que no se produjera una subrogación. Las reclamaciones presentadas anualmente en

materia de consumo en relación con la vivienda llevan a pensar que esta práctica, entre otras abusivas, podía estar extendida en esta región.

En relación con lo señalado, cabía recordar que el art. 10.1 c) 11º de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, señala que el respeto a los principios antes citados excluye la utilización, en los contratos de primera venta de viviendas, de estipulaciones en las cuales el comprador asuma gastos derivados de la preparación de la titulación, que por su naturaleza correspondan al vendedor (obra nueva, propiedad horizontal, hipotecas para financiar su construcción o su división y cancelación).

En consecuencia, esta institución inició de oficio, dentro del ámbito de las facultades conferidas por su Ley reguladora, una investigación (**OF/62/02**) sobre la actuación desarrollada por la Administración autonómica en orden a la protección de los adquirentes de viviendas nuevas frente a la posible inclusión en los contratos de compraventa, utilizados por las mercantiles constructoras y promotoras, de inmuebles destinados a viviendas de cláusulas generales que puedan ser calificadas como abusivas.

Considerando que corresponde a los poderes públicos velar para que las cláusulas generales, y las que no se hayan negociado individualmente, se hallen redactadas con concreción, claridad y sencillez y cumplan los principios de buena fe y justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes, lo que excluye la utilización de cláusulas abusivas (art. 9.2 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de

los Consumidores y Usuarios de Castilla y León), así como que la utilización de estas últimas constituye una infracción tipificada en el art. 24.6 de la Ley autonómica citada, consideré conveniente dirigirme a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con la finalidad de conocer el alcance de la problemática planteada y el contenido de las actuaciones adoptadas para la efectiva protección de los adquirentes de viviendas nuevas.

A tal fin, solicité información al organismo citado acerca del conocimiento que tenía del alcance de la problemática descrita en la Región, de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por sus servicios de inspección en los años 2001 y 2002 dirigidas a requerir información y documentación con la finalidad de conocer la posible inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de compraventa utilizados por las mercantiles constructoras y promotoras de viviendas, de las denuncias recibidas en los servicios de aquella Consejería en el mismo período temporal en las cuales se hubiera puesto de manifiesto la inclusión de cláusulas abusivas en tales contratos, de los procedimientos sancionadores incoados en los años 2001 y 2002 por la inclusión en contratos de compraventa de viviendas de cláusulas abusivas, de las resoluciones sancionadoras adoptadas y, en fin, de cualesquiera otras actuaciones llevadas a cabo por la Consejería citada en orden a cumplir, en relación con la problemática que había dado lugar a la instrucción de oficio, con la obligación impuesta a los Poderes Públicos en el art. 9.2 de la Ley autonómica citada.

En la información proporcionada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en atención a mi solicitud, se pusieron de manifiesto, entre otros, los siguientes extremos:

«Durante el año 2001 se recibieron un total de 122 denuncias de vivienda en las secciones de consumo de los servicios territoriales de Industria, Comercio y Turismo de las nueve provincias de Castilla y León, y 94 en el 2002, hasta la fecha.

(...)

En cuanto a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos, del total de las denuncias presentadas en el 2001 y 2002, solamente el 2,8 % (6) se refieren a cláusulas abusivas, siendo las más frecuentes la penalización del 50% sobre las cantidades recibidas, y por obligar a subrogarse a la hipoteca proporcionada por el promotor, dando origen a 6 expedientes sancionadores, estando 2 de ellos actualmente en tramitación. Los cuatro restantes se han resuelto con multas que oscilan entre los 150,25 y los 600,00 €.

Entre las actuaciones de Control del Mercado programadas a desarrollar por la Inspección de Consumo se contemplan las inspecciones a los promotores de viviendas y a las agencias inmobiliarias.

En el año 2001 se efectuaron 51 visitas de inspección (...).

Solamente en 3 ocasiones se detectaron cláusulas abusivas en los contratos de compraventa de viviendas nuevas. Las decisiones adoptadas por las Secciones de Consumo fueron las siguientes:

Advertencia escrita 2

Expediente 1

El expediente fue resuelto con una multa de 1652, 78 €.

En el año 2002 se está efectuando una Campaña Nacional de Inspección de Vivienda. La Campaña está coordinada por el Instituto Nacional del Consumo y es desarrollada por todas las Comunidades Autónomas.

La Campaña está dedicada a controlar los aspectos de la información obligatoria y de la publicidad (...)

En el año 2002, se han realizado hasta la fecha, 63 controles en el sector (...).

Las decisiones adoptadas por las Secciones de Consumo han sido:

Advertencia escrita 25

Archivo otros 14

Archivo sin infracción 12

Expedientes 12

La Inspección sólo en una ocasión ha detectado cláusulas abusivas como consecuencia de la inspección de oficio. En este caso, el

resultado ha sido la incoación del correspondiente expediente sancionador. Ha sido resuelto con una sanción de 750 €.

Las cláusulas abusivas que se han observado son del mismo tipo en todos los casos. Los contratos contemplaban las penalizaciones al comprador en los supuestos de falta de pagos, con un incremento del 50%, sin embargo, no aparecía ninguna penalización por incumplimiento del contrato por parte del vendedor (...).».

A la vista de los datos obtenidos, se constató que era preciso ampliar algunos aspectos de la información proporcionada, para poder adoptar una postura en relación con la problemática planteada. Por este motivo, esta institución se volvió a dirigir a la Consejería antes citada, solicitando al citado organismo ampliación de información acerca de los criterios seguidos por sus servicios para, una vez detectada la posible comisión de una infracción en la materia, proceder a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador o realizar únicamente una advertencia escrita, así como de los parámetros utilizados para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias impuestas por la inclusión de cláusulas abusivas en contratos de compraventa de viviendas nuevas.

En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente de recepción la ampliación de información solicitada.

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Diversas quejas planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría han suscitado, en el año 2002, 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 los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León (ahora, viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública) y, de otro, la rapidez en la entrega de las citadas viviendas, una vez que las mismas han sido adjudicadas. Esta segunda cuestión ya había dado lugar en el año 2002 a la formulación de una Resolución por esta institución a la Consejería de Fomento, con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/1891/01**. Cumplida referencia al contenido de esta Resolución puede encontrarse en la parte del presente informe referida a la actuación de esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en el ámbito material de la vivienda.

Pues bien, considerando lo anterior se procedió a iniciar una investigación de oficio (**OF/144/02**) sobre la actuación desarrollada por la Administración autonómica en el ámbito de los procedimientos de

adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento.

En el curso de la misma, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al organismo citado, en demanda de información sobre los siguientes aspectos relacionados con aquélla:

- Procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública iniciados al amparo de lo dispuesto en la Orden de 12 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento.

- Viviendas de protección oficial de promoción pública que, habiendo sido adjudicadas al amparo de lo dispuesto en la Orden citada, no hubieran sido objeto de entrega a sus adjudicatarios.

- Relación, en su caso, entre la ausencia de entrega de las viviendas y la falta de ejecución de las obras de urbanización correspondientes, cuando menos, con carácter simultáneo a las de edificación de aquéllas.

En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba aún pendiente de recepción la información solicitada a la Consejería de Fomento, habiendo sido reiterada la petición en una ocasión.

TRANSPORTE ESCOLAR

1. Peñaparda (Salamanca)

El expediente **OF/70/02** se inició para conocer la problemática, en materia de educación no universitaria, surgida en torno a la ruta que realizaba el autobús escolar que cubría el trayecto al IES “Tierra de Ciudad Rodrigo” sito en Ciudad Rodrigo (Salamanca).

Sobre la base de algunas informaciones recibidas, esta Procuraduría tenía conocimiento que el transporte escolar sólo llegaba hasta la localidad de Villasrubias, por lo que las madres de seis alumnos que vivían en Peñaparda -a poco más de cinco kilómetros de aquél municipio- no llevaban a sus hijos, matriculados en el IES “Tierra de Ciudad Rodrigo”, allí hasta tanto no se resolviera el conflicto, originado por el hecho de que el autobús no realizaba una parada en el mismo pueblo de Peñaparda.

A la vista de lo anterior, esta institución se dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Salamanca, en demanda de información. En respuesta se nos indicó lo siguiente:

«En contestación a su escrito de fecha 24 de Septiembre de 2002 en el que nos solicita informe sobre transporte escolar en el localidad de Peñaparda le informamos que:

1. Ante la solicitud inicial de algunos padres de las localidades de Villasrubias y Peñaparda para que el transporte escolar trasladara a sus hijos hasta la localidad de Ciudad Rodrigo, donde cursan

estudios, se procedió a realizar el oportuno estudio por parte de los servicios de Inspección de la Dirección Provincial de Educación en el cual se consideraron los aspectos de distancia y tiempo empleado, número de demandantes y capacidad de oferta de la Escuela Hogar “Los Sitios” en Ciudad Rodrigo, siempre bajo la premisa de tratar de dar la mejor respuesta a la necesidad del alumno buscando aquellas circunstancias que favorezcan su educación.

2. Tras ponderar todos los parámetros se consideró que era suficiente con prolongar el trayecto de la línea hasta la localidad de Villasbuenas manteniendo íntegramente la oferta de la Escuela Hogar. La Dirección Provincial ha tratado en todo momento de explicar las ventajas que para el rendimiento de sus hijos supone la posibilidad de disfrutar de un internado en la propia localidad donde cursan sus estudios, sin embargo la actuación de un minoritario grupo de padres radicalizando su postura ha llevado a reconsiderar su decisión inicial prolongando desde el día 18 de septiembre el trayecto 6 kilómetros más para que el transporte recoja a los alumnos de Peñaparda que no desean utilizar el recurso (mayoritariamente demandado) de la Escuela Hogar».

2. San Cebrián de Mudá (Palencia)

Sobre la base de algunas informaciones publicadas en prensa diaria de Palencia, esta institución asumió de oficio la actuación en materia de

transporte escolar, concretamente referida al servicio que prestaba el transporte escolar hasta el Instituto Santa María la Real de Aguilar de Campoo (Palencia), al objeto de conocer el verdadero alcance de las noticias publicadas.

Al parecer, un grupo de padres de la zona de San Cebrián de Mudá, y el propio Ayuntamiento de la localidad, habían denunciado públicamente a la empresa adjudicataria del transporte escolar, ya que *“el mismo abandonaba a los estudiantes a las ocho y dos minutos de la mañana, concretamente en Rueda, a 15 km. de Aguilar”*, lo que ocasionaba que *“muchas veces tuvieran que acercar a sus hijos hasta Aguilar, para que pudieran estudiar”*.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 noviembre, resolvimos solicitar de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Palencia, informe en el que se indicara, además, las actuaciones y medidas que la Dirección Provincial de Educación de Palencia hubiera o pudiera realizar en torno al problema planteado, al objeto de solucionar el mismo.

En respuesta a la información requerida, la Delegación Territorial nos comunicó expresamente lo siguiente:

*«En contestación a su escrito de 9 de octubre del presente año, referente a la actuación de oficio **OF/86/02**, recabada la*

información pertinente de la Dirección Provincial de Educación, tengo a bien informarle:

1.- La cuestión planteada se refiere al transporte de siete alumnos de enseñanza no obligatoria (bachillerato y ciclos formativos de formación profesional), desde San Cebrián de Mudá al Instituto de Educación Secundaria de Aguilar de Campoo.

2.- A este respecto, la circular de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación y Cultura, de fecha 17 de mayo de 2001, estableció la Instrucción 4.3, que los alumnos de enseñanza no obligatoria podrán beneficiarse del itinerario de transporte colectivo para enseñanzas obligatorias, siempre que los horarios sean adecuados al que se imparte en los centros de que se trate.

3.- En esta línea se envió por la Dirección Provincial de Educación escrito de fecha 4 de junio de 2002 tanto al Ayuntamiento de San Cebrián de Campos, como a la Empresa de Transporte “Estébanez Aja, S.A.”, que hace el trayecto de enseñanza escolarizada de Castrejón de la Peña a Aguilar de Campoo, para que, mediante una parada en la localidad de Rueda, recogiera a los alumnos que reciben enseñanza de Bachillerato o de Ciclos Formativos de Formación Profesional en el IES de Aguilar de Campoo, y que previamente habían descendido del autocar que realiza el trayecto San Cebrián de Mudá a Cervera de Pisuerga.

4.- La puesta en práctica de estas previsiones puso de manifiesto la dificultad de llevar a cabo el trasbordo en Rueda por dos causas:

a) Para que el autocar escolar procedente de Cervera de Pisuerga pudiera recoger en Rueda a los alumnos de enseñanza no obligatoria de San Cebrián de Mudá, era preciso que la partida de Cervera de Pisuerga se retrasase, pues de no ser así, pasaba por Rueda cuando el procedente de San Cebrián y destino Cervera no había llegado a este punto. Este adelanto suponía para el alumnado de Cervera que se dirigía a Aguilar de Campoo, superar los diez minutos de espera que como máximo permite la vigente legislación.

b) Por otra parte, no está permitido por las normas de tráfico realizar paradas en el cruce de la carretera de San Cebrián de Mudá con la que va de Cervera de Pisuerga a Aguilar de Campoo, según informe del Servicio de Fomento.

5.- En consecuencia, la Dirección Provincial se ha visto obligada a revisar las rutas de transporte de la zona, que en el caso que nos ocupa se concreta en el transporte directo de los siete alumnos de enseñanza no obligatoria de San Cebrián de Mudá a Aguilar de Campoo».

3. Pajares de Adaja (Ávila)

Sobre la base de algunas noticias informativas, publicadas en un medio de comunicación escrita de Ávila, el Procurador del Común asumió de oficio la actuación en materia de educación no universitaria, concretamente referida a la problemática surgida en la localidad de Pajares de Adaja (Ávila) con respecto al transporte escolar.

El motivo que servía de sustento a la denuncia formulada por los padres que residían en el municipio de Pajares de Adaja -y el propio Ayuntamiento de la localidad- radicaba en que, a diferencia del pasado año, en el curso académico 2002/2003 *“la Dirección Provincial de Educación no había dispuesto un medio de transporte público escolar para los alumnos de bachillerato y ciclos formativos, lo que ocasionaba un grave perjuicio a los estudiantes que residían en el medio rural”*.

Del mismo modo se cuestionaba, asimismo, que *“los alumnos de educación secundaria que llegaban a Arévalo en transporte escolar a las ocho de la mañana se encontraban con las puertas de los centros escolares cerradas, ya que no se abrían hasta poco antes de las nueve de la mañana”*.

A la vista de lo expuesto se solicitó la correspondiente información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, la cual nos remitió el siguiente informe:

«ANTECEDENTES

Primero.- Denuncia de los padres del municipio de Pajares de Adaja sobre transporte público escolar para los alumnos de Bachillerato y Ciclos formativos.

Denuncia sobre llegada del transporte escolar a los centros escolares con mucha antelación a su apertura.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Se consideran de aplicación las siguientes normas:

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, (BOE nº 159, de 4 de julio).

Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León (BOCYL nº 52, de 16 de marzo).

Ley 11/2001, de 22 de noviembre, de modificación de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

Instrucción de 15 de mayo de 2001, de la Dirección General de Planificación Ordenación Educativa, sobre el servicio de

transporte escolar de los centros docentes de la comunidad de Castilla y León.

Convocatorias anuales por las que se conceden becas y ayudas al estudio con carácter general. Para el curso 2002/2003, Orden ECD/1802/2002, de 9 de julio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2002/2003, para alumnos de niveles postobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma.

Relación de documentos:

Documento 1.- Copia de la instrucción de 15 de mayo de 2001 de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa.

Documento 2.-Documento informativo de la convocatoria general de becas para el curso 2002/2003.

Consideraciones

El art. 65 de la LOGSE, establece en su punto 2 que excepcionalmente, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria en aquellas zonas rurales que se considere aconsejable se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas

presentarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado.

La Instrucción de 15 de mayo de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa establece en su apartado segundo que los beneficiarios del servicio escolar de transporte son los alumnos de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Educación Especial, escolarizados en un centro público no universitario de titularidad de la comunidad autónoma, cuyo domicilio habitual se encuentre en municipio distinto del centro de escolarización que les corresponda. El apartado cuarto punto 3 contempla la posibilidad de beneficiarse del transporte colectivo por alumnos de enseñanza postobligatoria cuando haya una ruta para niveles obligatorios, previa autorización de la Dirección Provincial de Educación.

Las convocatorias generales de becas establecen para los niveles postobligatorios de la enseñanza, ayudas por razón de desplazamiento del domicilio al centro docente (transporte interurbano)son cuantías referidas a diversos tramos de distancia entre el domicilio familiar y el centro docente.

En base a lo anterior se informa de lo siguiente:

La Dirección Provincial de Educación de Ávila ha contratado en transporte escolar con la estimación de alumnos de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria para el curso

escolar 2002/2003, pudiéndose permitir el aprovechamiento de dichas rutas por alumnos de enseñanza no obligatoria cuando existan plazas libres en el vehículo asignado a la ruta.

La discrepancia de horarios de llegada a los centros educativos manifestada por los padres han de ser objeto de inspección, ya que los términos de los contratos sólo permiten una llegada anticipada de diez minutos al centro educativo. No obstante durante los primeros días del curso son momentos de adecuación de los horarios de recogida por lo que pueden producirse incidencias que se solventan de forma inmediata. Con periodicidad mensual los directores de los centros receptores de transporte escolar remiten a la Dirección Provincial un control indicando las incidencias producidas, sin perjuicio de cualquier comunicación que se pudiera producir a lo largo del mes sobre el servicio.

Por último hacer la consideración de que la normativa vigente garantiza los servicios complementarios a la educación primaria y a la educación secundaria obligatoria, estableciendo medios de ayuda, tales como las becas, para el resto de los niveles de enseñanza».

EDUCACIÓN INFANTIL

1. Denegación de subvención al Ayuntamiento de Soria

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, contempla la educación como un derecho de carácter social que reclama de los poderes públicos las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute.

Asimismo reconoce la educación infantil como la primera etapa del sistema educativo español, subrayando el compromiso de las Administraciones para satisfacer la demanda escolar en esta etapa, vital para el pleno desarrollo de todas las capacidades físicas, afectivas, intelectuales y sociales de las personas.

En Castilla y León, la escolarización de los alumnos de Educación Infantil se ha convertido en una demanda social creciente. Siendo, pues, la educación, un derecho social básico, compete a los poderes públicos el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute.

Es cierto que el gobierno regional, consciente de la importancia de esta etapa educativa, mantiene una red pública de escuelas de educación infantil que ofrece servicios educativos a la infancia (0-3 años) y a las familias, tratando de dar respuesta a la actual diversidad de situaciones sociales.

Sin embargo, es una realidad la escasez de plazas en la red pública de escuelas de educación infantil sobre todo en la localidad de Soria, así

como la constante reivindicación de los padres exigiendo la adopción de medidas que den efectiva respuesta a la actual diversidad de situaciones sociales y, sobre todo, que faciliten la integración de la mujer en el mundo laboral.

Correspondiendo a las administraciones públicas garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite, con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 noviembre, acordamos iniciar las gestiones de investigación necesarias para conocer si en la localidad de Soria existía alguna escuela de educación infantil de primer ciclo.

Igualmente, por ser de nuestro interés, solicitamos un informe en el que se nos esclareciera las razones por las que, al parecer en una primera fase, había quedado excluido el Ayuntamiento de Soria de la concesión de subvención solicitada por ésta para la construcción de un centro de educación infantil de primer ciclo, en Soria capital.

Una vez recabados los informes pertinentes de los centros directivos correspondiente, la Consejería de Educación y Cultura informó en los siguientes términos:

«Las Escuelas de Educación Infantil (Primer Ciclo) existentes en Soria a día 8 de noviembre de 2002 son:

1º Centros públicos

Tres Escuelas de Educación Infantil (Primer Ciclo) de titularidad de la Junta de Castilla y León creadas por Decreto 149/2001, de 24 de mayo, que tienen en funcionamiento un total de 14 unidades con 231 plazas, y que son:

EEI “El Trébol” con 79 plazas

EEI “Virgen del Espino” que cuenta con 86 plazas

EEI “Virgen del Mirón” con oferta de 66 plazas

2º Centros privados

2º 1- Centros Privados autorizados

En Soria existen centros de titularidad privada, autorizados por la Consejería de Educación y Cultura, para impartir el Primer Ciclo de Educación Infantil. Estos Centros son:

- “Los Peques” con un total de 36 plazas*
- “Parchís” que ofrece 36 plazas*
- “Santa Teresa de Jesús” con un total de 41 plazas*
- “Sagrado Corazón” que tiene, también, 41 plazas*
- “San José” con una oferta total de 41 plazas*

2º 2- Guarderías Infantiles

Además de la oferta existente en colegios funcionan cuatro guarderías infantiles que cuentan con autorización municipal de funcionamiento y que atienden a niños/as de 0 a 3 años y que ofrecen, según datos facilitados por las propias entidades, las siguientes plazas:

- Jardín de infancia “Fantasía” con 32*
- Guardería “Alameda” con 32*
- Guardería infantil “Mami Chus” con 25*
- Guardería “Querubines CB” con 26*

La Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social 24/2001, de 27 de diciembre, en su art. 84, redacta el primer inciso de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación del Sistema Educativo, en los siguientes términos: “El Gobierno, previo informe de las comunidades autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, en los aspectos pendientes aun de aplicación, que tendrá un ámbito temporal de catorce años a partir de la publicación de la presente Ley”.

Al amparo de esta última modificación, a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se aprobó el RD 835/2002, de 2 de agosto, por el que se amplía el calendario de aplicación del sistema educativo hasta octubre del 2004, lo que conlleva que

puedan existir, hasta la fecha, guarderías con licencia municipal y centros autorizados por la Consejería de Educación y Cultura para atender niños de 0 a 3 años.

Atendiendo a otra cuestión de las planteadas en el escrito, y una vez informado de la oferta de plazas de educación infantil primer ciclo en Soria, le manifiesto que desde la Consejería de Educación y Cultura se colabora con las entidades locales en la creación de plazas de educación infantil primer ciclo; si bien en aras de la gestión óptima de los fondos públicos, y atendiendo las limitaciones presupuestarias, se concede prioridad a las poblaciones en que la escasez de plazas es superior, de tal forma que en una primera fase se atienden las “propuestas de colaboración” de aquellos municipios en los que existiendo un mínimo de necesidades (aquel que permite crear un centro completo), que en definitiva viene a poner de manifiesto una mayor demanda, no existe oferta pública alguna de plazas de 0 a 3 años; o bien, en el caso de que existan, presentan un mayor déficit atendiendo al número de plazas públicas existentes y su relación con la demanda estimada.

Así en el caso de Soria el número de plazas existentes en la red pública de escuelas de educación infantil es de 231 sobre una demanda estimada de 554. Si comparamos con Ávila, municipio con el que se ha llegado a firmar un convenio de colaboración al efecto, y la única con la que puede realizarse la comparativa (ya

que el resto de municipios no tiene oferta pública alguna), el número de plazas públicas que tiene Ávila es de 191 para una demanda estimada de 715».

2. Educación especial

2.1. Niños sordos

Los contactos mantenidos con la Federación de Sordos de Castilla y León, FIAPAS, pusieron de manifiesto la necesidad de plantear a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León esta peculiar problemática.

Se inició la actuación de oficio **OF/127/02** procediendo, como primera medida a recopilar un conjunto de datos relativos a la situación escolar de estos alumnos.

En este sentido se tuvo en cuenta el número de quejas recibidas y los contactos mantenidos con representantes de los afectados, que pusieron de manifiesto la preocupación de este colectivo, no solamente por poder contar 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 algunas de las barreras en la comunicación, si no sobre todo, para que el futuro resulte menos problemático para los niños afectados por este tipo de discapacidad; tanto sordos de nacimiento como aquellos que han perdido la audición en la infancia, ya que esto hoy por hoy compromete seriamente su educación.

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 distintas. Y que la educación debe ser adaptada a las distintas circunstancias.

Según los reclamantes, parece tenderse a forzar la educación de los niños sordos a una metodología oralista, que casi siempre ha desembocado en un fracaso escolar rotundo, equiparando educación y rehabilitación, reduciendo la intervención educativa a una intervención rehabilitadora de la lengua oral. La consecuencia es que se produce un decisivo retraso lingüístico que afecta a todo el desarrollo de la identidad personal y social, dificultando la integración en la sociedad y la inserción laboral.

Por todo ello, su reivindicación más constante viene siendo la implantación del lenguaje de signos en general y en el ámbito escolar en particular.

Dado que los casos individuales expuestos en los expedientes de queja que se han abierto, no son seguramente los únicos en la realidad, en virtud del interés que tiene para esta institución conocer las circunstancias en que los alumnos afectados de sordera ejercen su derecho a la educación, se acordó iniciar la actuación de oficio citada, preguntando a cada una de las Direcciones Provinciales:

«1.- Número de alumnos afectados de discapacidad auditiva, sin ninguna otra deficiencia, que se encuentran escolarizados en la Provincia de León.

2.- Qué problemas se han detectado en los últimos cursos por parte del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica en la ejecución de los programas de trabajo elaborados por dicho equipo con relación a los alumnos sordos.

3.- Si alguna vez se ha entrado a valorar por parte del EOEP la necesidad de incorporar otros medios didácticos, distintos de los que ya existen, para la atención de los alumnos con este tipo de discapacidad.

4.- Con qué datos cuenta, hoy por hoy, la Dirección Provincial de Educación sobre la conveniencia y posibilidad de incorporar intérpretes de lengua de signos en el ámbito escolar de los alumnos sordos, cuando estos no presentan otras discapacidades».

En la actualidad se encuentran en fase de estudio los distintos informes remitidos por las Delegaciones territoriales, procediendo a continuación a transcribir el contenido de los mismos:

ÁVILA

«1º.- El número de alumnos afectados de discapacidad auditiva, sin ninguna otra deficiencia, escolarizados en la Provincia de Ávila es

de 30, distribuidos por etapas y tipo de centro como se muestra en el siguiente cuadro:

<i>Etapas</i>	<i>Centros Públicos</i>	<i>Centros Privados</i>	<i>Totales</i>
<i>Infantil</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
<i>Primaria</i>	<i>16</i>	<i>1</i>	<i>17</i>
<i>Secundaria Obligatoria</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>8</i>
<i>Bachillerato</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<i>Totales</i>	<i>24</i>	<i>6</i>	<i>30</i>

2º.- Uno de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica de esta provincia dice haber detectado resistencias por parte del profesorado en general para incorporar medios didácticos diferentes para estos niños; el resto de Equipos y Departamentos de Orientación no se manifiesta sobre el tema.

3º.- El mismo Equipo considera la necesidad de una organización basada en centros preferentes de sordos donde se reúnan mejores medios técnicos y especialistas adecuados que pudieran favorecer en mejor medida la intervención didáctica con estos alumnos.

La provincia de Ávila cuenta con dos centros preferentes para la escolarización de alumnos con deficiencia auditiva, uno de ellos imparte las etapas de Educación Infantil y Primaria y el otro es un Instituto de Educación Secundaria. No siempre los padres de estos

alumnos escolarizan a sus hijos en los centros que les recomienda la Dirección Provincial, lo que provoca una dispersión de los recursos, por otra parte insuficientes.

Algunos centros disponen de equipos de frecuencia modulada y otros materiales educativos habiéndose adquirido también para estos alumnos diverso material informático.

4º.- Durante los cursos escolares 1999/2000 y 2000/2001, por convenio con la Confederación nacional de Sordos de España, un intérprete de Lengua de signos española, estuvo destinado en un Instituto en la capital para la atención de dos alumnos sordos (no sin ciertas dificultades). Este servicio dejó de prestarse a partir del curso escolar 2001/2002, tras consulta a los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica y Departamentos de Orientación, por considerar estos profesionales que los alumnos deficientes auditivos detectados no acusaban un grado de sordera que aconsejara la intervención de Intérprete de Lengua de Signos.

El pasado curso escolar 2001/2002 se prestó atención a tiempo parcial a una niña escolarizada en un Colegio Público de la capital a través de intérprete de lengua de signos facilitada por la Asociación de Sordos de Ávila.

A lo largo del curso 1999/2000 se organizaron dos cursos de formación, dirigidos a docentes, para dar a conocer la lengua de

signos española, no pudiendo organizarse en cursos sucesivos por no disponer de profesionales dispuestos a impartirlos.

Los servicios centrales de la Consejería de Educación y Cultura, en la misma línea que venía manteniendo el Ministerio de Educación y Cultura antes de las transferencias a la Junta de Castilla y León en materia de Educación, proporcionan, de acuerdo con sus partidas presupuestarias y los acuerdos con la Confederación Nacional de Sordos de España, intérpretes de lengua de signos española para la atención de alumnado de Educación Secundaria».

BURGOS

«1.- La consideración de los niños sordos como alumnos con necesidades educativas especiales, viene especificada en el RD 696/1995 sobre la ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales. En el art. 1º del capítulo I dice: “Es objeto del presente Real Decreto, la regulación de las condiciones para la atención educativa a los alumnos con necesidades especiales, temporales o permanentes, asociadas a su historia educativa y escolar, o debidas a condiciones personales de sobredotación y de discapacidad psíquica, motora o sensorial” (bajo esta última denominación se encuentran tanto la discapacidad visual como la auditiva).

2.- Desde la administración educativa se tiene en cuenta las características concretas de cada alumno con necesidades

educativas especiales, ya que es preceptivo, realizar una adaptación curricular individual tal y como refleja el Real Decreto anteriormente citado en el art. 6, punto 2: “Los profesores que atiendan a alumnos con necesidades especiales realizarán, con el asesoramiento y apoyo de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica o de los departamentos de orientación, según proceda, las adaptaciones curriculares pertinentes para ayudar a estos alumnos a progresar en el logro de los objetivos educativos.

3.- Asimismo, este Real Decreto, contempla la particularidad de determinadas discapacidades y de sus circunstancias especiales, permitiendo la escolarización preferente de determinados alumnos con necesidades especiales permanentes asociadas a condiciones personales de discapacidad en un mismo centro de educación infantil, primaria o secundaria, cuando la naturaleza de la respuesta a sus necesidades comporte un equipamiento singular o una especialización profesional de difícil generalización, tal y como se refleja en los arts. 13, 14 y 15.

De acuerdo a esto, en la provincia de Burgos hay 3 centros públicos de Infantil y Primaria y 3 Institutos de Enseñanza Secundaria, considerados como preferentes de escolarización de alumnos sordos con profesores especialistas de audición y lenguaje en todos ellos. Además, en el Instituto preferente de sordos de la capital, IES “Simón de Colonia”, hay contratado un intérprete de

lengua de signos, por medio de un convenio de la Junta de Castilla y León y FIAPAS.

4.- La problemática del alumnado sordo es muy diversas, 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 cofóticos (sin ningún resto auditivo) que no pueden adquirir de manera natural un lenguaje oral y desarrollarlo supone un aprendizaje voluntario y que, por otra parte, si son hijos de padres sordos, son capaces de adquirir y desarrollar la lengua de signos, pero si son hijos de padres oyentes presentan graves dificultades en adquirirla en edades tempranas (0-3 años) a no ser que la familia aprenda dicha lengua o se vea inmerso en la comunidad sorda.

Toda esta problemática, conlleva a una intervención educativa muy distinta según el caso que se trate: si hay un niño hipoacúsico escolarizado en un centro, la intervención debe incluir recursos (profesores de audición y lenguaje, equipos de emisoras de FM, apoyos visuales...), y un claro objetivo: conseguir la mayor competencia lingüística oral, ya que, en estos casos, no es necesaria una lengua de signos.

Si estamos ante un caso de padres oyentes y alumno sordo, generalmente nos encontramos con el problema de que, el alumno sordo no tiene una suficiente competencia lingüística ni en lengua

de signos ni en lengua oral, aspecto éste que interfiere gravemente en la adquisición de otros aprendizajes. La intervención educativa en éste caso, pasa por un lado, en dotar al alumno de un mínimo de lenguaje oral funcional que le permita comunicarse con la comunidad oyente, potenciar al máximo el lenguaje escrito, y asesorar a la familia en la importancia de la relación con la comunidad sorda para aprender lengua de signos, ya que ésta le facilitará el aprendizaje de una segunda lengua, (el lenguaje oral). Así pues, en este caso, nos encontramos que aunque en el centro haya un intérprete, como éste se limita a traducir la lengua oral a la lengua de signos, tampoco se produce el aprendizaje deseado, necesitando apoyos del profesorado de pedagogía terapéutica y audición y lenguaje.

4.- Existe un convenio de colaboración entre FIAPAS y la Consejería de Educación y Cultura en este sentido. Burgos es una de las ciudades que se ha beneficiado de dicho convenio y cuanta, en el Instituto de Enseñanza Secundaria preferente de sordos IES “Simón de Colonia”, de un intérprete de lengua de signos a tiempo completo. Desde esta Dirección Provincial se consideraría interesante también contemplar este profesional en el centro preferente de sordos de Infantil y Primaria, ya que contribuiría también, a desarrollar la competencia lingüística de los alumnos en edades más tempranas».

LEÓN

«1.- Número de alumnos/as afectados de discapacidad auditiva sin ninguna otra deficiencia que se encuentran escolarizados/as en la provincia de León.

ETAPAS EDUCATIVAS	Nº ALUMNOS/AS CON DISCAPACIDAD AUDITIVA
INFANTIL	8
PRIMARIA	28
SECUNDARIA	32
POSTOBLIGATORIA	12
TOTAL	80

2.- Problemas detectados en los últimos cursos por parte del equipo específico de deficiencia auditiva de León, para la ejecución de los programas de trabajo elaborados con relación a los alumnos/as sordos/as.

- Sobre la situación actual de la población de los alumnos sordos. Debido a las características geográficas de la provincia, provincia muy extensa y con núcleos de población importantes y muy distantes entre si, nos encontramos al alumnado sordo escolarizado de forma muy dispersa, lo que dificulta el agrupamiento necesario, en el caso del alumnado sordo profundo, para darle una respuesta educativa especializada. Se encuentran escolarizados tanto en centros*

de integración ordinarios en sus localidades y en los 4 centros de integración preferente (CIP) de los núcleos de León y Ponferrada.

- *Sobre la situación de los Centros de Integración Preferente: CP Peñalba e IES Virgen de la Encina de Ponferrada, y el CP La Granja y el IES Giner de los Ríos de León.*

Estos centros de integración preferente que abarcan la respuesta educativa de primaria y secundaria (obligatorio y postobligatoria), son centros en los que nos encontramos con alumnado con otro tipo de necesidades educativas especiales (deficiencia cognitiva, deficiencia motórica, alumnos propios de programas de compensatoria ...) Esto implica que los profesores especialistas tienen que reducir su atención, tanto en calidad como en número de horas, con el alumnado sordo.

El Equipo de Orientación de Deficiencia Auditiva considera que en estos centros se debería escolarizar preferentemente alumnado sordo siguiendo las orientaciones sobre la modalidad de escolarización propuestas en los dictámenes de escolarización.

No todo el alumnado sordo profundo se puede beneficiar de la respuesta educativa de los CIP debido a que no se asegura en todos el transporte ni la residencia fuera del hogar. Sería conveniente, en el caso de los alumnos que tienen que desplazarse fuera de su localidad para recibir una educación especializada, que se asegure

el transporte en los casos necesarios así como la prioridad para la admisión en las Escuelas Hogar tanto de León como de Ponferrada (con educadores que tengan conocimiento de lengua de signos).

La situación de cambio en los centros de integración preferente, de profesorado especializado tanto de Audición y Lenguaje como de Pedagogía Terapéutica, supone una dificultad en la continuidad de los programas y proyectos educativos, y una falta de rentabilización de la formación específica y necesaria para trabajar con alumnado con sordera profunda. Sería conveniente que los especialistas que ocuparan estas plazas contaran con la formación adecuada para poder asegurar la continuidad de los programas que se establecen:

Trabajo en comunicación, tanto oral como signada.

Programas encaminados a definir una metodología específica en lectoescritura.

Planteamiento en adaptaciones de acceso al currículo (organización y condiciones físicas de las aulas, criterios en la organización de apoyos, organización del trabajo y funciones de los ILSE, organización de las agrupaciones de los alumnos sordos...).

Programas con familias (asesoramiento en aspectos médicos, audiológicos, contactos con las asociaciones de sordos, gestiones de becas y ayudas...)

Criterios para el uso de recursos técnicos y materiales (audífonos, implantes cocleares, Equipos de Frecuencia Modulada, SUVAG...)

- *En los centros de educación secundaria el alumnado sordo tiene ayuda de especialistas en la etapa obligatoria. En la etapa postobligatoria. (Bachillerato, Ciclos formativos de grado medio y de grado superior, así como programas de Garantía Socia), en principio no pueden contar con la ayuda y trabajo de los profesores de Audición y lenguaje y de Pedagogía Terapéutica, ya que la legislación no lo contempla.*
- *En cuanto a los planteamientos en comunicación hay una trayectoria, en las que se ha priorizado una intervención en lenguaje oral. En opinión del Equipo de Orientación sería necesario que los alumnos sordos puedan ser competentes en las dos lenguas, lengua oral y lengua de signos, al terminar su escolaridad. Así se hace necesaria la presencia de profesionales con conocimiento y formación de lengua de Signos:*

a) Asesores sordos (que sí están trabajando en otras comunidades teniendo como referencia el Convenio de Colaboración establecido en su día entre la CNSE y el MEC, y en estos momentos entre la Junta de Castilla y León, y la Federación de Asociaciones de Personas Sordas Regional de Sordos de Castilla y León). Este asesor/a sordo/a tendría entre otras las siguientes funciones:

-Actuar como modelo comunicativo adulto para niños y niñas sordos en las Etapas de Infantil y Primaria.

-Desarrollar actividades relativas a la enseñanza de la LSE para los niños/as.

- Asesoramiento al profesorado para establecer un sistema de comunicación efectivo con los niños/as sordos/as profundos.

-Colaborar con los profesores/as en el desarrollo de las actividades del aula.

- Asesoramiento a las familias sobre las estrategias comunicativas con sus hijos sordos. Se trata de ayudar a las familias con los hijos/as sordos/as para que conozcan, entiendan y comprendan las características específicas de éstos y del colectivo de personas sordas.

- Realizar y distribuir materiales que sirvan de apoyo al profesorado, a las familias de personas sordas, orientándoles sobre su actuación educativa y de comunicación.

b) ILSE: Intérpretes en Lengua de Signos.

c) Profesores de audición y lenguaje con conocimiento de lengua de signos para los centros preferentes de Educación Primaria, con el objetivo de enseñar esta lengua.

3.- Necesidad de incorporar otros medios didácticos, distintos de los que ya existen, para la atención de los alumnos con este tipo de discapacidad:

Sería conveniente:

- La contratación de asesores sordos en los Centros de Integración Preferentes de Sordos de Primaria.

- El aumento de la dotación de ILSE (Intérpretes en lengua de Signos Española) en los centros de Secundaria de integración preferente de sordos.

- Que se tenga en cuenta el conocimiento de la Lengua de Signos del profesorado de AL y de PT para los centros preferentes de Educación Primaria.

- Que en los Centros de Integración Preferente de Enseñanza Secundaria se oferte una optativa relacionada con la sordera (Ej: taller de comunicación en lengua de signos...).

- *Que se tenga en cuenta la reserva de plazas para el acceso a centros de Secundaria (Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior) tanto en centros preferentes como ordinarios. En muchas ocasiones el alumnado sordo no puede continuar estudios postobligatorios por no aplicarse este derecho de continuidad de estudios.*

- *Mayor dotación informática en las aulas de los especialistas de Audición y Lenguaje y de Pedagogía terapéutica, para facilitar el uso de programas informáticos para alumnos sordos.*

4.- *Datos existentes en la Dirección Provincial sobre la conveniencia y posibilidad de incorporar Intérpretes de Lengua de Signos en el ámbito escolar de los alumnos/as sordos/as.*

En la etapa de Secundaria Obligatoria y Postobligatoria se considera necesaria la figura del Intérprete de Lengua de Signos para facilitar el acceso a los aprendizajes orales del aula. En este momento hay dos profesionales en la provincia (León y Ponferrada) que trabajan en los IES que integran preferentemente alumnado sordo. Sería conveniente una mayor dotación de estos profesionales, como ha solicitado la Comisión de Seguimiento de Intérpretes de Lengua de Signos.

En las Etapas de Educación Infantil y Primaria la figura más adecuada es la del asesor/a sordo/a cuyas funciones se han mencionado anteriormente. En este momento no existe ningún

profesional de este tipo en la Provincia, aunque se ha solicitado por la Comisión Provincial de Seguimiento de Intérpretes de Lengua de Signos a la Consejería de Educación y Cultura, con fecha de 19 de julio de 2002».

PALENCIA

«1.- El número de alumnos en Palencia y provincia, con diferentes grados de discapacidad auditiva sin otra discapacidad asociada, es de 21 escolarizados en los niveles:

3 alumnos en Educación Infantil

11 alumnos en Educación Primaria

7 alumnos en Educación Secundaria Obligatoria

2.- En la mayoría de los casos, no se ha detectado problemas significativos por parte de los EOEPs en la ejecución de los programas de trabajo establecidos para estos alumnos, debido a la utilización de medios técnicos, tales como audífonos, aparatos de FM e implantes cocleares, acordados entre los profesionales que intervienen en cada caso.

En alguno de los alumnos de ESO el problema viene determinado por “complejos” surgidos en la utilización de los medios técnicos anteriormente relacionados y el tener que hacerlo delante de sus compañeros, quedando patente su deficiencia ante ellos, siendo el profesor el que casi diariamente debe recordarles lo necesario de

su uso. Únicamente en el caso de un alumno escolarizado en 3º de ESO, tiene problemas para seguir los programas de trabajo elaborados, debido a que su deficiencia auditiva es profunda.

3.- En cuanto a la valoración por parte de los EPEPs de la necesidad de incorporar otros medios didácticos a los ya existentes, no se ha creído oportuno, ya que con los utilizados hasta ahora, estos alumnos siguen adecuadamente sus programas y únicamente en el caso del alumnos de 3º de ESO sería conveniente otro tipo de medidas.

4.- Desde la Dirección Provincial de Educación de Palencia, contando con los datos actuales de alumnos con problemas auditivos, no se ve necesario la incorporación de interpretes de lengua de signos en el ámbito escolar para la atención a alumnos sordos sin otra discapacidad».

SALAMANCA

Pregunta nº 1.- Número de alumnos afectados de discapacidad auditiva, sin ninguna otra deficiencia, que se encuentran escolarizados en la provincia de Salamanca.

«1º.- El número alumnos con discapacidad auditiva detectado en el presente curso 2002-2003 es de 54 en la provincia de Salamanca.

Pregunta nº 2.- Qué problemas se han detectado en los últimos cursos por parte del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica en

la ejecución de los programas de trabajo elaborados por dicho equipo con relación a los alumnos sordos.

«1º.- En la provincia de Salamanca, todos los alumnos que presentan necesidades educativas especiales en razón de su discapacidad auditiva están recibiendo la atención educativa adaptada a sus necesidades.

2º.- Para garantizar la adecuada respuesta a este alumnado se ha adoptado, de acuerdo con la normativa vigente, un conjunto de medidas organizativas, recursos materiales y de recursos humanos especializados en distintas vertientes de trabajo.

3º.- El alumnado con necesidades educativas especiales por discapacidad auditiva cuenta con todas las medidas ordinarias de los centros donde están escolarizados. Además estos centros tienen que dar respuesta a las necesidades que presenten estos alumnos de acuerdo con sus posibilidades.

4º.- Para los casos en que esta respuesta, por su especificidad o gravedad, exceda de las posibilidades del profesor ordinario se habilitan medidas y recursos adicionales de carácter más específico. En Salamanca se han habilitado todos los que son necesarios y son los siguientes:

Existencia de centros de escolarización preferente de alumnos con discapacidad auditiva en cada etapa educativa: La provincia de

Salamanca cuenta con dos centros públicos de integración preferente (CEIP “Virgen de la Vega” en Educación Infantil y Primaria e IES “Venancio Blanco” en Educación Secundaria) y con dos centros concertados de integración preferente de discapacitados auditivos (“Maestro Ávila” y “Padres Trinitarios”).

Organización de dos aulas para la atención específica de determinados alumnos sordos.

Cuatro profesores de Audición y Lenguaje específicos con destino en los centros públicos de integración preferente de alumnado con n.e.e. asociadas a discapacidad auditiva.

Además, Salamanca cuenta con 42 profesores de Audición y Lenguaje y con 103 Profesores de Pedagogía Terapéutica, en cumplimiento de la Orden de 18 de septiembre de 1990 en la que, entre otros aspectos, se establecen las proporciones de profesionales especialistas de Audición y Lenguaje y los profesores de apoyo de Pedagogía Terapéutica que deben existir en función de las necesidades diferenciales de los alumnos que plantean necesidades especiales significativas asociadas a deficiencias auditivas.

Dos intérpretes de lengua de signos para la atención de los alumnos sordos usuarios de la lengua de signos de la provincia de Salamanca.

Una red pública de profesionales de la orientación en el ámbito educativo con responsabilidades sobre los alumnos discapacitados, que está integrada por 48 profesionales (organizados en 11 equipos de orientación educativa y psicopedagógica) y 28 orientadores en los distintos centros públicos de educación secundaria. Estos servicios de orientación tienen, entre sus funciones, la evaluación, asesoramiento y apoyo de los casos planteados, ya sea de alumnos susceptibles de presentar necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad auditiva o a otras discapacidades. También estos servicios tienen la función de asegurar el contacto entre las distintas instancias con responsabilidades en los anteriores alumnos, de acuerdo con la normativa vigente: Orden de 9 de diciembre de 1992, sobre estructura y funciones de EOEP, Resolución de 29 de abril de 1996, de la Dirección General de Centros Escolares, sobre la organización de los Departamentos de Orientación en Institutos de Educación Secundaria, Instrucciones de 20 de septiembre de 2002 de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa relativa a la planificación de las actuaciones de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica para el curso escolar 2002-2003, Instrucciones de 30 de abril de 1996 de la Dirección General de Renovación Pedagógica sobre el plan de actividades y ámbitos de intervención de los Departamentos de Orientación de los IES, Instrucciones de 13 de septiembre de 2000 y de 6 de septiembre de

2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, sobre distintos aspectos específicos del funcionamiento de los Departamentos de Orientación de los Institutos de Educación Secundaria.

Dentro de esta red, existen EOEPs de tres clases: generales, de atención temprana y específicos. Precisamente, Salamanca cuenta con un Equipo Específico de Deficiencias Auditivas que tiene, entre sus funciones, apoyar a los anteriores equipos para mejorar la atención aportada, a nivel provincial, al alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a su discapacidad auditiva.

De acuerdo con las funciones anteriormente aludidas a todos los EOEPs, gran parte de su trabajo consiste, precisamente, en saber dar respuestas técnicas a buen parte de los problemas que suelen implicar la integración del alumnado con necesidades educativas especiales, tanto en lo que se refiere a las adaptaciones del currículo, medidas organizativas de centro, de coordinación externa al centro o asesoramiento a los agentes implicados en el proceso educativo. Precisamente, el grado de profesionalidad y eficacia de estos EOEPs está directamente relacionado con la capacidad para propiciar las respuestas más idóneas en cada caso.

No hay constancia de que en el funcionamiento de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica o en el funcionamiento de los restantes recursos orientados a la atención de las

necesidades del alumnado con discapacidad auditiva existan motivos de incumplimiento de las prescripciones legales sobre este tema. Si desde esa Procuraduría se llega a tener conocimiento de la existencia de alguna anomalía en el cumplimiento de las responsabilidades legales, se ruega tenga a bien ponerlo en conocimiento de la administración educativa para que puedan tomar las medidas legales pertinentes».

Pregunta 3º.- Si alguna vez se ha entrado a valorar por parte del EOEP la necesidad de incorporar otros medios didácticos, distintos de los que ya existen, para la atención de los alumnos con este tipo de discapacidad.

«No cabe plantearse las posibles valoraciones sobre el trabajo realizado en singular, ya que según se ha puesto de manifiesto en la respuesta anterior, las responsabilidades son múltiples y también están repartidas entre distintos EOEPs, y Departamentos de Orientación, ya que los alumnos con discapacidad auditiva están distribuidos en distintos centros educativos, aunque se les recomienda que se acojan al derecho preferente de escolarizarse en los centros de integración preferente.

Por otra parte, todos los EOEPs de una provincia no son entidades autónomas, sino que trabajan bajo la dependencia administrativa del Área de Programas Educativos de la Dirección Provincial de Educación de Salamanca, al tiempo que el desarrollo de sus

funciones es objeto de seguimiento desde distintas instancias educativas, (Área de Inspección, Área de Programas Educativos y Equipos Directivos de los Centros donde intervienen).

Tanto la coordinación como el seguimiento de las actuaciones de todos los agentes educativos implicados en la atención al alumnado con discapacidad auditiva se ha realizado conforme a lo establecido en la legalidad vigente en esta provincia y dentro del idea de mejora que enmarca toda la actuación educativa.

A partir de la moral profesional y en el contexto de mejora anteriormente aludida, se están acometiendo constantemente innovaciones educativas desde las más variadas instancias y en los distintos ámbitos de responsabilidad. Cabe destacar, por ejemplo, una interesante iniciativa a nivel regional que está en marcha en estos momentos y que persigue una coordinación entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Consejería 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».

Pregunta nº 4.- Con qué datos cuenta, hoy por hoy, la Dirección Provincial de Educación sobre la conveniencia y posibilidad de incorporar intérpretes de lengua de signos en el ámbito escolar de los alumnos sordos, cuando estos no presentan otras discapacidades.

«Los datos y razones existentes se pueden resumir en los siguientes:

1.- Se contabilizan 7 alumnos sordos usuarios de Lengua de Signos. Para subsanar sus dificultades de comunicación se utilizan dos intérpretes de lengua de signos, en función del contrato suscrito entre la Consejería de Educación y Cultura y la Federación de apoyo a las personas sordas de Castilla y León. Los recursos existentes son suficientes para las necesidades de estos alumnos.

2.- Los juicios manifestados por las distintas instancias de los centros donde intervienen son positivos.

3.- Hay que tener en cuenta, de todas formas, que la mayor parte de los padres del alumnado con discapacidad auditiva es partidaria de procurar a sus hijos una metodología oralista y, en consecuencia, tienen en cuenta este criterio en el momento de la escolarización de sus hijos. Desde el punto de vista administrativo, se tiene un absoluto respeto a todas las opiniones.

4.- Para el futuro se continuará con el actual sistema de revisión de las necesidades (mediante el protocolo de actualización de necesidades educativas especiales) y la correspondiente actualización de los recursos humanos y materiales necesarios.

A través de las anteriores consideraciones se considera suficientemente probada la sensibilidad de la Administración Educativa hacia las necesidades educativas del alumnado con

discapacidad auditiva, la atención específica de acuerdo con las particularidades de este alumnado y la habilitación de los correspondientes recursos, incluso con una ratio superior en ocasiones a la prevista por las prescripciones legales».

SEGOVIA

«1.- El número de alumnos afectados de discapacidad auditiva, sin ninguna otra diferencia, que se encuentran escolarizados en la provincia de Segovia, según los datos recogidos en los centros durante el mes de noviembre de 2002, es de 31 alumnos con discapacidad auditiva, de los cuales 4 están escolarizados en Educación Infantil, 7 en Educación Primaria, 17 en Educación Secundaria y 3 en bachillerato.

2.- Sobre los problemas que se han detectado en los últimos cursos por parte del EOEPs, en la ejecución de los programas de trabajo elaborados por dicho equipo con relación a los alumnos sordos, una vez consultados los Equipos de Orientación de Segovia capital y provincia, estos manifiestan en general, la no existencia de ningún tipo de problemas para ejecutar los trabajos elaborados para los alumnos con discapacidad auditiva, ya que los que realizan con los alumnos son adaptaciones curriculares y colaboran en la aplicación de los problemas elaborados por los logopedas.

3.- Alguna vez se ha entrado en valorar por parte del EOEPs la necesidad de incorporar otros medios didácticos, distintos de los que ya existen, para la atención de los alumnos con este tipo de discapacidad, según las necesidades que presenta el alumno y según las características de los Centros, los Equipos de Orientación han creado materiales específicos para un alumno una vez que se han valorado las necesidades del alumno fundamentalmente en el Colegio Claret, que es el centro preferente de Auditivos.

4.- Según los datos con que cuenta la Dirección Provincial de Educación sobre la conveniencia y posibilidad de incorporar intérpretes de lengua de signos en el ámbito escolar de los alumnos sordos, cuando estos no presentan otras discapacidades, en el Centro preferente de auditivos. Colegio Claret, cuanta con una profesora de Audición y Lenguaje que domina el lenguaje de signos y este conocimiento ha sido muy positivo para la comunicación con algunos alumnos».

SORIA

«1.- En la provincia de Soria se encuentran escolarizados en régimen de integración 12 alumnos afectados de discapacidad auditiva sin ninguna otra deficiencia. De ellos, 4 cursan Educación Secundaria y 8 Educación Primaria.

2.- En los últimos cursos, los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica no han detectado ningún problema en la ejecución de los programas de trabajo elaborados por el EOEP.

3.- Se realizan las adaptaciones curriculares pertinentes y se facilita el acceso al curriculum de estos alumnos a través de la adquisición de medios técnicos en los casos necesarios (aparatos de ampliación, de FM, etc).

4.- Hasta este momento no ha sido preciso incorporar en el ámbito escolar intérpretes de lengua de signos. No obstante se está en contacto con asociaciones y con los recursos disponibles en la Consejería de Educación y Cultura para poder dar una respuesta educativa adecuada a todas las demandas que puedan presentarse en un futuro».

VALLADOLID

«1.- El número de alumnos afectados de discapacidad auditiva sin otro tipo de deficiencia asociada es de 66 distribuidos de la siguiente manera:

ENSEÑANZA PÚBLICA

	<i>L Oral</i>	<i>L de Signos</i>	<i>Bilingües</i>
<i>Educación Infantil y Primaria</i>	<i>19</i>		<i>2</i>
<i>Educación Secundaria, Bachilleratos y Ciclos</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>4</i>

ENSEÑANZA CONCERTADA

	<i>L Oral</i>	<i>L de Signos</i>	<i>Bilingües</i>
<i>Educación Infantil y Primaria</i>	<i>21</i>		
<i>Educación Secundaria, Bachilleratos y Ciclos</i>	<i>10</i>		

2.- No existe un EOEP específico, aunque sí se cuenta con un Servicio de Atención a alumnos con discapacidad auditiva que asesora a los Centros Públicos y Concertados siempre que se solicite.

Los programas de trabajo se están realizando sin ninguna dificultad que no sean las que se derivan del propio proceso educativo.

3.- Se investigan los medios didácticos que las Nuevas Tecnologías ofrecen incorporándolas a las necesidades que los alumnos con discapacidad auditiva presentan.

4.- Desde el año 1994 la Dirección Provincial de Educación cuenta con Intérpretes de LSE que atienden al alumnado de Educación Secundaria, Ciclos Formativos y Bachiller.

Durante este curso el nº de Intérpretes es de tres que atienden también al alumnado de Educación Infantil y Educación Primaria matriculado en Centros Públicos.

El sistema de Comunicación es el que eligen los padres.

Hasta este momento se están atendiendo todas las demandas tanto de la capital como de la provincia. Los alumnos con audífonos o con implantes cocleares reciben una atención adecuada.

En Secundaria, Bachiller y Ciclos Formativos el ILSE interpreta dentro del aula la explicación del profesor y atiende en horario extraescolar las demandas de este alumnado.

El ILSE acompaña a los alumnos en las entrevistas, prácticas, etc.»

ZAMORA

«1.- En la provincia de Zamora se encuentran escolarizados durante el curso escolar 2002-2003 cincuenta alumnos afectados de discapacidad auditiva, sin ninguna otra discapacidad asociada, que se distribuyen como sigue:

<i>CENTROS PÚBLICOS</i>	<i>E. Infantil</i>	<i>E. Primaria</i>	<i>ESO</i>	<i>Ciclos Formativos, Bachillerato, Garantía Social</i>
<i>Nº de casos (32)</i>	<i>4</i>	<i>19</i>	<i>7</i>	<i>2</i>

<i>CENTROS PRIVADOS</i>	<i>E. Infantil</i>	<i>E. Primaria</i>	<i>ESO</i>	<i>Ciclos Formativos, Bachillerato, Garantía Social</i>
<i>Nº de casos (18)</i>	<i>3</i>	<i>9</i>	<i>5</i>	<i>1</i>

2.- El único problema planteado por los EOEP en relación con determinados alumnos de estas características, es la asignación de unidades de frecuencia modulada para aquellos que poseen restos auditivos. La Dirección Provincial de Educación ha facilitado las unidades requeridas cuando ha sido justificada su necesidad y se ha garantizado su utilización en el contexto aula.

3.- Los EOEP no han planteado hasta el momento la necesidad de incorporar otros medios didácticos distintos de los existentes para la atención a este tipo de alumnos.

4.- Hasta el momento sólo ha existido una demanda de intérprete de lenguaje de signos, para una alumna afectada de sordera total, que cursa en la actualidad un Ciclo Formativo de Grado Medio en uno de los IES de Zamora. La demanda fue de inmediato trasladada a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León que derivó la misma a la Asociación de Sordos».

2.2. Transporte escolar

El expediente **OF/49/02** se hizo necesario por haber conocido esta institución e incluso intervenir en algunos casos problemáticos relacionados con la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales (a.c.n.e.e.) a causa de supuestas deficiencias en el transporte escolar, bien para desplazarse al centro escolar, bien para su traslado al

centro en el que debían de recibir los tratamientos necesarios por parte de logopedas, fisioterapeutas, psicopedagogos, etc. cuando no tenían la posibilidad de que les fuera prestado en el propio centro escolar.

La existencia de algunos casos hace presumir que no hayan sido los únicos, así como la posibilidad de que se sigan produciendo problemas en el futuro.

En los casos en que un a.c.n.e.e. acude a recibir rehabilitación a un centro público o concertado distinto de aquel en que se encuentra escolarizado, necesita contar con el medio de transporte adecuado, sobretodo si se trata de núcleos rurales dispersos.

Las situaciones que con más frecuencia se han planteado ante esta institución han sido las siguientes:

- Falta de transporte público adaptado que no puede ser utilizado por los alumnos afectados de discapacidad motórica única o asociada a otras.

- Encontrarse el centro de escolarización o el domicilio familiar alejado de la ruta seguida por el transporte escolar ordinario o contratado.

Circunstancias que la administración educativa trata de subsanar de diversos modos, entre los que se cuenta la convocatoria de ayudas económicas para costear el transporte a través de medios privados. Ayudas que sin embargo nunca son suficientes, a veces incluso sumando las que proceden de distintos organismos.

Suele ello tener efectos negativos para el desarrollo del proceso educativo del menor discapacitado en el caso de familias de bajo nivel socio-económico, al tener que adelantar cantidades de dinero con este fin u ocuparse el resto de los miembros de la misma de realizar dicho transporte.

Se pidieron a las nueve Direcciones Provinciales los siguientes datos en este sentido:

«1.-Menores discapacitados en los que concurre la condición de a.c.n.e.e. que durante el curso 2001-2002 recibieron atención especializada en distinto centro del que estuvieron escolarizados. Tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria.

2.- Medios de transporte empleados en cada caso.

3.- En cuantos casos los profesionales especialistas desarrollaron su trabajo de forma itinerante.

4.- Tipos, procedencia y cuantía de ayuda económica percibida por los que utilizaron medios de transporte privado.

5.- Conciertos celebrados por la Dirección Provincial de Educación con entidades públicas o privadas para la prestación de este servicio».

Se inició pues, la actuación descrita solicitando datos sobre la verdadera situación a las nueve delegaciones territoriales en base al anterior cuestionario.

A la fecha de cerrar este informe, los datos aportados por las Direcciones Provinciales se encuentran en fase de estudio, por lo que únicamente transcribimos los distintos informes:

ÁVILA

«1.- La atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales, impartida por maestros especialistas de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, durante el curso escolar 2001-2002, se realizó en todos los casos en el centro en que estaba matriculado cada uno de los alumnos que necesitaban este servicio desplazándose el profesorado desde los centros a los que estaba adscrito hasta el centro donde debían atender el alumno.

2.- La atención de fisioterapeuta durante el curso escolar 2001-2002, solamente estaba prevista para los alumnos matriculados en Aula sustitutoria de centro específico de educación especial. No obstante, y con el ánimo de rentabilizar recursos, se abrió la posibilidad de atender a otros alumnos con necesidades de atención fisioterapéutica, siempre que quedasen cubiertas las necesidades de los alumnos escolarizados en el aula sustitutoria.

3.- Los alumnos que se desplazaron durante el curso 2001-2002 para recibir tratamiento fisioterapéutico, por estar escolarizados en centro distinto de aquel que contaba con Diplomado en Fisioterapia, fueron 8.

4.- Durante el mencionado curso 2001-2002 tuvieron carácter de itinerante 38 maestros y maestras de la especialidad de Pedagogía Terapéutica y 30 de la especialidad de Audición y Lenguaje, si bien en 5 casos de Pedagogía Terapéutica y en 1 de Audición y Lenguaje no fue necesario tal desplazamiento.

5.- En lo concerniente al transporte escolar la Dirección Provincial de Educación mantuvo contratos con empresas del sector para la realización de tres rutas de transporte escolar: Mamblas – Bercial de Zapardiel – Arévalo (CP Los Arevacos aula sustitutoria); Cuevas del Valle – Arenas de San Pedro (CP Zorrilla Monroy aula sustitutoria); Casillas – La Adrada – Lanzahita – Arenas de San Pedro (CP Zorrilla Monroy aula sustitutoria).

6.- Las ayudas económicas del Ministerio de Educación, vienen reguladas en las convocatorias anuales del Ministerio de Educación, en el curso pasado no se tiene constancia de concesión de becas a favor de ninguno de los alumnos referenciados.

7.- Por último informar que no existen conciertos celebrados por la Dirección Provincial para atender este servicio».

BURGOS

«1.- El único tratamiento que se realiza a los alumnos fuera de su centro educativo, en régimen denominado ambulatoria, es el de fisioterapia, no existiendo ningún caso la situación de alumnos que

se desplacen a otro centro diferente al que están escolarizados para recibir logopedia o reeducación pedagógica. Asimismo, si un alumno precisara de evaluación psicopedagógica, son los componentes del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica del sector al que pertenezca el Centro donde se encuentra escolarizado el alumno, quien ante la solicitud de evaluación por parte del centro educativo, intervienen en dicho centro para realizarla. Sólo en caso de tratarse de niños de 0-3 años, se solicita a la familia que se trasladen a la Sede del Equipo de Atención Temprana, Equipo provincial que se encarga de la detección y evaluación de alumnos con necesidades educativas especiales en esas edades.

2.- Lo alumnos que reciben fisioterapia en régimen llamado ambulatorio, son alumnos que proceden o bien de otros centros públicos o de centros concertados con unidad de integración o de educación especial concertada, y en todos los casos reciben el tratamiento de fisioterapia en centros públicos fuera del horario escolar. En los casos que se debe desplazar al alumno fuera de su localidad para recibir dicho tratamiento, no siempre es posible realizarlo en horario extraescolar.

Una vez aclaradas esas cuestiones, esta Dirección Provincial informa:

1.- El número de alumnos con necesidades educativas especiales en la provincia de Burgos escolarizados en Educación Infantil, Primaria y Secundaria que recibieron fisioterapia en régimen ambulatorio durante el curso 2001-2002 fue de 44 alumnos.

2.- El medio de transporte utilizado es variado ya que, en algunos casos, el centro al que vayan a recibir fisioterapia se encuentra muy próximo al que están escolarizados y van andando. En otros casos los desplazan los padres y sólo en los casos donde deben acudir a otra localidad, bien se gestiona desde esta Dirección Provincial el que utilicen un transporte que les lleve a dicho tratamiento, bien se les concede una beca de transporte para contribuir a los gastos ocasionados a la familia por dicho desplazamiento.

3.- Los fisioterapeutas no tienen condición de especialistas itinerantes, en algún caso comparten centros y sólo en un caso donde las dificultades orográficas de la zona, en mal estado de las carreteras de montaña que unen unas localidades con otras, y las características especiales de los alumnos, obligan a cambiar la fórmula, tomándose la determinación desde esta Dirección provincial de que fuera la fisioterapeuta la que se desplazara a tres localidades durante el curso 2001/02 y evitar así a los alumnos viajes en algún caso de 45 minutos.

4.- Las becas que se gestionaron desde esta Dirección Provincial de Educación durante el curso 2001/02 fueron las siguientes:

.-Resolución de 20 de junio de 2001 (BOE 29 de junio) de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, por la que se convocan ayudas para alumnos con necesidades educativas especiales para el curso 2001/02. Entre los conceptos por el que se es susceptible de recibir la ayuda se encuentra el de transporte escolar y transporte urbano con una cuantía máxima hasta 441,74 euros, y hasta 220,87 euros respectivamente.

.-Convocatoria de la Orden de 16 de noviembre de 2001 (BOCYL de 17 de diciembre) de la Consejería de Educación y Cultura por la que se convocan ayudas individualizadas de transporte escolar, donde se recoge un apartado para alumnos con necesidades educativas especiales y cuya cuantía va en función de los kilómetros realizados en el desplazamiento y que, en el caso de alumnos con necesidades educativas especiales, y previo dictamen de escolarización puede llegar hasta un máximo de 1.262,13 euros.

5.- Esta Dirección Provincial tiene contratos con Cruz Roja Española en Burgos, Miranda de Ebro y Aranda de Duero, para realizar el transporte en vehículos adaptados a aquellos alumnos que por su discapacidad motora deben estar escolarizados en centros de integración preferente de motóricos que son distintos a

los de su cercanía del domicilio, así como a los alumnos de los centros de educación especial públicos».

LEÓN

«1.- En relación con los menores discapacitados que recibieron atención especializada en distinto centro del que estuvieron escolarizados, se adjunta anexo 2 con el alumnado que ha recibido apoyo en Centros educativos en el curso 2001-2002.

2.- Respecto al transporte empleado se comunica que se han concedido en su mayoría ayudas individualizadas de transporte escolar por los importes reflejados en el anexo 1.

3.- En cuanto a los profesionales especialistas que desarrollaron su trabajo de forma itinerante se adjunta anexo 3 con dichos datos.

Alumnos que reciben apoyo en el Colegio Cosamai de Astorga: 13

*Alumnos que reciben apoyo en el Colegio Bergidum de Ponferrada:
24*

Alumnos que reciben apoyo en el Colegio de Ciñera de Gordón: 1

*Alumnos que reciben apoyo en el Colegio Sagrado Corazón de
León: 1*

Especialistas que desarrollaron su trabajo de forma itinerante:

Maestros PT: 35

Maestros AL: 24

Fisioterapeuta: 1

Profesionales especialistas que desarrollaron su trabajo de forma itinerante

<i>Especialista</i>	<i>Nº</i>	<i>Nº de a.c.n.e.e. atendidos en los Centros a los que se itinera</i>	<i>Total</i>
<i>Profesor Pedagogía Terapéutica de plantilla</i>	<i>26</i>	<i>116</i>	<i>213</i>
<i>Profesor Pedagogía Terapéutica Habilitado</i>	<i>9</i>	<i>97</i>	
<i>Profesor de Audición y Lenguaje de plantilla</i>	<i>20</i>	<i>92</i>	<i>130</i>
<i>Profesor de Audición y Lenguaje de plantilla</i>	<i>4</i>	<i>38</i>	
<i>Fisioterapeuta</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>5</i>
<i>Asistente Técnico Educativo (Cuidador)</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>

PALENCIA

«1º.- Los alumnos con necesidades educativas especiales (a.c.n.e) realizan su desplazamiento al Centro Escolar por medio de transporte adaptado, llevado a cabo diariamente de la siguiente forma:

.- Cruz Roja, en la capital y Villamuriel de Cerrato

.- Empresa Mier, capital

.- Empresa Aja, capital

.- José de Mier Álvarez es la empresa que en fin de semana realiza el transporte de alumnos/as a.c.n.e.e.s en el C.P.R.E.E. “Carrechiquilla”.

2º.- No existe ningún alumno transportado del centro en el que está escolarizado a otro para recibir apoyo de los especialistas, por recibirlo en su centro.

3º.- Existen alumnos de educación especial que necesitan mayor atención logopédica o de pedagogía terapéutica, por lo que reciben una beca de educación especial en la que se incluye tanto ayuda para transporte como para el especialista. Las cuantías de estas becas dependen de la necesidad y del recorrido en Km.:

.- Ayudas de enseñanza, hasta 631,06 €

.- Transporte escolar, hasta 441,74 €

.- Transporte escolar urbano, hasta 220,87 €

4º.- El número de becas concedidas de enseñanza: (Audición y Lenguaje y Pedagogía Terapéutica):

.- Audición y Lenguaje: 19 becas por importe de 11.390,69 €

.- Pedagogía Terapéutica: 14 becas por importe de 7,964,92€

.- Transporte escolar: 2.650,44 €

.- Transporte escolar urbano: 44,44 €

5°.- El número de profesorado itinerante se distribuye de la siguiente manera:

.- Profesores itinerantes de pedagogía terapéutica: 25

.- Profesores itinerantes de audición y lenguaje: 15

.- Fisioterapeutas: 3

.- Total profesores: 43».

SALAMANCA

«1°.- Que no hay constancia de que en el curso 2001-2002 exista ningún menor con discapacidad en esta provincia que reuniendo la condición de a.c.n.e.e. reciba atención especializada en centro escolar diferente al suyo.

2°.- Que no se han utilizado medios de transportes.

3°.- Los profesores especialistas están adscritos a un CRA, cabecera de una zona. La actividad de los profesionales está ligada a las demandas y la ubicación de las mismas, lo que motivo que con frecuencia, la actuación de éstos sea itinerante para atender a los diferentes alumnos en los diferentes centros de la zona en los que cursan estudios. Todo ello sin menoscabo de su completa atención.

4°.- No hay constancia en la Dirección Provincial de Educación de la concesión de ayudas económicas para transporte privado.

5º.- La Junta de Castilla y León, a través de la Dirección Provincial de Educación, tiene firmado un convenio con Cruz Roja para que procure transporte a los alumnos a.c.n.e.e. tanto al Centro de Educación Especial Reina Sofía como a los niños con deficiencias auditivas que asisten al Centro de Educación Infantil y Primaria “Virgen de la Vega” ambos en la ciudad de Salamanca».

SEGOVIA

«Los menores discapacitados (a.c.n.e.e.s.) que recibieron atención especializada durante el curso 01-02 en distinto centro del que estuvieron escolarizados fueron:

Un niño del CEIP “Archipreste de Hita” El Espinar. Se desplazó durante los martes y jueves al CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia), utilizó como medio de transporte un taxi acompañada por su madre debido a que padece una parálisis cerebral.

Otro niño con domicilio en Fuente El Olmo de Íscar y escolarizada en el CEIP “Teodosio El Grande” (Coca) por lo que se trasladó 3 días a la semana desde su domicilio al centro escolar utilizando la ruta establecida por el transporte escolar, disponiendo de un monitor de transporte.

Una niña los martes y jueves se trasladó desde su domicilio al CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza (Segovia) en un taxi acompañada por una cuidadora.

Otro niño se trasladó desde CEIP “Diego de Colemanares” (Segovia) al CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia) 3 días a la semana utilizando el transporte de la ruta urbana.

Otro escolarizado en el CEIP “Virgen de la Peña” Sepúlveda asisten 3 días a la semana al CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia) pernoctando la noche del jueves al viernes, utilizó el coche familiar mediante una ayuda individual de transporte».

Punto 3:

En contestación a este punto se informa:

«Además de los casos señalados anteriormente, en la administración educativa existen profesores especializados (profesores de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje) itinerantes que desarrollan su trabajo y atienden a los alumnos con necesidades educativas especiales en diversos centros educativos.

Punto 4:

En cuanto a los tipos, procedencia y cuantía de la ayuda económica se adjunta fotocopia con la relación de alumnos que han obtenido beca de Educación Especial para el transporte y ayudas individuales de transporte escolar y existen determinadas rutas que dependen de la Administración como por ejemplo:

Ruta urbana diaria, realizando distintas paradas hasta el CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia).

Ruta de fin de semana desde el CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia) a Cantalejo. Traslada a 3 niños.

Ruta de fin de semana desde el CEE “Ntra. Sra. De la Esperanza” (Segovia) a Cuéllar.

Punto 5:

No existen conciertos celebrados por la Dirección Provincial con entidades públicas o privadas para la prestación de este servicio».

SORIA

«1.- No existe en nuestra provincia ningún menor en el que concurra la condición de a.c.ne.e. que haya tenido que desplazarse durante el curso 2001/02 para recibir atención educativa especializada en distinto centro del que estuviera escolarizado, en ninguna de las etapas educativas (E Infantil, E. Primaria y E. Secundaria).

2.- El Programa de Integración para alumnos de Necesidades Educativas Especiales está generalizado en todos los centros escolares, tanto públicos como concertados. Se cuenta con una red, establecida a nivel provincial, de profesionales especialistas (Profesores de Pedagogía Terapéutica, de Audición y Lenguaje y Auxiliares Técnicos Educativos) para prestar la atención educativa individualizada que este alumnado pueda precisar. Parte de este profesorado tiene carácter itinerante y cada curso escolar se

establece el horario y la dedicación a cada centro dependiendo de las necesidades del alumnado.

Asimismo, los Equipos Psicopedagógicos provinciales, formados por Psicopedagogos, Profesores Técnicos de Servicios a la Comunidad (Trabajadores Sociales) y un especialista de Audición y Lenguaje adscritos al Equipo de Atención Temprana, se desplazan sistemáticamente a todos los centros de la provincia, incluidos los concertados y los centros de Educación Infantil de la Junta de Castilla y León para el desempeño de las funciones que tienen encomendadas fundamentalmente la prevención, asesoramiento, diagnóstico y valoración de las necesidades educativas del alumnado que presenta algún tipo de discapacidad, y garantizar que se tomen las medidas necesarias para que su escolarización se realice en las mejores condiciones posibles.

3º.- Cuando un alumno presenta deficiencias muy graves y no es posible su atención en un centro ordinario, los Equipos Psicopedagógicos dictaminan como modalidad educativa un centro específico de Educación Especial (en nuestra provincia, el CPEE “Santa Isabel”) que cuenta con todos los recursos tanto personales como técnicos para el tratamiento de los alumnos con graves deficiencias psíquicas, físicas, sensoriales y/o trastornos muy graves de personalidad. Los alumnos escolarizados en este centro y con domicilio en Soria capital, utilizan un transporte escolar

contratado por la Dirección Provincial de Educación. Este transporte está perfectamente adaptado a las necesidades de este alumnado y cuenta con un acompañante para facilitar su desplazamiento. Los niños domiciliados en otras localidades permanecen en régimen de internado de lunes a viernes en el citado centro.

4.- Durante el curso escolar 2001/2002 se ha dado el caso de un alumno de necesidades educativas especiales escolarizado en el CPEE “Santa Isabel”. Este alumno está tutelado por la Gerencia de Servicios Sociales (Servicio de Protección de Menores), y dado en acogida a una familia con domicilio en una localidad situada a 25 km. de la capital. Ante su negativa a permanecer interno en el colegio de lunes a viernes, la Asociación Cruz Roja acordó con la familia de acogida y con el citado servicio, realizar el transporte diario de este niño desde su domicilio hasta el CEE “Santa Isabel”.

Para este curso 2002/2003, y dado que continua la negativa por parte de los responsables del menor, de utilizar el internado del centro, se ha acordado que el niño utilice la línea de transporte escolar más próxima a su domicilio (los padres le acompañarán hasta la subida al autobús) que cuenta con profesor acompañante».

VALLADOLID

«La mayoría de los alumnos con necesidades educativas especiales son escolarizados en centros ordinarios, en régimen de integración

escolar. Prácticamente la totalidad de estos centros cuentan con profesores especialistas en Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje.

Los centros de Educación Infantil y Primaria son atendidos por Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica que realizan los diagnósticos, los dictámenes de escolarización y los seguimientos escolares de estos alumnos. En los Centros de Educación Secundaria, esta tarea la realizan los Orientadores.

Otros alumnos que presentan necesidades educativas especiales más graves y requieren atención más especializada, son escolarizados en centros específicos, que cuentan con profesorado especializado en Pedagogía Terapéutica, Audición y Lenguaje y Orientador (y el apoyo de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica). Además estos centros tienen personal laboral que colabora en la atención y cuidado de los alumnos: son los Auxiliares Técnicos Educativos, los Fisioterapeutas y los Ayudantes Técnico Sanitarios.

Algunos centros ordinarios que escolarizan alumnos plurideficientes y/o con problemas físicos, que precisan tratamientos especiales, cuentan también con este personal laboral.

En la zona rural no existen centros específicos de educación especial, pero en algunas localidades se ha habilitado un aula sustitutoria de centro específico, que evita el traslado diario a la

ciudad de los alumnos gravemente afectados o que tengan que residir en la Residencia de la Diputación.

Otra modalidad de escolarización es la Escolarización Combinada, en la que el alumno asiste a tiempo parcial a un centro específico, donde recibe atención individualizada y especializada y el resto de su horario lectivo asiste a un centro ordinario, donde se trabaja su socialización. En esta modalidad teníamos escolarizados el curso pasado 12 alumnos.

Todas estas modalidades de escolarización generan situaciones de transporte muy diferentes:

.- Rutas a los Centros de Integración durante el curso 2001/02:

1.- Al CP García Quintana. Existían dos rutas con vehículos adaptados. En una viajaban 7 alumnos y en la otra nueve alumnos. Estas rutas las realizó Cruz Roja y Cabrero.

2.- Al CP Gómez Bosque: Existía una ruta con vehículo adaptado. En ella viajaban 6 alumnos. Esta ruta la realizó Cruz Roja.

3.- Al IES Condesa Eylo. Existía una ruta con vehículo adaptado. En ella viajaban 4 alumnos. Esta ruta la realizó Cruz Roja.

4.- Al IES Zorilla. Existía una ruta con vehículo adaptado. En ella viajaban 5 alumnos. Esta ruta la realizó Cruz Roja.

.- Rutas al Centro Específico de Educación Especial nº 1 durante el curso 2001/02.

1.- Existían tres rutas de Cabrero: una con transporte normalizado que transportaba a 30 alumnos, y las otras dos de transporte adaptado que transportaban a 10 y 6 alumnos respectivamente.

.- Rutas de Escolarización Combinada durante el curso 2001/02:

1.- Existía una ruta para dos alumnos: del CC de Educación Especial “El Corro” al CE “Lestonac” y del CC de Educación Especial “Obregón” al CP “Gómez Bosque”.

.- Casos especiales de la zona rural que se escolarizan en Aulas Sustitutorias de Centro Específico de Educación Especial:

1.- Un taxi que realiza diariamente el recorrido de Nava del Rey a Medina del Campo para trasladar a 1 alumno.

2.- Un taxi que realiza diariamente el recorrido de Castronuño y Alaejos a Tordesillas para trasladar a dos alumnos.

.- El resto de los alumnos que presentan necesidades educativas especiales en la zona rural se trasladan en los transportes ordinarios junto con el resto de sus compañeros.

En relación al profesorado de educación especial, la Dirección Provincial de Educación contaba con la siguiente plantilla:

Maestros especializados en Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje: 184, de los cuales 145 realizan su labor de forma itinerante.

Especialistas en psicopedagogía en los Equipos de Orientación Educativa y psicopedagógica: 39 todos ellos realizan su labor de forma itinerante.

Profesores técnicos en los Equipos de Orientación Educativa y psicopedagógica: 14 todos ellos realizan su labor de forma itinerante.

Especialistas en psicopedagogía en los Departamentos de Orientación de los IES: 34

Profesores Técnicos en los Departamentos de Orientación de los IES: 7

Los tipos, la procedencia y cuantía de la ayuda económica percibida por los que utilizaron medios de transporte privados, son los correspondientes a la convocatoria oficial de Becas para el curso 2001/02 que convoca el Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Existen dos tipos de becas de transporte para educación especial: una denominada Transporte escolar (es la que se realiza fuera de la capital, o transportes especiales a los centros específicos) dotada de 441,74 euros y otra denominada transporte urbano (es la que se concede a alumnos que pueden utilizar el transporte urbano ordinario) dotada con 220,87 euros por alumno.

Otro tipo de ayuda económica para el transporte es la que ofrece la Dirección Provincial de Educación, por medio de una convocatoria

anual de ayudas individualizadas de carácter interurbano. Cubre las situaciones especiales en las cuales la ruta ordinaria no llega (alumnos de fincas, casas aisladas, etc...).

Los Centros Concertados de Educación Especial reciben ayuda económica para financiar el transporte de alumnos plurideficientes con discapacidad motora. Estas ayudas se convocan anualmente a través del BOCYL. El curso pasado recibieron subvención el CC de EE “Obregón” por una cuantía de 46.581,47 euros y el CC de EE “El Pino” por una cuantía de 3.249,87 euros.

La Dirección Provincial realiza, mediante el procedimiento de concurso público (concurso o procedimiento negociado), la contratación de las empresas de transporte».

ZAMORA

«1.- En la provincia de Zamora han sido escolarizados durante el curso escolar 2001-2002 cinco menores discapacitados, en los que concurre la condición de a.c.n.e.e. que recibieron atención especializada en distinto centro de aquel en que estaban matriculados.

ALUMNO	NIVEL	CENTRO EN EL QUE ESTABA ESCOLARIZADO EL ALUMNO/A	CENTRO QUE PROPORCIONÓ LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA	TIPO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA
xxx	E. Primaria	Riomanzanas (Zamora)	C.E.E. Virgen del Castilla (Zamora)	FISIOTERAPEUTA
xxx	E. Primaria	C.C. La Inmaculaa	C.E.C. Virgen del Castillo (Zamora)	FISIOTERAPEUTA

		(Villalpando)		
xxx	E. Primaria	CRA de Villamor de los Escuderos (Villamor)	C.E.E. Virgen del Castillo (Zamora)	FISIOTERAPEUTA
xxx	E. Primaria	CRA de Coreses	C.E.E. Virgen del Castillo (Zamora)	FISIOTERAPEUTA
xxx	E. Primaria	C.C. San Vicente de Paúl (Benavente)	C.E.I.P. Los Salados (Benavente)	FISIOTERAPEUTA

2.- El alumno indicado en último lugar ha recibido la prestación dos días por semana –martes y miércoles- de las 10 h. A las 10,45 h., siendo trasladado hasta el CEIP Los Salados por su madre, al no existir servicio de transporte escolar a esa hora.

Los cuatro alumnos que reciben la prestación en el CEE Virgen del Castillo de Zamora acuden en todos los casos al centro en el periodo comprendido entre las 17 h. –al finalizar las clases- y las 21 h, siendo los medios de transporte empleados los propios de las familias de los alumnos, dado que en este periodo de tiempo no existe tampoco transporte escolar.

3.- En ninguno de los casos los profesionales fisioterapeutas han desarrollado su trabajo de forma itinerante.

4.- Ninguno de los alumnos ha percibido, por parte de esta Dirección Provincial, ayuda económica por la utilización de transporte particular.

5.- Existe un convenio de colaboración suscrito con “Cruz Roja Española” de Zamora para la realización del servicio de

transporte escolar al Colegio de Educación Especial “Virgen del Castillo” de Zamora, desde varias localidades en ruta de fin de semana y para transporte urbano diario, pero no para cubrir el desplazamiento para recibir atención especializada en otro centro distinto al centro escolar, sino solamente para asistir a éste último».

Para concluir, añadiremos que no podemos admitir el criterio de la Consejería de Educación y Cultura cuando afirma que para llegar a definir la necesidad y el perfil del asesor de sordos en el ámbito del sistema educativo es necesario responder a una serie de preguntas que determinen si esta figura es conveniente o necesaria en el proceso educativo, debiendo ser los padres y el profesor-educador los que, una vez consultados los primeros, determinen la validez o no de esta figura. Cuando precisamente lo que ocurre es que son los padres quienes vienen reclamándolo y no solamente a través de esta institución.

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 distintas. Y que la educación debe ser adaptada a las distintas circunstancias.

En ningún caso la institución ha intentado dar por válidas a priori las soluciones sugeridas por los padres de alumnos sordos y de la comunidad sorda en general, por mucha unanimidad que se haya

observado. Pero es necesario que llamemos la atención sobre lo que parece ser una opinión común de que las personas sordas no tienen mucho que decir acerca de sus propias necesidades educativas. Son las propias instituciones formadas por oyentes las que en su poder de decisión tratan de definir las necesidades.

PÓLIZA DE ABONO DE SUMINISTRO ELÉCTRICO

En esta actuación de oficio se abordaba la cuestión que surgió a raíz de varios expedientes, en los que se constató que algunas personas operadoras dentro del ámbito territorial de Castilla y León, en la realización de diferentes trabajos dentro de inmuebles de particulares, no presentaban carné acreditativo de su condición de empleado de la empresa eléctrica responsable de la prestación del servicio para la que trabajan, por lo que ello puede dar lugar a actividades fraudulentas.

Así las cosas, nos dirigimos a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo interesándonos por la cuestión, la cual, en su informe nos hacía saber que no tenía constancia de quejas o denuncias presentadas por particulares, si bien reconocía la conveniencia de que los operarios de las diferentes empresas eléctricas presenten un carné identificativo para acceder a inmuebles particulares.

Hemos de recordar que el suministro o distribución de la energía eléctrica a los ciudadanos o a las personas jurídicas, es una actividad que ha

de ser calificada, en efecto, como actividad de servicio público de interés general. Ello no atribuye la titularidad de la actividad a la administración, aunque ésta (la administración) tiene potestad de intervención en la actividad de las empresas suministradoras: a la administración le incumbe el deber de garantizar el correcto funcionamiento del servicio. Por lo tanto, el servicio público de suministro de electricidad requiere la intervención de la administración desde la producción de la misma hasta su distribución: ello es así porque ésta es una materia en la que no rige el principio general de libertad industrial. La materia que nos ocupa determina que los contratos de suministro entre las empresas concesionarias y los abonados tengan su base sustentadora en normas administrativas, siendo contratos de naturaleza mixta.

En este sentido, la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico en su título I atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia eléctrica, entre las que se encuentran las de ejercer las facultades de inspección y sanción en el ámbito de su competencia.

Asentado lo expuesto, hemos de señalar que esta institución, durante el curso de las investigaciones efectuadas en el presente expediente, también se dirigió a varias empresas eléctricas solicitando información sobre la cuestión arriba indicada, requiriéndoles, a mayores, la remisión de una copia de las condiciones generales que constan en el reverso de las pólizas de abono de suscriben con sus clientes.

Examinadas las mismas, se constató que todas las empresas requeridas (Iberdrola, Unión Fenosa, Electromolinera de Valmadrigal, etc...) coinciden en los términos que utilizan.

Así, en la condición general nº 28 de la póliza se establece únicamente la obligatoriedad de exhibir carnés de identidad facilitados por la empresa para la que trabajan cuando se efectúan funciones de inspección y control sobre la forma en que los abonados utilizan la energía, pero no cuando dichos operarios realizan cualquier otro trabajo en instalaciones eléctricas en domicilios particulares, por lo que en estas ocasiones no se suelen presentar dichas identificaciones, circunstancia ésta que determinó la intervención del Procurador del Común y que le causa preocupación, habida cuenta de que en varios expedientes tramitados desde esta institución se planteó el problema.

Pero además, una vez que se estudiaron dichas pólizas se comprobó que en todas ellas se hacía referencia al Reglamento de Acometidas y al Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía (condiciones nº 1, 12, 17...).

Pues bien, según lo establecido en la Disposición Derogatoria Única del RD de 1 de diciembre de 2000, nº 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, quedan derogados el Decreto de 12 de marzo de 1954, por el que se aprueba el texto unificado del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y

Regularidad en el Suministro de Energía, así como el RD 2949/1982 de 15 de octubre, por el que se dan normas sobre acometidas eléctricas y se aprueba el Reglamento correspondiente.

En definitiva, queremos decir con ello que en la actualidad el modelo de póliza de abono de suministro eléctrico utilizado por la generalidad de empresas del ramo invocan como fundamento jurídico una normativa derogada desde el año 2000, por lo que consideramos que se incurría en una dejación de funciones por parte de la administración autonómica al no haberlo detectado a pesar de haber transcurrido dos años. Ello sin perjuicio de que esto implica, a mayores, para los consumidores y usuarios de este servicio, un quebranto de sus derechos.

Por todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

«Que desde esa Consejería y dentro de su ámbito competencial se inicien las actuaciones pertinentes al objeto de que se proceda a efectuar las modificaciones pertinentes en el modelo de la póliza de abono de suministro de energía eléctrica para que el mismo se ajuste a la legislación eléctrica vigente.

Que al objeto de evitar estafas y engaños a los usuarios de este servicio se tome en consideración la pertinencia de ampliar la obligación de que los operarios de las empresas eléctricas operadoras dentro del ámbito territorial de Castilla y León presenten carné identificativo en todos aquellos trabajos que deban

realizar por razón de sus funciones en instalaciones eléctricas ubicadas en inmuebles de propiedad privada, y no únicamente cuando efectúen trabajos de inspección y control de fraude como se señala en la condición general n° 28».

Resolución que fue aceptada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

HABILITACIÓN DE ZONAS SEPARADAS PARA FUMADORES- NO FUMADORES EN CAFETERÍAS Y RESTAURANTES

Somos conocedores que el aumento masivo y precoz del consumo de tabaco es un dato preocupante 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 del mismo. Preocupación que comparte esta institución, reflejando con ello el sentir de muchos ciudadanos, y especialmente el de las personas laringectomizadas. Ello 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 nuestra administración 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.

En la presente actuación de oficio se abordó en concreto el conflicto suscitado en establecimientos destinados a restaurantes, cafeterías y bares en cuanto a los derechos de las personas no fumadoras y las fumadoras y, en concreto, sobre la señalización y diferenciación de áreas debidamente habilitadas para unos y otros en dicho tipo de locales.

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 su Capítulo III de este mismo Título se reconocen los principios rectores de la política social del Estado, al señalar las prestaciones a que están obligados los poderes públicos en materia de servicios sociales y asistencia social. Mandato constitucional que tiene su reflejo y plasmación en múltiples disposiciones normativas y cuerpos legales no solo nacionales o internacionales sino también autonómicos, de los cuales tenemos conocimiento.

Durante el curso de los dos años que duró nuestra investigación, fueron múltiples los escritos remitidos desde esta Procuraduría, no solo a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sino también a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y a todos aquellos Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, interesando información sobre el caso que nos ocupa.

De la extensa documentación recabada resultó que (con independencia de las competencias reconocidas a la Consejería de Sanidad y a las administraciones locales dentro del ámbito de la Ley 3/94, de 29 de

marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León, normativa que aborda desde otra perspectiva el problema del consumo de tabaco) en lo que se refiere a la habilitación de espacios separados y debidamente señalizados en cafeterías y restaurantes, según el Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de Restaurantes, Cafeterías y Bares es la Consejería de Industria, Comercio y Turismo el órgano que tiene reconocida competencia en la materia.

Efectivamente, según el art. 11 de dicho Decreto, en los restaurantes y cafeterías regulados por este Decreto deberán establecerse áreas diferenciadas para fumadores y no fumadores, debidamente señalizadas, de conformidad con la normativa vigente, correspondiendo a los diferentes Servicios Territoriales dependientes de esa Consejería ejercitar las funciones de inspección que tiene reconocidas en materia de Turismo.

Según los informes remitidos desde la Consejería de Industria resultó que, durante los años 1.999 y 2.000, desde la entrada en vigor de dicha normativa, se habían levantado 364 y 923 actas de inspección, respectivamente, en cuanto al cumplimiento generalizado del Decreto 24/1.999. No obstante, según se reflejaba en su propio informe, no se habían llevado a cabo campañas de inspección sobre aspectos parciales, sectoriales o muy concretos de alguna de las exigencias o condicionantes

que en las disposiciones se contemplan, como era el objeto de esta actuación de oficio, lo cual extrañó a esta institución.

Por otro lado conviene señalar que Ayuntamientos de capitales de provincia de esta Comunidad, tales como Soria, León, Valladolid, Palencia o Zamora manifestaron su inhibición al considerar que se trataba de una cuestión que no entra dentro de su ámbito competencial, por lo que no han realizado inspección alguna en locales de esta naturaleza que se encuentran emplazados dentro de su territorio. Sin embargo, otras localidades como Ponferrada, Aranda de Duero, Medina del Campo, Burgos, Miranda de Ebro o San Andrés del Rabanedo habían actuado o manifestaron que se valoraría el inicio o se iniciarían campañas de inspección sobre el tema. Queremos decir con ello que, a pesar de estar ante una materia en la que el órgano competente es la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, algunas administraciones locales intervinieron o valoran la conveniencia de intervenir, lo que refleja la existencia de una falta de coordinación entre las mismas, circunstancia ésta que no pudimos pasar por alto.

Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en las relaciones entre las administraciones existe un deber de colaboración que se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria se establezca.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, exijan articular una actividad común entre ambas administraciones, se

ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación legalmente establecidos.

En este sentido, dentro de nuestra Comunidad, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece en su art.102 que, la cooperación y coordinación con las entidades locales se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y lo dispuesto en la presente Ley, teniendo en cuenta su adecuación a la naturaleza de las funciones o las características peculiares de la tarea pública de que se trate. Asimismo, según el art. 103 se deberá potenciar la cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones locales y la comunidad autonómica, que se desarrollará con carácter voluntario, de conformidad con lo establecido legalmente, pudiendo tener lugar mediante los convenios administrativos que se suscriban.

Expuesto lo cual, y llegado a este punto, se hace necesario resaltar la existencia de no pocos establecimientos dedicados a restauración y cafetería que incumplen lo establecido en el Decreto 24/1999 en lo relativo a la diferenciación de áreas para fumadores y no fumadores, por lo que, a juicio de esta institución, resultaron insuficientes las campañas desarrolladas durante los años 1.999 y 2.000 (respecto al año 2.001 manifestar que desconocemos cual fue el número de inspecciones y resultado de los expedientes que, en su caso, fueron incoados).

Por todo se estimó pertinente formular la siguiente resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

«Que, considerando que la salud se trata de un bien público y general que interesa, por tanto, a todos los ciudadanos ante el que deben ceder otros bienes sectoriales, más o menos legítimos, pero mucho menos más trascendentes que aquél, como son los intereses económicos, comerciales o mercantiles de los titulares de restaurantes y cafeterías, se valore desde esa Consejería la pertinencia de dirigir a los distintos Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de nuestra Comunidad Autónoma las instrucciones pertinentes para que se intensifiquen las campañas de inspección que se lleven a cabo en establecimientos de esta índole al objeto de comprobar el grado de cumplimiento del Decreto 24/1999 en lo relativo a lo establecido en su art. 11, ello con independencia de aquellas campañas genéricas que en la actualidad se encuentren en curso.

Que se proceda a dar traslado a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la presente Resolución al objeto de que ésta estudie y valore la posible existencia de un desajuste o descoordinación funcional, apreciado por esta institución en la materia de la presente actuación de oficio, entre la Administración Autonómica y las Administraciones Locales al objeto de que ésta decida articular los instrumentos adecuados y activar los procedimientos legalmente establecidos en aras a lograr una correcta coordinación de las actuaciones que con carácter general

se lleven a cabo por las Administraciones implicadas sobre la materia recogida en tan meritado Decreto».

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo manifestó su conformidad a la presente resolución, y la Consejería de Presidencia consideró oportuno inhibirse en el tema, al entender que las labores de coordinación en el caso expuesto caían dentro de las competencias asignadas a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

SANIDAD ANIMAL

La presencia de la enfermedad de la brucelosis en la cabaña ganadera de Castilla y León, y en particular en la zona de la montaña oriental de León (Mancomunidad de Riaño), ha motivado que en el año 2002 esta Procuraduría haya continuando desarrollando de oficio la actuación iniciada en años anteriores, cuyo objeto no era otro que la fiscalización de la actividad desplegada por la Administración autonómica en orden a garantizar la prevención, vigilancia y erradicación de aquella enfermedad, que venía afectando, entre otras, a la cabaña ganadera bovina de la zona geográfica antes indicada.

Tal y como se señalaba en el informe correspondiente al año 2001, esta investigación de oficio ya había tenido su origen en el año 2000 (OF/109/00), momento en el cual se procedió a requerir a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Sanidad a Bienestar Social, para que

pusieran de manifiesto ante esta institución el contenido de las actuaciones que hubieran sido adoptadas como reacción al surgimiento de la enfermedad citada en la montaña oriental de la provincia de León.

Con el ánimo de continuar verificando el contenido de aquellas actuaciones y la adecuación del mismo a las características de la problemática que había surgido, en el año 2002 se retomó la citada investigación (**OF/5/02**), volviendo a dirigirse esta Procuraduría a las consejerías citadas, con la finalidad de que aquéllas pusieran de manifiesto el grado de eficacia de las medidas manifestadas en su primer informe, así como de cualesquiera otras que hubiesen sido adoptadas con posterioridad. Todo ello no respondía sino al objetivo de determinar la evolución de la incidencia de la enfermedad denominada brucelosis en la cabaña ganadera de la montaña oriental de León.

Pues bien, una vez obtenida la información requerida, se pudo concluir que la Administración autonómica continuaba adoptando medidas dirigidas al control de la enfermedad citada en las zonas de especial incidencia de brucelosis, así como que la aplicación de las mismas estaba redundando en una disminución de la incidencia de la enfermedad en la zona indicada.

Esta circunstancia motivó que se procediera al archivo de la actuación de oficio indicada, no sin antes agradecer a la Administración autonómica la colaboración prestada en su desarrollo.

En cualquier caso, esta institución no descarta iniciar en el año en curso nuevas actuaciones de oficio dirigidas a verificar la incidencia de enfermedades animales como la citada u otras (como, por ejemplo, la encefalopatía espongiforme transmisible) y lo adecuado de la actividad administrativa relacionada con las mismas.

AYUDAS AGRÍCOLAS

Esta Procuraduría se encuentra especialmente sensibilizada con la necesidad de garantizar que 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, se lleve a cabo con la eficacia necesaria para no desvirtuar la finalidad perseguida por tales ayudas.

En efecto, el cumplimiento del objetivo prioritario de organizar una cofinanciación de determinadas actuaciones dirigidas a la mejora de las estructuras agrarias y a la instalación de jóvenes agricultores, puede verse desbaratado, cuando menos parcialmente, por una gestión excesivamente lenta de las ayudas integrantes de aquella cofinanciación, que son las previstas en el RD 613/2001, de 8 de junio, de mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, desarrollado por la Orden de 26 de diciembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y

Ganadería, por la que se regulan y convocan ayudas para la mejora de las estructuras agrarias en aplicación de la norma estatal citada.

Pues bien, considerando 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, se estimó oportuno iniciar una investigación de oficio (**OF/117/02**) dirigida a verificar el grado de eficacia en la tramitación, resolución y gestión de las ayudas económicas 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.

Con esa finalidad, esta institución se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de información relativa a las dos líneas de ayudas citadas. En concreto, aquel organismo fue requerido para que pusiera de manifiesto ante esta Procuraduría el número de solicitudes que habían sido presentadas en el año 2002 en cada una de las líneas de ayuda indicadas, las solicitudes que hubieran sido objeto de resolución, la fecha prevista para la resolución de todas las solicitudes presentadas, el tiempo medio aproximado empleado en años anteriores para la resolución de las solicitudes en cuestión y, en fin, en el caso de que existiera un especial retraso temporal en el año 2002 para proceder a la resolución de las solicitudes presentadas, las causas del mismo.

En atención a la petición de información indicada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso en conocimiento de esta institución, entre otros datos, que se esperaba tener resueltas las solicitudes pendientes de resolución (642, de un total de 2283) antes del 30 de junio de 2003, así como que las mismas se acumularían a la campaña correspondiente al año 2003, al haberse agotado las disponibilidades presupuestarias previstas para el año 2002 para este fin.

En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente el análisis detallado de la información proporcionada y la adopción de una decisión sobre las actuaciones a abordar en relación con la presente actuación de oficio.

ANIMALES POTENCIALMENTE PELIGROSOS

La inquietud y alarma social que la tenencia de animales potencialmente peligrosos venía generando, unida a las innovaciones normativas que se habían producido en los últimos años en la materia (la última de ellas, la llevada a cabo con la aprobación del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolló la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos), aconsejaron verificar la adecuación de las medidas normativas y ejecutivas adoptadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por las Administraciones públicas con competencias en la materia, en relación

con la tenencia de animales potencialmente peligrosos y, en particular, de animales pertenecientes a razas caninas potencialmente agresivas.

Con tal finalidad se procedió a iniciar una investigación de oficio (OF/23/02) sobre la actuación desarrollada, tanto desde un punto de vista normativo como ejecutivo, por las administraciones públicas autonómica y local relativa a la materia indicada.

Considerando convenientemente que todas las administraciones públicas territoriales que conviven en nuestro sistema jurídico, son titulares de competencias en relación con el ámbito sectorial que nos ocupa, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a las medidas que, dentro de sus respectivas competencias, estaban siendo adoptadas, a la Consejería de Agricultura y Ganadería, a las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma y, en fin, a las nueve diputaciones provinciales de la Región.

De la información obtenida se podían extraer las siguientes conclusiones:

Primero.- Desde un punto de vista normativo, la Consejería de Agricultura y Ganadería se encontraba analizando las posibles reformas que debían ser llevadas a cabo en el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, en sus referencias a los animales potencialmente peligrosos, a la vista del contenido del RD 287/2002, de 22

de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos. Sin embargo, esas modificaciones normativas aún no habían sido llevadas a cabo.

Segundo.- Desde un punto de vista ejecutivo, la Consejería de Agricultura y Ganadería informó a esta institución que, desde el mes de enero del año 2000, se encontraba llevando a cabo gestiones dirigidas a la constitución del Registro Central Informatizado al que se refiere el art. 6.3 de la Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre. Con tal fin, se habían elaborado escritos para su envío a todos los Ayuntamientos y se encontraba pendiente la definición, por el servicio de informática de la Consejería, de un formato homogéneo para el registro.

En consecuencia, aún no se había creado efectivamente el Registro Central Informatizado en cuestión.

Tercero.- Desde el punto de vista represivo, con carácter general, habían sido escasos los procedimientos sancionadores que se habían incoado y resuelto, en los años 2000 y 2001, por la comisión de la infracción tipificada como grave en el art. 28.3 f) de la Ley Autonómica 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía (“tenencia y circulación de animales considerados peligrosos sin las medidas de protección que se determinen”).

Cuarto.- Ninguna de las ocho diputaciones provinciales que habían proporcionado a esta institución información solicitada, había ejercido

subsidiariamente competencias directamente relacionadas con la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

Las conclusiones enunciadas, reveladoras de una actividad administrativa reducidísima (sobre todo en algunas provincias de la región) en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos, contrastaban con la creciente inquietud y alarma social que aquélla estaba generando en los últimos años. La proliferación de noticias en los medios de comunicación relativas a ataques a personas protagonizados por animales de raza canina, que podían ser calificados como potencialmente peligrosos, era reveladora de una situación que exigía el máximo celo, por parte de las administraciones públicas con competencias en la materia, en el desarrollo de aquellas funciones que, tanto desde un punto de vista preventivo como represivo, el ordenamiento jurídico les atribuye.

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular tres resoluciones, a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma y a las nueve diputaciones provinciales de la región, respectivamente, con base en los argumentos jurídicos que, a continuación, paso a exponer en relación con cada una de ellas.

En primer lugar, cabía señalar que, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y dentro de la misma, la Consejería de Agricultura y Ganadería, era titular de competencias, tanto

desde un punto de vista normativo como ejecutivo, relevantes en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

Desde un punto de vista normativo, ya señalaba la Dirección General de Producción Agropecuaria que se estaban llevando a cabo los análisis necesarios para determinar las actuaciones que debían ser abordadas para garantizar la debida adecuación entre la normativa estatal y autonómica, en materia de animales potencialmente peligrosos.

En efecto, el principio de seguridad jurídica exigía que esa adecuación se llevase a cabo cuanto antes, de forma tal que aspectos tan importantes dentro de la regulación del ámbito sectorial citado, como el mismo concepto de animal potencialmente peligroso o la determinación de los requisitos necesarios para poder tener y conducir por lugares públicos un animal potencialmente peligroso, quedasen perfectamente delimitados en la normativa autonómica, considerando el contenido de las normas estatales.

En este sentido, entendía esta Procuraduría que el contenido de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos y del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley anterior, constituye un mínimo que resulta directamente aplicable en todo el territorio español. Ahora bien, tal y como señala la propia Disposición Adicional Primera de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, ello debía ser entendido sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, tengan atribuidas las comunidades

Autónomas en materia de protección de personas y bienes. Son estos títulos competenciales autonómicos, los que facultaban a la Comunidad Autónoma de Castilla y León a regular, por ejemplo, requisitos adicionales que deban cumplir los poseedores de animales potencialmente peligrosos o los órganos competentes en cada caso para instruir y resolver los procedimientos sancionadores que se lleven a cabo en la materia.

En cualquier caso, la adecuación de la normativa autonómica a las previsiones estatales debía realizarse de una forma rápida con la finalidad de hacer desaparecer todo atisbo de contradicción entre las normas estatales y las autonómicas, que pudiera incrementar la dificultad de su aplicación por las administraciones públicas y de su conocimiento y respeto por los ciudadanos destinatarios de aquéllas.

Cabe señalar que, incluso, a la vista del volumen de las previsiones normativas referidas a los animales potencialmente peligrosos que se debían introducir en el Reglamento autonómico para la Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León, como consecuencia de las modificaciones normativas que se llevaron a cabo, la Administración autonómica podía valorar la posibilidad de extraer tales normas del Reglamento citado y crear con ellas un Decreto autonómico independiente regulador de la tenencia y circulación de los animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Así habían procedido en otras Comunidades Autónomas, con posterioridad a la promulgación de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre,

como en el País Vasco (Decreto 66/2000, de 4 de abril, por el que se regula la Tenencia de Animales de la Especie Canina en la Comunidad Autónoma del País Vasco), Valencia (Decreto 145/2000, de 26 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula, en la Comunidad Valenciana, la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, o Galicia (Decreto 90/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos en la Comunidad Autónoma de Galicia).

En el ámbito de las competencias ejecutivas que corresponden a la Administración autonómica, procedía referirse a la creación del registro central informatizado y al desarrollo de las competencias sancionadoras en la materia.

En primer lugar, cabía señalar que el apartado tercero del art. 6 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, establece que “en cada Comunidad Autónoma se constituirá un registro central informatizado...”. Pues bien, de la información recabada por esta institución se podía concluir que dicha creación aún no se había llevado a cabo. Por ello, procedía instar a su pronta constitución, con la finalidad de llevar un estricto control del número de animales potencialmente peligrosos existentes en la Región, dando cumplimiento así a lo dispuesto en el precepto estatal antes transcrito.

En segundo lugar, dentro de esta perspectiva ejecutiva, cabía referirse al ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente a los órganos de la Administración autonómica en el ámbito sectorial que nos ocupa. En este sentido, se consideró que, si bien correspondía a los

Ayuntamientos, en aquella fecha, la incoación e instrucción de procedimientos sancionadores por la tenencia de animales peligrosos sin cumplir las condiciones normativamente establecidas, los servicios territoriales de agricultura y ganadería debían asumir aquella función, de oficio o a instancia de parte, cuando aquellos abandonasen su ejercicio.

En este sentido, cabe apuntar que, con posterioridad a la fecha en la cual se formuló la Resolución comentada, se produjo una modificación de la distribución de competencias sancionadoras en la materia, llevada a cabo por el art. 30 de la Ley 21/2002, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, que es objeto de comentario en la parte de este informe relativa a la actuación de esta institución, a instancia del ciudadano, en el ámbito de la protección de los animales de compañía.

La relevancia de esta función punitiva se manifestaba a la vista de la gravedad de alguna de las conductas infractoras que debían ser perseguidas, tales como la tenencia de animales peligrosos sin haber verificado previamente el cumplimiento por su propietario de los requisitos necesarios para ello, la existencia de perros potencialmente peligrosos sin registrar, la presencia de estos animales en lugares públicos sin bozal o sin cadena.

Pues bien, de la información recabada por esta institución, se desprendía que los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería de, al menos, cuatro de las nueve provincias de la Comunidad Autónoma, no

habían ejercido en ningún caso, durante los años 2000 y 2001, aquella competencia, no siendo muy frecuente su ejercicio en el resto.

Por ello, no resultaba ocioso que la Consejería de Agricultura y Ganadería procediera a instar a sus servicios territoriales, y en especial a los de Ávila, Burgos, Segovia y Zamora, a que asumieran, en el caso de dejación por parte de los Ayuntamientos, el deber de incoación de procedimientos sancionadores en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos sin cumplir las condiciones establecidas para ello.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

«Primero.- Desde un punto de vista normativo:

a) Proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a adecuar las normas emanadas de las instituciones autonómicas en materia de animales potencialmente peligrosos a aquellas normas estatales de directa aplicación en todo el territorio español, manteniendo y/o introduciendo, siempre al amparo de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por su Estatuto de Autonomía, las novedades que se estimen convenientes.

b) Valorar, a la vista del volumen de las previsiones normativas referidas a los animales potencialmente peligrosos que se deban

introducir en el Reglamento autonómico para la Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León, como consecuencia de las modificaciones normativas que se lleven a cabo, la posibilidad de extraer tales normas del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, integrando las mismas en un Decreto autonómico independiente regulador de la tenencia y circulación de los animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Segundo.- Desde un punto de vista ejecutivo:

c) Proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la constitución del Registro Central Informatizado de animales potencialmente peligrosos al que se refiere el art 6.3 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

d) Instar a los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería, y en especial a los de Ávila, Burgos, Segovia y Zamora, a que asuman, en el caso de dejación por parte de los Ayuntamientos, el deber de incoación de procedimientos sancionadores en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos sin cumplir las condiciones establecidas para ello, de conformidad con lo establecido en los arts. 32.2 de la Ley de Protección de Animales de

Compañía de Castilla y León y 50.2 de su Reglamento de desarrollo».

Por su parte, también se procedió a formular resolución a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma con base en la siguiente fundamentación jurídica.

Desde un punto de vista preventivo y de conformidad con lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, corresponde al Ayuntamiento del municipio de residencia del solicitante, o, con previa constancia en este Ayuntamiento, al Ayuntamiento en el que se realiza la actividad de comercio o adiestramiento, el otorgamiento de la correspondiente licencia administrativa para la tenencia de cualesquiera animales clasificados como potencialmente peligrosos, previa verificación del cumplimiento de los requisitos que allí se establecen.

La Ley estatal antes citada estableció diversas novedades en cuanto a los requisitos exigidos para la obtención de la correspondiente licencia municipal de tenencia de animales potencialmente peligrosos. Por esta razón, la propia Disposición Transitoria única de la norma reglamentaria estatal que desarrollaba la Ley, establecía expresamente un plazo temporal de tres meses a partir de su entrada en vigor, en el cual, todos los tenedores de animales potencialmente peligrosos debían solicitar al órgano municipal competente la licencia regulada en el art. 3 del RD 287/2002, de 22 de marzo.

En otras palabras, los Ayuntamientos debían adoptar las medidas oportunas para garantizar que, a partir del 28 de junio pasado, los propietarios de animales clasificados como potencialmente peligrosos, aún cuando ya tuvieran una autorización municipal específica para la tenencia de tales animales, cumplieran todos los requisitos previstos en los arts. 3, 4 y 5 del RD 287/2002, de 22 de marzo, y 23.3 del Reglamento de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, y, por tanto, obtuvieran la correspondiente licencia. En caso contrario, el Ayuntamiento debe proceder a la denegación de la misma, y si la tenencia del animal persiste, debe proceder a la iniciación de las correspondientes actuaciones sancionadoras.

También desde un punto de vista preventivo, no es ocioso recordar aquí que la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, establecía en su art. 6 la necesidad de que en cada municipio existiera un registro de animales potencialmente peligrosos clasificado por especies.

La Ley estatal precitada, en su Disposición Transitoria Única, establecía un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la misma, para constituir el registro municipal indicado. Ese plazo había finalizado el 25 de junio del año 2000. También el art. 25 del Reglamento de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, exigía la creación de un libro de registro de perros agresivos, donde deben constar los datos que se especifican en el precepto señalado.

Desde una perspectiva represiva, el apartado séptimo del art. 13 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, identifica como órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia, a los autonómicos y municipales “competentes en cada caso”. En este sentido, la Ley autonómica de Protección de Animales de Compañía y su Reglamento de desarrollo (arts. 32.2 y 50.1, respectivamente), señalan que corresponde, sin perjuicio de las competencias de los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería, a los Ayuntamientos la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de protección de animales de compañía (normativa dentro de la cual se tipifica la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos sin las medidas de protección que se determinen, como infracción administrativa grave).

En consecuencia, correspondería a los Ayuntamientos, en la fecha de elaboración de la resolución comentada, la incoación e instrucción de procedimientos sancionadores por la tenencia de animales peligrosos sin cumplir las condiciones normativamente establecidas.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta aquí la reforma legislativa operada en relación con las competencias sancionadoras en este ámbito, a la que antes se ha hecho referencia.

Con fundamento en los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma una resolución en los siguientes términos:

«Si hubiera necesidad de ello, por la existencia de algún animal de raza canina que reciba la clasificación de animal potencialmente peligroso en ese municipio y con la finalidad de garantizar la efectiva protección de las personas y la integridad de los bienes ante la tenencia de tales animales, ejercer adecuadamente las competencias atribuidas por la normativa vigente en la materia, y en concreto las siguientes:

a) Si aún no se hubiera hecho, adoptar las medidas oportunas para garantizar, que todos los propietarios de animales clasificados como potencialmente peligrosos, aún cuando ya tuvieran una autorización municipal específica para la tenencia de tales animales, cumplan todos los requisitos previstos en los arts. 3, 4 y 5 del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos y 23 del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, y, por tanto, obtengan la correspondiente licencia. En caso contrario, proceder a la denegación de la misma, y si la tenencia del animal persistiera, dar comienzo a las correspondientes actuaciones sancionadoras.

b) Crear, si aún no se hubiera hecho y de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre

régimen jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos y 25 del Reglamento de la Ley Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León, un registro municipal de animales potencialmente peligrosos clasificado por especies, en el que consten los datos exigidos por las normas citadas.

c) Ejercer adecuadamente las competencias punitivas que corresponden a ese Ayuntamiento en la materia que nos ocupa, procediendo, en su caso, a la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores oportunos por la comisión de las conductas infractoras que deben ser perseguidas, tales como (sin ánimo exhaustivo) la tenencia de animales peligrosos sin la previa obtención de la licencia requerida para ello, la existencia de perros potencialmente peligrosos sin registrar, la presencia de estos animales en lugares públicos sin bozal o sin cadena, o su estancia en casas de campo o fincas sin estar atados o sin habitáculo adecuado para ello».

Por último, esta Procuraduría también estimó conveniente formular resolución a las nueve diputaciones provinciales de la región con base en los argumentos jurídicos siguientes.

No cabía olvidar la labor que las diputaciones provinciales tienen de cooperación jurídica y técnica con los Ayuntamientos, en especial con aquellos de menor capacidad económica y de gestión, y que desarrollan a través del servicio municipal de asistencia a municipios. En efecto, el art.

36.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, identifica como una competencia propia de las diputaciones provinciales, en todo caso, “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”.

Por su parte, el art. 30.6 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, establece entre las formas de cooperación posible “la asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias” o “el asesoramiento jurídico, económico y técnico”.

Considerando la relevancia de las competencias que, en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos, atribuyen las normas antes comentadas a los Ayuntamientos y la circunstancia de que éstos son titulares de las mismas con independencia de sus dimensiones y de su capacidad de gestión, consideré procedente resaltar la necesidad de que las diputaciones provinciales llevasen a cabo, si ello fuera necesario, su labor de cooperación jurídica y técnica con los municipios, con la finalidad de garantizar un correcto ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a aquellos en este ámbito.

En consecuencia, se procedió a formular resolución a las nueve diputaciones provinciales en los siguientes términos:

«Si ello fuera necesario, llevar a cabo, a través del Servicio de Asistencia a Municipios, una labor de cooperación jurídica y

técnica con los municipios, y en especial con aquellos de menor capacidad económica y de gestión, con la finalidad de garantizar un correcto ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a aquellos en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos».

Todos los organismos afectados por la investigación de oficio citada, inclusión hecha de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma, fueron debidamente informadas del contenido de todas las resoluciones formuladas en la actuación de oficio comentada.

En la fecha de elaboración del presente informe, esta Procuraduría se encontraba pendiente de recibir la respuesta de todos los organismos destinatarios de las resoluciones formuladas. Sí había contestado a la resolución de esta institución, la Consejería de Agricultura y Ganadería, quién puso de manifiesto a esta institución que, en aceptación de la resolución formulada, se estaba procediendo a llevar a cabo las actuaciones normativas recomendadas, así como aquellas otras dirigidas a la creación del registro central informatizado de animales potencialmente peligrosos.

En fin, esta institución desea que la actuación de oficio referida contribuya a que las distintas administraciones públicas competentes en la materia se sensibilicen de lo relevante del correcto ejercicio de sus funciones en relación con los animales potencialmente peligrosos, en orden

a garantizar adecuadamente la seguridad de las personas y de los bienes frente a aquellos.

JUSTICIA

Además de las actuaciones concretas desarrolladas por esta institución a petición de los ciudadanos, en el ámbito de la Administración de Justicia, en ocasiones, se desarrollan actuaciones de oficio con relación a aspectos de carácter general. Ahora bien, dado el ámbito al que van referidas, este tipo de actuaciones han de quedar, normalmente limitadas, a elevar nuestras resoluciones a la institución del Defensor del Pueblo por si procediere, en el ámbito de sus competencias promover algún tipo de actuación.

En ocasiones dichas actuaciones de oficio derivan de problemas puestos de relieve con ocasión de la tramitación de expedientes concretos objeto de una queja. Y con ello se trata de compaginar la investigación de quejas individuales con la desarrollada por esta institución a su instancia y con la finalidad de corregir problemas que pueden afectar de forma general a los ciudadanos y trascienden o van más allá de la materia objeto de la queja concreta recibida.

En este sentido cabe mencionar los siguientes expedientes:

1. Actuación de oficio relacionada con la legislación existente en materia de asistencia jurídica gratuita

El registrado en esta institución con el número de referencia **OF/27/01**, relativo a la regulación del procedimiento para reconocer asistencia jurídica gratuita al justiciable, y más concretamente a las causas de excusa de un abogado designado en turno de oficio.

En este sentido, se dirigió escrito al Defensor del Pueblo en el que se le indicaba que, en el ámbito de la regulación de la asistencia jurídica gratuita, esta institución había constatado la existencia de supuestos de hecho derivados de situaciones de conflicto entre los clientes y sus letrados designados de oficio, a las que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita no daba una respuesta expresa.

Así, dicha norma sólo prevé la excusa, en el orden penal, del letrado designado de oficio (art. 31) y siempre que concurra causa o motivo personal y justo. Y regula, exclusivamente, la renuncia expresa a la designación de abogado y procurador de oficio, nombrando el interesado a profesionales de su confianza. Renuncia que puede ser simultánea a la presentación de la solicitud de asistencia jurídica gratuita o posterior a la designación de abogado y procurador.

En la práctica, sin embargo, ocurre que en ocasiones el titular de la justicia gratuita pretende impartir directrices al letrado designado en turno de oficio, directrices que éste no acepta o asume, dada la libertad e independencia de criterio con la que, en el desarrollo de su actividad

profesional, ha de actuar, con sujeción exclusiva a las normas deontológicas y a las que disciplinan el funcionamiento de los servicios colegiales de justicia gratuita (art. 23 de la Ley 1/96, ya citada).

Como consecuencia de ello, el titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita rechaza la demanda o actuación que según su criterio desarrolla el profesional designado ante su total y absoluta disconformidad con la misma.

En la práctica, ello se traduce en una renuncia implícita a aceptar la defensa y dirección letrada del abogado designado de oficio. El particular, en estos casos, no tiene derecho a la designación de un segundo letrado del turno de oficio (esta posibilidad, fuera de los supuestos relativos a la insostenibilidad de la pretensión, no está prevista legalmente).

En tales casos, los Colegios de Abogados (según lo que esta institución ha constatado) tienen por renunciado, de forma implícita o tácita) al titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita, a la designación efectuada, quedando ésta sin efecto, y a salvo el derecho del particular a acudir a un letrado de su elección, cuyos honorarios deberá satisfacer, sin que ello suponga, en principio, la pérdida del resto de los beneficios que integran la asistencia jurídica gratuita (art. 6 de la Ley 1/1996).

A juicio de esta Procuraduría, parecía existir una laguna legal o falta de previsión normativa que no dejaba de plantear problemas en la práctica, y que podía dar lugar a que cada Colegio de Abogados (de los que

depende la designación de abogado de oficio), adoptase una solución distinta en cada caso.

Precisamente para evitar esa posibilidad, se remitió escrito al Defensor del Pueblo por si procediera iniciar algún tipo de actuación al respecto.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno solicitar informe al Consejo General de la Abogacía, recibido el cual se solicitaron nuevos informes. A su vez, pudo constatar que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Consejo General de la Abogacía había remitido una circular a todos los Colegios de Abogados, para poder elaborar un informe detallado, a la espera del cual permanece abierta esa actuación en el Defensor del Pueblo.

2. Cuestión de ilegalidad

En el expediente **OF/76/02**, nuevamente se consideró oportuno remitir un escrito al Defensor del Pueblo por si procediera instar de los órganos competentes la modificación de la Ley 29/98, de 13 de julio, en lo relativo a la regulación que recoge a propósito de la denominada cuestión de ilegalidad, regulación que, en la práctica, puede suscitar determinados problemas, en especial en el trámite de ejecución de sentencias.

En efecto, tal y como determina el art. 27 de la Ley citada, cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-Administrativo ha dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición

general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición.

Por lo tanto, en ese precepto se contemplan aquellos supuestos en los que se plantea un recurso indirecto contra una disposición de carácter general (art. 26 de la Ley 29/98), de forma que la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a la misma se haya interpuesto no impide la impugnación de los actos de aplicación, con apoyo en la ilegalidad de aquella disposición general.

En función del régimen de atribución de competencias establecido para los distintos órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es posible (y así resulta del art. 27 antes citado) que el órgano judicial competente para conocer del recurso contra un acto administrativo concreto fundado en la invalidez de una disposición general, no lo sea para conocer del recurso directo contra ésta.

En tal supuesto, una vez firme la sentencia dictada (en la que se estime el recurso contra un acto de aplicación de una disposición general, basando la estimación en la ilegalidad de esta última), el Juez o Tribunal debe plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para fallar. Este último tras la tramitación pertinente dictará sentencia estimando o no la cuestión de ilegalidad planteada ante el mismo.

La propia Ley 29/98 ya citada, regula los efectos que derivan de la sentencia dictada en una cuestión de ilegalidad. En efecto, el art. 126.5 establece que la sentencia que resuelva dicha cuestión no afectará a la

situación jurídica concreta derivada de la sentencia dictada por el Juez o Tribunal que planteó aquélla.

Es evidente, por tanto, que en los supuestos en los que la cuestión de ilegalidad no sea estimada pueden (ya se apuntó más arriba) surgir ciertos problemas en la ejecución de la sentencia dictada en el recurso que motivó el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, pues se mantiene la nulidad del acto concreto impugnado pese a que la disposición en que se apoyó la Administración para dictarlo es considerada plenamente ajustada al ordenamiento jurídico por el Tribunal competente para decidir sobre tal extremo.

Esos problemas que en la práctica puede plantear la actual regulación de la cuestión de ilegalidad podrían ser fácilmente eliminados, bien residenciando la competencia para conocer del recurso indirecto ante el órgano judicial con competencia para enjuiciar y decidir sobre la legalidad o no de la disposición general en cuya ilegalidad se apoya dicho recurso; bien acogiendo una regulación similar a la establecida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a propósito de la Cuestión de Inconstitucionalidad, cuando ésta es planteada por Jueces y Tribunales en el curso de un procedimiento judicial. En efecto, el art. 35 de dicha norma establece, en tales casos, que cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción

a lo dispuesto en esta Ley. Pero el órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia. Queda, pues, en suspenso el plazo para dictar sentencia.

La resolución remitida por esta institución al Defensor del Pueblo fue rechazada por éste, por entender que aunque la actual regulación de la cuestión de ilegalidad puede generar disfunciones, las alternativas propuestas permiten solucionar el problema de la posible incoherencia entre órganos jurisdiccionales, pero –según el Defensor del Pueblo– podrían crear otro. Así, residenciar la competencia para resolver los recursos directos y los indirectos en el mismo órgano judicial y establecer un mecanismo procesal similar a la cuestión de inconstitucionalidad significaría una justicia más lenta desde la perspectiva del ciudadano que, en la regulación actual, y eso es lo que probablemente pretendió el legislador, obtiene sentencias estimatorias más rápidas y eficaces, teniendo además la seguridad de que su situación jurídica no se verá alterada por la suerte que corra la cuestión de ilegalidad.

En definitiva, consideraba el Defensor del Pueblo que la propuesta de esta Procuraduría es una opción de política legislativa tan estimable como puede serlo la regulación actual, y en todo caso no se ven lesionados los derechos de los ciudadanos, razón que llevó a no considerar procedente actuar ante los Poderes Públicos para la iniciativa legislativa.

RECEPCIÓN DE LA SEÑAL DE TELEVISIÓN

Ya en el informe correspondiente al año 2001, se había hecho referencia al inicio por parte de esta institución de una investigación de oficio (**OF/79/01**), cuyo objeto era 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 y, en especial, en el medio rural.

De la información obtenida en el curso de la citada investigación, se podía concluir que en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se mantenían lugares geográficos, ubicados en el ámbito rural, de las nueve provincias de la Región, en los cuales existían serias dificultades para la correcta recepción de los diferentes canales de televisión, generando que un grupo de población todavía relevante no pudiera acceder a un servicio público esencial, como es el de la televisión, o lo haga de forma deficiente. Sin duda, las especiales características poblacionales y orográficas de esta Comunidad Autónoma contribuían a ello.

Así, a modo de ejemplo, cabía señalar que en el informe proporcionado por Retevisión I, S.A., se desprendía que, del total de la población de la Comunidad Autónoma, 103.152 habitantes (un 4,2 % del total), 129.943 habitantes (un 5,07 % del total) y 238.635 habitantes (un 9,31 % del total), tenían dificultades para recibir adecuadamente la señal de TVE 1, TVE 2 y de la televisión privada, respectivamente.

En cuanto a las medidas adoptadas por las administraciones públicas implicadas, dirigidas a extender la cobertura de los canales de televisión, la Consejería de Fomento había proporcionado a esta Procuraduría una copia de los convenios de cooperación celebrados entre aquélla, varias diputaciones provinciales, el ente público de la Red Técnica Española de Televisión (ahora denominado Red.es), y Retevisión, S.A..

En concreto, en el año 1997 se habían firmado cuatro convenios correspondientes a las provincias de Ávila, Salamanca, Burgos y León. En el año 1998, se habían celebrado convenios relativos a la cobertura televisiva de las provincias de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora, todos ellos con vigencia para los años 1998, 1999 y 2000.

El objeto de los convenios citados no era otro que instrumentar las relaciones entre la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento, las diputaciones provinciales correspondientes, el Ente Público de la red técnica española de televisión (de conformidad con lo dispuesto en el art. 55 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ahora denominada Red.es) y Retevisión, S.A., en orden al estudio, desarrollo y ejecución de planes de extensión y mejora por fases de la cobertura del servicio público esencial de la televisión.

Restaba añadir, en cuanto a la información obtenida sobre las medidas adoptadas por la administraciones públicas implicadas en relación

con la problemática que había dado lugar al inicio de la actuación de oficio, que las dos diputaciones provinciales que no habían suscrito ninguno de los convenios antes referidos (León y Valladolid), habían consignado fondos presupuestarios dirigidos a subvencionar parcialmente el coste de reemisores individuales.

Considerando el contenido de la información obtenida y el de la normativa aplicable a la cuestión planteada, se procedió a formular Resolución a la Consejería de Fomento en atención a los argumentos jurídicos que se exponen a continuación.

La doble vertiente de la televisión como instrumento de formación de la opinión pública y como medio de entretenimiento y difusión de la cultura, añadido a su gran repercusión social, justificaron suficientemente que el régimen jurídico de la televisión quedase enmarcado en el ordenamiento jurídico español por la declaración de aquella como un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado.

La forma de prestación de este servicio público esencial de titularidad estatal es la gestión directa del mismo a través del ente público RTVE y por medio de una sociedad mercantil de capital íntegramente estatal, concretamente la sociedad estatal TVE, gestión directa que, sólo a partir de 1988 convivió con la gestión indirecta del servicio mediante la técnica concesional.

Pues bien, la difusión de las señales correspondientes a los diversos canales de televisión en España integra el servicio portador soporte de los

servicios de difusión de televisión, al cual se refiere la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, de conformidad con la cual el ente público de la Red Técnica Española de Retevisión (ahora denominada Red.es) continuaba prestando los citados servicios hasta la finalización del plazo inicial de 10 años a que se refería el art. 11 de la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de televisión privada «directamente o a través de la sociedad “Retevisión, Sociedad Anónima”», de acuerdo con los contratos celebrados entre ambos.

Por su parte, el RDL 16/1999, de 15 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en las telecomunicaciones, estableció en su art. 5º que, una vez finalizado el plazo antes señalado, los servicios portadores de los de difusión de televisión se prestarían en régimen de libre concurrencia, continuando en vigor los reglamentos técnicos y de prestación del Servicio de Difusión de Televisión y del Servicio Portador soporte del mismo, hasta la aprobación por el Ministerio de Fomento del desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y de la técnica que regule las infraestructuras de red que se utilicen como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión.

El marco normativo someramente expuesto dio lugar a que hasta abril del 2000 la función principal de la Entidad Pública Empresarial Retevisión (ahora denominada Red.es) fuera la prestación en régimen de exclusividad, del servicio soporte para el transporte y difusión de las

señales de televisión en España. En la actualidad, aun cuando se encuentra liberalizada la prestación del servicio portador de televisión, ésta se viene llevando a cabo por Retevisión I, S.A., sin perjuicio de que, en el futuro, nuevos operadores puedan prestar también el servicio.

Considerando lo hasta aquí dicho en relación con la prestación del servicio portador de televisión, cabía plantearse cual debe ser el papel que debe desempeñar, desde un punto de vista competencial, la Administración regional en este ámbito.

En este sentido, el art. 149.1 21ª de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación y el número 27 del mismo precepto identifica a aquella instancia territorial como la competente para la emanación de normas básicas del régimen de televisión. Únicamente el número 7º del art. 34 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, contempla una competencia de desarrollo normativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de televisión, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante la amplitud de las competencias cuya titularidad es atribuida al Estado en la materia que nos ocupa, es innegable, en el marco de la estructura territorial del país, el reconocimiento de una competencia a las comunidades autónomas de fomento de su propio desarrollo económico, siempre con respeto a los objetivos marcados por la política económica

nacional, lo cual implica el reconocimiento a los entes autónomos del ejercicio de facultades dirigidas a incrementar el bienestar de sus ciudadanos, observando, en cualquier caso, la distribución competencial constitucional y estatutaria. Esta competencia, reconocida en el ámbito normativo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el nº 21 del art. 32 de su Estatuto de Autonomía, debía implicar, en relación con la problemática planteada, la adopción de las medidas necesarias para garantizar a todos los ciudadanos de Castilla y León el acceso al servicio público esencial de la televisión, evitando así, tanto discriminaciones en este sentido frente a ciudadanos de otras comunidades autónomas como posibles desigualdades dentro de la propia Región por razón de la localización geográfica de la residencia del ciudadano.

Así lo venía entendiendo la Administración regional, a través de su Consejería de Fomento, que ya en el año 1995 a través del primer Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación diseñaba como objetivo “acelerar la cobertura regional de servicios esenciales como la distribución de todas las televisiones comerciales de ámbito nacional, salvando las limitaciones de rentabilidad de las inversiones derivadas de la configuración geográfica y demográfica de la Comunidad”.

Por su parte, el II Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación, aprobado para el período 1999-2002 (en adelante, PDIS II), contemplaba como línea de acción, la relativa a la “extensión de la cobertura regional de canales de televisión públicos y privados”. Dentro de

esta línea de acción se contemplaba como actuación prioritaria “el mantenimiento del apoyo a la extensión de la cobertura de difusión de televisión terrestre analógica”.

Pues bien, había sido en el marco de los planes directores indicados en el que esa Administración regional había llevado a cabo las medidas de fomento y colaboración de las que había sido informada suficientemente esta Procuraduría. Sin lugar a dudas, era necesario reconocer lo conveniente de aquellas medidas y lo adecuado de su adopción por la Consejería de Fomento, debidamente considerados, de un lado, el carácter de servicio público esencial que reviste la televisión y, de otro, las especiales circunstancias geográficas y demográficas que caracterizan a esta Región.

Sin embargo, lo cierto era que en el año 2001 no se había procedido a la celebración de ningún convenio. Del mismo modo, con posterioridad a la fecha de remisión del informe de la Administración autonómica, la Consejería de Fomento no había llevado a cabo aún la firma de los convenios de colaboración correspondientes a cuatro de las provincias de la Comunidad Autónoma (Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora).

La circunstancia indicada motivó que se considerase conveniente que la actuación prioritaria del PDIS II, antes mencionada, y la propia política general que había sido manifestada por la Consejería de Fomento, se concretara en la realización de actuaciones dirigidas a procurar la

celebración de los correspondientes convenios de colaboración, en aquellas provincias en las que aún no se hubiera producido aquélla.

El objeto de tales convenios, al igual que el de los anteriores, debía encontrarse integrado por la realización de actividades que posibilitasen el acceso al servicio público de la televisión en las mejores condiciones de calidad a la totalidad de la población, tales como la construcción de centros emisores para la cobertura del servicio público de televisión de gestión directa y la instalación de los centros emisores/reemisores del servicio público de televisión de gestión indirecta.

El interés de las respectivas diputaciones provinciales en la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y su misión de cooperación económica y técnica con los municipios de las respectivas provincias, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, identificaban a aquellas entidades locales como sujetos públicos idóneos para instrumentar relaciones de colaboración dirigidas a extender la cobertura regional de los canales de televisión. En este sentido, la práctica totalidad de las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma habían manifestado ante esta institución su voluntad favorable a la celebración de nuevos convenios de colaboración en la materia.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, me dirigí a la Consejería de Fomento, mediante resolución, en los siguientes términos:

«En el marco de los compromisos adquiridos en el II Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación, aprobado

para el período 1999-2002, continuar con la política mantenida por esa Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en relación con la extensión de la cobertura regional de canales de televisión públicos y privados, llevando a cabo actuaciones dirigidas a procurar, en aquellas provincias en las que aún no se hubiera logrado, la celebración de convenios de colaboración con las diputaciones provinciales, con la finalidad de desarrollar actividades que posibiliten el acceso al servicio público de la televisión en las mejores condiciones de calidad a la totalidad de la población, tales como la construcción de centros reemisores para la cobertura del servicio público de televisión de gestión directa y la instalación de los centros emisores/reemisores del servicio público de televisión de gestión indirecta».

La resolución citada fue puesta en conocimiento de las nueve diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma y de Retevisión I. S.A., con el ánimo de colaborar con ello en la efectiva celebración de los convenios de colaboración cuya firma se encontraba aún pendiente.

En contestación a la resolución indicada, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta institución que compartía con ella el interés por la extensión del servicio de telecomunicación integrado por la televisión a distintas zonas de la Comunidad Autónoma, habiéndose dirigido para ello a todas las diputaciones provinciales de la Región informándoles de la

intención de la Consejería de firmar un convenio al respecto y del contenido de éste.

Como consecuencia de estas actuaciones se han ido firmando distintos convenios de colaboración, el último de ellos (en la fecha de elaboración del presente informe) el correspondiente a la provincia de Soria.

Se va a proceder a poner en conocimiento de las nueve diputaciones provinciales de la Región y de Retevisión I, S.A. el resultado de la investigación de oficio llevada a cabo en relación con la recepción de la señal de televisión en Castilla y León.

PASOS A NIVEL

También se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2001 a una investigación de oficio (**OF/16/01**) iniciada por esta institución, con carácter general, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, integrada, en el momento del inicio de mi investigación, esencialmente, por el art. 235 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y por la Orden Ministerial de 1 de diciembre de 1994.

Con la citada finalidad procedí a dirigirme en petición de información a las entidades públicas empresariales responsables de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Renfe y Feve) y a la Consejería de Fomento, como departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma competente en materia de transportes.

Una vez recabada la totalidad de la información solicitada, inclusión hecha de los acuerdos adoptados por la Consejería de Fomento con Renfe y Feve, en orden entre otros extremos, a la progresiva supresión de pasos a nivel, se constató que sería preciso ampliar algunos aspectos de la información obtenida para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo de la problemática planteada, y ello en atención a las modificaciones normativas que se habían producido en la materia con posterioridad al inicio de la actuación.

En efecto, con fecha 6 de julio de 2001 (es decir en el transcurso del desarrollo de la actuación de oficio) había sido objeto de aprobación el RD 780/2001, de 6 de julio, por el que se modificó el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de pasos a nivel. Posteriormente, entró en vigor la Orden del Ministerio de Fomento, de 2 de agosto de 2001, por la que se desarrolló el art. 235 del citado Reglamento, en materia de supresión y protección de pasos a nivel.

Pues bien, en el transcurso del año 2002 ha sido objeto de recepción la ampliación de información solicitada, a la vista de la cual se ha estimado

oportuno proceder al archivo de la citada actuación de oficio, no sin antes agradecer la colaboración prestada a la Administración autonómica y a las entidades públicas empresariales responsables de la infraestructura ferroviaria de Castilla y León.

En efecto, la Consejería de Fomento ha puesto de manifiesto ante esta institución la próxima firma de dos nuevos convenios de colaboración con Renfe y Feve en relación con la preceptiva supresión de pasos a nivel, así como el contenido de las actuaciones emprendidas en orden a la próxima supresión de 26 pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En cualquier caso, esta Procuraduría no descarta emprender en el futuro nuevas actuaciones de oficio dirigidas a verificar la efectiva supresión de los pasos a nivel indicados por la Administración autonómica.

JURAMENTO O PROMESA PARA LA TOMA DE POSESIÓN DE CARGOS O FUNCIONES PÚBLICAS

Promulgada la Constitución, resultó obligado determinar, de acuerdo con la misma, la fórmula de juramento o promesa para la toma de posesión de cargos o funciones públicas; determinación que tuvo lugar, para la Administración, en el RD 707/1979, de 5 de abril.

El artículo 1 del mencionado Real Decreto establece que en el acto de toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración,

quien haya de dar posesión formulará al designado la pregunta que se establece en el Real Decreto la cual será contestada con una simple afirmativa.

Ello no obstante, la práctica ha puesto de manifiesto que, en numerosas ocasiones, se considera el designado obligado a acompañar su afirmativa del “juro” o “prometo”, sin que por parte de quien ha de dar la posesión se le informe adecuadamente del contenido del mencionado Real Decreto que exige, como hemos visto, una simple afirmativa.

Por otro lado, el mencionado Real Decreto establece también, en su artículo 1, que la fórmula anterior podrá ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien va a tomar posesión. En este caso, si la facultad de sustitución de la fórmula se atribuye a quien va a dar la posesión, se coloca al designado, ante la necesidad de decantarse por el juramento o promesa, en la obligación de poner de manifiesto aunque sea indirectamente -verbalmente o por escrito- sus creencias.

Por todo lo expuesto, considera esta Institución conveniente reflexionar sobre lo anteriormente expuesto a fin de evitar situaciones que pudieran no respetar el derecho fundamental recogido en el artículo 16 de la Constitución, informando adecuadamente a quien va a tomar posesión de las facultades que le atribuye el referido Real Decreto.

Fórmulas semejantes se encuentran en otros textos normativos como los reglamentos parlamentarios.

Por ello, estima esta Procuraduría que, con independencia del derecho que al designado asiste de acompañar su afirmativa del término que considere oportuno, o de prestar personalmente el juramento o promesa a que se refiere el mencionado Real Decreto, en ningún caso los poderes públicos deben favorecer y, menos, estimular el empleo de fórmulas para la toma de posesión de cargos o funciones públicas que pudieran vulnerar el derecho recogido en el artículo 16 de la Constitución, de conformidad con el cual nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

Y es que, aunque creemos que jurar no tendría necesariamente que implicar una referencia a Dios, es lo cierto que en la práctica desarrollada desde que se aprobó la Constitución, se ha implantado una concepción del juramento como algo que se fundamenta en las creencias religiosas.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado de las anteriores consideraciones con fecha 31 de julio de 2002 a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común, al Defensor del Pueblo, a la Federación Regional de Municipios y Provincias y a Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

**ACTUACIONES A INSTANCIA DE
PARTE**

ÁREA A

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO

Expedientes Área	401
Expedientes remitidos a otros Defensores	44
Expedientes admitidos.....	265
Expedientes rechazados.....	61

1. FUNCIÓN PÚBLICA

En el año 2002 en el área de función pública, como en años anteriores, se atendieron consultas y se instruyeron expedientes de queja. Dentro del conjunto de expedientes tramitados en la institución, los expedientes relativos a función pública vuelven a ocupar un porcentaje considerable sobre el total.

Cabe advertir que en este apartado no sólo hemos atendido las quejas relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios ya sean interinos, permanente o temporales, sino también y frecuentemente, aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal que presta servicios

para alguna de las administraciones públicas situadas en la Comunidad de Castilla y León.

En muchos de los casos las quejas presentadas son más reivindicaciones que denuncias de irregularidades de la administración.

Uno de los aspectos más importantes a poner de relieve en la experiencia que se ha producido en el año transcurrido es comprobar que frecuentemente todas las quejas tienen un denominador común, aunque el fondo del problema sea sustancialmente distinto, y me refiero a la falta de contestación de sus escritos presentados ante los órganos administrativos correspondientes. Se trata de la problemática referida al silencio administrativo.

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. En efecto, en muchas ocasiones el silencio o falta de contestación expresa por la administración le supone al particular un notable déficit en el conocimiento cabal de la fundamentación de la postura de la administración pública sobre el problema que motiva su petición o

recurso, lo que obviamente redundaría en una mayor dificultad para preparar la defensa jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

La situación desfavorable para los administrados, aún adquiriría una mayor gravedad en aquellos casos en que la pretensión del peticionario o recurrente se apoyase en argumentos sólidos (bien, por alegar algún supuesto semejante resuelto favorablemente, o por apreciarse nuevas circunstancias que alterasen la situación inicialmente desfavorable) y sin embargo se encontrase con el silencio de la Administración, viéndose abocado a recurrir a los Tribunales de Justicia, para obtener una resolución favorable que probablemente pudo darse en vía administrativa, con lo que se ahorraría evidentemente tiempo y dinero.

Desde la perspectiva de nuestro texto constitucional, el art. 103.1 de la Constitución establece taxativamente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En este sentido, el principio de eficacia exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente les demanda. Ahora bien una de las más importantes se traduce en el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones

administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En 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, se señala literalmente 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". Sigue diciendo que "el objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella; el carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido".

Así pues, 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-.

En relación con la obligación de resolver, traemos a este comentario una sentencia del Tribunal Supremo de 17-4-90, en la que se hace referencia al argumento que utilizaba la Administración demandada en el sentido de que si no se contestaba al recurso presentado era porque lo

autorizaba la Ley. Esta idea, aunque la mayoría de las veces no de un modo explícito, está detrás de muchos casos en los que no se contesta un recurso administrativo. Frente a esta postura de la administración la referida sentencia se pronuncia con rotundidad, al señalar: “El silencio administrativo no supone una autorización a la Administración para no resolver cuando le venga en gana, sino precisamente una garantía del particular para que pueda defenderse frente al incumplimiento por la Administración del deber que tiene de resolver”.

Se han vuelto a presentar quejas (**Q/2291/01**, **Q/782/02**) de docentes no universitarios, manifestando que a pesar de haber sido aceptada por la Junta de Castilla y León la resolución efectuada por esta institución con fecha 30 de mayo de 2000 a la Consejería de Educación y Cultura, y que habiendo transcurrido tiempo suficiente para que por parte de la Administración Autonómica se hubiera elaborado el Reglamento para regular el procedimiento de consolidación del componente singular del complemento específico de los Directores de Centros Docentes Públicos del ámbito de esta Comunidad, al día de la fecha, aún sigue sin haberse elaborado y por consiguiente, el profesorado que pudiera estar afectado, sigue sin percibir dicho complemento.

Pues bien a pesar de ser un asunto que, en principio, fue resuelto por medio de la resolución de 30 de mayo de 2000 del Procurador del Común y la posterior aceptación por parte de la Administración de la Junta de Castilla y León, consideramos necesario dirigirnos de nuevo a la

Consejería de Educación y Cultura para que nos informara del grado de elaboración del Reglamento que regule dicho complemento docente.

A pesar de haber reiterado la información solicitada, la Consejería de Educación y cultura sigue sin emitir el informe preceptivo solicitado.

A continuación hacemos referencia a las quejas más significativas recibidas en esta institución en relación con la Función Pública de las Administraciones que tienen su sede en esta Comunidad.

1.1. Acceso a la función pública

En el expediente de queja registrado con el número **Q/123/02** se planteaba ante esta institución que con fecha 10 de julio de 2001, el compareciente había presentado en el Registro General del Ayuntamiento de Burgos instancia para participar en el procedimiento de selección por concurso de méritos de una plaza de Economista Jefe de Departamento de Patrimonio Municipal del Suelo de la Gerencia de Urbanismo, en régimen de interinidad, conforme a la convocatoria cuyas Bases fueron publicadas en el Boletín Oficial de Burgos del 21 de junio de 2001, habiendo transcurrido más de seis meses sin que en el procedimiento de referencia se haya dictado resolución alguna, ni para ordenación del procedimiento, ni para la finalización del mismo.

El interesado ponía de manifiesto, igualmente, que con fechas 9 de noviembre de 2001 y 18 de enero de 2002 había presentado reclamación

ante el Ayuntamiento, instando la resolución del citado procedimiento selectivo, sin haber obtenido ninguna respuesta.

Admitida la queja a trámite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, el Ayuntamiento remitió informe en los siguientes términos:

“Referente al concurso de méritos para cubrir, con carácter interino, una plaza vacante de economista, le comunicamos que efectivamente dicho concurso no se ha resuelto al día de la fecha al no haberse reunido la Comisión calificadora. Esta circunstancia se le ha manifestado a la interesada y familiares cuantas veces han solicitado información al respecto”.

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto planteado, se procedió a realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja.

«Primera.- En el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos nº 119 de 21 de junio de 2001, se hizo pública la convocatoria y Bases del concurso de meritos para la provisión como personal funcionario interino de una plaza de economista, Jefe del Departamento de Patrimonio Municipal del Suelo de la Gerencia de Urbanismo, confiriendo un plazo de quince días naturales para presentación de instancias por aquellos aspirantes interesados y que reunieran los requisitos exigidos (Base Cuarta).

Cabe concluir que con dicha convocatoria se inició un proceso selectivo que se enmarca en el ámbito de la potestad organizativa de ese Ayuntamiento, pero cuyo prius lógico no es sino la necesidad de contar con efectivos de personal suficientes para el cumplimiento de sus fines, en este caso y concretamente, los relativos a la materia urbanística.

Dicho en otros términos, el reclutamiento del personal llamado a prestar servicios para una Administración pública no constituye un fin en sí mismo, sino un medio ordenado al logro de los intereses generales que le vienen encomendados constitucionalmente, relación de medio a fin donde el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho es incuestionable (art. 103.1 CE).

Segunda.- Sentado lo anterior, y en cuanto procedimiento administrativo que es, ningún proceso de selección de personal queda excluido de la obligación establecida en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

“42. Obligación de resolver.-

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y de las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.”

Tal obligación deberá cumplirse, además, con sometimiento al plazo máximo que haya fijado la norma reguladora del correspondiente procedimiento, según prevé el apartado 2 del precepto citado (salvedad hecha de la posibilidad de suspensión o ampliación contempladas en los apartados 5 y 6 del mismo art. 42, cuya aplicación al presente caso no nos consta).

Tercera.- En las Bases de la convocatoria que nos ocupa no aparece referencia alguna al extremo a que se acaba de aludir, y también guardan silencio, tanto el RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, como el Reglamento General de ingreso del

personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo, de aplicación supletoria para los funcionarios de las restantes Administraciones públicas, según dispone su art. 1.3.

Ello no obstante, y de un lado, el art. 27.1 de este último Reglamento, relativo a la selección y nombramiento de los funcionarios interinos, señala que el procedimiento, que se efectuará con arreglo a los principios de mérito y capacidad, como no podría ser de otro modo, “deberá posibilitar la máxima agilidad en la selección, en razón de la urgencia requerida para cubrir transitoriamente los puestos de trabajo, en tanto se destina a los mismos a funcionarios de carrera”, previsión que, a juicio de esta institución, es acorde a los principios de racionalidad, economía y eficiencia a que deben responder las plantillas de personal al servicio de cada Corporación local, por mandato del art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

De otro, el plazo máximo de duración del procedimiento de referencia no queda indeterminado, puesto que el art. 42.3 de la Ley 30/92, sale al paso de esta eventualidad en los siguientes

términos: “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”.

En consecuencia, ni existe justificación alguna de la demora en que se incurre a la hora de resolver el concurso de méritos del que trae causa la presente queja, ni resultan de recibo las explicaciones dadas al interesado, a tenor de lo informado por ese Ayuntamiento a esta institución.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuye a esta institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León

RESUELVO

1º.- Recomendar a V.I. que se concluya a la mayor brevedad el concurso de méritos para la provisión, en régimen de interinidad, de una plaza de Economista Jefe de Departamento de Patrimonio Municipal del Suelo de la Gerencia de Urbanismo, dictando al efecto la resolución procedente.

2º.- Efectuar así mismo recordatorio de deberes legales, que se contrae a la obligación de observar las previsiones sobre la obligación de resolver contenidas en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero».

Con fecha 13 de enero de 2003 se remite, por el Ayuntamiento de Burgos, escrito a esta institución informándonos que *“Se ha fijado la fecha del próximo viernes día 10 de enero de 2003, a las 9 horas, para la constitución de la Comisión de Valoración de los méritos del concurso convocado para la provisión con carácter interino de una plaza de Economista Jefe de Departamento de Patrimonio Municipal del Suelo de la Gerencia de Urbanismo”*.

Seguidamente comunicamos al autor de la queja el acuerdo del Ayuntamiento y dimos por concluida nuestra actuación.

En la **Q/417/02** la Junta de Personal de la Diputación de León denuncia que se ha creado la plaza de Técnico de Gestión Urbanística, encuadrada en la Escala de Administración Especial. La Comisión de Gobierno, en sesión celebrada el día 27 de abril de 2001, aprobó las Bases que regirán la provisión, mediante concurso, de la citada plaza, Funcionario, correspondiente a la Oferta Pública de empleo de la Diputación del año 2000.

Según la Base Quinta, le corresponde a la Junta de Personal de Funcionarios la propuesta de un funcionario de carrera para formar parte, previa designación de la Presidencia del Tribunal Calificador, como Vocal.

La Junta de Personal fue requerida para que propusiese un Titular y un Suplente que fuesen designados como Vocales en el Tribunal Calificador del concurso para la provisión de la plaza de Técnico de Gestión Urbanística. En sesión celebrada el 16 de octubre de 2001 la Junta

de Personal válidamente aprobó con cinco votos a favor y cuatro en contra la siguiente propuesta:

Titular: D. XXX, Letrado del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

Suplente: D^a XXX, Técnico de Administración General en el Servicio de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de León.

Tanto el titular como el suplente son funcionarios de carrera de la administración local.

De la propuesta aprobada por la Junta de Personal se dio traslado a la Presidencia a los efectos de designación del vocal para el nombramiento del Tribunal.

Recibida la propuesta de la Junta de Personal, se remite un escrito del Presidente por Delegación, de fecha 24 de octubre de 2001 al Presidente de la Junta de Personal para que se *“reconsidere”* la propuesta hecha, ya que se considera *“Que la designación de uno de los miembros propuestos no puede ser aceptada por contravenir lo dispuesto en el art. 13 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado”*.

La Junta de Personal en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2001 resolvió la petición contenida en el escrito de referencia, acordando

por mayoría lo siguiente: *“Solicitar de la Diputación de León que diga las personas, de las designadas por la Junta de Personal, que no pueden estar en el Tribunal y las causas de dicha imposibilidad”*.

El 18 de febrero de 2002, ante una nueva petición del Presidente por delegación de que la Junta de Personal volviera a nombrar vocales para el Tribunal de Técnico de Gestión Urbanística ésta se reiteró en los mismos términos de que la Diputación se pronunciase en el sentido de *“cual es la incompatibilidad y a qué miembro del tribunal afecta”*, del mismo modo que lo hizo en la Junta de 12 de noviembre de 2001.

El pasado 20 de febrero el Presidente por Delegación nuevamente *“requiere a la Junta de Personal para que proceda a designar los miembros (Titular y Suplente)”* advirtiéndolo *“que si en el plazo de ocho días, que comenzará a contar a partir del recibo de la presente, no se procede a dar cumplimiento al escrito referenciado, se designará por esta presidencia”*.

La Junta el pasado 26 de febrero, se reiteró en sus acuerdos de 12 de noviembre de 2001 y de 18 de febrero de 2002.

De la lectura detallada del último escrito del Presidente por Delegación se puede deducir que la Junta de Personal ha demorado el nombramiento, cosa que contradice sus propios escritos que han sido contestados en las Juntas de Personal de 12 de diciembre de 2001 y de 18 de febrero de 2002.

La Junta de Personal en el momento de recibir la comunicación para que hiciera la propuesta del vocal que había de formar parte del Tribunal así lo hizo. Dicha propuesta legalmente aprobada por la Junta de Personal no está incurso en causa legal alguna que pudiera invalidarla ya que solamente se alude a inconvenientes (no especificados) y posibles incompatibilidades (no detalladas). Las personas propuestas como Titular y Suplente son funcionarios de carrera, licenciados en Derecho, y con la especialidad en materia urbanística por el propio cometido de su puesto de trabajo.

La Junta de Personal consideró fundamentalmente al hacer su propuesta que en la composición del Tribunal se velara por el cumplimiento del principio de especialidad. La afirmación contenida en el escrito de fecha 17 de enero de 2002 de que en la propia Diputación existen funcionarios con la titulación y la especialidad para formar parte del Tribunal Calificador de la plaza de Técnico de Gestión Urbanística es, cuando menos, sorprendente. Si existen tales funcionarios tendría que explicarse cuál ha sido el motivo real para crear una plaza con un cometido tan específico, en la Escala Especial. Todo ello teniendo en cuenta que los cometidos que en materia urbanística, fundamentalmente la Gestión del Planeamiento Urbanístico, ha venido desarrollando la Diputación Provincial de León, han sido desarrollados en su vertiente jurídica no técnica, por Técnicos de Administración General, pertenecientes a la Escala de Admón. General. A pesar de que dichos cometidos fueron

desempeñados durante más de 15 años por funcionarios pertenecientes a la citada Escala, la Diputación consideró oportuno, en un momento dado, que era necesario que dichos cometidos fuesen desempeñados por un Técnico de Gestión Urbanística, creándose a tales efectos dicha plaza.

Respecto a la afirmación que figura en el escrito de 24 de octubre de 2001, que considera “*incoherente e inusual la propuesta de la Junta de Personal de la propia Diputación designe funcionario de otra entidad para la constitución del Tribunal*”. Ha de reconsiderarse que ha sido la propia Diputación Provincial quien ha nombrado a dos funcionarios de la Junta de Castilla y León y otro de la Diputación de Palencia, para formar parte del Tribunal calificador de la plaza de Veterinario que se celebró en diciembre de 1995.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución del Procurador del Común, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, acordó admitir la misma a trámite, solicitando seguidamente informe preceptivo a la Diputación Provincial de León, para que esclareciese dichos extremos expuestos anteriormente.

El expediente fue resuelto rápidamente por la administración cuestionada, en su escrito de contestación nos informó que habían sido aceptados los Vocales designado por la Junta de Personal de la Diputación de León, para la provisión de la plaza de Técnico de Gestión Urbanística,

estando convocados los miembros del Tribunal para su constitución el día 13 de mayo de 2002.

Satisfechas las pretensiones de los interesados, dimos por concluido el expediente incoado a su instancia.

En el expediente **Q/1771/02** el quejoso manifestaba que se ha venido presentando a diversas convocatorias efectuadas por distintas Administraciones Locales, referidas a los Cuerpos de Policías Locales, y que ahora no podía presentarse por tener una estatura menor de 1,65 metros y tener 30 años cumplidos, y que las convocatorias para ingreso en los Cuerpos de Policías locales, contienen generalmente un tope de edad de 30 años, y en cuanto a la realización de las pruebas físicas para el ingreso en el Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de León, le viene exigido el poseer una estatura superior a 1,65 metros.

Estudiada la queja, ésta fue rechazada en base a los siguientes motivos:

«En relación con los requisitos de edad y la exigencia de tener una estatura determinada (tener una estatura mínima de 1,70 los hombres y 1,65 las mujeres) establecido en las convocatorias para ingreso en la función pública en los Cuerpos de Policías Locales, he de manifestarle que 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 cierto 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 dado la función a desempeñar, -policía-, 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».

1.2. Elaboración de relaciones de puestos de trabajo

Exponemos a continuación un asunto que originó la apertura del expediente de queja **Q/536/02**,

El objeto de la queja estaba integrado porque en el Hospital General de Segovia, y en el Hospital General de Ávila se sigue contratando personal de enfermería sin la especialidad de Laboratorio, Rayos y Anatomía Patológica para ocupar los puestos de trabajo en dichos servicios, haciendo caso omiso de la OM del Ministerio de Sanidad y Consumo de 14 de junio de 1984 sobre competencias y funciones de los Técnicos Especialistas de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia, de formación Profesional de Segundo Grado, Rama Sanitaria.

Seguían exponiendo en su escrito de queja que, en las plazas de Laboratorio, Rayos y Anatomía Patológica que se van quedando vacantes como consecuencia de jubilaciones, traslados, etc, no estabann siendo ocupadas por Técnicos o DUES con la correspondiente especialidad, y que tampoco se había convocado Concurso-oposición.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Sanidad y

Bienestar Social de la Junta de Castilla y León informe en el cual se han puesto de manifiesto a esta institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

«En primer lugar, conviene clarificar algunas circunstancias que aparecen entremezcladas en el documento de referencia; de tal modo que resulta necesario diferenciar, de una parte, el ámbito del procedimiento para la cobertura de los puestos de trabajo y, de otra, el correspondiente a las competencias profesionales implicadas en esos puestos.

Con respecto al primero de ellos, la provisión de los puestos de trabajo exige observar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos formales establecidos en los mismos y para cada una de las fases a desarrollar: convocatoria, selección de los candidatos, nombramiento y toma de posesión. En consecuencia, no es posible que un Enfermero/a desempeñe una plaza que venga determinada en la plantilla de un centro para su provisión por un profesional Técnico. Lo mismo es predicable de la situación inversa.

En cuanto a la cuestión de competencias profesionales, la actividad de los distintos colectivos se encuentra, por lo general, bien delimitada. Es en el contexto del desarrollo de las actividades profesionales de los servicios afectados (Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Laboratorio...) donde aparecen algunas tensiones. Así ocurre en el caso que analizamos.

Las relaciones laborales entre ambos tipos de profesionales se vienen manteniendo desde hace tiempo con un componente importante de conflictividad, y de ello ha sido objeto de una profusa actividad jurídica.

En este último plano material es el que parece proyectarse en el escrito de queja.

Atendiendo a esta consideración, seguidamente exponemos la valoración de los equipos de dirección de los centros aludidos sobre los extremos objeto de consulta, sin perjuicio de que, por parte de la propia Gerencia Regional de Salud, se promueva un estudio pormenorizado de todas las cuestiones y, en su caso, se adopten cuantas medidas resulten procedentes..

Situación en el Hospital General de Segovia

Reconoce la Dirección del centro que, efectivamente, se sigue contratando personal de enfermería para la cobertura de puestos adscritos a los Servicios de Laboratorio y Radiología, justificándose en atención al desarrollo de funciones propias y exclusivas del enfermero/a, como son: realización de tareas específicas que implican técnicas de carácter invasivo, técnicas de aproximación diagnóstica, cuidados y vigilancia de los enfermos sometidos a las exploraciones, etc.

A su vez, se argumenta la necesidad de su complementariedad, manteniendo una suficiente dotación de puestos de Técnicos Especialistas para el ejercicio de las funciones propias atribuidas a los mismos.

Como respuesta al segundo de los apartados de la queja, se manifiesta que la plantilla de tales Servicios guarda justo equilibrio entre ambos colectivos profesionales, en razón a las funciones que tienen asignadas, incorporando nuevos efectivos de personal cuando disminuye el número del total determinado para cada uno de esos colectivos.

En cuanto a la organización de los recursos en el Banco de Sangre, la ausencia de Técnicos se fundamenta “única y exclusivamente” de atención al donante, técnicas de aproximación diagnóstica y control del paciente sometido a tratamiento con hemoderivados. Estas funciones solamente afectan, por su contenido, al profesional enfermero/a.

Por último, se destaca la falta de correspondencia entre el sentimiento manifestado de encontrarse perjudicados en el acceso a puestos de laboratorio y las razones expuestas por la Dirección, que vienen motivadas únicamente en decisiones de carácter organizativo-funcional.

Situación en el Hospital Nuestra Señora de Sonsoles de Ávila:

La Dirección informa que en los últimos años no se ha producido ninguna vacante de personal de enfermería en las unidades de Laboratorio, Anatomía Patológica o Radiodiagnóstico, por lo que no ha existido ninguna nueva incorporación a plaza vacante, salvo la cobertura de algunos puestos reservados de enfermero/a.

Con relación a la actividad formativa en el Banco de Sangre, no hay ningún inconveniente en que ese incluya esta área en la formación de los Técnicos, aunque a efectos prácticos solamente se dispone de un puesto de trabajo ocupado por un enfermero, y ello en consideración a las especiales características del trabajo que se desarrolla en el mismo».

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja.

«Primera.- Conviene determinar en primer lugar que el contenido del puesto es la tarea más importante que debe realizar la Administración para la adecuada clasificación de la relación de puestos, y para la correcta aplicación del entero sistema de la función pública. Parte esencial del contenido de los puestos lo constituye la definición de sus funciones.

El efecto principal de la aprobación y publicación de la Relaciones de Puestos de Trabajo es su existencia como normas y,

consecuentemente, la producción de efectos jurídicos, entre los que se encuentra la posibilidad de proveer los puestos de trabajo que aparecen relacionados en ellas, y tanto los requisitos exigidos para su desempeño, retribuciones, como su forma de provisión, han de ser rigurosamente observados en cuanto se refieren a la elaboración de la oferta de empleo público, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, así como en cuantas decisiones administrativas tomen las RPT como punto de referencia. Por otro lado sólo a través de las RPT pueden crearse modificarse, refundirse y suprimirse puestos de trabajo y sólo mediante su modificación pueden producirse alteraciones en el contenido de estos puestos que puedan dar lugar a la remoción de los funcionarios que los ocupaban por concurso.

Así pues, de haber estado aprobada la correspondiente RPT del Hospital General de Segovia, dependiente de esa Consejería desde que se han producido las transferencias en materia sanitaria, no se habría producido la controversia planteada en la presente queja, pues solo habría que haber realizado un pequeño ejercicio de comprobación, al ir cesando los cuatro enfermeros/as que prestaban sus servicios en el Laboratorio de Hematología, si hubieran estado perfectamente adscritas a un puesto de trabajo incluido en la RPT correspondiente, sólo habría que haber sido

sustituido por un empleado con las mismas características exigidas en la RTP.

Segunda.- La Orden Ministerial de 14 de junio de 1984, reguló las competencias y funciones de los Técnicos Especialistas de Formación Profesional de Segundo Grado Rama Sanitaria de Laboratorio, Radiodiagnóstico, anatomía Patológica, medicina Nuclear y Radioterapia.

La Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal supremo de 27 de abril de 1988, dictada en el Recurso Contencioso Administrativo formulado por la Asociación Nacional de ATS/DUE, Especialistas de Análisis Clínicos, anuló la Disposición Adicional de dicha orden que atribuía a los Técnicos Especialistas de FP 2 la exclusividad para ocupar las plazas que supongan el ejercicio de las funciones reguladas en la mencionada Orden.

Con cierta frecuencia esta resolución judicial se ha interpretado erróneamente al considerarse que su fallo implicaba que la totalidad de dichas funciones podrían ser realizadas también por los ATS/DUE aún cuando no tuvieran la correspondiente especialidad.

Sin embargo una posterior Sentencia del propio Tribunal Supremo, de fecha 26 de Enero de 1994 viene a determinar la interpretación correcta de su anterior Sentencia, al decir que ésta última, abría la posibilidad de que los ATS/DUE Especialistas (no todo el colectivo

de ATS-DUE) pudieran acceder a las plazas que supongan el ejercicio de las funciones de Técnico.

Por otro lado la misma Orden Ministerial de 14 de junio de 1984, en su Disposición Transitoria establece que los ATS, Diplomados en enfermería o Auxiliares de enfermería que a la entrada en vigor de la Orden se encontraran prestando servicios en Instituciones Sanitarias en funciones propias de Técnicos Especialistas, no podrían ser trasladados forzosamente por ese motivo y conservarán sus puestos de trabajo, que no podrán convocarse por este motivo como nuevas plazas de Técnicos Especialistas.

Se entiende según estas disposiciones que el permitir al personal en ellas aludidas el mantener sus puestos de trabajo es debido al interés del legislador por no lesionar intereses personales o del servicio, lo cual en modo alguno puede interpretarse como un derecho del colectivo al que pertenece el profesional.

En el ámbito de estos antecedentes legales se establecen los criterios a seguir, por lo que las plazas que supongan el ejercicio de las funciones establecidas en los arts. 3 y 4 de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984 deberán ser ocupadas por Técnicos Especialistas de FP 2 ó por ATS/DUE con la especialidad correspondiente.

Por tanto si por cualquier causa, un profesional que gozó de un trato preferencial, cesa en su puesto de trabajo o se ausenta

legalmente del mismo (vacaciones, ILT, etc...) tal excepcionalidad desaparece y pasa a aplicarse la norma general.

Así pues, la principal cuestión que se debate en este expediente es la distinción entre funciones de carácter técnico y funciones de carácter asistencial así como su atribución a distinto personal, las primeras sólo pueden ser desempeñadas por técnicos especialistas o por ATS-DUE con la correspondiente especialidad y las segundas por ATS-DUE que se encargan exclusivamente de tales funciones.

Tercera.- Sentado lo anterior, de un lado la necesidad de aprobar las Relaciones de Puestos de Trabajo, y de otro clarificar las competencias y funciones del colectivo de los Técnicos Especialistas, siempre que se produzca una vacante en un Hospital dependiente de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León adscrita los Servicios de Laboratorio, Rayos y Anatomía Patológica, habrá de examinarse el caso concreto para realizar la sustitución de acuerdo con la normativa legal anterior.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León

RESUELVO

1º.- Con carácter general, que por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se proceda a la elaboración y probación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Hospitales General de ella dependientes.

2º.- Con carácter singular, revisar las sustituciones realizadas en el Hospital General de Segovia en el Servicio de Laboratorio, Rayos y Anatomía Patológica, y para el caso que alguna de las vacantes producidas correspondan ser cubiertas por especialistas, bien Técnicos Especialistas o ATS/DUE con especialidad, se proceda a efectuar la sustitución de acuerdo con la normativa legal anteriormente descrita».

1.3. Resolución de concursos de traslados

El objeto de la queja **Q/399/02** se encontraba integrado por la petición que el autor de la misma había dirigido a la Comisión de Valoración del concurso de méritos convocado por Orden de 11 de abril de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, solicitando relación de méritos, cursos y otras actividades formativas que se le habían tenido en cuenta para asignarle la puntuación con la que le fue adjudicada la vacante en el concurso de traslados en el que participó, información que le fue denegada sistemáticamente.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Secretaría General de Medio

Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León informe en el cual se han puesto de manifiesto a esta institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

«Primero.- Por orden de 11 de abril de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (BOCYL nº 77, de 19 de abril), se convocó concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes reservadas al personal funcionario del grupo D, Cuerpo Auxiliar Facultativo Escala Guardería. En su base undécima, apartado 2 establece que las alegaciones formuladas a la resolución provisional serán estimadas o rechazadas en la resolución definitiva del concurso, previa propuesta de la Comisión de Valoración.

Segundo.- Por Orden de 5 de diciembre de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (BOCYL nº 245, de 19 de diciembre) se resuelve provisionalmente el concurso de méritos, concediendo un plazo de doce días naturales, contados a partir del siguiente al de la publicación de la Orden, para que los interesados puedan formular las alegaciones que estimen oportunas; plazo que finaliza el día 31 de diciembre de 2001. En dicha resolución se le adjudica la única plaza que solicitó, Jefe de Zona, número de orden 60119, de Aguilar de Campoo (Palencia) con 6,39 puntos.

Tercero.- En el Acta nº 25 del 14 de enero de 2002, la Comisión de Valoración al entrar a estudiar todas las alegaciones presentadas

estableció que “Previamente, y teniendo en cuenta que la base undécima de la Orden de convocatoria del concurso establece que las alegaciones serán estimadas o rechazadas mediante la resolución definitiva; la Comisión de valoración establece que no se proporcionarán las puntuaciones obtenidas a ninguno de los múltiples participantes que lo solicitaron, puesto que dichas puntuaciones pueden obtenerlas de la estricta y rigurosa aplicación de las bases del concurso a sus casos concretos”. Respecto a D. Patricio Salazar de Prado se comprueba que la puntuación otorgada es la correcta.

Cuarto.- Por Orden de 17 de enero de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (BOCYL nº 20, de 29 de enero) se resuelve definitivamente el concurso de méritos manteniéndose la puntuación obtenida en la adjudicación provisional, con la misma puntuación de 6,93 puntos y adjudicándole la única plaza solicitada».

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja.

«Primera.- En el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León nº 77 de 19 de abril de 2001, se hizo publica la convocatoria del concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo

vacantes reservados al personal funcionario del grupo D, Cuerpo Auxiliar Facultativo, Escala de Guardería de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la Consejería de Medio Ambiente, estableciendo, la Base Tercera.- Méritos y baremo, los criterios de valoración.

Cabe concluir que con dicha convocatoria se inició un proceso selectivo que se enmarca en el ámbito de la potestad organizativa de la administración convocante, cuyo fin lógico es la selección de los funcionarios con mejor puntuación, según el baremo contenido en la citada base, que han de ocupar las vacantes anunciadas.

Segunda.- De las alegaciones realizadas ante esta institución por el compareciente, que había solicitado con fecha 30 de enero de 2002 que por la comisión de valoración se le facilitara relación de méritos que se le había tenido en cuenta para asignarle la puntuación con la que le fue adjudicada la plaza solicitada, se desprende que nunca discutió la puntuación, lo único que está pretendiendo es que se le facilite el desglose de la puntuación asignada para tener así una referencia fehaciente para futuros concursos, pues a pesar de lo que dice en su informe esa Administración: “puesto que dichas puntuaciones pueden obtenerlas de la estricta y rigurosa aplicación de las bases del concurso a sus casos concretos” lo cierto es que existen dudas razonables sobre la valoración de algún mérito, y la

Administración está obligada de facilitar, a los interesados en los procedimientos en los que son parte, todas las aclaraciones que soliciten.

Tercera.- Sentado lo anterior, y en cuanto procedimiento administrativo que es, ningún proceso de selección de personal queda excluido de la obligación establecida en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

“42. Obligación de resolver.-

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y de las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al

ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.”

Tal obligación deberá cumplirse, además, con sometimiento al plazo máximo que haya fijado la norma reguladora del correspondiente procedimiento, según prevé el apartado 2 del precepto citado.

En cuanto a la decisión de la comisión de valoración que se plasmó en el acta nº 25 del 14 de enero de 2002, cuando dice que dice: ”teniendo en cuenta que la base undécima de la Orden de convocatoria del concurso establece que las alegaciones serán estimadas o rechazadas mediante la resolución definitiva”, a nuestro juicio, la interpretación realizada por dicha comisión se efectuó olvidando los postulados contenidos en el artículo 42. 1 de la Ley 30/1992.

Cuarta.- Del expediente de queja tramitado ante esta institución se desprende el incumplimiento, por parte de esa Administración Autonómica, de una de las obligaciones formales que vinculan a todas 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 1997\754.

Esta regla general, que ha de regir 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 (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero), antes transcrito

La obligación de resolver de las Administraciones Públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de la Administración, de acuerdo con los principios de eficacia que proclaman el art. 103.1 de la Constitución Española y 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.

Pues bien, de la documentación obrante en esta institución se desprende que el escrito de fecha 30 de enero de 2002 presentado en la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, en el cual el autor de la queja solicitaba: “De la Comisión de valoración que asigno esos puntos relación de méritos, cursos y otras actividades formativas que se me han tenido en cuenta para

asignarme dicha puntuación” sobre la contestación emitida al escrito precitado, ha guardado silencio sobre la misma.

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, esa Secretaría General debió ordenar a la Comisión de Valoración, constituida al efecto, que informara a D. Patricio Salazar de Prado sobre su petición.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León

RESUELVO

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, informar a D. XXX sobre su petición concreta, desglosándole la puntuación obtenida en el concurso de méritos convocado por Orden de 11 de abril de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial».

En el momento de redactar el presente informe, la administración no ha comunicado su postura con respecto a la misma.

1.4. Atrasos devengados y no percibidos

Con el número de referencia **Q/1707/02**, se ha tramitado por esta institución expediente de queja formulada por un ciudadano, en su calidad de profesor de Religión y Moral Católica de los Institutos de Enseñanza Secundaria “Ornia” y “Vía de la Plata”, ambos de la localidad de La Bañeza (León), ha impartido enseñanzas desde el comienzo del curso académico 2001/2002, aunque los efectos económicos y de alta en la Seguridad Social no se han producido sino a partir del día 17 de enero de 2002.

El interesado acreditó documentalmente, mediante copia de certificación expedida por el Secretario del IES “Ornia”, los siguientes extremos:

- Que con fecha 3 de septiembre de 2001 se recibió en el Centro escrito del Ordinario Diocesano de Astorga en el que se formuló propuesta a favor de dicho profesor para impartir la referida asignatura en el curso académico 2001/2002.

- Que por parte de la Inspección Educativa se aclaró telefónicamente el horario que debía impartir.

- Que la Dirección Provincial de Educación de León aprobó los horarios del Centro, entre ellos el correspondiente al interesado, con fecha 13 de diciembre de 2001.

Aporta asimismo copia de un documento en el que el Delegado Diocesano de Enseñanza del Obispado de Astorga ratifica la propuesta a que acabamos de referirnos, mediante inclusión del Sr. XXX en la lista general enviada a la Dirección General de Recursos Humanos con los nombres de todos los profesores, aunque por error del proponente, no se acompañó el resto de la documentación exigida, que no obstante fue aportada con fecha 4 de noviembre de 2001.

Por último, acredita haber formulado las siguientes reclamaciones de haberes:

«1. En fecha 1 de febrero del presente año, mediante escrito dirigido a la Dirección General de Recursos Humanos de esa Consejería, cuya única respuesta se contiene en el escrito expedido por dicho Centro Directivo en 14 de marzo, en los términos previstos en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. En 22 de julio, mediante escrito dirigido a VE, como titular de la Consejería, en el que exponía y acreditaba el error padecido por el Obispado de Astorga, reclamación reiterada el 16 de septiembre, sin que a la fecha de presentación de la queja hubiera recibido contestación alguna».

A la vista de los antecedentes expuestos, esta institución procedió a la admisión del escrito de queja, interesando de la Dirección General de Recursos Humanos el pertinente informe que ha sido evacuado en los siguientes términos:

«Con fecha 10 de septiembre de 2001, tiene entrada en la Consejería Educación y Cultura escrito de la Dirección Provincial de Educación de León en el que se adjunta documentación correspondiente a la relación de profesores de Religión y moral Católica propuestos por la Delegación Diocesana de enseñanza del Obispado de Astorga. Entre esta documentación remitida no figura la relativa a Don XXX.

El art. 3 del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 19979, dispone que “la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquellas que el Ordinario Diocesano proponga para ejercer la enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario Diocesano comunicará los nombres de los profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza”.

Con la documentación recibida de los profesores de Religión Católica se tramitaron los correspondientes contratos.

Posteriormente, con fecha 18 de diciembre de 2001, tiene entrada en esta Consejería escrito enviado por la Dirección Provincial de

Educación de León en el que se adjunta propuesta de contratación y demás documentación necesaria de Don XXX., para el IES “Ornia” de la Bañeza, que en su momento no se realizó por parte de la Delegación Diocesana de enseñanza del Obispado de Astorga.

Recibida la documentación referida a Don XXX, se iniciaron los trámites para su contratación, que quedó formalizada, con la fiscalización correspondiente de la intervención Delegada de la Consejería de Educación y Cultura, el día 17 de enero de 2002».

Del contraste entre el informe que se acaba de transcribir y los hechos documentados por el interesado extrae esta institución las consideraciones que siguen:

«Primera.- Por más que el Centro Directivo interpelado guarde silencio al respecto, resulta claro que en el presente caso ha concurrido el requisito exigido por el art. 3 del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede invocado por aquel en su informe, esto es, que el Ordinario Diocesano formuló propuesta a favor de D. XXX, como persona considerada competente para la enseñanza de Religión y Moral Católica para el año escolar 2001/2002, y que su nombre figuraba en la comunicación remitida en su día a la Dirección General de Recursos Humanos, salvo que resultaren ser falsos los documentos aportados con el escrito de queja.

Con todo, esta hipótesis de falsedad no puede mantenerse a tenor del modo en que se han desarrollado los hechos, pues, en efecto, y de un lado, el interesado se encontraba desarrollando materialmente tareas docentes desde el comienzo del año escolar, con conocimiento del IES y contando con la aprobación de la propia Dirección Provincial de Educación de León, lo que evidencia que su presencia en el Centro no obedeció a un error, capricho ni decisión personal alguna, sino a una real y verdadera necesidad académica, no sobrevenida sino existente desde el mismo momento del inicio del curso. Y, por otra parte, la designación fue ratificada cuando por el Ordinario Diocesano se procedió a subsanar la omisión documental padecida en un primer momento, de suerte que no cabe poner en duda la eficacia de la propuesta inicial.

Segunda.- Concurriendo los requisitos de fondo a que se acaba de aludir, sorprende que la falta de cumplimiento de una mera formalidad, cual es la aportación de la documentación necesaria para la formalización del correspondiente contrato, tenga unas consecuencias que van más allá del retraso sufrido por el Sr. XXX, en la percepción de sus haberes, siendo así que la actuación que cabía esperar de la Dirección General de Recursos Humanos no era sino la reclamación de aquellos documentos que no se acompañaban con la relación nominal inicialmente enviada por la

Delegación Diocesana del Obispado de Astorga, donde el interesado sí aparecía incluido, todo ello en un recta aplicación del art. 71.1 LRJ-PAC.

Antes al contrario, cabe deducir que ni la reclamación del interesado ni nuestra petición de informe han provocado tan siquiera una mínima actividad de comprobación por parte del citado Centro Directivo, que considera lógico y ajustado a derecho –por cierto, mediante el deplorable recurso a la técnica del silencio administrativo, pese a ser una patología formalmente combatida por el legislador, lamentablemente, aplicada en la práctica, a tenor de cuanto aquí se analiza-, denegar la retribución de un periodo de actividad docente efectiva prestada, obligando al compareciente a padecer las consecuencias de un error que en modo alguno le es imputable.

Tercera.- Es de recordar, además, que el art. 57. 3 LRJ-PAC, permite otorgar eficacia retroactiva a los actos administrativos cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la misma, y con ello no se lesionen derechos e intereses legítimos de terceros.

En la cuestión objeto de la presente resolución, el supuesto de hecho se encuentra en la propuesta formulada en su día por el Ordinario del lugar y la consiguiente incorporación del profesor al

IES “Ornia”, tan pronto dieron comienzo las clases. El acto administrativo susceptible de producir efectos retroactivos no es otro que la designación hecha posteriormente por la autoridad académica. Y puesto que ni siquiera cabe hablar de nulidad cuando, a consecuencia de la omisión de un tercero –pero también por la propia inactividad administrativa que no reclamó los documentos atinentes al profesor propuesto-, se ha producido un impago de haberes no justificado, bien puede calificarse todo lo acontecido como un simple error material susceptible de rectificación en cualquier momento, tal como nos enseña el art. 105.2 LRJ-PAC.

En suma, y habida cuenta que la sucesión de actuaciones contempladas por el Acuerdo de 3 enero de 1979 culmina en una relación contractual de carácter sinalagmático, nuestros argumentos no pueden sino llevarnos a concluir que, aún tratándose de una relación excluida de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, nada impide la solución aplicada en dicho ámbito para el caso de inexistencia de contrato –o si deviniera nulo el celebrado por falta de crédito presupuestario– cuando, sin embargo, el particular haya realizado para la Administración determinadas prestaciones. Se trata, si se prefiere, de una obligación extracontractual del mismo contenido, a cuyo cumplimiento queda vinculada la Administración para no incurrir

en un enriquecimiento injusto proscrito por nuestra legislación civil común.

Ante todo ello no cabe argüir que, producida la desestimación presunta de la pretensión objeto del presente expediente de queja, quedaba al interesado la vía jurisdiccional, pues el derecho fundamental, de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar una actuación injusta de la Administración que renuncia a utilizar sus propios procedimientos de revisión y rectificación de errores, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremo que justifica, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las Administraciones Públicas.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he acordado dirigir a VE la siguiente resolución:

Que por parte de esa Consejería se dicten las instrucciones pertinentes para que, previos los trámites que procedan, se satisfagan a D. XXX los haberes correspondiente al período comprendido entre el día de comienzo del curso académico

2001/2002 –o en otro caso el día de su incorporación efectiva a las tareas docentes- y el día 16 de enero de 2002».

Recientemente la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León nos ha informado que acepta nuestra resolución, y que se está elaborando la propuesta de resolución de estimación de reclamación en demanda de haberes no percibidos desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 16 de enero de 2002, ambos inclusive.

En la **Q/1696/01** el reclamante manifestaba que era trabajador en activo de la Consejería de Fomento en la provincia de Burgos, con categoría de auxiliar de carreteras, y puesto de trabajo de Vigilante de Explotación en el servicio de información.

Durante los meses de mayo, junio y agosto de 2000, había realizado funciones de Auxiliar de carreteras Vigilante de Explotación como así se especificó en los partes de horas trabajadas.

Con fecha 24 de mayo de 2001 presentó un escrito ante la Secretaria General de Fomento, solicitando la liquidación de la parte resultante de restar los complementos de un puesto de trabajo de Auxiliar de Carreteras Vigilante de Explotación en Información del puesto realmente desempeñado durante los tres dichos meses de Auxiliar de carreteras Vigilante de Explotación, sin que hasta la fecha de presentación de la queja por la Secretaría se haya dado respuesta a su escrito.

Se admitió la queja a trámite y se procedió a solicitar informe a la Consejería de Fomento. En contestación nuestro requerimiento, la citada Consejería puso en nuestro conocimiento que la reclamación del interesado había sido estimada, motivo por el cual dimos por finalizada nuestra investigación, y así se lo comunicamos al interesado.

1.5. Complementos salariales

El reclamante es profesor contratado del Centro de Educación Especial “Santa Teresa” de Martiherrero (Ávila). En el consejo Escolar celebrado en dicho centro el 2 de diciembre de 1992 fue designado Secretario del mismo, cargo que continúa desempeñando en la actualidad, que fue registrada con el número de referencia **Q/2277/01**.

Sintetizando el motivo de la queja, ésta se centra en que desde que fue nombrado Secretario del Centro, y basándose en las tablas salariales para Centros Concertados, reclamó el correspondiente complemento salarial a la Administración Educativa, y año tras año le ha sido denegado, teniendo que acudir cada año a la Jurisdicción Laboral, para que previo pronunciamiento judicial favorable, la administración le abone las cantidades correspondientes a dicho complemento salarial.

Tras un examen detenido de los motivos de la queja y de la documentación que el interesado aportó, fue admitida a trámite por esta institución y se interesó de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla

y León en Ávila informe, que ha sido cumplimentado en los siguientes términos:

«Primero.- D. XXX es profesor contratado del Centro de Educación Especial “Santa Teresa” de Martiherrero (Ávila), desde el 20 de septiembre de 1.975. Causando alta en nómina de pago delegado en octubre de 1.986.

Segundo.- En el Consejo Escolar celebrado en dicho centro el 2 de diciembre de 1.992, fue designado Secretario del mismo, cargo que continúa desempeñando en la actualidad.

Tercero.- Con fecha 25 de marzo de 1.993 presentó solicitud para que se abonara en nómina el complemento correspondiente al desempeño del citado cargo, basada en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Castilla y León en Burgos, en Autos nº 179/92, sobre reclamación presentada por D. XXX y Dña. XXX. Dicho escrito fue remitido a la Subdirección General de Régimen de Conciertos Educativos del Ministerio de Educación.

Cuarto.- Por el citado órgano directivo se informó con fecha 21 de abril de 1.993, que en las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1.991 y 1.992, no existía cantidad alguna destinada al pago de estos complementos, dado que el concepto objeto de reclamación no se recoge ni el de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, ni en el RD

2.377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos.

Quinto.- La Sala de lo Social de Ávila, en Sentencia de fecha 19 de julio de 1.994, estimó parcialmente la demanda formulada por D. XXX, contra el Ministerio de Educación y Ciencia, ordenando se abonara al actor la cantidad de 238.095 ptas., reclamadas.

Sexto.- Posteriormente han sido presentadas anualmente reclamaciones en el mismo sentido, siendo los fallos estimatorios, y en consecuencia se ha ido procediendo al abono de las cantidades correspondientes al demandante por el concepto de Complemento de Secretaría del Centro Privado Concertado de Educación Especial “Santa Teresa” de Ávila. La última sentencia estimatoria es de 8 de febrero de 2.000, autos 19/00, referido al desempeño del cargo durante el año 1.999.

Séptimo.- Con fecha 7 de marzo de 1.996 se reiteró la consulta sobre la procedencia de inclusión en nómina del citado complemento ante las reiteradas sentencias favorables, contestando la Subdirección General de Régimen Jurídico de los Centros del Ministerio de Educación y Ciencia, con fecha 18 de marzo de 1.996, que no puede hacerse, ya que dicho complemento no está reconocido ni en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio ni en el RD 2377/85, por lo que sólo debe abonarse en base a sentencias».

A la vista de todo lo informado y del régimen jurídico que entendemos aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes consideraciones:

«Primera.- El art. 27 de la Constitución consagró en su núm. 1 el derecho de todos a la educación y reconoció la libertad de enseñanza, estableciendo en su núm. 4 la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, para finalmente puntualizar, en el núm. 9, que los poderes públicos ayudarían a los centros docentes que reunieran los requisitos que la Ley estableciera.

Y, precisamente, a satisfacer la necesidad de “una nueva norma que desarrolle cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución Española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción, y que garantice al mismo tiempo el pluralismo educativo y de equidad,. se asienta la Ley Orgánica” núm. 8/1985, de 3 de julio, de Regulación del derecho a la Educación (en adelante LODE), según se expresa en su Exposición de Motivos, añadiendo que “la Ley clasifica los centros docentes atendiendo conjuntamente a los criterios de titularidad jurídica y origen y carácter de los recursos que aseguran su sostenimiento” y “distingue así los centros privados que funcionan en régimen de mercado, mediante precio, y los centros sostenidos con fondos públicos y, dentro de éstos, los privados concertados y los de

titularidad pública. A la red dual integrada por estos dos últimos tipos de centros encomienda la Ley la previsión de la educación obligatoria en régimen de gratuidad”.

Segunda.- El Centro de Educación Especial “Santa Teresa” de Martiherrero (Ávila), suscribió concierto educativo con el Ministerio de Educación y Ciencia, al amparo de lo establecido, en el Título IV de la LODE, y RD 2377/85, Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos, en virtud del cual corresponde a la Administración el pago de los salarios de personal docente, realizándolo en nombre del Centro, y con cargo a los presupuestos del Estado –hoy de la Junta de Castilla y León, en virtud del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León, efectuado por RD 1340/99, de 31 de julio-.

Tercera.- El art. 49 de la LODE, dispone:

“.../... 5. Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a cuenta de las cantidades previstas en el apartado anterior. A tal fin, el titular del centro, en su condición de empleador en la relación laboral, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones.

6. La Administración no podrá asumir alteraciones en los salarios del profesorado derivados de convenios colectivos que superen el porcentaje de incremento global de las cantidades correspondientes a salarios a que hace referencia el apartado 3”.

- El art. 13, 2. del RD 2377/1985, de 18 de diciembre, establece que:

“La Administración asumirá las alteraciones en los salarios del profesorado derivadas de convenios colectivos siempre que no superen el porcentaje del incremento global de las cantidades correspondientes a salarios a que hace referencia el art. 49.6. de la Ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación”.

Cuarta.- Por los sucesivos Convenios Colectivos para Centros de Asistencia, Atención, Diagnóstico, Rehabilitación y Promoción de Minusválidos, se acordó fijar un complemento salarial para los trabajadores que en el Centro desempeñen las funciones de Secretario. El art. 56 del IX Convenio, hoy vigente para este tipo de Centros, contempla expresamente el complemento salarial para los Secretarios, encuadrable dentro de los conceptos retributivos que tiene que abonar la Administración.

Así, aun cuando en la Consejería de Educación y Cultura no concorra la condición de empleador respecto de D. XXX, sí que ha adquirido, en virtud del concierto educativo firmado por el Centro de Educación Especial “Santa Teresa”, el compromiso de abonar

los salarios y cargas sociales del profesorado de dicho centro (art. 49.5. de la LODE, con desarrollo en el RD 2377/1985 y en las previsiones contenidas en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado -hoy de la Comunidad Autónoma-), compromiso cuyo sentido es -tal como dice la sentencia de lo Social de 8-2-1993 del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja-, “el de un fenómeno de asunción de deuda, en la modalidad de delegación pasiva de la obligación por ministerio de la Ley, que convierte al Estado –Ministerio de Educación y Ciencia-, en obligado directo frente a los trabajadores titulares del crédito salarial de que se trate, quedando así implicado en la relación laboral, que no sufre por ello novación subjetiva alguna, sino que permanece vigente entre el profesor y el centro educativo concertado”. En suma, la obligación de la Administración de abonar directamente los salarios al profesorado del centro educativo concertado de que se trate, no surge sino por disposición de la Ley –LODE-, una vez cumplida la conditio iuris de celebración del concierto educativo, ya que, las obligaciones derivadas de la Ley se rigen, en primer término, por los preceptos de la Ley que las hubiera establecido, como previene el art. 1090 del Código Civil.

La única excepción a la obligación de abonar los salarios del personal docente por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, es la que

aparece en el número 6 del art. 49 de la LODE, y art. 13.2 del RD 2377/1985 Reglamento de normas básica sobre conciertos educativos, ambos preceptos han sido transcritos anteriormente..

Por consiguiente, corresponde a la Consejería de Educación y Cultura acreditar que las cantidades reclamadas por el Sr. XXX rebasan los porcentajes descritos en el art. 13.2 del RD2377/1985.

Pero la cuestión debatida en la presente queja, ha sido llevada reiteradamente a la Jurisdicción Laboral, y nunca la Administración Educativa correspondiente ha acreditado que el complemento por función reclamado por el interesado rebasara dicha cantidad, obteniendo el compareciente pronunciamiento favorable del Juzgado y teniendo que abonar la Administración la cantidad correspondiente al complemento salarial del profesor del centro concertado referida al año demandado.

Es copiosa la jurisprudencia en este sentido, ente otras la siguientes sentencias: 2 de junio de 1993, núm. 107/1993; 28 de febrero de 1994, núm. 1771/1994; 16 de septiembre de 1992, núm. 137/1992; 24 de febrero de 1998, núm. 558/1998; 23 de febrero de 1993, núm. 72/1993, etc.

Por tanto, ante la jurisprudencia citada y la constante aplicación judicial ordinaria del criterio interpretativo acerca de la obligación legal del pago delegado por la administración de los complementos en cuestión, con el único límite de los módulos presupuestarios,

cuando se aleguen y demuestren por la administración, ésta queda obligada al pago de los mismos.

Quinta.- El art. 9.2 de la Constitución, establece que: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y social”.

La actitud de la administración, denegando sistemáticamente el pago del complemento salarial del profesor al que nos venimos refiriendo, lejos de dar cumplimiento al mandato constitucional antes descrito, lo que hace es poner mas obstáculos y obligar al interesado a acudir a la vía jurisdiccional para que cada año se haga efectivo su salario completo, suponiendo, además, una carga económica añadida, que a nuestro juicio, no está obligado a soportar.

A la vista de lo expuesto, esta institución no puede dejar de transmitirle la situación anómala que está teniendo la Administración educativa, por ello me dirijo a VE, dado el contenido de la queja, y por que afecta de forma general al pago delegado del profesorado de los centros concertados de la Comunidad de Castilla y León; por lo que entiendo que es esa Consejería de Educación y Cultura la responsable de la actuación

de las Direcciones Provinciales que ejecutan las órdenes emanadas directamente de la Consejería.

Por cuanto antecede, y conforme previene el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he acordado dirigir la siguiente resolución:

1º.- Que por esa Consejería de Educación y Cultura se cursen las instrucciones oportunas para que a los profesores de centros concertados, que reuniendo los requisitos para ello, se les abonen los complementos de función que desempeñen en sus respectivos centros, y siempre que no superen el porcentaje del incremento global de las cantidades correspondientes a salarios a que hace referencia el art. 49.6 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.

2º.- Y para el caso concreto que nos ocupa, que por esa Consejería de Educación y Cultura, se ordene a la Dirección Provincial de Educación de Ávila, abonar a D. XXX el complemento correspondiente por el desempeño de la función de Secretario del Centro Concertado “Santa Teresa” de Martiherrero de Ávila, y que este abono se mantenga siempre que el citado profesor desempeñe la función de Secretario del Centro».

Esta resolución no fue aceptada por la Administración implicada, por cuyo motivo el interesado nuevamente ejercitó su derecho ante los Tribunales.

1.6. Flexibilización de la jornada laboral

Ante esta institución compareció D XXX formulando escrito de queja que dio origen a la tramitación del expediente **Q/899/02**.

Primero.- D XXX, es personal laboral de la Junta de Castilla y León y presta sus servicios como enfermera en la Residencia de la 3ª Edad de León, siendo su horario de trabajo en turno de mañana de 8 a 15 H., en turno de tarde de 15 a 22 horas y en turno de noche 22 a 8 horas. Es de destacar también que la interesada es madre de dos hijos, uno de dos años y otro de doce meses, que tanto el esposo, que es funcionario del Ministerio del Interior, como la interesada se han visto obligados a solicitar excedencia para el cuidado de sus hijos, disfrutando la madre la excedencia por el cuidado de su hijo mayor hasta que cumplió un año de edad, y el esposo, la excedencia por el cuidado del segundo hijo hasta que cumplió los once meses.

Segundo.- Una vez finalizada la situación de excedencia, y con el único fin de conciliar su vida laboral y familiar, la interesada procedió a solicitar de la Junta de Castilla y León, reducción de un tercio de su jornada y variación del horario de trabajo, pidiendo trabajar de lunes a viernes en

turno de mañana, constituyendo el núcleo fundamental de la queja la denegación del cambio de turno.

Tercero.- Refiere también en su escrito, *“que ante la negativa por parte de la Administración de acceder a dejarle realizar el turno de mañana al solicitar la reducción de jornada por tener a su cargo el cuidado de dos hijos menores de tres años, interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social de León, resultando que de acuerdo con la normativa vigente la única posibilidad que tenía para variar su horario de trabajo era llegar a un acuerdo con la empresa, pues en caso contrario la empresa estaría obligada a concederle la reducción de jornada solicitada, pero solo y exclusivamente, dentro del horario a turnos, acuerdo que en la actualidad no se ha llegado, ya que la Administración se apoya en la ley, y la ley solo reconoce el derecho del trabajador a reducir la jornada de trabajo pero dentro del horario de trabajo habitual”*.

Cuarto.- A la vista del contenido de la queja que se acaba de exponer, y a pesar de haberse desenvuelto toda la actividad administrativa de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, resultaba oportuno conocer la postura de la Administración precisamente en cuanto a la posibilidad de flexibilizar la misma permitiendo la elección de turno a la trabajadora, por lo que esta institución solicitó informe a la Gerencia de Servicios Sociales en Valladolid.

Quinto.- En informe evacuado por la Gerencia de Servicios Sociales, se ha podido constatar las siguientes circunstancias:

“Dña. XXX, es personal laboral de esta Gerencia de Servicios Sociales, con la categoría profesional de Enfermero y destino en la Residencia de Personas Mayores de León, centro dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

La citada trabajadora tiene una jornada semanal media de 37,30 horas de lunes a domingo, en régimen de turnos rotatorios, según calendario laboral, con un horario de mañana de 8 a 15,00 horas, de tarde de 15,00 a 22,00 horas y de noche de 22,00 a 8,00 horas.

Por resolución de 15 de enero de 2002, de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León se estima parcialmente la solicitud de reducción de jornada por guarda legal solicitada por Dña. XXX, denegando a la trabajadora la solicitud relativa a realizar una jornada de trabajado de lunes a viernes en turno únicamente de mañana y horario de 10,30 a 15,30 horas, por necesidades del servicio, concediéndosele la reducción de 1/3 de su jornada pero respetando el trabajo a turnos concediéndosele la reducción de 1/3 de su jornada pero respetando el trabajo a turnos (mañana, tarde y noche) que tiene establecida la plantilla de enfermeras de la Residencia, reconociéndole el derecho a elegir el momento de efectuar la reducción es decir, al comienzo o al final de la jornada.

La solicitud planteada por la trabajadora no puede tener favorable acogida, dado que debe considerarse varias circunstancias:

1. La categoría profesional de la trabajadora Dña XXX, Enfermera, se caracteriza por el desempeño de sus funciones en régimen de turnos, bajo la modalidad de jornada especial según se recoge en el art. 52 del I. Convenio Colectivo en vigor.

Por consiguiente el trabajador tiene derecho a una reducción de su jornada dentro de la modalidad de jornada establecida, (es decir jornada especial en régimen de turnos –mañana, tarde y noche). En este sentido la Sentencia de 19 de noviembre de 1996 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco prevé que “el art. 37.5 del E.T. autoriza al trabajador a que reduzca su jornada, pero no alcanza a facultarle a modificar el régimen de la misma en más aspectos que el de su duración”.

En este sentido la Sentencia de 17 de abril de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, sobre un caso similar al que nos encontramos, desestima la posibilidad de que el trabajador pueda elegir turno de trabajo entendiendo que sólo sería posible en el supuesto de que exista una maniobra empresarial con clara finalidad de perjudicar al actor, carente de justificación organizativa empresarial, en cuyo caso, podría entenderse que el empresario ha contravenido la buena fe con que debe ejercitarse la facultad del art. 20 del Estatuto de los Trabajadores.

2. La plantilla de personal de Enfermería de la Residencia de la Tercera Edad de León es de 5 ATS, realizando sus funciones en tres turnos de trabajo de mañana tarde y noche; por consiguiente la concesión a un

trabajador de un turno fijo de trabajo, conllevaría ineludiblemente un incremento de personal para poder atender las necesidades de los residentes en los tres turnos de trabajo.

Asimismo una decisión favorable a la pretensión planteada podría dar lugar a agravios comparativos con el resto de personal laboral de la Residencia de León, o de otros centros residenciales de la Gerencia de Servicios Sociales, ya que en muchas ocasiones los trabajadores solicitan por diversas causas turnos fijos que no pueden tener favorable acogida, por la imposibilidad de seguir prestando adecuadamente el servicio. Puesto que en último caso no debemos olvidar que estamos ante un centro prestador de un servicio público”.

Sexto.- En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable al momento actual, estimo oportuno efectuar algunas conclusiones valorativas de carácter general.

-I-

La Constitución Española, recoge en su art. 14 el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión o cualquier otra condición. En el artículo 39.1, el texto constitucional establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, en el art. 9.2, atribuye a los poderes públicos 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 o dificulten su plenitud facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario, en parte abordada en nuestro país con la publicación de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Esta ley articula una serie de cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar, disponiendo el art. 2 una nueva redacción del apartado 5 del art. 37 del Estatuto de los Trabajadores, en los siguientes términos:

“5. Quien por razones de guarda legal tenga a su cuidado algún menor de seis años o un minusválido físico, psíquico o sensorial, que no desempeñe una actividad retribuida, tendrá derecho a una reducción de la jornada de trabajo, máximo de la mitad de la duración de aquélla.

Tendrá el mismo derecho quien precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consaguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida.

La reducción de jornada contemplada en el presente apartado constituye un derecho individual de los trabajadores, hombre o mujeres. No obstante, si dos o más trabajadores de la misma

empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante, el empresario podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas de funcionamiento de la empresa”.

Así mismo la citada Ley 39/1999, añade uno nuevo apartado al art. 37 del Estatuto de los Trabajadores con los siguientes términos:

“6. La concreción horaria y la determinación del período de disfrute del permiso de lactancia y de la reducción de jornada, previstos en los apartados 4 y 5 de este artículo, corresponderá al trabajador, dentro de su jornada ordinaria. El trabajador deberá preavisar al empresario con quince días de antelación la fecha en que se reincorporará a su jornada ordinaria.

Las discrepancias surgidas entre empresario y trabajador sobre la concreción horaria y la determinación de los períodos de disfrute previstos en los apartados 4 y 5 de este artículo serán resueltas por la jurisdicción competente a través del procedimiento establecido en el art. 138 de la Ley de Procedimiento Laboral”.

El problema que ha sido planteado en este expediente estriba en la concreción horaria –“dentro de su jornada ordinaria”-. La interesada trabaja a turnos: mañana, tarde y noche, y la Ley 39/1999, autoriza al trabajador a que reduzca su jornada, pero no alcanza a facultarle a modificar el régimen de la misma en más aspectos que el de su duración. Así pues, la reducción de jornada preconizada, en este supuesto concreto, por la interesada, no pudo hacerse efectiva, pues el cuidado de dos menores de seis años

necesitan del cuidado de la madre durante la tarde y la noche, cuestión por la que fue solicitado el cambio de turno mientras durase la reducción solicitada, siendo ésta la única forma que tenía para lograr una real conciliación de su vida laboral y familiar.

-II-

El personal de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se viene rigiendo por el I Convenio Colectivo vigente, publicado en el *BOCYL* de 12 de enero de 1999. Es decir, en la tramitación de este convenio las partes no pudieron tener en cuenta el cambio legislativo plasmado en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, sin que ello quiera decir que tal normativa no se venga cumpliendo por parte de esa administración.

Sin embargo, examinemos ahora el Capítulo VIII, *Formación y perfeccionamiento profesional*.

Art. 34.- Adaptación de jornada.

“Los trabajadores que cursen estudios encaminados a la obtención de uno título oficial, académico o profesional, tendrán preferencia para elegir el turno de trabajo, en su caso, de vacaciones anuales, así como la adaptación de la jornada diaria de trabajo para la asistencia a los cursos, siempre que las necesidades y la organización del trabajo lo permitan. Tendrán derecho asimismo, a

la concesión de permisos retribuidos para concurrir a exámenes finales o parciales liberatorios, en los términos establecidos en el primer párrafo del artículo 59.1.f”.

Así pues, los trabajadores que cursan estudios, podrán disfrutar de “adaptación de la jornada diaria de trabajo”, siempre que las necesidades y la organización del trabajo lo permitan, facilitando y haciendo efectiva la formación y promoción profesional del colectivo laboral afectado por este convenio.

Siendo, como es, la formación y la promoción profesional de los trabajadores, cuestión primordial, esta institución entiende que la adaptación de la jornada del trabajador cuando solicita reducción de jornada para el cuidado de hijos menores de seis años, merece al menos la misma consideración.

Con el objeto de dar cumplimiento al mandato contenido en el art. 9 de nuestra Constitución, es por lo que, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se procedió a realizar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución:

«Que en las negociaciones del II 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, introduzca como materia de estudio esta problemática y con el fin de alcanzar con las partes negociadoras

alguna solución tendente a flexibilizar la adaptación de horarios de aquellos trabajadores que presten su jornada a turnos y que soliciten reducción de jornada al amparo de lo previsto en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, de modo que salvando el escollo de la modalidad de la jornada establecida puedan dedicar su atención a la familia, en los términos a que se refiere el art. 37, en su redacción actual, al menos en condiciones similares a las que actualmente propicia la promoción profesional de los trabajadores referidas por el convenio colectivo de esa Administración».

De esta resolución, también se dio traslado a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cuanto Centro directivo facultado para la modificación del Convenio Colectivo. Recientemente la Consejería de Presidencia y Administración Territorial nos comunicó:

«Aun entendiendo que no es posible aceptar la resolución en todos sus términos, pues la negociación del convenio debe de respetar lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, y por tanto, la regulación en él contenida de la reducción de la jornada por guarda legal, sí resulta procedente la consideración de la posibilidad de adaptación de los horarios de los trabajadores que han ejercitado el derecho a la reducción de jornada que presten su jornada en régimen de turnos, valorando las circunstancias de

cada caso concreto, de acuerdo con los razonamientos anteriormente expuestos».

1.7. Acceso a los archivos y registros públicos

En relación con la queja **Q/1644/01**, presentada por D. XXX, Profesor de Enseñanza Secundaria del IES “XXX” de Tordesillas (Valladolid), planteaba ante esta institución que había participado en el Concurso de Traslados convocado por Orden 19 de octubre de 2000 (BOCYL del 30), y que con fecha 27 de julio de 2001 presentó un escrito ante la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura solicitando, entre otras cosas, tener acceso a la documentación aportada al citado concurso de traslados, y que en cuanto a este pedimento, la Administración Educativa la contestó del siguiente modo: *“En relación a la solicitud de acceso a la documentación presentada por D. XXX, habrá que estar a lo preceptuado en el art. 37.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se establece que el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas”.*

Admitida la queja a trámite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Dirección General informe en el cual se han puesto de manifiesto a esta institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

“La solicitud presentada por D XXX ha sido contestada a la interesada mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2001. En él se le comunicaba que tenía a su disposición en la Consejería de Educación y Cultura las actas levantadas por las Comisiones Dictaminadoras encargadas de valorar los méritos referentes a los apartados 1.4.1, 1.4.2 y 2.1 del baremo que figura como Anexo I.a) y a los apartados 1.3.1, 1.3.2 y 2.1 del baremo que figura como Anexo II.b) de la Orden de 19 de octubre de 2000, por la que se convoca el concurso de traslados.

Por lo que respecta a los datos de los miembros que formaron parte de dichas Comisiones, se le indicaba que figuran en la Resolución de 15 de enero de 2001, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se hace pública la composición de las Comisiones Dictaminadoras del concurso de traslados convocado por Orden de 19 de octubre de 2000.

En cuanto a la documentación aportada por la interesada, la Resolución de 25 de septiembre de 2001, de la Dirección General de Recursos Humanos (BOCYL de 9 de octubre), estableció un plazo de 20 días naturales a contar desde el 10 de octubre de 2001 para que los funcionarios docentes no universitarios que hubieran participado en el concurso de traslados convocado por Orden de 19 de octubre de 2000, pudieran retirar la documentación original presentada, previa declaración de no haber interpuesto recurso

potestativo de reposición o contencioso administrativo contra la Orden de 28 de mayo de 2001, por la que se aprobó la resolución definitiva de dicho concurso de traslados, por lo que debía dirigirse para ello a la Dirección Provincial de Educación correspondiente.

En relación con la solicitud de acceso a la documentación presentada por D. XXX, fue denegada en base a lo preceptuado en el art. 37.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Finalmente, la adjudicación de la plaza de Lengua Castellana y Literatura en el IES a D.XXX, se produjo con una puntuación total de 76,525, frente a los 75,870 puntos que tenía D. XXX”.

A la vista del informe señalado y de las alegaciones realizadas por el interesado en este expediente, esta institución nada objeta en cuanto a los tres primeros puntos, sin embargo manifestamos nuestro desacuerdo respecto del cuarto apartado.

A nuestro juicio, el compareciente plantea el alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, y 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 las

Comisiones de Valoración que han de baremar los méritos de los participantes en un Concurso de Traslados de funcionarios docentes, -los servicios prestados, los cursos de perfeccionamiento realizados, las publicaciones efectuadas durante su vida laboral, los premios obtenidos, los cargos desempeñados, los títulos académicos alcanzados, 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 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, 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 “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 concursos de traslados, 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.

El contenido de los datos académicos, profesionales, los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuaran los mismos pertenecientes a cada concursante, no forman parte de la intimidad de éstos desde el momento en que están participando en un proceso regido por el principio de publicidad y en el que precisamente esos datos, y no otros, son los que van a determinar la adjudicación de la plaza en su favor y en detrimento de los restantes aspirantes.

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 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 la interesada y la entrega de aquellos interesados especialmente.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuye a esta institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León,

RESUELVO

“Efectuar a V.E. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a dar plena efectividad a lo previsto en el art. 35. a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y especialmente, para el caso objeto de la presente queja, se proceda a poner a disposición de la interesada el expediente administrativo solicitado y se le faciliten, en su caso, copias de los documentos contenidos en el mismo”.

Esta resolución ha sido aceptada en todos sus términos.

1.8. Silencio administrativo

La queja registrada con el número **Q/2158/01**, hacía referencia a la falta de contestación del Recurso de Alzada y a la Reclamación por Responsabilidad Patrimonial de la Administración, presentados ambos escritos, el 31 de julio de 2001 ante la Delegación Territorial de la Junta de

Castilla y León en Ávila, respecto a los que el interesado no había obtenido contestación alguna.

Admitida la queja a tramite, la Administración nos informó lo siguiente:

“En relación con sus escritos por los que solicita información sobre queja Q/2158/01, le comunico que el recurso de alzada (...) se resolvió mediante Resolución de esta Delegación Territorial de 27 de febrero de 2002 remitida al interesado con oficio de 11-marzo-2002.

Por otro lado, y en relación con el escrito presentado efectuando reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, informó en su día que se consideraba que no procedía indemnización alguna, sin perjuicio del derecho del D.X a formular tal reclamación en función de la resolución que se dictara sobre el recurso anteriormente citado. No obstante y puesto que el recurso ha sido resuelto se han dado instrucciones al Servicio Territorial de Agricultura para la tramitación que proceda del escrito de reclamación patrimonial presentado por D. XXX”.

Sin entrar en el análisis de las consideraciones contenidas en el informe de referencia y dado que el objeto de la queja admitida al reclamante versaba sobre la falta de contestación del Recurso de Alzada interpuesto por el interesado, debo dejar constancia del incumplimiento por

parte de esa Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

La administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Con independencia de la tardanza y dilaciones, por parte de esa Delegación Territorial, en responder a las diversas peticiones de información efectuadas por esta institución, de la lectura del informe remitido, se desprende que ha sido en el momento que esta institución solicita información acerca del mismo, cuando se resuelve el Recuso de Alzada al que nos referimos.

De conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se expuso cuanto se ha manifestado con anterioridad como recordatorio de los principios que deben presidir la

actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, y, como máxima garantía de sus derechos e intereses, de la obligación legal de resolver y de informar que debe ser observada inexcusablemente por aquéllas.

1.9. Relaciones Administración-Sindicatos

En el expediente **Q/1570/02** el reclamante manifestaba que tras conocer la firma de un Acuerdo del Dialogo Social, a través de noticia aparecida en los medios de comunicación, para la modernización de la negociación colectiva y de la mejora de las políticas de empleo en la Administración de Castilla y León, la Central sindical había solicitado en la Mesa General de Negociación del día 9 y 19 de abril de 2002, que se les facilitara el texto del Acuerdo para el Impulso del Dialogo Social en Castilla y León, suscrito el 9 de noviembre de 2001.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe, la Administración contestó a nuestro requerimiento manifestando: *«El Acuerdo para el impulso del diálogo Social en Castilla y León», suscrito por esta Administración, el día 18 de julio de 2002, con las organizaciones sociales más representativas en el ámbito regional, había sido entregado a los representantes de la Central Sindical Independiente de Funcionarios CSI-CSIF en la Mesa General de Negociación a finales de septiembre, con la finalidad de mantener informadas a las organizaciones representativas de los empleados públicos, a pesar de no tratarse, en este caso, de una organización sindical firmante del Acuerdo.*

Por lo tanto y en el ánimo de mantener una relación fluida y transparente con los representantes legítimos de los trabajadores, cualquiera que sea su representatividad, se ha facilitado este documento a CSI-CSIF».

Esta institución dio cuenta de lo actuado a la Central implicada, no obstante, se les informó, que de no existir confirmación de la recepción de este documento por parte de la organización sindical, no había inconveniente en hacerlo llegar a la Dirección General de la Función Pública, para que nuevamente les fuese remitido el mencionado acuerdo.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las cuestiones que se recogen dentro de este apartado se refieren a aspectos de diversa naturaleza, todos ellos relacionados con el funcionamiento de las corporaciones locales.

Al igual que en los informes correspondientes a años anteriores, se han encuadrado aquí tanto los asuntos planteados por los ciudadanos sobre posible responsabilidad patrimonial de los ayuntamientos, como también los relativos a la contratación de las entidades locales o las quejas relativas al derecho de los concejales y a la participación en asuntos públicos y la denegación de acceso a la documentación municipal.

2.1. Responsabilidad patrimonial

La cobertura patrimonial de los daños que los administrados sufran en sus bienes a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, incluye a la total actividad administrativa, de ahí la variedad de supuestos que pueden dar lugar a declarar la responsabilidad de las entidades locales.

La responsabilidad patrimonial de la administración se define como una responsabilidad directa y objetiva, una vez que el daño se produce surge para la administración la obligación de repararlo, al margen de que el funcionamiento del servicio haya sido normal o anormal.

El procedimiento general en materia de responsabilidad patrimonial tiene por objeto comprobar la realidad de la lesión invocada 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.

Por eso, en las investigaciones que se llevan a cabo en esta materia primeramente se analiza la tramitación posterior de las reclamaciones en demanda de responsabilidad presentadas ante la administración, para comprobar si se ha ajustado al procedimiento 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.

Incluso es posible que, aún habiéndose observado la regularidad formal del procedimiento, se realice un pronunciamiento sobre la conveniencia de que la entidad local asuma la responsabilidad en algún supuesto en el que la misma se deducía de los antecedentes del caso y de las pruebas practicadas en el propio expediente.

Durante este ejercicio uno de los problemas que con cierta frecuencia se ha planteado es el relacionado con filtraciones de agua posteriores a la ejecución de obras de pavimentación de las calles y que, en varios casos, podían imputarse al funcionamiento del servicio municipal.

2.1.1. Daños por inundaciones producidas por obras de remodelación de las vías

En el expediente **Q/149/02** se analizó la responsabilidad de la administración local frente a los daños causados en un inmueble situado en el municipio de Guaza de Campos (Palencia) como consecuencia de las obras de pavimentación y saneamiento efectuadas por el Ayuntamiento.

El afectado reproducía la reclamación presentada en su día ante el Ayuntamiento, respecto de la cual no había obtenido respuesta, exponiendo que los daños se debían al deficiente remate y acabado de la acera contigua a la vivienda, a consecuencia de haberse rebajado la altura de la acera preexistente, produciendo una fisura a lo largo de toda la fachada por la que penetraban las aguas de lluvia, pasando las filtraciones al interior del inmueble.

Una vez recibida la respuesta procedente del Ayuntamiento de Guaza de Campos, se consideró conveniente formular una resolución en los términos que se recogen a continuación.

Desde un punto de vista normativo, la posibilidad de exigir responsabilidad a la administración local por el funcionamiento de los servicios públicos viene recogida en los arts. 9.3 y 106 de la Constitución y configurada, en el ámbito estrictamente municipal, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, art. 54; culminándose en la Ley 30/1992, de 26 noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, arts. 139 y siguientes.

Dicha responsabilidad patrimonial de la administración local, según ha venido matizando la jurisprudencia, queda configurada por la concurrencia de una serie de requisitos, es decir, la existencia de una actuación imputable a la Administración municipal de que se trate, la producción de unos daños y perjuicios a terceros y la relación de causa a efecto entre ambos.

La concurrencia o no de tales requisitos sólo puede determinarse mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo cauce se encuentra regulado por el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

El informe procedente del Ayuntamiento de Guaza de Campos aludía a discrepancias sobre la efectiva competencia para reparar los posibles daños que hubiera causado la obra, pues, según indicaba *“estaba incluida en el Plan provincial de obras y servicios de la Diputación Provincial de Palencia y tanto su contratación, como su seguimiento y posterior certificación fueron llevados a cabo por dicho organismo, sin que el Ayuntamiento tomara parte en ninguno de los trámites aludidos.*

En virtud de lo expuesto, cuando se presentó la reclamación, se dio cuenta de los términos de la misma a los directores técnicos de la obra, ingenieros de la Diputación Provincial, que fueron quienes certificaron en su día la corrección de la ejecución de la obra. El Sr. X –ingeniero de la Diputación- visitó posteriormente la calle objeto de las obras de pavimentación y se ratificó en la corrección de su ejecución.

El Ayuntamiento estima que los daños que pueda padecer la vivienda no son consecuencia directa de las obras realizadas”.

Solicitada la copia de dicho informe técnico para su análisis, sin embargo la respuesta manifestaba lo siguiente:

“Como le señalaba en el anterior escrito, el Ayuntamiento comunicó en su día al Sr. X –ingeniero de la Diputación- la reclamación, visitando aquel posteriormente la obra objeto de reclamación y no apreciando motivos para la misma. Dicho informe, por otra parte, lo efectuó verbalmente, por lo que no existe constancia escrita del mismo”.

Resultaba indudable que se trataba de un supuesto de funcionamiento de los servicios públicos municipales constituido por la competencia que a los ayuntamientos les otorga el art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que entre otras, les atribuye competencias para pavimentar las vías públicas urbanas y, precisamente, la realización de la referida pavimentación había sido la que había producido los daños.

En supuestos similares al planteado, la jurisprudencia ha declarado que aunque la obra hubiera sido ejecutada en su día con cargo a los Planes Provinciales, el responsable es el Ayuntamiento, pues ello nada tiene que ver con la titularidad del servicio, titularidad incuestionablemente municipal (STS 15-7-88, 13-10-98). En la misma línea, considera que no puede hablarse de imputación del daño al ingeniero director, traspasando con ello la obligación de resarcirlo a otra administración que hubiera participado en la financiación de la obra, pues, de acreditarse, únicamente podría dar lugar a la posibilidad de repetir frente al responsable.

En cuanto al procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Guaza de Campos, después de la reclamación inicial del perjudicado no constaba que se hubiera tramitado conforme a lo previsto 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.

Por ello era necesario recordar a la Corporación Local 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.

Según el RD 429/1993, el órgano que tramite el procedimiento debe realizar los actos de instrucción necesarios para la comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 7), entre los cuales se encuentra el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable y, además, la misma norma prevé un trámite de audiencia al interesado.

La resolución final que se dictara en el procedimiento debería hacer una valoración de la prueba practicada en el expediente, tanto la aportada por la administración como por el afectado.

Es decir, la administración, en función del informe técnico y de las alegaciones y pruebas presentadas por el interesado y, después de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, debe pronunciarse sobre la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de la administración y la lesión causada al reclamante.

En este caso, según se deducía de la respuesta municipal la exoneración de la obligación de asumir la responsabilidad patrimonial se apoyaba en un informe verbal, del cual no pudo darse traslado al afectado para que realizara las alegaciones que estimara procedentes, por lo que no se había tramitado el procedimiento administrativo específico.

En contraste con la actuación municipal, el perjudicado había presentado un informe pericial en el que se evaluaban los daños y se atribuían los mismos a las obras de pavimentación y saneamiento.

La jurisprudencia ha declarado en ocasiones la responsabilidad patrimonial derivada de la ejecución por los ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimento de las aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles.

La Sentencia de 10 de marzo de 1990 consideró, en un supuesto similar al planteado, que tal circunstancia había producido un verdadero perjuicio, una verdadera lesión patrimonial basada en la consideración de que comportaba un incremento del peligro de inundaciones.

Se trataba de un supuesto de una obra pública anormalmente ejecutada que no se adaptaba al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma debían ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida situación; produciéndose una lesión antijurídica como consecuencia de la actuación municipal.

No se trata del único caso examinado por los tribunales que contempla un supuesto de responsabilidad patrimonial de una administración local como consecuencia de los daños derivados de una

alteración de rasantes de vía pública. Así, pueden citarse también las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1989, 14 de febrero de 1990, 18 de diciembre de 1990 y 21 de diciembre de 1994.

La resolución que el Procurador del Común dirigió al Ayuntamiento de Guaza de Campos ponía de relieve la necesidad de tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia del interesado, 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, así como la necesidad de indemnizar los daños que resultaran debidamente justificados.

2.1.2. Daños derivados de la construcción de un mirador

Otro de los expedientes que planteaba un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración local fue el tramitado con la referencia **Q/1029/01**, derivada, en este caso, de las obras de construcción de un mirador realizadas por el Ayuntamiento de Tariego de Cerrato.

Se planteaba también el análisis de dos cuestiones, una de forma, relativa a la tramitación posterior a la solicitud del interesado y, otra de fondo, la posible existencia de responsabilidad patrimonial derivada de la actuación municipal de la construcción del mirador.

Del informe municipal se deducía que el expediente de responsabilidad no había sido iniciado, en contradicción con los principios de eficacia y sometimiento a la ley y al derecho que deben observarse en el actuar administrativo.

El art. 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone que el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Del mismo modo el principio de impulso de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial viene recogido en el art. 6.2 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

En idéntico sentido, la jurisprudencia tiene declarado que la Administración está obligada a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas contenidas en la Ley 30/1992 y RD 429/1993; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios. (Entre otras, STS 30-4-1990).

Las razones esgrimidas en la respuesta municipal sobre la *"no constancia documental del daño patrimonial al que hace referencia en su denuncia"* no justificaban la falta de tramitación del procedimiento,

conclusión a la que, en su caso, podría haberse llegado después de su tramitación, pero difícilmente con anterioridad.

En ningún caso puede determinarse de oficio y a priori la no concurrencia de una posible responsabilidad patrimonial imputable a la Administración, ya que esa decisión ha de ser el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo específico regulado al efecto.

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, hay 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.

Cuestión distinta será la apreciación de un nexo causal entre la actuación municipal y los daños producidos, aunque lo cierto es que la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios que hubieran sufrido los propietarios de terrenos colindantes a un vial, como consecuencia de las obras llevadas a cabo en este último, como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración.

No se hacía alusión al transcurso del plazo de un año desde la producción de los daños para reclamar la indemnización, aunque estimamos que, puesto que hubiera podido tratarse de los denominados por

la jurisprudencia “daños continuados” (cuyo efecto se prolonga en el tiempo) y dado que no hay duda de las reclamaciones verbales efectuadas a la Corporación anterior, debería tramitarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial, finalizando con la resolución que proceda respecto del reconocimiento de la misma.

La resolución que se adoptó se orientaba a que el Ayuntamiento de Tariego de Cerrato procediera a tramitar y resolver la solicitud de la interesada de acuerdo con las normas reguladoras del procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin que fuera posible obtener un resultado satisfactorio ya que la resolución fue expresamente rechazada por dicho Ayuntamiento.

2.1.3. Daños debidos al incorrecto drenaje de las aguas de escorrentía de un camino

El expediente **Q/1408/01** trataba sobre los daños en una vivienda derivados del incorrecto drenaje de las aguas de escorrentía de un camino, después de que éste hubiera sido reparado por los servicios municipales, sin prever un sistema de recogida de aguas pluviales.

La existencia de los daños no ofrecía duda alguna, como tampoco el funcionamiento de los servicios públicos, pues la reparación de los caminos supone el ejercicio de las competencias en materia de conservación de caminos que corresponden a los ayuntamientos o, en su caso, a las entidades locales menores.

En un primer momento el Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz informó que se había tratado de llegar a un acuerdo con los afectados y había realizado diversas obras para resolver el problema. Transcurrido un plazo de tiempo, se requirió del reclamante información para conocer si las obras habían obtenido el resultado satisfactorio perseguido, frente a lo cual mostraba el interesado su preocupación por la persistencia de las inundaciones de su vivienda.

La tramitación de la reclamación exigió, por tanto, la petición de un segundo informe, el cual, una vez recibido, señalaba que la competencia correspondía a la Junta Vecinal de Jiménez de Jamuz, aunque según los anteriores informes, había sido el Ayuntamiento el que había realizado las obras de pavimentación del camino cuya elevación de nivel causaban las inundaciones.

Debía tenerse en cuenta 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. Por otro lado el Ayuntamiento había iniciado actuaciones encaminadas a solucionar el asunto, lo cual no permitía que después se inhibiera de resolver la situación, pues este comportamiento resultaba contrario al principio de los actos propios.

Cuestión distinta era la apreciación de un nexo causal, en el caso concreto, entre la actuación municipal y los daños causados. La

jurisprudencia ha admitido, en ocasiones, la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los propietarios de terrenos colindantes a un vial, en casos similares, como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

A título de ejemplo se citaba la sentencia del Tribunal Supremo de 13-11-86, en la que se estimó la existencia una relación de causa a efecto entre la pavimentación realizada sin prever la evacuación de las aguas pluviales y el daño causado, por lo que, siendo esas obras municipales, era el Ayuntamiento el que debía responder; o la sentencia de 22-3-99, en la que se declaraba resarcible la lesión producida como consecuencia de las inundaciones de aguas pluviales por insuficiencia de desagües en una carretera.

También se indicaba por el Ayuntamiento que existía *“otra reclamación de otro vecino en ese mismo sitio solicitando todo lo contrario, que se eleve el nivel de la calle”*, lo cual, como se señalaba en la resolución, no justificaba el mantenimiento de una situación perjudicial, pues la realización de una obra pública no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares, sino que debe ser evaluada desde un punto de vista objetivo, acorde con el interés general.

Estas consideraciones llevaron a formular una resolución, al Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz para que procediera a la ejecución de las obras necesarias de canalización de aguas pluviales del camino, con el fin de corregir las futuras inundaciones.

Dicha resolución fue expresamente rechazada por el Ayuntamiento, que basaba su postura en lo siguiente:

“En este mismo lugar, pero en sentido contrario, otro vecino ha presentado una reclamación al Ayuntamiento, habiendo sido hasta la fecha desestimada.

Ante esta situación complicada, desde el Ayuntamiento se solicitó un informe técnico y urbanístico a los servicios del SAM de la Diputación Provincial, en los que fundamentalmente se establece que estamos ante un problema entre particulares y que el Ayuntamiento no tiene obligación de urbanizar terrenos o caminos rústicos.

La mediación de este Ayuntamiento no ha sido porque crea que es un tema de su competencia, sino por tratar de resolver pacíficamente este problema desde la buena fe y como organismo más cercano e influyente entre las partes”.

2.1.4. Daños en edificaciones producidos por vibraciones de la circulación de vehículos pesados

El expediente **Q/15/02** se inicia con motivo de la denuncia de unos vecinos del municipio de Villaquirán de los Infantes, en la provincia de Burgos, sobre el progresivo deterioro que sufrían sus viviendas a consecuencia de las vibraciones producidas por la circulación de vehículos pesados. En realidad el problema se había iniciado quince años atrás,

cuando se había pavimentado la calle, llevando a cabo una excavación de la zona rocosa en la que las viviendas estaban apoyadas.

Los reclamantes adjuntaban a su escrito de queja un informe pericial que había sido presentado al Ayuntamiento y del cual se desprendía que, con motivo de aquéllas obras, se había excavado la roca que servía de cimentación de las viviendas, a consecuencia de lo cual habían aparecido fisuras en las edificaciones. Debido a que las grietas no cesaban, en el año 2000, se había realizado un recalce de la cimentación, levantando la acera existente, lo que había supuesto una mejora de la situación.

No obstante, en el momento de presentación de la reclamación, la circulación de vehículos pesados hacía vibrar la vivienda agravándose los daños existentes, puesto que se había percibido un crecimiento de las grietas, todo lo cual se había comunicado por escrito al Ayuntamiento de Villaquirán de los Infantes.

Para eliminar la aparición de fisuras y grietas en las viviendas, una vez localizadas las causas, los propietarios proponían limitar el paso de vehículos pesados y de gran volumen por la calle.

Recabado el informe municipal al respecto, en él se manifestaba lo siguiente:

“En cuanto a que hace quince años se realizaron dichas obras de pavimentaciones de las calles de este municipio, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido a todos los efectos, considero que dicha

pavimentación ha favorecido la consolidación y situación general de las viviendas. El desmonte, de haberse producido, se ha realizado a más de dos metros de las fachadas de las viviendas, estando esos dos metros pavimentados a un nivel superior a la calzada. Evidentemente para acceder a la calle, si la casa está más alta tendrá que bajar algún peldaño a la calle. Si a los dos años manifiestan que aparecieron grietas, éstas pueden ser tanto por lo que se expone como por el paso del tiempo o por otras causas”.

Estas apreciaciones no venían acompañadas de un informe técnico, que el Ayuntamiento estaba obligado a emitir puesto que el interesado había denunciado los daños en varias ocasiones, sin que hubiera constancia de que se hubieran realizado actos de instrucción alguna.

La medida propuesta por el interesado de restringir la circulación de vehículos pesados por la calle, se valoraba por el Ayuntamiento en los siguientes términos:

“Con independencia de que es una vía pública, se intenta que el autobús que pasaba a coger y dejar a los niños del colegio pase por otro lugar, aunque ciertamente es una calle de paso libre que es transitable, siendo una de las calles más anchas del municipio con más de doce metros y que no se circula a velocidad porque es de corto recorrido y escasa visibilidad, al existir otras calles transversales más estrechas y que dificultan el paso de vehículos grandes. Asimismo los tractores y remolques que pueden pasar son

los que necesariamente tienen que hacerlo y los que derivan de la propia actividad de la vida del municipio.

En cuanto a la petición del interesado de limitar el paso de vehículos pesados, con independencia de lo expuesto y de las consecuencias lógicas derivadas, no existe inconveniente en conseguir una solución mejor para todos”.

Frente a estos argumentos, en la resolución emitida por el Procurador del Común se hizo hincapié en el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del tráfico que las normas atribuyen al municipio.

El art. 25.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, ordena a los municipios ejercer competencia en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas en los términos que la legislación del Estado disponga, 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.

Teniendo esto en cuenta debería valorarse la posibilidad de restringir en la calle la circulación de vehículos de las dimensiones y características que se determinen, previo informe técnico al respecto.

Estas razones llevaron a trasladar al Ayuntamiento de Villaquirán de los Infantes la siguiente resolución:

“Que, por parte de personal técnico, se proceda a valorar las circunstancias que concurren en la calle a fin de instalar en ella la señalización adecuada que permita el paso de vehículos que no causen riesgos a las edificaciones en ella ubicadas, o en otro caso, adoptar las medidas tendentes a evitar vibraciones sobre las viviendas próximas”.

El Ayuntamiento de Villaquirán de los Infantes respondió a esta resolución indicando:

“El estudio no puede ser realizado por el personal técnico municipal, porque este Ayuntamiento únicamente dispone, en su plantilla de personal, de la plaza de Secretaría-Intervención, y que por la falta de recursos del municipio esta plaza está agrupada a tres pueblos.

Se intentó buscar una solución solicitando al Servicio de Asesoramiento Urbanístico a Municipios de la Diputación Provincial de Burgos, informe técnico del estado de las viviendas”.

El propio Ayuntamiento indicaba que el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación Provincial, había respondido a la petición del modo siguiente:

“En relación con la solicitud de informe (...) se pone en su conocimiento que el Servicio de Asesoramiento de esta Diputación Provincial se refiere a asuntos urbanísticos, según se regula en el art. 99 de la vigente Ley de Urbanismo de Castilla y León, sucediendo que la cuestión planteada no presenta problemática ni contenido urbanístico sino aspectos de carácter puramente civil en cuanto a los daños sufridos en estas casas por causa del rebaje de la rasante de dicha calle a la que dan frente, por lo que no resulta procedente el informe de este Servicio”.

La aclaración de las razones que impedían a la Diputación Provincial de Burgos prestar asesoramiento técnico al municipio exigía la solicitud de información al organismo provincial, que fue cursada con fecha 19-12-02.

A la luz de la respuesta recibida se comprobó que la Diputación Provincial había remitido un nuevo informe al Ayuntamiento (del cual se adjuntaba una copia) en el que, si bien se reconocía la competencia atribuida por la Ley 7/1985, de 2 de abril de asistencia y cooperación, económica y técnica a los municipios, lamentaba la imposibilidad de abarcar todas las necesidades puntuales que pudieran surgir. Finalizaba indicando que *“la solución más viable es la instalación de una señal limitativa del paso por dicha calle a vehículos pesados, arbitrando el correspondiente recorrido alternativo, solución que, a nuestro entender, no entrañaría especial dificultad”.*

2.1.5. Filtraciones de agua procedentes de la red municipal de abastecimiento de agua. Falta del trámite de audiencia al interesado.

Otra de las cuestiones de responsabilidad patrimonial resueltas durante este ejercicio fue la suscitada en el expediente **Q/1066/01** con motivo de la denuncia frente a los daños causados en una vivienda del municipio de Santa Marina del Rey (León), como consecuencia de las filtraciones de agua procedentes de la red general de suministro de agua.

Tras el análisis de los informes remitidos por el Ayuntamiento citado a petición del Procurador del Común pudieron extraerse las siguientes conclusiones:

- En cuanto al resultado de las comprobaciones efectuadas se indicaba que *“el arquitecto municipal opina que no está clara la relación de causa a efecto, es decir, carecemos de pruebas que establezcan una relación directa entre las humedades existentes en el inmueble y una posible rotura de la tubería de agua municipal”*. Sin embargo no se adjuntaba copia del informe técnico emitido al respecto, cuya remisión se había solicitado en la petición de información.

- En una de las comunicaciones dirigida a esta institución se había indicado que *“en la última conversación mantenida con el afectado, se ha acordado que, por personal a cargo del Ayuntamiento, se van a tratar de corregir los daños producidos en suelos y pared y, de esta forma, dejar concluido definitivamente este tema”*.

No se hacía referencia alguna a la efectiva ejecución de las obras, igualmente solicitada en el requerimiento de información, de lo cual se dedujo que las obras no se habían llevado a cabo, puesto que el problema subsistía.

La falta de prueba de la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público servía de argumento para dejar de asumir la responsabilidad patrimonial por los daños causados, por lo que era necesario examinar si el interesado había dispuesto de todas las posibilidades de defensa es decir, si se habían cumplido todas las formalidades legales, una vez instruido el expediente, en lo relativo al trámite de audiencia al interesado.

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, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los

Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Aunque el interesado debe acompañar a su reclamación cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime oportunos, proponiendo los medios de prueba de que intente valerse (art. 6 RD 429/1993), 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 (art. 7 RD 429/1993).

En el curso del procedimiento el trámite de audiencia a los interesados constituye un acto esencial de aquél, manifestación del principio constitucional de contradicción y defensa y garantía de los derechos del ciudadano (art. 105. c de la Constitución).

Cumpliendo el imperativo constitucional, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé, en su art. 84, que instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pongan de manifiesto a los interesados quienes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

En términos análogos se prevé el trámite de audiencia al interesado en el art. 11 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

En definitiva se trata de un trámite de singular relevancia por cuanto permite al interesado conocer las actuaciones practicadas hasta ese momento en el expediente y formular, si es su deseo, nuevas alegaciones. La audiencia al interesado se debe verificar *"inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución"*, esto es, cuando se hayan practicado todos los actos de instrucción (pruebas e informes) necesarios para la resolución del expediente.

En este caso no constaba que el órgano instructor hubiera cumplido con el preceptivo trámite de audiencia al interesado, lo cual infringía lo dispuesto en el art. 84.1 de la Ley 30/1992 y en el art. 11 del RD 429/1993, generando una situación de indefensión en el reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del expediente y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos. Y ello teniendo en cuenta que no era aplicable al caso la excepción prevista en el párrafo tercero del art. 84 de la Ley 30/1992 pues en el expediente se había recabado un informe cuyo contenido, al parecer, ignoraba el interesado.

Estos razonamientos dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Santa Marina del Rey con fecha 3 de octubre de 2002 en los siguientes términos:

“Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución denegatoria de la solicitud de responsabilidad patrimonial, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la presentación del escrito de

reclamación continuando su tramitación con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias con especial observancia del trámite de audiencia al interesado”.

De la respuesta del Ayuntamiento se desprendía el rechazo de la resolución que se había formulado.

2.1.6. Daños por obstrucción del sumidero de aguas pluviales. Omisión del trámite de prueba

El interesado de la queja número **Q/2042/01** lamentaba los daños en su vivienda procedentes, según indicaba, de la obstrucción del sumidero de aguas pluviales y la falta de solución de los mismos por el Ayuntamiento de Toral de los Guzmanes (León), pese a haberse dirigido al mismo en demanda de responsabilidad patrimonial.

La respuesta municipal a la petición de informe cursada por esta institución indicaba que *“este Ayuntamiento nunca ha tenido constancia de que en dicha vivienda se hayan producido daños como consecuencia de posibles atascos de la rejilla”*.

El examen se centró en comprobar el cumplimiento de las formalidades legales en materia de proposición, admisión y práctica de la prueba, recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en

materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

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, correspondiendo al órgano tramitador la decisión sobre la pertinencia o impertinencia de las pruebas propuestas.

Dos importantes previsiones contiene el art. 9 del Reglamento que son reflejo de las que contiene el art. 80.3 de la Ley 30/1992: en primer lugar, el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando estas sean manifiestamente improcedentes o innecesarias; en segundo lugar, la resolución denegatoria deberá ser motivada, esto es, deberá exteriorizar el proceso lógico y jurídico que sirve de fundamento a la decisión adoptada.

En este supuesto concreto, el afectado había solicitado en su escrito de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial que *“Ud. o las autoridades de su competencia visiten personalmente la calle para que sobre el terreno puedan comprobarlo, ya que antes de todo esto el agua no entraba en mi casa”*. Por tanto el interesado estaba proponiendo a la Administración un medio de prueba para acreditar su pretensión, aunque formalmente no empleara tales expresiones, pues no debe extremarse el rigor técnico exigible a un ciudadano; pero es que, además, resultaba

obligatorio para la administración llevar a cabo los actos de instrucción necesarios para comprobar los hechos denunciados.

En este caso, del informe facilitado por el Ayuntamiento de Toral de los Guzmanes resultaba que se había omitido el desarrollo de los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos denunciados, es decir, la solicitud a los servicios técnicos municipales o a la Diputación Provincial de la emisión, previas las comprobaciones oportunas, de los correspondientes informes.

La citada obligación -de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo- resultaba de lo dispuesto en el art. 78.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Después de la reclamación inicial de la perjudicada, no constaba que el Ayuntamiento hubiera recabado informe del personal técnico municipal omitiéndose así la tramitación prevista en el RD 429/1993, de 26 de marzo.

La posibilidad de que las reclamaciones de los afectados sean desestimadas en ningún caso puede determinarse de oficio y a priori, ya que esa decisión ha de ser el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo específico regulado al respecto.

Es decir, 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, debe pronunciarse sobre la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de la administración y la lesión causada al reclamante.

Como ha declarado el Tribunal Supremo, 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).

Estas consideraciones permitieron dirigir al Ayuntamiento de Toral de los Guzmanes 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”.

La resolución no fue aceptada por el Ayuntamiento de Toral de los Guzmanes que, persistiendo en su postura inicial entendió que:

“Por el Ayuntamiento se han adoptado las medidas oportunas para evitar daños en la vivienda que pudieran producirse como consecuencia de posibles atascos en la rejilla que recibe las aguas de dicha calle.

No obstante este Ayuntamiento nunca ha tenido constancia de que en dicha vivienda se hayan producido daños como consecuencia de posibles atascos de la rejilla y en la actualidad no hay ningún problema, por lo que no se ha producido ningún hecho que provoque daños en ningún momento y en consecuencia no procedería ni parecería razonable la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial”.

2.1.7. Daños por derribo de muro de contención de aguas pluviales. Prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial. Daños continuados.

El reclamante de la queja **Q/2138/01** se dirigió a esta institución para exponer las consecuencias negativas, que se habían derivado para su vivienda, del derribo de un muro de contención de aguas pluviales.

Según manifestaba el interesado, en los cimientos de su casa existía un muro aislante que fue derribado al peatonalizar la calle. Desde ese momento, cada vez que llovía, se inundaba la bodega. También afirmaba que había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Cacabelos (León) este problema en reiteradas ocasiones, pese a lo cual seguía sin solucionarse, con riesgo para la cimentación de la vivienda.

La respuesta del Ayuntamiento de Cacabelos a la solicitud de información requerida daba cuenta del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en virtud del cual:

“Vista la reclamación efectuada por D. X, por medio de la cual denuncia que, con motivo de las obras efectuadas por este Ayuntamiento en la calle X de esta villa, al retirar el muro aislante de cierre, se producen filtraciones en el edificio propiedad de la interesada, la Comisión de Gobierno acuerda por unanimidad desestimar en su integridad la reclamación efectuada, toda vez que, en cuanto al fondo de la pretensión, la obligación de costear la necesaria estanqueidad de los edificios compete a sus propietarios

y no, como parece pretender la interesada a esta Administración, y además, en cuanto a la forma, ha prescrito holgadísima la posible acción de la reclamante para la exigencia de responsabilidad extracontractual por parte de esta Entidad Local. Ello no obstante la Comisión a autoriza la interesada, para que proceda a la ruptura de la calle al objeto de acometer las obras precisas para recuperar la estanqueidad del edificio, reponiendo la misma, una vez ejecutadas aquéllas, a su estado actual”.

El acuerdo desestimatorio de la solicitud del interesado sugería el análisis de dos cuestiones:

a) La primera hacía alusión a la prescripción de la acción para reclamar. El argumento empleado por el Ayuntamiento había de ser rechazado, por cuanto los daños no se habían agotado en un momento concreto, sino que se trataba de los denominados por la jurisprudencia “daños continuados”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo distingue entre “daños permanentes” y “daños continuados”. Los primeros son aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los “daños continuados”, son aquellos que como consecuencia de un hecho inicial, se producen día a día de manera prolongada y sin solución de continuidad, generándose un agravamiento paulatino, de modo que el resultado lesivo no puede ser evaluado de

manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo.

Esta distinción reviste importancia, ya que mientras que en los daños permanentes el plazo de un año se inicia cuando concluye la actividad administrativa, aunque perdure el daño causado, en los daños continuados el plazo de prescripción no se inicia hasta que no cesan los efectos lesivos.

Así el Tribunal Supremo ha considerado los daños producidos en las construcciones debidos a filtraciones de agua como “daños continuados”, entendiendo que “el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que no cesen los efectos lesivos”, en tanto que en el caso de daños permanentes el plazo empieza a contarse en el momento en que se produce la conducta dañosa. (STS 22-6-1995, 23-1-1198, 18-9-1998, 26-4-2002).

La consecuencia de esa diferencia en la determinación del inicio del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción, no puede tener como consecuencia que la reclamación no pueda efectuarse hasta dicho momento, pues ello conllevaría que el perjudicado debiera soportar estoicamente los daños que de manera continuada se produzcan sin solicitar su justa compensación al causante de los mismos.

En el supuesto de la reclamación, los daños eran de carácter continuado, pues aunque la actividad administrativa que había producido la lesión hubiera terminado en el momento de la conclusión de la obra, sin

embargo los daños que había generado se prolongaban día a día por el efecto de las lluvias.

La consecuencia que podía extraerse era que el plazo de un año permanecía abierto mientras el daño se siguiera consumando, ya que el día inicial para el cómputo del plazo no es aquel en que los daños comenzaron a manifestarse sino aquel en que se terminen de producirse, lo que en este caso no había ocurrido, a falta de otro dato.

b) El tema de fondo que se suscitaba no era otro que el posible funcionamiento anormal de un servicio público, que podía ser causa de responsabilidad patrimonial.

A estos efectos se recordaba que el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente (así, en SS. 14-5-94, 4-6-94, 2-7-94, 27-9-94, 7-11-94, 19-11-94; 11-2-95, 25-2-95, 28-2-95 y 1-4-95) que la responsabilidad patrimonial de la Administración, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Esto implica que, como ha declarado el Tribunal Supremo, "no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los

preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos. Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable". (STS 27-10-98).

En definitiva, el examen de la concurrencia o no de los presupuestos necesarios para que, en el caso planteado, surgiera la obligación de indemnizar por el Ayuntamiento y la determinación de si los hechos y los daños eran imputables, en alguna medida, a dicho Ayuntamiento, debía de ser el resultado del procedimiento de responsabilidad patrimonial, del cual sólo se conocía la resolución final, el acuerdo de la Comisión de Gobierno notificado a la reclamante el 19 de julio de 2000.

Las razones que se expresaban en el mencionado acuerdo para justificar la ausencia de responsabilidad patrimonial consistían en señalar que *“la obligación de costear la necesaria estanqueidad de los edificios compete a sus propietarios y no, como parece pretender la interesada a esta Administración”*.

Por el contrario la reclamación denunciaba que las humedades habían aparecido, no como consecuencia de un vicio de construcción, sino después de la pavimentación de la calle, atribuyendo su origen a un motivo concreto, la desaparición de un muro que evitaba que se produjeran.

El hecho que los reclamantes imputaban a la Administración se concretaba en el derribo del muro de contención con motivo de las obras de pavimentación de la calle, hecho respecto del cual se carecía de constancia documental.

Se hacía necesario fijar la relación de causalidad que media entre el hecho imputable –la alteración del muro de contención– y el daño ocasionado –la filtración de aguas en la vivienda–, para lo cual debía tenerse en cuenta la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (SSTS 25 de enero de 1997 y 28 de marzo de 2000).

La jurisprudencia ha venido admitiendo la responsabilidad patrimonial en supuestos de daños imputables con exclusividad a las lluvias torrenciales, basando su decisión en que los Ayuntamientos podían haberlos evitado o aminorado ampliando los desagües y colectores para su evacuación (SSTS 14-2-1994 y 3-10-1994).

Por lo expuesto, con fecha 20 de noviembre de 2002 se envió al Ayuntamiento de Cacabelos la siguiente resolución:

“Que se revise la prueba practicada en el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado al efecto y, conforme a la misma y a las demás actuaciones realizadas en dicho procedimiento, se decida sobre la concurrencia o no de los requisitos determinantes de la posible responsabilidad patrimonial”.

Dicha resolución se encuentra, a la fecha de cierre de este informe, pendiente de aceptación o rechazo.

2.1.8. Daños producidos en fachada de vivienda por la ubicación de punto de luz

Los daños causados como consecuencia de la instalación de una farola en la fachada de una vivienda en el municipio de Villagarcía de Campos (Valladolid) dieron lugar a la apertura del expediente **Q/209/02**.

Después de admitir a trámite la reclamación y solicitar información al Ayuntamiento de Villagarcía de Campos, se comunicó el informe al reclamante para contrastar su contenido, resultando de todo ello la conveniencia de realizar algunas observaciones al citado organismo.

Las instalaciones de alumbrado público en las poblaciones conllevan la existencia de servidumbres legales que han de ser aceptadas por los afectados en los términos que legalmente procedan, es decir, siempre que los ayuntamientos dispongan de ordenanza que fundamente la

imposición de la servidumbre (los arts. 550 y 551 del Código Civil se remiten a las ordenanzas locales al regular las servidumbres).

En la respuesta del Ayuntamiento de Villagarcía de Campos no se hacía alusión a la ordenanza municipal que justificara la imposición de la servidumbre en la fachada de la vivienda, por lo que, de no existir ésta, sólo cabían dos opciones: colocar las farolas sobre báculos en las aceras o seguir el adecuado procedimiento expropiatorio para aquella parte de la fachada necesaria para la finalidad perseguida.

Además, aún en el caso de que la instalación de la luminaria obedeciera a los criterios legales apuntados, en ningún caso sería lícito que se produjeran daños al administrado que éste no tuviera obligación de soportar, como ocurría en este caso con las filtraciones de aguas pluviales hacia la pared interior de una de las habitaciones de la casa, coincidente con la ubicación exterior del punto de luz.

En definitiva, se puso de manifiesto que a un concreto administrado se le estaban ocasionando molestias derivadas de la implantación de un punto de luz en su fachada, agravadas por los cambios de ubicación de la misma, por lo que aquél se había manifestado contrario a esta imposición.

Toda administración pública debe procurar, en lo posible, ponderar proporcionalmente aquellas situaciones que coloquen a un concreto ciudadano en una situación de afectación especial, con los fines de interés colectivo inherentes a cualquier actuación.

Estas circunstancias no habían sido ignoradas en su momento por el Ayuntamiento, en tanto que, como indicaba en la información proporcionada, había intentado buscar una ubicación que causara menores molestias al reclamante; aunque, en la práctica, el traslado del punto de luz unos centímetros no había solucionado el problema de las filtraciones, más bien, por el contrario, lo había agravado.

Según manifestaba el interesado, al cambiar la farola de sitio se habían ocasionado daños en el tejado que era nuevo y tuvo que repararse; además el vano de la anterior farola no se había rellenado. También afirmaba que ningún vecino soportaba en su vivienda la instalación de una farola porque existían postes adecuados para ello, y que el poste que existía junto a su vivienda se encontraba vacío.

En la respuesta municipal se hacía referencia a la visita de un concejal de la Corporación para emitir informe técnico, por lo que fue necesario indicar que los informes técnicos son los emitidos por personal de este carácter, sin que el concejal de obras tuviera esa consideración; para el caso de que la plantilla de ese Ayuntamiento no contara con este tipo de funcionario, podía dirigirse a la Diputación Provincial de Valladolid para las cuestiones técnicas y de asesoramiento que precisara.

Por lo expuesto, se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Villagarcía de Campos la siguiente resolución:

“Que se analice la posibilidad de buscar una distinta ubicación de la farola sustentando el punto de luz sobre un báculo en la acera, mediante la elaboración de un informe técnico al respecto.

Que, en cualquier caso, se proceda a la reparación de los desperfectos causados en la fachada de la vivienda y en el interior de la misma con motivo de los cambios de ubicación de la farola, adoptando las medidas encaminadas a subsanar el problema de humedad denunciado”.

A la fecha de cierre de este informe la resolución se encontraba pendiente de aceptación o rechazo.

2.1.9. Deficiencias en un área destinada al ocio infantil

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/376/02** se denunciaban las deficientes condiciones de seguridad e higiene de la zona de ocio infantil perteneciente al Ayuntamiento de Valleruela de Pedraza, en la provincia de Segovia, las cuales ponían en peligro la seguridad de los menores.

Según manifestaban los reclamantes, los columpios y toboganes estaban deteriorados y oxidados, sin que el Ayuntamiento hubiera solucionado el problema después de haber solicitado varias veces su retirada. A ello añadían la precariedad de las condiciones de limpieza de dicha zona, con la presencia de fragmentos de vidrios y otros residuos, incluso excrementos de animales.

En el informe municipal remitido al respecto se indicaba lo siguiente:

“El columpio, que era de dos plazas, ha sido retirado uno de ellos por estar roto. Los toboganes están viejos, pero se pueden usar sin ningún peligro, en su base uno de ellos está sujeto con una piedra para hacer de contrapeso. Este municipio tiene una población empadronada de 70 habitantes, con un presupuesto mínimo hasta para las necesidades más necesarias, no contando con alguacil para realizar tareas de limpieza de zonas verdes, ni calles”.

A la vista de esta respuesta, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento las siguientes consideraciones:

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, al hacer referencia a los principios rectores de la acción administrativa en relación con los menores de edad, dispone en su art. 11 que las administraciones públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control, entre otros, sobre los espacios libres de las ciudades y tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y las demás que contribuyan a satisfacer sus derechos.

La preocupación por la seguridad infantil se ha plasmado en el RD 2330/1985 y los posteriores, RD 880/1990 y RD 204/1995, los cuales sin

embargo excluyen de su aplicación los equipos destinados a la utilización colectiva en terrenos de juego y los equipos deportivos. Dicha laguna legal se suple por las administraciones de diversa forma, pero, en todo caso sería de aplicación a estas instalaciones lo dispuesto en el RD 44/1996, de 19 de enero, sobre medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, por medio del cual se trasposa el contenido de la Directiva 92/50/CEE al ordenamiento interno y que, sin duda, será un instrumento de utilidad para ir estableciendo las exigencias de seguridad en estos productos.

En concreto deben tenerse en cuenta las normas de homologación de los materiales en los países de fabricación o las denominadas normas DIN 7926 sobre seguridad, pruebas y notas explicativas para equipos de áreas de juego para niños.

Además debe procederse periódicamente a la reposición de piezas rotas o desaparecidas y a efectuar revisiones para controlar cualquier incidencia en materia de seguridad de los juegos infantiles.

En ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los menores en las áreas recreativas como supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración; a este respecto pueden citarse las Sentencias de 24 y 29 de marzo del Tribunal Supremo o la Sentencia de 20 de mayo de 1998.

En este caso concreto, de la respuesta del Ayuntamiento se desprendería la existencia de deficiencias que podrían suponer riesgo para la

integridad de los menores, insistiendo los reclamantes en que podía producirse algún accidente derivado del mal estado de conservación de los elementos de juego.

Por lo demás, la escasez de recursos económicos no eximía al Ayuntamiento de la obligación de mantener estas áreas en condiciones adecuadas de seguridad e higiene. Además podía solicitar de la Diputación Provincial la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que, según el art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, este organismo presta a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

Estas consideraciones dieron lugar a la adopción de la resolución siguiente con fecha 10 de febrero de 2003:

“Que se revisen los elementos instalados en el área de juegos infantiles del municipio, procediéndose a la retirada de los deteriorados y a la subsanación inmediata de las deficiencias que se detecten.

Que se garanticen las condiciones de higiene y limpieza del espacio destinado a ocio infantil”.

El Ayuntamiento de Valleruela de Pedraza no se ha pronunciado sobre la postura adoptada en relación con dicha resolución.

2.2. Contratación administrativa

2.2.1. Modificación del contrato de obras respecto del proyecto aprobado para su ejecución

La cuestión relativa a las modificaciones de los proyectos de obras fue examinada en el expediente **Q/2173/00**, el cual se dirigía a analizar la denuncia sobre las anomalías que se habían cometido por el Ayuntamiento de Quintanadueñas (Burgos) en las obras de pavimentación de una calle del municipio, al no ajustarse las mismas al proyecto que fue aprobado bajo la vigencia de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Durante la tramitación del mismo se suscitó otra cuestión, planteada por los reclamantes a medida que avanzaba la investigación, la posible pérdida de terreno de titularidad dominical que había acrecido a una finca particular, cuya superficie actual era mayor, según indicaban, que la reflejada en la inscripción registral.

Sobre la posible pérdida de dominio público, la Corporación sostenía una tesis contraria a los reclamantes, ya que afirmaba que no solo no se había producido una pérdida de dominio público sino que se había recuperado una franja de terreno.

El Registro de la Propiedad, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, carece de una base física fehaciente, ya que reposa sobre las simples declaraciones de los otorgantes, por lo que la institución

registral no responde de la exactitud de los datos en circunstancias de puro hecho, ni de los datos descriptivos de las fincas.

Es decir, el instituto registral no puede responder de la exactitud de las circunstancias y datos fácticos, ni por consiguiente de los relativos a las fincas, tales como linderos, superficie, cabida... y, partiendo de esa base, no se efectuó un pronunciamiento sobre la titularidad de la porción de terreno discutida.

No ocurrió lo mismo respecto de la cuestión que constituía el principal objeto de la queja, pues en los diferentes informes emitidos por la Corporación se reconocía que se habían realizado pequeñas variaciones para adecuar las obras a la realidad física del terreno y mejorar las soluciones del proyecto, aunque no constaba que se hubiera tramitado el oportuno procedimiento de modificación.

No es extraño que durante la ejecución de la obra se efectúen alteraciones sobre el proyecto, pues el contrato de obra tiene como punto de arranque una previsión técnica y financiera reflejada y plasmada en el correspondiente proyecto.

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 reconocía explícitamente en el art. 60 de la Ley 13/1995, de conformidad con el cual, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de

contratación ostenta la prerrogativa de modificar los contratos administrativos por razones de interés público.

El art. 102.1 de la Ley 13/1995 establecía que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podía introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integraban, siempre que fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.

En el orden formal, la modificación del contrato, resultado de la modificación del proyecto, debería tramitarse en un expediente incoado al efecto. La tramitación de este expediente podía ser urgente o excepcional.

La tramitación urgente, en este caso la vía ordinaria, exigía (art. 145.3 Ley 13/1995) 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 pudieran determinar, si no se habían resuelto, la imposibilidad de continuar dicha ejecución, el art. 146.4 de la Ley 13/1995 permitía la tramitación del expediente por la vía excepcional, que no exigía 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 debía ser objeto asimismo de la correspondiente formalización en los términos previstos en el art. 55 Ley 13/1995 (art. 102.2 de este texto legal).

Estas consideraciones sirvieron de base a la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Quintanadueñas, en la que se señalaba que, a juicio de esta institución, las modificaciones que se habían efectuado, aunque según el informe municipal no fueran sustanciales y no hubieran afectado al presupuesto, debían haber quedado plasmadas documentalmente en el correspondiente expediente administrativo.

Dicha resolución fue aceptada con fecha 7 de mayo de 2002.

2.2.2. Realización de tareas a cargo de la entidad por el presidente de una Junta Vecinal

El presentador de la queja **Q/565/02** planteaba sus dudas sobre la legalidad de la actuación del Presidente de la Junta Vecinal de Matamala de Almazán (Soria) respecto de la realización de labores de cloración del agua y mantenimiento del reloj de la casa consistorial, a cambio de una compensación económica con cargo a los presupuestos de la entidad.

La respuesta remitida a esta institución reconocía que llevaba a cabo aquellas tareas bajo una gratificación y, aunque no hacía referencia a su importe, no podía obviarse que se trataba de una contraprestación económica por las labores citadas de las que se encargaba.

Aunque en este caso no se hubiera formalizado un contrato, la situación creada podía asimilarse al mismo, puesto que la existencia de la prestación de servicios no se discutía, como tampoco la retribución de los mismos, lo cual conducía al examen del régimen de incompatibilidades en la contratación administrativa.

Las disposiciones en las que se pueden fundamentar situaciones de incompatibilidad de los miembros de las entidades locales son las recogidas en la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, a la que expresamente se remite el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio.

El art. 20 del RDLeg 2/2000 considera incompatibles para contratar con la administración a los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, entre los que se encuentra el de Alcalde Pedáneo.

En efecto, el art. 199 de la LOREG establece que el régimen electoral de los órganos de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las leyes de las comunidades autónomas que las reconozcan y, en su defecto, el previsto en esta ley.

El art. 58 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de manera coincidente con el art. 199.2 de la LOREG, establece que los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local menor, se trata por tanto de un cargo electo.

Por otra parte, había que tener en cuenta que la LOREG consagra una serie de incompatibilidades y prohibiciones para contratar, que recoge su art. 178.2 d), declarando incompatible la condición de concejal con la de contratista de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la corporación municipal.

La Junta Electoral Central, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y la propia jurisprudencia han hecho una interpretación especialmente restrictiva del precepto, limitándola a los supuestos en que la corporación financia el contrato.

Esta institución consideró que al referirse estas reglas sobre incompatibilidades a los concejales, las mismas pueden extenderse a los miembros de las Juntas Vecinales.

Por esta razón no se podía reunir en una misma persona la condición de Alcalde Pedáneo y receptor de una retribución económica por la realización de este tipo de servicios, en la medida en que era la propia entidad local la que los financiaba.

De ahí que se considerara recomendable que se valorara la posibilidad de contratar la gestión de los servicios de cloración del agua y mantenimiento del reloj de la casa consistorial, teniendo en cuenta las normas expuestas que rigen la contratación administrativa.

Después de efectuar dicha resolución no se recibió respuesta de la Administración afectada manifestando la postura adoptada en relación con la misma.

2.2.3. Peculiaridades de los contratos menores

El promotor del expediente **Q/703/02** indicaba que la contratación de las obras realizadas por el Ayuntamiento de Cebreros (Ávila) se adjudicaba siempre a la misma empresa, desconociéndose el procedimiento de selección utilizado, concretamente, en las obras de pintado de la casa consistorial.

En el informe procedente del Ayuntamiento de Cebreros se indicaba que *“el procedimiento seguido para la contratación de las obras, dado su importe, inferior a 30.050,61 €, ha sido conforme a lo establecido en el art. 56 y 121 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio”*.

Los denominados contratos menores se definen en atención a su cuantía y su regulación posterior excepciona algunas reglas generales aplicables al resto de los contratos, que no pueden definirse como menores, para simplificar el procedimiento de contratación. Esa cuantía permite relacionar, por otro lado, los contratos menores con la utilización del procedimiento negociado sin publicidad.

Aún así, con carácter general, la administración no puede elegir libremente al contratista, sino que debe buscar siempre la mejor oferta en términos económicos o globales. Por un lado, la administración en todas

sus actuaciones debe perseguir la consecución de los intereses generales con objetividad y, por otro, porque, en relación con las personas que optan a celebrar un contrato con la administración rigen los principios de igualdad jurídica y de libre competencia del mercado, evitando así discriminaciones de cualquier tipo entre los posibles adjudicatarios de un contrato con la administración.

Por lo expuesto, se estimó conveniente señalar al Ayuntamiento de Cebreros que tuviera en cuenta la necesidad de petición de tres ofertas en la fase de selección del contratista y de actuación de la mesa de contratación, aún tratándose de contratos menores. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de efectuar la selección de contratista acudiendo al procedimiento abierto y el restringido, en aras a una mayor transparencia en la actuación administrativa.

A la fecha de cierre de este informe dicha resolución se hallaba pendiente de respuesta.

2.3. Quejas presentadas por miembros de las corporaciones locales

Durante el pasado año se continuaron recibiendo quejas formuladas por concejales de corporaciones locales de Castilla y León en las que los Alcaldes les negaban o dificultaban el acceso a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones propias de concejal, así como otras quejas en las que el derecho de participación en los asuntos públicos por los

concejales se vulneraba al no convocarse las sesiones de los órganos colegiados del Ayuntamiento, lo que les privaba de participar, en definitiva, en los asuntos municipales.

2.3.1. Incumplimiento del régimen de periodicidad de sesiones ordinarias del pleno por falta de asuntos a tratar

El firmante de la queja **Q/284/02** denunciaba la ausencia de convocatoria del pleno ordinario de la Diputación Provincial de Palencia correspondiente al mes de enero de 2002.

Recibido el informe que se solicitó al organismo provincial, se comprobó la realidad del hecho denunciado, a la vez que se tuvo conocimiento de las razones que habían justificado la toma de esta decisión del modo siguiente:

“El Pleno ordinario del mes de diciembre se celebró el día 19 produciéndose a continuación una minoración de la actividad administrativa, como consecuencia de las festividades de la navidad, de modo que no se presentaron en la Secretaría general asuntos cuya competencia correspondiera al Pleno de la Corporación.

Por la Secretaría general se extendió diligencia acreditativa de dicha circunstancia, sin perjuicio de lo cual pudo haberse convocado únicamente para aprobar el acta de la sesión anterior y

los ruegos y preguntas o actividades de control de los grupos de oposición.

Cada sesión que celebra el pleno de la Diputación Provincial supone un gasto de 2991.61 € que comprende las indemnizaciones por asistencia y por desplazamientos de los Corporativos.

Teniendo en cuenta la delicada situación económica de esta Diputación no parece que sea una buena forma de gestionar los intereses provinciales el convocar una sesión con tal escaso contenido y que supone una importante carga para el erario de esta Administración.

Todo ello ha inducido a esta Presidencia a omitir la convocatoria de la sesión indicada, lo que no perturba la posibilidad de los grupos de oposición de ejercer su control de la gestión del equipo de Gobierno a través de los distintos procedimientos que articula la normativa de régimen local”.

Frente a ello no podía obviarse, y así se indicaba en la resolución remitida a la Diputación Provincial de Palencia, que la celebración de las sesiones ordinarias es obligatoria, como mínimo con una periodicidad mensual, 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 de Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el

que se aprobó el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, en fin, el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada mes en las diputaciones provinciales, 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 Presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la corporación.

De la dicción de estos preceptos se infiere con claridad que el Presidente está obligado a convocar sesión ordinaria del pleno dentro del plazo fijado previamente.

La obligatoriedad de la convocatoria sirve a la doble finalidad de asegurar el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE) y, al mismo tiempo, garantiza el funcionamiento democrático de las entidades locales (art. 140 CE), de modo que la no celebración vulnera el derecho fundamental de los miembros que, en cuanto minoría que representa a un porcentaje de ciudadanos electores, están obligados a participar en el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos.

Como resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 22 de mayo de 1985, 8 de julio de 1986, 5 de octubre y 23 de diciembre de 1987 y 5 de febrero de 1988), el art. 23.2 de la Constitución,

que consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, comprende, sin duda, el derecho a desempeñar los cargos públicos de acuerdo con lo previsto por las leyes, que regularán el ejercicio de tales cargos en condiciones adecuadas y proporcionadas a la función representativa que en cada caso se desempeñe.

La obligatoriedad de la celebración de las sesiones ordinarias, en la forma que determinan las normas legales que ya han sido citadas, refleja el principio, consustancial al pluralismo democrático, de la participación de los grupos minoritarios en el funcionamiento de las instituciones representativas.

Puesto que la ley establece que las sesiones ordinarias del pleno de las diputaciones se celebrarán mensualmente, la no convocatoria para la fecha preestablecida constituye un incumplimiento de la función atribuida al Presidente en el art. 34.1.c) de la Ley 7/1985 en relación con el art. 46.2.a) que, como se ha expuesto, incide en la vulneración del derecho fundamental de los miembros de la corporación a participar en los asuntos públicos.

Se trata, por tanto, de una competencia estrictamente reglada del Presidente que la ley dispone en forma clara y terminante, sin que, por ello, admita valoraciones del propio Presidente o del pleno respecto a la procedencia o improcedencia de su celebración.

La jurisprudencia ha mantenido esta postura, declarando que las sesiones ordinarias han de celebrarse con la periodicidad establecida, no

bastando para su no convocatoria la falta de asuntos a tratar. (STS 5 de junio de 1989).

Aunque el orden del día solo contenga la aprobación del acta anterior y ruegos y preguntas, debe convocarse la sesión, pues las instituciones representativas han sido creadas para funcionar.

De conformidad con el art. 62 del ROF, el Presidente dará cuenta sucinta en cada sesión ordinaria del Pleno de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria para que los diputados conozcan el desarrollo de la Administración provincial a los efectos de control y fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno.

Por estos motivos se consideró oportuno resolver que en lo sucesivo se convocaran las sesiones ordinarias del Pleno de la Diputación Provincial de Palencia con la periodicidad legal establecida.

La contestación posterior de la Diputación Provincial se limitaba a acusar recibo de la resolución, sin recoger ningún pronunciamiento sobre la aceptación o rechazo de la misma, por lo que con la finalidad de poder concretar en este informe anual su postura frente a la resolución, se rogaba que comunicase su decisión al respecto.

En respuesta a este requerimiento la Diputación Provincial de Palencia se manifestaba en los siguientes términos:

«Dando contestación a su escrito de 11 de los corrientes, relativo a la queja Q/284/02, se hace constar que con fecha 17 de abril,

registrada de salida el 19 del mismo mes con el número 2237, se remitió acuse de recibo a la resolución de 11 de abril último.

No obstante, ante la insistencia en que se comuniqué su aceptación o rechazo de la resolución formulada, analizando su contenido se observa lo siguiente:

1º. El art. 19.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, dispone que en 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.

2º. No parece tener el carácter de advertencia, recomendación, sugerencia o recordatorio el contenido del párrafo final de la resolución aludida, donde se dispone que “he considerado oportuno resolver que en lo sucesivo se convoquen las sesiones ordinarias del Pleno de la Diputación con la periodicidad legal establecida”.

Sus términos más bien parecen una extralimitación de las facultades que las aludidas normas han otorgado al Procurador del Común, pues no es fácil conciliar el término ‘resolver’ (cuyo

significado tiene que ver con ‘disponer’ u ‘ordenar’) con advertir, recomendar, sugerir o recordar.

3º. No debe olvidarse que, con carácter general, quien resuelve convocar las sesiones de las Corporaciones Locales es su respectivo Presidente (arts. 21.1.c y 34.1.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) y que la ausencia de convocatoria de las sesiones ordinarias que legalmente sean procedentes sólo puede ser imperativamente corregida por una resolución judicial y no de cualquier otra instancia.

Por tanto, en el sentido anteriormente expuesto, se rechaza la resolución de esa institución que resolvió la queja precedentemente indicada».

El expediente se archivó tras haber sido rechazada la resolución recaída en el mismo, hecho que fue comunicado tanto al promotor del mismo como al organismo provincial, indicando a éste último que el término “resolución”, empleado en la que le había sido dirigida, se había utilizado como género comprensivo de las cuatro categorías mencionadas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, a la vez que se señalaba la posibilidad de incluir en el informe anual las actuaciones desarrolladas con motivo de esta reclamación, al igual que en todas las tramitadas por el Procurador del Común.

Esta comunicación provocó una reacción de la Diputación Provincial de Palencia que remitió un nuevo escrito que a continuación se transcribe:

«1º. Da la impresión de no haberse comprendido el contenido del escrito de esta Presidencia, de fecha 24 de junio último, donde se rechazaba la resolución de esa institución, en cuanto resolvía (valga la redundancia) que en lo sucesivo se convoquen las sesiones ordinarias del Pleno de la Diputación con la periodicidad legal establecida, entendiendo por ‘resolver’ lo que se considera comúnmente que significa ese vocablo: ‘disponer’, u ‘ordenar’.

Quiere ello decir que esta Presidencia entendía que esa institución se excedía de las facultades que le otorga el art. 19.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, y por ello no se aceptaba su resolución.

2º. Si el lenguaje de esta institución, como se indica en el escrito antes referido, resulta que ‘resolver’ significa tanto como ‘advertir’, ‘recomendar’, ‘sugerir’ o ‘recordar’ y, en definitiva, lo que hace es advertir, recomendar, sugerir o recordar que las sesiones ordinarias de los plenos deben convocarse con la periodicidad legal establecida, nada hay que oponer a esos términos, tanto porque concuerdan con la legalidad vigente, como porque esta Presidencia siempre está presta a admitir cuantas

advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorios se le formulen, en éste o en cualquier otro ámbito.

3º. El recordatorio que en su escrito se hace de que “de conformidad con el art. 31.1.b) de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la ley 11/2001, de 22 de noviembre, el Procurador del Común presentará anualmente en las Cortes un informe de sus actuaciones en el que deberá hacer constar necesariamente las quejas ya investigadas con el resultado obtenido, ha de calificarse de superfluo, pues esta Presidencia, como se patentiza en su escrito de 24 de junio último, conoce perfectamente la normativa por la que se rige esa institución».

Pese a que el expediente se hallaba archivado, se envió a la Diputación Provincial de Palencia un último escrito, en el que se aclaraba nuevamente el empleo del término resolución de forma genérica, del mismo modo que se utiliza también por la Ley 2/1994 en los arts. 12.4 y 19.

También en el expediente **Q/1873/01** se planteaba la posible falta de convocatoria de los plenos ordinarios, en este caso del Ayuntamiento de Respenda de la Peña (Palencia), los cuales se eludían, según la reclamación, convocando en fechas próximas plenos extraordinarios sin permitir en ellos ruegos y preguntas.

De la respuesta del Ayuntamiento, que fue recabada por esta institución, se desprendía que al menos en una ocasión la sesión ordinaria no se había celebrado en la fecha preestablecida.

Las razones que habían justificado la toma de esta decisión se exponían del modo siguiente:

«Nunca desde la labor de gestión municipal se ha pretendido que con una convocatoria de un pleno extraordinario se eluda la obligación de incluir el turno de ruegos y preguntas obligatorio que debe estar incluido en el orden del día de las sesiones ordinarias. Este turno de ruegos y preguntas no procede en las sesiones extraordinarias. (...)

Según la sesión ordinaria correspondiente al tercer trimestre del 2001, debía haberse llevado a cabo el día 20-9, pero debido a la caducidad del plazo concedido por la Diputación Provincial para solicitar la inclusión de las Obras en los Planes Provinciales del 2002 (BOP de 20-7-01) se tuvo que realizar una sesión plenaria el 12-9 (finalizaba el plazo el 14-9) con lo que no había asuntos que tratar en este Ayuntamiento de escasa entidad para nada más haberse realizado una sesión proceder a convocar otra al día siguiente o al menos con la antelación de dos días hábiles a la celebración de la misma. (...)

Nunca esta Corporación Municipal ha tenido la intención como parece en la queja presentada, de eludir el turno de ruegos y

preguntas con la no convocatoria de sesiones ordinarias. La realidad municipal de este Ayuntamiento de 261 habitantes requiere que como ha sucedido, ante la caducidad en alguna ocasión de plazos importantes, la celebración de una sesión extraordinaria para tratar ese punto del orden del día, e incidiendo nuevamente en la realidad municipal, llegados al caso de convocar dos sesiones en dos semanas, tenemos en cuenta que sin asuntos que tratar y cobrando su derecho económico de asistencia de los Concejales, da la impresión que únicamente se convoca una sesión para cobrar, ya que parece incomprensible convocar una sesión sin asuntos que tratar en ella.

Esta aclaración por supuesto que no es una justificación para la no celebración de sesiones ordinarias en este Ayuntamiento, sesiones que solamente no se han convocado cuando no ha habido asuntos que tratar en ellas por el motivo que se expone y que, por supuesto, se vendrán convocando como hasta el momento».

También en este caso fue necesario recordar al Ayuntamiento 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 de Régimen Local y art. 78 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

La expresión de periodicidad preestablecida indica que son sesiones ordinarias las que se celebren con este carácter en los días y a la hora previamente fijadas en el acuerdo plenario que estableció su régimen.

El Alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del Pleno dentro del plazo fijado previamente, de modo que su negativa a celebrar sesión ordinaria en la fecha prefijada constituye un incumplimiento de la función atribuida en el art. 21.1.c) de la Ley 7/1985 en relación con el art. 46.2.a) que, como se ha expuesto, incide en la vulneración del derecho fundamental de los miembros de la Corporación a participar en los asuntos públicos.

Se trata, por tanto, de una competencia estrictamente reglada del alcalde, sin que admita valoraciones del propio Alcalde o del Pleno respecto a la procedencia o improcedencia de su celebración.

Como en el caso anterior estas razones motivaron el envío de una resolución al Ayuntamiento de Respenda de la Peña en la que se señalaba que en lo sucesivo se debían convocar y celebrar las sesiones ordinarias del Pleno de esa Corporación con la periodicidad legal preestablecida. Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

2.3.2. Incumplimiento régimen de convocatorias del pleno por ausencia del Secretario de la Corporación

En el caso del expediente **Q/2273/00** la infracción del régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias del pleno del Ayuntamiento de

Quintanilla de Urz (Burgos) obedecía a la ausencia temporal del Secretario del Ayuntamiento.

Según la información facilitada por ese Ayuntamiento:

“Las sesiones ordinarias que no se celebraron en las fechas previamente designadas, pero sí en fechas cercanas a la misma, fueron debidas en una ocasión por la baja por enfermedad del Secretario y en otra por concurrencia con las de otros municipios con la que se comparte el puesto de Secretaría y por razones de oportunidad”.

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.

De ahí que la jurisprudencia haya 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).

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.

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.

Esto no excluye la posibilidad de que en estos supuestos la Corporación acuda a la fórmula del art. 33 del mismo RD 1732/1994, habilitando accidentalmente a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades en que puede encontrarse la administración para dar solución a las comisiones circunstanciales cuando, prácticamente, no existe tiempo material para cumplir con lo preceptuado.

En cuanto a la suficiente capacitación del funcionario que se habilite accidentalmente, estamos ante una cualidad que no está definida, por lo que su apreciación corresponde al órgano competente para su designación, el Alcalde, sin perjuicio de que en estos casos sea conveniente el asesoramiento o parecer del funcionario a sustituir, si es posible consultarle y, aunque la actuación sea discrecional habrá de responder a un criterio razonable, respetándose el principio de jerarquía entre los funcionarios adscritos a la dependencia de que se trate y de acuerdo con las

funciones que tengan asignadas, por lo que es conveniente que en las relaciones de puestos de trabajo se prevean las sustituciones.

Para evitar la concurrencia de la fecha de celebración de sesiones plenarias ordinarias con las de otros municipios a los que asiste el mismo Secretario, se estimó que podían revisarse tales fechas y, en caso de coincidir, modificar el régimen previsto.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Quintanilla de Urz consideraba que, en caso de ausencia del Secretario municipal, debía valorarse la posibilidad de habilitar con carácter accidental a uno de los funcionarios de la Corporación suficientemente capacitado, 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.

Por otro lado, en previsión de que resultaran coincidentes las fechas de celebración de futuras sesiones plenarias ordinarias con las de otros municipios en los que el Secretario prestaba servicios, debían examinarse las mismas, modificando el régimen preestablecido si fuera preciso.

El expediente fue archivado sin haber obtenido una respuesta del Ayuntamiento frente a la resolución, después de haberla reclamado en dos ocasiones con posterioridad a su formulación.

2.3.3. Falta de dictamen previo a la aprobación de la cuenta general por parte de la Comisión Especial de Cuentas

El interesado de la reclamación **Q/1925/01** denunciaba la falta de dictamen de la Comisión Especial de Cuentas previo a la aprobación de la cuenta general del presupuesto correspondiente al año 2000 del Ayuntamiento de La Pola de Gordón (León).

Con el fin de comprobar si efectivamente se había emitido el dictamen, se solicitó del Ayuntamiento que se pronunciase sobre la realidad de la denuncia y enviara, si fuera posible, una copia que acreditara su existencia.

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.

Tampoco podía desconocerse que el art. 82 del ROF prescribe que “en el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión informativa que corresponda”.

Lo cierto es que, según la repuesta procedente del Ayuntamiento de La Pola de Gordón:

«Como trámite previo a la aprobación de la cuenta general del Presupuesto, el día 10 de julio de 2001, se celebró la Comisión especial de cuentas, así consta en el propio acta de la sesión plenaria y en la convocatoria realizada al efecto. En el expediente de aprobación de la cuenta general del año 2000 no existe constancia documental (acta de la citada Comisión)».

Frente a ello se recordaba lo dispuesto por el art. 137 ROF, según el cual, “de cada sesión de las Comisiones informativas se levantará acta en la que consten los extremos a que se refieren los apartados a, b, c, d, g y j del art. 109.1 del presente Reglamento y a la que se acompañarán los dictámenes que hayan sido aprobados y los votos particulares que hayan sido formulados a aquéllos”.

Se planteaba pues la disyuntiva de resolver si tal defecto o vicio tenía entidad suficiente o no para provocar la nulidad del acto impugnado.

La nulidad radical para las deficiencias formales, que el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reserva para los casos en que ha habido una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para la obtención del acto administrativo, no podía aplicarse en este caso, pues lo cierto es que la tramitación del procedimiento se había seguido según manifestaba en su informe.

Según el art. 63 de la misma Ley, para que los defectos de forma determinen la anulabilidad del acto es preciso que éste carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o produzca indefensión.

Ninguna de tales condiciones se observó, pues, no se habían producido deficiencias suficientes como para entender que no hubiera podido alcanzar su fin el acuerdo por el que se había aprobado la cuenta general o que se hubiera ocasionado indefensión alguna a los interesados.

Puesto que había existido una previa intervención de la Comisión – aunque no recogida documentalmente- y una posterior posibilidad de examen en pleno, no podía afirmarse que se hubiera privado de la capacidad de participación y control que la intervención de la Comisión persigue, luego el vicio que se ponía de manifiesto podía calificarse como una irregularidad no invalidante.

Si bien la falta de constancia en el expediente que se desprendía del informe no equivalía a la acreditación de su incumplimiento, no obstante se estimó conveniente recordar al Ayuntamiento que tuviera en cuenta la necesidad de extender acta de las sesiones que celebre la Comisión especial de cuentas, acompañando los dictámenes aprobados y los votos particulares, en caso de que se produjeran.

Por lo expuesto se dirigió al Ayuntamiento de La Pola de Gordón la resolución siguiente:

“Que en el futuro se levante acta de las sesiones que celebren las Comisiones Informativas en los términos exigidos por el art. 137 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.”

Dicha resolución, a la fecha de cierre de este informe, se encontraba pendiente de obtener respuesta.

2.3.4. Acceso a información y documentación municipal

2.3.4.1. Negativa a facilitar copias de documentos

El expediente **Q/1931/01** se iniciaba a partir de la reclamación presentada por un concejal del Ayuntamiento de Valderas (León) sobre la negativa del Alcalde a facilitarle una copia de cierta documentación que había solicitado por escrito, concretamente los informes que formaban parte del expediente de autorización de tres antenas de telefonía móvil:

informe de la Comisión de Actividades Clasificadas, Comisión de Patrimonio, y del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social.

Recabado el informe municipal al respecto, en él se indicaba que la documentación estaba a disposición del concejal, siendo ajeno a la Corporación el motivo por el cual no se había acudido a consultar el expediente, consistente al parecer en la imposibilidad del concejal de acudir en horario de Secretaría por razones de trabajo.

Una vez analizados los motivos que exponía el Ayuntamiento en su informe, se consideró oportuno realizar las siguientes consideraciones:

El art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 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. El art. 15, por su parte, establece los supuestos en los que el acceso a la información no precisa de autorización.

Conforme a reiterada jurisprudencia, el derecho a la información ampara a las peticiones que están debidamente concretadas y de cuyo contenido no se advierte que puedan constituir un uso abusivo del derecho.

La cuestión se centraba en determinar si el derecho de información de los concejales incluía o no el derecho a obtener fotocopias y si, transcurrido el plazo de cinco días, podía entenderse concedido por silencio positivo.

En ocasiones, la jurisprudencia más antigua, entendió que la referencia genérica a facilitar información, puede y debe comprender la expedición de copias o fotocopias, sin embargo la postura contraria se mantiene en las sentencias más recientes (19 julio 1989, 5 mayo 1995 y 21 abril 1997), en las que se entiende que el derecho de información derivado del art. 23.2 de la Constitución no incluye, como contenido propio del derecho fundamental, el derecho a la obtención de fotocopias.

El derecho a la obtención de copias por los miembros de la Corporación no se establece en términos de generalidad, pues el apartado 1, a) del art. 16 del ROF, inciso final, dispone que el libramiento de copias se limitará a los casos citados 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.

En definitiva, el derecho a obtener copias no está incluido en el derecho a la información de los concejales -aunque puede concederse o autorizarse por el Presidente de la Corporación- y, en cuanto a la obtención por silencio positivo del acceso a información, la jurisprudencia ha declarado que no alcanza a que se les faciliten las copias de los documentos solicitados, sino a su consulta (STS 5-5-97), pero la falta de una resolución dentro de este plazo podría generar alguna confusión sobre la obtención del derecho por efecto del silencio.

En este caso, no constaba que se hubiera dictado resolución de la Alcaldía en el plazo de cinco días, con lo cual pudo haberse producido esa confusión sobre las facultades amparadas por silencio positivo, por ello se estimaba conveniente que en ocasiones futuras se resolviera dentro de este plazo, evitando así este tipo de problemas.

Dentro de la complejidad de este tema, la emisión de copias puede autorizarse por el Alcalde y, teniendo ello en cuenta, podía 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 consideraba 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.

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.

Por las razones expuestas se consideró conveniente trasladar al Ayuntamiento de Valderas la resolución siguiente:

«-Que en el futuro se proceda a dictar acto expreso en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de las solicitudes, concediendo o denegando las peticiones de acceso a las informaciones realizadas por los miembros de la Corporación.

- Que se valore la posibilidad de autorizar la obtención de fotocopias por los concejales cuando se trate, no de peticiones indiscriminadas, sino de documentos concretos que formen parte de expedientes municipales, como en el supuesto actual».

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

2.3.4.2. Negativa a facilitar información y ausencia de celebración de sesiones ordinarias del pleno

En el expediente **Q/21/01** promovido por un representante de un grupo municipal en el Ayuntamiento de Villagarcía de Campos se denunciaban dos cuestiones: la negativa a facilitar el acceso a la información solicitada por miembros de esa Corporación en diversos escritos y la ausencia de convocatoria y celebración de sesiones ordinarias del pleno de la Corporación con la periodicidad establecida en el acuerdo adoptado en la sesión plenaria de julio de 1999.

Respecto al acceso a la información solicitada por miembros de la Corporación de Villagarcía de Campos, indicaba el informe municipal:

«Los escritos de solicitud de información presentados por los concejales de esta Corporación han sido atendidos, en la medida de lo posible, por parte de este Ayuntamiento, habiéndose mostrado en las dependencias municipales determinada documentación a los miembros solicitantes a quienes, en diversas ocasiones, se les ha facilitado copia de los documentos requeridos».

Contrariamente a lo informado, los reclamantes manifestaban que no se había dado efectivo cumplimiento al derecho de información reclamado en alguno de los escritos a los que se refería la reclamación.

En la resolución que le fue dirigida por esta institución, después de recordar los preceptos que regulan el derecho de los miembros de las corporaciones locales a obtener la información necesaria para el desempeño de sus cargos, se indicaba que el ejercicio de este derecho se supedita, exclusivamente, a que los antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, poniendo de relieve tres aspectos subrayados por la jurisprudencia:

- La solicitud de autorización para tener acceso directo a la información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, cuentas, etc.) no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder una práctica paralización o entorpecimiento de la Administración ordinaria municipal si los peticionarios lo único que solicitan es el “acceso directo” a una información que no, necesariamente, ha de serles facilitada en bloque -lo que sí podría producir, en su caso, un efecto paralizante- sino que puede serles ofrecida paulatina y progresivamente. (STTS de 8-11-1988), pero, en cualquier caso no puede dejar de facilitarse.

- El derecho a la información ampara a las peticiones que, aunque genéricas, están debidamente concretadas y de su mero contenido no se advierte que puedan constituir un uso abusivo del derecho, como se aduce y como sería necesario, conforme a reiterada jurisprudencia, para poder negar

el derecho a la información que los concejales para el ejercicio de su función tienen reconocido por la Ley.

- El alcalde puede ordenar, dentro de sus competencias, que la información se suministre de modo que no suponga una obstrucción al funcionamiento de la entidad -y sin que las facultades de los representantes de los ciudadanos supongan una confusión con las competencias del Tribunal de Cuentas, cuya actividad puede ser precisamente promovida por aquellos-.

Respecto de la ausencia de convocatoria y celebración de sesiones ordinarias del pleno de la Corporación con la periodicidad debida, la respuesta del Ayuntamiento de Villagarcía de Campos se producía en los siguientes términos:

«Se han celebrado todas ellas en las fechas previstas a excepción de la del 30 de septiembre de 1999 y 28 de septiembre de 2000, haciéndose constar al respecto lo siguiente:

La sesión ordinaria correspondiente al 30 de septiembre de 1999 no se celebró en referida fecha pero se celebró posteriormente una sesión con referido carácter de ordinaria con fecha 14 de octubre de 1999.

Si bien es cierto que la sesión correspondiente al 28 de septiembre de 2000 no se celebró, se ha de hacer constar que en fechas próximas a éste se celebraron las tres siguientes sesiones

extraordinarias: 3 de agosto de 2000, 4 de septiembre de 2000 y 8 de septiembre de 2000».

Frente a ello se indicaba por esta institución que la celebración de una sesión extraordinaria –con inclusión del turno de ruegos y preguntas-, no equivale, en ningún caso, a la ordinaria preceptiva que debería haberse convocado, pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podían entenderse lesionados.

Así, por ejemplo, en cada sesión ordinaria del pleno, de conformidad con el art. 42 ROF, el Alcalde da cuenta sucinta a la Corporación de las resoluciones que hubiese adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria, para que los concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno o la posibilidad de presentar mociones de acuerdo con el art. 91.4 ROF –someter a la consideración del pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas-.

Además, en las sesiones ordinarias se pueden adoptar acuerdos sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, previa declaración de urgencia, mientras que de conformidad con el art. 83 ROF serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no incluidos en su convocatoria. En las sesiones extraordinarias, si son urgentes, no rige el art. 46.2.b) LBRL de conformidad con el cual las

sesiones plenarias han de convocarse al menos con dos días hábiles de antelación.

La jurisprudencia tiene declarado que la no convocatoria o no celebración de las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas, vulnera el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución de participación en los asuntos públicos (entre otras, Sentencias de 5-6-1987, 8 y 9-6-1988 y 18-2-1991), diciéndose en alguna sentencia, frente a la tesis de la apelada de “la imposibilidad material de convocar dicha sesión ordinaria fuera de la fecha prefijada y ya periclitada”, que la necesidad de restablecer la situación jurídica perturbada, obliga y así lo ordena a convocar de inmediato la sesión con carácter de ordinaria.

Una vez que se comprobó que la dificultad en la celebración de la sesión plenaria correspondiente al mes de septiembre era recurrente, por coincidir la fecha establecida con las fiestas locales, parecía aconsejable introducir una cierta flexibilidad en el acuerdo de fijación de sesiones, a fin de que, en casos excepcionales, el Alcalde pudiera anticipar o retrasar la convocatoria de las sesiones ordinarias, con los requisitos que la Corporación deseara introducir para evitar el abuso que pudiera hacerse de tal facultad. De lo contrario un inadecuado uso de la misma, podía incidir en el derecho fundamental antes aludido y en el principio de seguridad jurídica para todos aquellos que tuvieran algún interés en los acuerdos que pudiera adoptar el Pleno.

Estas razones llevaron a la formulación al Ayuntamiento de la resolución 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 obrantes en las dependencias municipales y que afecten al ámbito de competencias locales, de acuerdo con las normas de régimen local expuestas.

- Que se valore la posibilidad de introducir en el régimen de sesiones preestablecido cierta flexibilidad en el acuerdo de fijación de sesiones, a fin de que, en casos excepcionales, el Alcalde pueda anticipar o retrasar la convocatoria de las sesiones ordinarias, con los requisitos necesarios para evitar el uso incorrecto que, en su caso, pudiera hacerse de tal facultad».

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Villagarcía de Campos.

2.3.4.3. Denegación de consulta de determinada documentación de carácter contable

Otro asunto que afectaba al derecho a la información de los concejales fue el abordado en el expediente **Q/941/01**, en el cual un grupo político minoritario en el Ayuntamiento de Villamontán de la Valduerna denunciaba la reiteración con la que, o bien no se respondía a las

solicitudes de acceso a información y documentación municipal que solicitaban sus miembros, o bien se denegaban las mismas.

En el informe recabado del Ayuntamiento por esta institución se comprobó que la resolución denegatoria del acceso a la documentación solicitada por los corporativos se fundaba en razones diferentes dependiendo de los documentos cuya consulta se había pedido, por lo que fue preciso distinguir:

1º. En lo referente a facturas del periodo 1995 a 3 de julio de 2000, según la respuesta municipal:

«Los solicitantes no eran concejales de la Corporación y por lo tanto no pueden alegar lo establecido en el art. 77.1 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, además de que su petición es excesivamente genérica pudiendo entorpecer los servicios administrativos del Ayuntamiento y todo ello claro está que las mencionadas facturas fueron fiscalizadas por los concejales correspondientes en su momento, así como por la Comisión de Cuentas».

Frente a ello se indicaba, en la resolución que se dirigió por esta institución, que la solicitud de autorización para tener acceso directo a la información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, cuentas, etc) no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder 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 supongan obstrucción al funcionamiento de la entidad. (STS 9-4-1987).

En un caso similar el Tribunal Supremo, en sentencia de 18-10-1995, desestima las razones que la Corporación aduce para justificar lo que considera como un uso abusivo del derecho a la información y, que concreta en síntesis, en que los documentos se referían a la anterior Corporación y que fueron debidamente aprobados por los respectivos Plenos.

Entiende el Tribunal Supremo que estos argumentos no muestran el uso abusivo, pues el derecho a la información no es sólo para actos futuros, ni para las actuaciones no aprobadas por el Pleno y, el hecho de que fuesen actuaciones realizadas por una Corporación anterior, en principio justifica aún más la petición de los recurrentes que iba, al parecer, dirigida a conocer actuaciones y situaciones de las que no habían tenido conocimiento.

2º. En relación con las facturas correspondientes al periodo de 3 de julio de 1999 a la fecha de presentación del recurso en cuestión (17-11-00):

“Ya habían sido examinadas por los miembros del grupo socialista como consta en diligencia firmada por los mismos ante la secretaria de la Corporación”.

La actividad de un corporativo en el Ayuntamiento debe desarrollarse con el debido conocimiento, teniendo en cuenta la finalidad que se pretende, es decir, que esté plenamente informado. De ello se deduce que podría encontrarse justificada una nueva puesta a disposición de la documentación 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).

El concejal, una vez que ha accedido al cargo, participa de una actuación pública, que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos municipales, entre los que cabe destacar el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudios e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para su labor de control como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro. (STS de 7 de mayo de 1996).

3º. Copia de presupuesto desglosado del año 1999, mandamientos de pago con sus correspondientes facturas.

“Con fecha 19 de julio de 2000 se entregó a los miembros del grupo socialista, tres copias del Presupuesto desglosado de ingresos y gastos, referido al ejercicio 1999, así como copia de

expedientes de modificación de créditos e igualmente revisaron los Decretos de la Alcaldía. Para que quedara constancia se levantó diligencia que firmaron en conformidad los miembros de dicho grupo”.

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.

Lo cierto es que 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, disponen 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 el contrario, que los concejales no tuvieran derecho a ello, cuando tienen reconocido un derecho especial de información, entre otros art. 77 de la Ley de Bases sobre el Régimen Local, en los asuntos en que están interesados y, ello, no para defender sus propios intereses y sí para la defensa de los intereses generales de los ciudadanos. (STS 27-12-1994).

4º. Escrito en el que se pide la relación de nóminas del alcalde y los pagos ordenados.

“En la contestación a su solicitud se le reitera, que en la documentación obrante en el Ayuntamiento, consta debidamente acreditado, que desde que tomaron posesión de sus cargos vienen los interesados solicitando de forma casi ininterrumpida se les facilite copia de ciertos documentos entre los que se encuentran los ahora solicitados. Por otra parte todos los pagos del alcalde y concejales están recogidos en el presupuesto municipal, como en todos los ejercicios”.

Debe reiterarse que 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.

El concejal tiene derecho al examen y consulta de todas las nóminas, que en definitiva no son sino aplicación presupuestaria, y de los acuerdos adoptados por los órganos municipales.

El derecho a obtener copias o fotocopias puede limitarse a nóminas concretas justificando el motivo, pues aunque a nadie le agrada que se divulgue la cuantía de su sueldo y los conceptos del mismo, no creemos que ello afecte a su derecho a la intimidad, especialmente si se justifica la finalidad y cumple con su obligación de discreción. No debe olvidarse que el régimen legal del derecho de acceso a la información se completa con el

deber que incumbe al miembro de la corporación de guardar reserva, debiendo, además, evitar la reproducción de la documentación que obtenga.

En definitiva, el derecho a la información, como todos los derechos subjetivos tiene sus limitaciones, pero deben estar debidamente justificadas.

Los motivos alegados en el informe, por las razones expuestas, no constituían ningún impedimento para que, por parte de ese Ayuntamiento, se facilitara a los concejales peticionantes el acceso a la documentación solicitada.

En definitiva, la resolución que se acordó dirigir al Ayuntamiento de Villamontán de la Valduerna, señalaba la conveniencia de garantizar a todos los miembros que integraban la Corporación el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación de acuerdo con los criterios expuestos.

2.3.4.4. Denegación de consulta de expedientes de actividades clasificadas

Otro caso en el que se planteaba la negativa a facilitar la consulta de un expediente a un concejal fue el examinado en la queja **Q/1456/01**, dirigida contra el Ayuntamiento de Prádena.

El promotor del expediente denunciaba la negativa a facilitar el acceso a la información solicitada por escrito sobre las licencias y expedientes de actividades clasificadas tramitados en el término municipal

(publicaciones de exposición al público, notificación a los propietarios colindantes para las alegaciones, informes de los técnicos de la Administración).

El Ayuntamiento de Prádena informó que la respuesta al reclamante se había producido en los siguientes términos:

«Como Ud. bien indica en su escrito mantiene relación administrativa en forma de denuncia formulada con el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. Dentro de la colaboración entre administraciones este Ayuntamiento efectuó contestación a ese Servicio Territorial en su día. Por ello su condición de interesado en el expediente administrativo deberá de tenerlo acreditado ante el órgano instructor correspondiente, que no es en este caso el Ayuntamiento de Prádena».

La razón esgrimida para denegar la solicitud de acceso a la documentación consistía, por tanto, en la existencia de una relación entre el órgano autonómico y el denunciante, concejal que solicitaba la consulta de los archivos municipales, estimando que este último debía dirigir a aquél su solicitud.

Este razonamiento no podía compartirse, no sólo porque la denuncia de una posible infracción no atribuye al denunciante la condición de interesado en el expediente sancionador, ni crea relación jurídica alguna entre el órgano instructor y el denunciante; sino también porque la

documentación cuya consulta pedía el corporativo se refería a asuntos de competencia municipal y que se encontraban en las dependencias municipales.

De conformidad con el art. 3 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas corresponde al Alcalde la concesión de la licencia de actividad, disponiéndose a continuación los sucesivos trámites por los que discurre el expediente administrativo para su otorgamiento, que se llevan a cabo por la Corporación (información pública, notificación a los vecinos inmediatos, etc.) a los que se refería la solicitud de consulta.

Además la licencia de actividad incluso podría ser considerada entre los datos de libre acceso para los concejales, como manifestación del derecho a obtener información de las resoluciones o acuerdos de cualquier órgano municipal, por lo que no precisarían autorización del Alcalde para su consulta, al incluirse entre los casos de acceso directo del concejal a la información.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Prádena se orientaba a conseguir que se facilitara al concejal solicitante la consulta del expediente de actividades clasificadas al que se refería su petición, en el ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación obrantes en las dependencias municipales.

La respuesta posterior del Ayuntamiento ponía de manifiesto que dicho concejal había consultado los expedientes en varias ocasiones, por lo

se consideró que la resolución había sido aceptada, procediendo al archivo del expediente.

2.3.4.5. Negativa a facilitar la consulta de Libro registro y otros documentos

La posible vulneración de los derechos de los concejales a la consulta de los archivos y documentos obrantes en la Corporación local motivó también el envío de una resolución, en este caso dirigida al Ayuntamiento de Maderuelo (Segovia) dentro del expediente **Q/2051/01**.

Sobre el alcance de este derecho se ha pronunciado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo, por lo que en dicha resolución se resumían algunos aspectos recogidos en diversas sentencias que contemplaban casos similares al que constituía el objeto de la queja. Se hizo preciso distinguir según las razones esgrimidas por el Ayuntamiento de Maderuelos en las resoluciones denegatorias del acceso:

1. Solicitud de asuntos judiciales seguidos, estado de los mismos y pagos realizados.

Según el informe municipal se denegaba basándose en lo siguiente:

“La documentación solicitada, fundamentando en que dicha información obra ya en poder del Sr. X, ya que en los respectivos plenos del Ayuntamiento y en su momento se iba dando cuenta de los mismos, teniendo copia de las actas”.

En un caso analizado por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18-10-1995, desestima las razones que la Corporación aduce para justificar lo que estima como un uso abusivo del derecho a la información, entre ellas, la de haber sido debidamente aprobados por los respectivos Plenos. Entiende el Tribunal Supremo el derecho a la información no es sólo para las actuaciones no aprobadas por el Pleno.

2. Solicitud de consulta del Libro Registro de entradas y salidas.

La respuesta recibida señalaba que:

“En igual sentido se resolvió la petición sobre consulta de registros de entrada y salida, al no ser precisa para el desarrollo de su función y no concurrir ninguna de las circunstancias del art. 15 ROF”.

Efectivamente el decreto de Alcaldía resolvía denegar *“el acceso al registro de entradas y salidas fundamentando en que no es algo preciso para el desarrollo de su función como concejal, no ostenta ninguna delegación en esta materia, no se corresponde con asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que forma parte, no se trata de resoluciones o acuerdos adoptados por órganos municipales y no es de libre acceso a los ciudadanos”.*

El Libro Registro constituye un documento, aunque cualificado, igual a los restantes libros y expedientes, por tanto no existe un derecho a examinar indiscriminada y generalmente todos los documentos, libros y

expedientes obrantes en la Secretaría y menos los Libros Registro, donde pueden existir algunos cuyo conocimiento pueda atentar contra el derecho a la intimidad.

La jurisprudencia considera que la petición de unos documentos concretos y determinados referentes a un acuerdo tomado por el Ayuntamiento ha de reputarse precisa para el desarrollo de la función fiscalizadora de los concejales, por lo que recae sobre el Presidente de la Corporación la carga de acreditar que el documento en cuestión es absolutamente ajeno al ejercicio de la función de control político. (STS 28-5-1997).

Por tanto, es cierto que no puede considerarse de libre acceso el Libro Registro para los concejales, pero la razón de la negativa a una exhibición del mismo no debía ser su desvinculación del desarrollo de su función de concejal, sino la indeterminación de la petición; conforme a ello podía ser autorizada la consulta que se ciñera a un asunto determinado, siempre que no afectara al derecho a la intimidad.

El reclamante acompañaba también a su reclamación una copia de otras peticiones que no habían sido atendidas y que en la respuesta municipal se calificaban como: *‘desmesuradas y desbordantes’*.

«Resumiendo los criterios seguidos para facilitar información a los miembros de la Corporación en los siguientes: Se les permite el examen en las dependencias del Ayuntamiento de todos y cada uno de los expedientes que formen parte del orden del día de las

sesiones plenarias y de las Comisiones, se les permite el acceso a la documentación que sea de libre acceso para los ciudadanos y si ostentan delegaciones a la información propia de las mismas; asimismo esta Alcaldía consideraría la petición de acceso a información siempre que se fundamente que es necesario para el desarrollo de su función de concejal y siempre y cuando la petición no sea desmesurada y no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la Secretaría de este Ayuntamiento».

En la resolución emitida por esta institución se recordó al Ayuntamiento de Maderuelo los preceptos que rigen el derecho de acceso y los criterios que, extraídos de la jurisprudencia, sirven para interpretar su alcance y que, a juicio de esta institución, no habían sido correctamente aplicados.

La jurisprudencia ha admitido el ejercicio del derecho de acceso en relación con libros de contabilidad, mandamientos de ingresos y pagos (STS 12-11-1999), actas de sesiones de órganos de gobierno, expedientes de obras (STS 28-5-1997), Padrones fiscales (STS 9-5-1998), licencias urbanísticas solicitadas y concedidas o denegadas (STS 10-3-1997).

Se ha afirmado también que no queda limitado al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno, ni es ajeno al mismo el examen de la documentación que considere precisa para preparar sus intervenciones o procurar que se introduzcan nuevas cuestiones a debate, siendo carga de la Corporación probar que la finalidad

perseguida sea la de obstruir su funcionamiento, elemento objetivo que no se puede considerar suficientemente acreditado porque la documentación que pretenda consultar tenga un cierto volumen (STS 28-5-1997).

La respuesta del Ayuntamiento de Maderuelo insistía en la exposición que había realizado con motivo de la solicitud de información, por lo cual se entendió que rechazaba la resolución que se le había formulado.

2.3.5. Régimen de preguntas formuladas por los concejales durante las sesiones plenarias

El expediente **Q/2062/01** se iniciaba a partir de la denuncia de un miembro de la Corporación de Baltanás sobre la inobservancia del régimen legal relativo al tratamiento de las preguntas formuladas mediante escrito que acompañaba a su reclamación.

En dicho escrito, dirigido al Alcalde, formulaba el portavoz de un grupo municipal una serie de preguntas, al amparo de lo previsto en el art. 97.7 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales ante el pleno Corporativo para su contestación.

Con el fin de comprobar la veracidad de la denuncia se solicitó el envío de una copia del acta de la sesión plenaria subsiguiente celebrada por el pleno municipal.

Después de un primer informe, al que se adjuntaban copias de actas de sesiones de fecha anterior al escrito en el que se formulaban las

preguntas, fue necesario solicitar un nuevo informe mediante el cual se aportó una copia de las dos sesiones siguientes.

Del examen de las mismas resultó que no se había procedido a dar respuesta en el transcurso de la sesión posterior.

Por estas razones, 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».

En virtud de lo expuesto se consideró oportuno dirigir al Ayuntamiento de Baltanás la resolución siguiente:

«Que se proceda a dar respuesta a las preguntas formuladas, mediante escrito de fecha 13-9-01, 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».

El Ayuntamiento contestó a la resolución del Procurador del Común en los términos recogidos a continuación:

«Al amparo del art. 97.7 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales sobre preguntas realizadas al Pleno Corporativo para su contestación, en este Ayuntamiento normalmente las preguntas de forma oral son contestadas en la misma sesión y las de forma escrita, igualmente. A pesar de eso, puntualmente alguna pregunta no se ha contestado por haber sido contestada ya de forma reiterada en otras sesiones y por tanto se entendían resueltas; no obstante las preguntas realizadas han sido contestadas en el mismo pleno y otras quedaron pendientes para una próxima sesión que se celebre».

2.4. Información y participación ciudadana

2.4.1. Falta de respuesta de las solicitudes dirigidas a la administración local

Puede citarse a título de ejemplo el expediente **Q/1777/02**, en el que una asociación lamentaba la falta de respuesta municipal a las dos solicitudes que había dirigido al Ayuntamiento de La Robla (León), una sobre la concesión de un local para actividades y otra sobre una vitrina para exposición de documentación.

Admitida a trámite la queja, el informe municipal permitió comprobar que se había adoptado un acuerdo denegatorio de la solicitud de cesión de local, sin embargo, respecto de la segunda solicitud, la Comisión de gobierno municipal había adoptado un acuerdo por el que se comunicaba a la asociación interesada ‘quedar enterada’ de su petición.

Esta expresión no es extraña en el ámbito local, entendiendo esta institución que el acto que se limita a ‘darse por enterada’ de la petición, puede calificarse como un acto de trámite que tiene por objeto facilitar la decisión en que se concreta posteriormente la actuación administrativa.

Por tanto esa respuesta no evitaba la obligación de dictar un acto por medio del cual la administración resolviera de forma directa la cuestión propuesta, ya que una disposición de ánimo –quedar enterado-, es algo sustancialmente distinto de un acto administrativo.

En este caso se entendió que no se había producido un acto con efectos decisorios, también así lo había interpretado el propio reclamante, quien consideraba al dirigirse a esta institución que la petición no había obtenido respuesta.

Por ello se estimó como adecuado que se dictara un acto resolutorio y se notificara al peticionario, en cumplimiento de los arts. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El Ayuntamiento de La Robla aceptó los términos de la resolución.

2.4.2. Acceso a documentación municipal, expedición de copia

Un vecino del municipio de Paradinas de San Juan (Salamanca) denunciaba en el expediente **Q/11/02** la falta de respuesta expresa a dos escritos, mediante los cuales interesaba la expedición de una copia de la resolución del expediente administrativo iniciado a su instancia, solicitando la condonación de la tasa e impuesto por licencia de construcción de una vivienda unifamiliar.

Iniciadas las actuaciones pertinentes, se constató que no se había facilitado al interesado la información requerida y tampoco se había denegado de manera expresa y motivada.

Esta negativa tácita, a juicio de esta institución, implicaba la vulneración de lo establecido en los arts. 35 a) g) y h) y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en conexión con el art. 18. e), art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 105 de nuestra Constitución.

Efectivamente, constituye un derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, el conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado y obtener copia de los documentos contenidos en ellos.

En definitiva, existe un derecho a ser informado, previa petición razonada, en relación a los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución. Asimismo la denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada (STS de 1-7-1987).

En este caso no se había dictado resolución motivada sobre la negativa a facilitar la copia solicitada, es más, no concurrían en el caso planteado ninguno de los supuestos en los que resultaría factible una negativa o limitación al derecho constitucional en discusión, causando una situación de indefensión al reclamante.

La resolución que se formuló al Ayuntamiento de Paradinas de San Juan indicaba lo siguiente:

«Que por parte de esa Administración se proceda a la expedición de la copia de la resolución interesada.

Que en lo sucesivo se proceda a dar una respuesta expresa y motivada a todas las reclamaciones presentadas por los ciudadanos dentro de los plazos legalmente establecidos conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre».

El Ayuntamiento no respondió a la resolución efectuada.

2.4.3. Consulta de fondos documentales de archivo histórico municipal

En el expediente **Q/1289/02** un ciudadano relataba las dificultades que padecía para llevar a cabo la consulta del archivo histórico del Ayuntamiento de Villarcayo (Burgos), solicitada con fines de investigación y que había sido autorizada en virtud de resolución del alcalde.

Según manifestaba el interesado, las condiciones bajo las que se había autorizado la consulta del archivo -en horario de martes y jueves de 13 a 14.30 horas- suponían, en la práctica, una imposibilidad para efectuar el trabajo de investigación, por lo cual había solicitado por escrito la ampliación de los días y horas de consulta establecidos inicialmente.

Después de la negativa municipal a acceder al cambio propuesto, el solicitante había dirigido un nuevo escrito, con tres peticiones concretas, tratando de subsanar las deficiencias en las que se había basado la decisión municipal denegatoria de la modificación del horario.

Las peticiones se concretaban en las siguientes:

- Jornadas de consulta en días continuados, a ser posible próximos al fin de semana, para poder compatibilizarlas con la jornada laboral.
- El tiempo de consulta que estima necesario era de tres consultas semanales durante al menos cuatro horas por sesión, para poder realizar el trabajo en un tiempo razonable.
- Para la determinación de los días, solicitaba el interesado el trámite de audiencia previo a la resolución de la solicitud, posterior a la propuesta que tuviera a bien realizar el Ayuntamiento.

Después de este último escrito manifestaba el interesado no haber recibido una respuesta municipal, por lo que se requirió del Ayuntamiento de Villarcayo la remisión de un informe aclaratorio de los hechos expuestos, rogando también que indicara su parecer sobre la última propuesta realizada por el solicitante.

En el informe recibido se indicaba el horario establecido en el reglamento aplicable al archivo del Ayuntamiento de Villarcayo para la consulta de fondos documentales, haciendo referencia a la ausencia de alegaciones durante el periodo de exposición pública previo a la aprobación de dicho reglamento.

Frente a ello se hizo notar al Ayuntamiento que el horario establecido en dicha norma no resultaba desconocido para el reclamante, pues precisamente, su petición se dirigía a obtener una ampliación de las

posibilidades de consulta sobre el mismo, cuestión ajena a la inexistencia de alegaciones en el transcurso del procedimiento de aprobación del reglamento, puesto que, aunque así hubiera sido, esta circunstancia no impedía el planteamiento de una cuestión sobre la aplicación de ese reglamento, por lo demás prevista, en su articulado.

El propio reglamento municipal sobre el archivo admitía la posibilidad de ampliar el horario, previa resolución de la alcaldía o concejal en quien delegara, cuando las disponibilidades municipales lo permitieran.

En idéntico sentido se afirmaba en la respuesta municipal lo siguiente:

“Aunque se contemplan unos días determinados y un horario, dependiendo de la disponibilidad del oficial del Ayuntamiento, además encargado del archivo, no se excluye la posibilidad de permitir, durante más tiempo del establecido, la consulta de documentos, y así se hace saber a las personas que acuden con este cometido”.

Atendiendo a esta posibilidad prevista en la norma y teniendo en cuenta, además, que la última propuesta realizada por el reclamante no había obtenido respuesta, sin olvidar la circunstancia del próximo inicio de las obras de rehabilitación del archivo, parecía conveniente que se permitiera la ampliación del horario de consulta solicitado o se habilitara algún mecanismo alternativo que permitiera el desarrollo del trabajo de investigación, sin perjuicio de que existieran razones que pudieran llevar a

adoptar una decisión contraria, que deberían expresarse en dicha resolución.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Villarcayo señalaba la conveniencia de que, previa consulta con el interesado, se procediera a valorar la propuesta efectuada por éste respecto de las peticiones que había formulado por escrito, notificándole la decisión que se adoptara al respecto, resolución que fue rechazada por el Ayuntamiento.

2.5. Funcionamiento de Juntas Vecinales

2.5.1. Irregularidades en la convocatoria de sesiones

El expediente **Q/590/01** se refería a la negativa a convocar a uno de los vocales que formaban parte de la Junta Vecinal de La Cueta de Babia (León), a la totalidad de las sesiones celebradas por la misma.

Requerida información a dicha Junta Vecinal se comprobó que, al menos en una ocasión, este vocal no había sido convocado, pues así se deducía de la respuesta: “... *la única vez que no fue convocado fue a una sesión de urgencia para la financiación de la acometida de agua celebrada el día 13-6-00*”.

Esta actuación resultaba contraria al derecho -y también deber- reconocido en el art. 11 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), de los miembros de las

corporaciones locales a asistir a las sesiones del Pleno y de aquellos otros órganos colegiados de los que formen parte.

También se recordó que, según el art. 61 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el Alcalde Pedáneo ostenta las atribuciones que la legislación establece como propias del Alcalde, eso sí, limitadas al ámbito de la entidad local, dentro de las cuales incluye el art. 21 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la de convocar las sesiones de los órganos municipales.

El régimen de sesiones de las Juntas Vecinales se acomoda a lo dispuesto para la Comisión de Gobierno (art. 143 ROF), normas que a su vez se ajustan a lo establecido para el funcionamiento del Pleno en los arts. 80 y ss y que a continuación se exponen, con algunas modificaciones que no afectan al régimen de notificación de la convocatoria a las sesiones (113 ROF).

Según el art. 80 del RD 2568/1986 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.

El art. 81 RD 2568/1986 dispone que la convocatoria para una sesión da 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, 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.

También se indicaba que, ante la falta de acreditación de la recepción de la notificación por alguno de los miembros de la Junta Vecinal podría suceder que, en caso de impugnación en la vía contencioso-administrativa, se anulara la convocatoria por no haber sido efectuada la notificación, anulación que conllevaría la de la sesión y su celebración en otra fecha.

Por estos motivos se formuló a la Junta Vecinal de La Cueta de Babia con fecha 8 de abril de 2002 la siguiente resolución:

“Que, en lo sucesivo, se notifique la convocatoria de todas las sesiones que celebre la Junta Vecinal a todos los vocales que han de asistir a las mismas, incluidas las extraordinarias y urgentes”.

Esta resolución no obtuvo respuesta alguna por parte de la Junta Vecinal de La Cueta de Babia.

2.5.2. Infracción del régimen de publicidad de sesiones

Los firmantes de la reclamación registrada con la referencia **Q/457/01** acudieron a esta institución ante el reiterado incumplimiento del régimen de publicidad de las sesiones de la Junta Vecinal de Albares de la Ribera (León).

Los mismos reclamantes indicaban que el Alcalde Pedáneo invocaba el art. 143 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, de modo que entendía que las sesiones que celebraba la Junta Vecinal no eran públicas al igual que no lo son las de la Comisión de gobierno del Ayuntamiento.

Es cierto que el art. 143 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 régimen de sesiones de las Juntas Vecinales se acomoda a lo dispuesto para la Comisión de gobierno, normas que a su vez se ajustan a lo establecido para el funcionamiento del Pleno.

Los arts. 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, 88 y 227 del ROF determinan que las sesiones del Pleno serán 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 ostenta 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.

La jurisprudencia ha declarado en alguna ocasión que la publicidad de las sesiones del Pleno ha de considerarse como un requisito esencial para la válida celebración del mismo (STS 21-11-96).

Sin embargo en la respuesta enviada a esta institución a la petición de información cursada, se manifestaba que las sesiones no eran públicas en previsión de que se produjeran altercados graves en su desarrollo, como había ocurrido con anterioridad.

En la resolución que se acordó dirigir a la Junta Vecinal de Albares de la Ribera se señalaba que la razón aducida no podía restringir el régimen de publicidad de las sesiones establecido con carácter general, pues las únicas excepciones establecidas al régimen de publicidad de las sesiones plenarias se refieren al debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18 de la Constitución, que pueden ser secretos cuando así se acuerde por mayoría absoluta (arts. 70.1 LBRL y 88.1 del ROF).

También se recordaba que el Presidente podía proceder a la expulsión de los asistentes que impidieran el normal desarrollo de la sesión, en el momento en que se produjeran tales actuaciones, pero la posibilidad de que llegaran a producirse desórdenes no justificaba la prohibición de asistencia del público a las sesiones, sin perjuicio de la responsabilidad penal de los autores de agresiones y amenazas, cuya determinación correspondía a los órganos jurisdiccionales del orden penal.

La resolución dirigida a la Junta Vecinal de Albares de la Ribera, sobre la conveniencia de que, en el futuro, se observara el régimen de publicidad de las sesiones de la Junta Vecinal se entendió rechazada, pues la respuesta a la misma insistía en señalar lo siguiente:

“Si en alguna ocasión se procedió a cerrar la puerta fue debido a altercados producidos en la sesión por parte del público asistente y ante la imposibilidad de desalojar el local por órdenes de este Presidente para evitar males mayores, puesto que no existen Fuerzas del Orden para desarrollar la sesión con normalidad”.

2.5.3. Acceso a información por un vocal

También los vocales de las juntas vecinales tienen derecho, como representantes de los vecinos, a consultar la documentación de los archivos de la entidad local menor. La vulneración de este derecho era denunciada en el expediente **Q/812/02**, en el que un vocal de la Junta Vecinal de Benamarías exponía la negativa a facilitarle una copia de la documentación que había solicitado.

Aún teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la documentación no comprende en todo caso el derecho a obtener copias, se decidió la admisión a trámite de la reclamación, solicitando informe de la Junta Vecinal.

En la respuesta de Junta Vecinal de Benamarías se indicaba que siempre había tenido a disposición del reclamante todos los documentos oficiales para que puedan ser examinados en la casa del Presidente.

El art. 16 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece las normas que deben regir la consulta de los expedientes, libros y documentación por cualquier miembro de la Corporación.

Con carácter general la consulta de expedientes o antecedentes podrá hacerse directamente en el archivo o en la dependencia en que se encuentren, ya sea mediante entrega del original o de una copia, para su examen en el despacho o salas reservadas a los concejales. En este último caso la entrega ha de hacerse mediante recibo con obligación de devolución en 48 horas o antes, si así lo exige la fase en que se encuentre su tramitación.

Como excepción a esta regla general los libros de actas o de resoluciones deberán ser consultados en el archivo o secretaría general y, los expedientes sometidos a sesión, en el lugar en que se encuentren de manifiesto desde la convocatoria, es decir, en la secretaría de la corporación (art. 46.2.b LRBRL y 26 y 84 ROF).

En ningún caso los expedientes, libros o documentación pueden salir de la casa consistorial o dependencias u oficinas de la entidad; por

tanto, el domicilio del presidente no es el lugar adecuado para consultar los expedientes.

La resolución formulada al presidente de la junta vecinal indicaba la necesidad de tener en cuenta que el ejercicio del derecho de consulta debía llevarse a cabo en las dependencias de la entidad, resolución que no obtuvo respuesta alguna. .

2.5.4. Competencias

En el expediente **Q/1875/01** se denunciaban posibles irregularidades en la realización de obras por parte de una entidad local dependiente del municipio de Respenda de la Peña, en la provincia de Palencia.

En la respuesta municipal enviada a solicitud de esta institución se destacaba que:

«El Ayuntamiento de Respenda de la Peña cuenta en su territorio con siete entidades locales menores. Estas Juntas Vecinales son propietarias de los aprovechamientos existentes en el municipio, pastos, leñas, cotos de caza, ... careciendo el Ayuntamiento de Respenda de la Peña de absolutamente ningún aprovechamiento con el que obtener algún ingreso que no sea la participación en los tributos del Estado, los anticipos del IBI a cuenta de la recaudación efectuada por la Diputación Provincial y los impuestos de carácter obligatorio.»

Debido a la carencia del Ayuntamiento de recursos económicos, todas las Juntas Vecinales han satisfecho siempre económicamente las obras que se realizan, a cambio siempre desde el Ayuntamiento se ha impulsado la tramitación de todos y cuantos expedientes sean necesarios para la eficacia de cualquier gestión, pero entendiendo todas las Juntas Vecinales, excepto una, que el pago de las obras lógicamente siempre ha sido de éstas debido a la falta de medios económicos que posee el Ayuntamiento de Respenda y que aún así desde éste se hace frente a gastos ordinarios como el alumbrado público de todo el municipio, el coste de la báscula municipal».

El tema de las competencias de las entidades locales menores y la financiación de las actuaciones que emprendan llevaba al estudio de los arts. 38 y siguientes del Texto Refundido de 1986 que desarrollan el régimen jurídico de otras entidades locales de ámbito territorial inferior y los arts. 137 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales sobre la dotación de los recursos económicos de dichas entidades, con subordinación expresa a lo que disponga la normativa autonómica correspondiente.

Según el art. 38 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril, las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tienen las siguientes competencias:

- Policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- Limpieza de calles.

- Mera administración y conservación de su patrimonio.
- Ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Por ello, el art. 41.1 de dicho Texto Refundido asigna a la Junta o Asamblea Vecinal atribuciones para:

- La aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones, la censura de cuentas y el reconocimiento de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria.
- La administración y conservación de bienes y derechos propios de la entidad y la regulación del aprovechamiento de bienes comunales.
- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas.
- En general, cuantas atribuciones se asignan por la ley al Ayuntamiento pleno con respecto a la administración del municipio, en el ámbito de la entidad.

Por su parte el art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, señala que estos entes no pueden tener impuestos propios, ni participación en tributos del estado, pero sí en los del municipio a que pertenezcan, aunque sí podrán imponer los que no se exaccionen por el Ayuntamiento con carácter de generalidad, incluso la prestación personal y de transportes.

Por tanto, al lado de las competencias propias de estas entidades que con carácter general les atribuye el art. 38 del Texto Refundido de Régimen Local, se encuentra una competencia residual o subsidiaria que consiste, como se ha dicho, en “la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio” y, atendiendo a esta regulación, cabía entender que la entidad de ámbito territorial inferior al municipio en cuestión, en los casos de las obras a las que se refería la reclamación, era competente para ejecutar las obras.

No obstante lo anterior, la legislación autonómica reguladora de estas entidades es de aplicación preferente a la estatal -art. 45 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local- y, en este sentido, de conformidad con lo establecido en el art. 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Regulación del Régimen Local de Castilla y León, la ejecución de obras y la prestación de servicios antes referida, viene condicionada por la expresa delegación del Ayuntamiento, de modo que, en principio, de no existir dicha delegación expresa, no habría competencia para realizar las obras por las entidades locales menores.

Ahora bien, la disposición transitoria segunda de la Ley autonómica establece que “las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por las Entidades Locales Menores, se considerarán delegadas en éstas” salvo que la junta o asamblea vecinal acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que

dependan, acuerdo a adoptar en el plazo de un año a partir de la vigencia de la Ley (12 de junio de 1998), ordenando, en caso de que no se haya adoptado el acuerdo, al Ayuntamiento afectado suscribir el oportuno convenio en los términos previstos en el art. 69 de la Ley.

Según el mencionado art. 69 de la Ley 1/1998 “cuando las Entidades locales menores realicen obras o presten servicios por delegación del municipio, el coste de unas y otros que no puedan financiarse con precios públicos o tasas y contribuciones especiales será soportado por aquéllas y por los municipios de que dependan en los términos que fije el acuerdo de delegación conforme a los criterios que se establecen en el apartado siguiente”.

A la vista de estas disposiciones, cabía pensar que la Entidad local menor había iniciado las actuaciones con anterioridad a la publicación de la Ley autonómica, para lo que era competente, conforme al citado art. 38 del TRRL, en cuyo caso la delegación había de entenderse concedida *ope legis* (disposición transitoria 2ª) y lo que procedía era formalizar el convenio para evitar los conflictos que pudieran surgir entre Ayuntamiento y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para que estas últimas prestaran los servicios y los regularan como estimaran conveniente.

En cuanto a la afirmación realizada en el informe municipal sobre la falta de recursos municipales para atender todos los servicios en el territorio de las entidades menores dependientes, esta institución señaló que las entidades locales menores gozan de autonomía y personalidad jurídica

propias dentro de un municipio para concertar con el Ayuntamiento los medios financieros dimanantes de la tributación municipal, a consignar en el presupuesto del Ayuntamiento, para la atención de los servicios asumidos por la entidad.

Conforme a lo dispuesto en el art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, los recursos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, serán los que se determinen en las leyes de las respectivas comunidades autónomas, recursos que deberán ser los previstos para el municipio, salvo que no podrán disponer de impuestos ni de participación en tributos del estado.

La Ley de Régimen Local de Castilla y León (de manera similar a lo establecido en el sistema general), al enumerar los recursos de las entidades menores, hace referencia a los siguientes: los ingresos de derecho privado, las tasas y precios públicos y contribuciones especiales que puedan imponer, los ingresos procedentes de operaciones de crédito aunque precisen de la autorización del Ayuntamiento para concertarlas; cualquier otro ingreso de derecho público, como pueden ser las subvenciones y, por último, la participación en los ingresos municipales.

La normativa general, no cuantifica el importe de la participación en impuestos municipales, ni la aportación que deba realizar el municipio, sino que sólo prevé su posibilidad, habrá de estarse sobre el particular a lo que se establezca en los estatutos o a lo que se determine en la legislación autonómica o en el decreto de constitución de la entidad.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, tampoco establece un porcentaje determinado de participación, pero sí proporciona algunos elementos que se tendrán en cuenta para suscribir los convenios, “entre otros extremos”: el nivel de prestación del servicio en relación con la media existente en el resto del término municipal, la población, el esfuerzo fiscal en su conjunto y la disponibilidad respectiva del municipio y la entidad local menor.

El legislador ha trazado un marco de garantías mínimas para el funcionamiento de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, dejando un margen bastante amplio para la adecuación de esas entidades a las peculiaridades de cada caso concreto.

En definitiva, teniendo en cuenta la exposición realizada, se resolvió que por parte del Ayuntamiento de Respenda de la Peña se llevara a cabo la formalización del convenio con las Entidades locales menores dependientes de acuerdo con lo establecido en los arts. 68 y 69 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, resolución que fue expresamente aceptada.

2.6. Otros

En el presente apartado, se ha considerado pertinente dar cuenta del expediente **Q/454/02** dado que, el contenido de la denuncia formulada, permitió a esta Procuraduría analizar una cuestión que se plantea con relativa frecuencia ante esta institución, como es la obligación que tienen

las entidades locales de tramitar, respecto a sus proyectos de obras, los correspondientes procedimientos administrativos.

El motivo de la queja versaba sobre la falta de aprobación, por parte del Ayuntamiento, de proyecto alguno relacionado con la construcción de unas piscinas municipales en su término municipal pese a que se había solicitado la inclusión de la citada obra en los Planes Provinciales de 2000 elaborados por la Diputación Provincial de Ávila.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por parte de la administración municipal un informe en el cual se reconocía la ejecución de una serie de obras relacionadas con la construcción de un complejo recreativo y social financiadas en varias fases por la Diputación Provincial de Ávila y que, al haberse encargado ésta de la elaboración de los proyectos, no se había tramitado expediente alguno por la corporación municipal relacionado con este tema, salvo la petición de las correspondientes subvenciones.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a realizar un análisis sistemático de tres cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupaba. Estas tres cuestiones fueron: 1) el control de la actividades clasificadas, 2) el régimen de usos en el suelo rústico y 3) procedimiento de aprobación de los proyectos cuando las obras las ejecuta la propia administración.

El primero de los análisis se centró en estudiar el ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (en adelante LAC), modificada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales. De entre las conclusiones a las se llegó destacaba respecto al caso que nos ocupa, aquella que señalaba que todas las actividades o instalaciones están sometidas a la LAC; incluso aquellas actividades o instalaciones que no sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes, estando estas últimas simplemente exentas de calificación e informe de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas.

El segundo de los análisis, el régimen de usos en suelo rústico, después de señalar lo dispuesto en los arts. 23, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL), se concluyó, por un lado, señalando la obligación de solicitar autorización de la administración de la comunidad autónoma para aquellos usos comprendidos en la letra g) del punto 2 del citado art. 23 y, por otro, recordando que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado que la ausencia de la autorización de “uso excepcional” es un vicio de nulidad de pleno derecho (a modo de ejemplo SSTs de 03-06-1992 y 23-11-1998).

El tercero de los análisis, el procedimiento de aprobación de los proyectos cuando las obras las ejecuta la propia administración, se centro

en estudiar lo dispuesto 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 (en adelante TRLCAP) en relación con el art. 93 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. Se partió para ello de lo dispuesto en el art. 125 del citado RDLeg que permite, en una serie de supuestos tasados, la ejecución de obras por los propios servicios de la administración. Sentado esto, se analizó lo dispuesto en el art. 153 y en la Disposición final segunda del referido texto normativo para llegar a la conclusión de que, en los supuestos de obras ejecutadas por la propia administración, el proyecto de ejecución que las da cobertura deberá ser aprobado por el órgano competente para la aprobación del gasto.

Conectando el régimen jurídico descrito en los tres puntos analizados con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación remitida por la administración municipal se desprendía la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por la corporación municipal en relación con las obras objeto de denuncia. Así de la documentación obrante en esta institución se desprendía lo siguiente:

- En el año 2001 el Ayuntamiento inició la ejecución de una serie de obras consistentes en la construcción de un denominado “Complejo Recreativo Turístico”.

- En la fecha en la que se comenzaron a ejecutar las citadas obras, el terreno sobre el que se estaban realizando las mismas, estaba clasificado como suelo rústico.

- No constaba que se hubiera tramitado el correspondiente expediente de actividades clasificadas.

- No constaba que se hubiera aprobado por parte de ningún órgano del Ayuntamiento los correspondientes proyectos de ejecución.

Sentado lo anterior, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. El Ayuntamiento había estado ejecutando una serie de obras sin que el proyecto que las da cobertura hubiera sido aprobado. El hecho de que el mismo hubiera sido redactado por los servicios técnicos de la Diputación Provincial y que las obras estuvieran financiadas, en parte, por el Fondo de Cooperación Local no eximía a esa corporación municipal del cumplimiento de lo dispuesto en el art. 153 del TRLCAP.

2. En el momento de iniciarse las mismas, el terreno sobre el que se estaban ejecutando estaba clasificado como suelo rústico. Al tratarse de un “uso excepcional” debería de haberse tramitado el correspondiente procedimiento de autorización a tenor de lo dispuesto en el art. 25 de la LUCYL. El que se estuviera tramitando un expediente de aprobación de las Normas Subsidiarias del municipio (hoy denominadas Normas Urbanísticas Municipales) no solo no eximía del cumplimiento de este trámite, sino que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53 de la LUCYL debería haber provocado

la suspensión de la ejecución de las mismas (el hecho de que la ejecución de los proyectos municipales no requieran licencia urbanística municipal en ningún caso supone que no estén sujetas al régimen establecido en la LUCYL para todos los usos del suelo).

3. Pese a que estábamos ante una actividad clasificada, no se había tramitado el procedimiento establecido en la LAC.

Así las cosas, recordando lo que ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 24.04.2002) se formuló la siguiente resolución:

«Primero. Que se procedan a aprobar los proyectos de ejecución del “Complejo Recreativo Turístico” por el órgano competente del Ayuntamiento para la aprobación del gasto.

Segundo. Que se proceda a tramitar el preceptivo procedimiento para la obtención de la autorización de “usos excepcionales” en suelo rústico, con base en lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero. Que se proceda a tramitar el preceptivo procedimiento para la obtención de la correspondiente licencia de actividad y apertura respecto a la instalación de un “Complejo Recreativo Turístico”, con base en lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Cuarto. Que hasta que se sustancien los mencionados procedimientos se proceda a la paralización de las referidas obras».

3. TRÁFICO

La ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas es una de las competencias municipales sobre cuyo ejercicio se han presentado quejas a lo largo del año 2002. La mayoría de ellas hacen referencia a la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores, distribuyéndose las restantes entre el ejercicio de la potestad de control del cumplimiento de las disposiciones legales y la ordenación de tráfico.

Un año más, el descontento de los conductores de vehículos de motor, que son denunciados por los guardias de los cuerpos de policía local de los ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma, se hace patente a través de las reclamaciones que presentan en esta institución.

El número de quejas cuya tramitación fue iniciada por el Área de Tráfico durante 2002 fue de 47; 22 de las cuales hacen referencia a cuestiones relacionadas con multas de tráfico. Cifras levemente inferiores a las del año 2001 en el que se contabilizaron un total de 62 reclamaciones, de las cuales 26 se circunscribían a multas de tráfico.

Una vez delimitado los aspectos estadísticos, debemos comenzar el presente epígrafe refiriéndonos al principio de competencia que rige en el ámbito que nos ocupa. Así, la competencia de vigilancia, disciplina,

denuncia y sanción en las vías interurbanas y en travesías corresponde ex origen al Ministerio del Interior y, en especial, a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico (art. 6 RDL 339/1990).

Pero en el supuesto de que exista, conforme a la Ley 7/1985, RDL 781/1986 y Ley Orgánica 2/1986, cuerpo de policía local en el respectivo municipio, corresponderá a sus miembros las indicadas facultades de vigilancia, denuncia y sanción. Es importante fijar bien quiénes son los agentes de la autoridad competentes para vigilar y denunciar las infracciones, y quién la autoridad administrativa competente para imponer sanciones, porque de lo contrario se estarán viciando de nulidad absoluta y radical, tanto las denuncias como las sanciones, de conformidad con lo previsto en el art. 62 de la Ley 30/92.

Y ello porque, fruto de la estructura administrativa configurada por nuestro texto constitucional, el principio de competencia debe ser el que rijan, junto con el de coordinación, la relación entre las distintas administraciones públicas.

Procede concluir que la competencia de los cuerpos de policía local, en aquellos municipios que los tengan establecidos, abarcará tanto las vías urbanas, antes referidas, e interurbanas, como las travesías (definidas por el anexo del RDL 339/90 como el tramo de vía interurbana que discurre por suelo urbano). Y ello supondrá que el órgano competente para sancionar será siempre y en todo caso el alcalde de la respectiva corporación local (art. 68.2 RDL 339/90).

3.1. Multas de 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 con objeto de realizar y llevar a efecto las multas impuestas a los ciudadanos han sido objeto de actuaciones por parte de esta Procuraduría a lo largo del ejercicio al que se contrae el presente informe.

Con respecto al ámbito que ahora nos ocupa hay que tener en cuenta, sin embargo, que un cierto número de quejas recibidas hacen referencia a alguna actuación de la Dirección General de Tráfico, dependiente de la administración del estado, excluida, por tanto, de las competencias de esta institución.

Como ejemplos de esta variedad de quejas podemos citar las siguientes: **Q/282/02, Q/363/02, Q/505/02, Q/511/02, Q/569/02, Q/583/02, Q/610/02, Q/611/02, Q/613/02, Q/1170/02, Q/1311/02, Q/1456/02, Q/1471/02, Q/2000/02, Q/2006/02, y Q/2266/02.**

Esta circunstancia motiva que, en estos supuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 36/85, de 6 de noviembre, sobre normas de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, en el art. 4 de la ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, y con arreglo a los criterios de cooperación, coordinación y colaboración entre ambas

Instituciones, las mismas se pongan en conocimiento del Defensor del Pueblo, único competente en el estudio y resolución de los problemas en ellos planteados. En estos casos, una vez trasladadas las reclamaciones a dicho comisionado parlamentario, se procede, consiguientemente, al cierre y archivo de los mismos en esta Procuraduría.

En este tipo de reclamaciones los promoventes, en general, suelen manifestar su disconformidad e impotencia ante lo que consideran una irregularidad, cuando no, arbitrariedad en la tramitación de los expedientes sancionadores cursados por infracciones cometidas en materia de tráfico, mayoritariamente por exceso de velocidad.

Debemos señalar, no obstante a este respecto, que el Defensor del Pueblo, una vez analizadas las resoluciones sancionadoras debatidas así como la resolución de la Dirección General de Tráfico que desestima el recurso que interpone el reclamante, suele constatar que la actuación administrativa en cuestión resulta ajustada a derecho, por lo que al no detectar irregularidad alguna son archivadas, no sin antes informar al presentador de la queja con suficientes razonamientos jurídicos basados en preceptos legales que apoya el actuar discutido.

Efectuada la anterior puntualización, nuestra exposición en el presente informe anual se centra, por ende, en resaltar aquellas reclamaciones planteadas por los ciudadanos contra el proceder de la actuación de la administración municipal en denuncias formuladas por agentes de la policía local por infracción de las normas de tráfico urbano.

Por último, significamos que el grado de colaboración de las autoridades consultadas ha sido satisfactorio en líneas generales, aunque han sido necesarias las reiteraciones de la información solicitada en alguna de las quejas tramitadas.

Sin duda, una de las causas que ha dado lugar a la presentación del mayor número de quejas es la puesta en práctica del procedimiento previsto en el RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la aplicación del procedimiento de notificación mediante la publicación de actos y resoluciones administrativas previstos en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En los expedientes sancionadores 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.

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.

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.

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, a continuación se resaltan las más significativas:

3.1.1. Práctica de notificaciones

Los requisitos legalmente exigidos para la práctica de las notificaciones garantizan que los actos administrativos puedan ser conocidos por los destinatarios, pero también evitan las reticencias de los interesados a darse por notificados de los mismos.

La notificación edictal resulta plenamente legal aunque sigue provocando en los sancionados desagrado y sorpresa, puesto que la mayoría de las notificaciones practicadas de este modo no llegan a conocimiento personal del interesado, quien recibe la primera noticia de la actuación de la agencia ejecutiva encaminada al cobro de la sanción por vía de apremio.

En los expedientes **Q/612/02** y **Q/613/02**, el interesado -conductor de profesión y gerente de una empresa de transportes- denunciaba un posible defecto en la práctica de las notificaciones que le fueron dirigidas en el curso de un expediente sancionador de tráfico. Concretamente, mostraba su disconformidad por el hecho de que dichas notificaciones iban dirigidas al domicilio que consta en el registro de conductores en lugar del de la empresa para la cual prestaba sus servicios.

Examinada toda la documentación obrante en el expediente, esta Procuraduría no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común, por lo que se procedió al archivo de la queja, no sin

antes trasladar al reclamante, a título informativo, las consideraciones que siguen.

La normativa sobre tráfico determina el lugar que debe tenerse en cuenta a efectos de notificaciones y al que la administración debe dirigir las mismas en los expedientes sancionadores que tramite, sin que éste sea el que figura en el padrón de habitantes.

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 78 del RDL 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV) y 11 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, la Administración está obligada a considerar como domicilio del conductor y del titular del vehículo a efectos de notificaciones: el que figure en el registro de conductores e infractores y el que figure en el registro de vehículos, respectivamente.

Por su parte, el escrito de queja que dio lugar al inicio del expediente **Q/1401/02** se formulaba contra la notificación edictal practicada por la administración competente. A este respecto, el reclamante manifestaba haber tenido conocimiento del cobro de la sanción de tráfico por vía de apremio, sin que hasta ese momento hubiera recibido notificación alguna por parte del órgano instructor del expediente, no habiendo podido ejercitar por ello su derecho de defensa.

Según el informe solicitado al Ayuntamiento de Salamanca con motivo de la tramitación de la mentada reclamación, *“...el aviso de Notificación fue depositado en la Oficina de Correos y Telégrafos con fecha 23 de Agosto de 2001 y que según indica el funcionario de correos encargado de la repartición de la correspondencia de la zona, se personó por el domicilio del interesado los días 27 y 29 de Agosto, resultando encontrarse Ausente en ambas ocasiones y depositando la citada notificación en cartería donde permaneció hasta el día 6 de septiembre sin que por esa oficina se personase el interesado o representante a retirar dicha notificación.*

Con fecha 8 de octubre de 2001 y como es preceptivo fue Notificado de la existencia de la denuncia a través de su publicación en el boletín oficial de la provincia de Salamanca.

Como transcurrido con creces el plazo de quince días desde la citada publicación en el BOP de Salamanca y no habiéndose recibido en esta oficina de denuncias alegaciones que desvirtúen los hechos denunciados, se procedió a resolver el expediente con fecha 13 de noviembre de 2001, siendo notificado el interesado de tal circunstancia con fecha 27 de noviembre de 2001, después de haber resultado negativo el intento de notificación en su domicilio los días 22 y 26 de noviembre al encontrarse ausente, aunque en esta ocasión sí que se personó por la oficina de correos a recoger la citada notificación de resolución”.

Las normas a interpretar son principalmente el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los arts. 206, 207, 251, 259, 269 y 271 del Reglamento del Servicio de Correos, aprobado por D 1653/1964, de 14 mayo.

La práctica de las notificaciones por medio de carta certificada con acuse de recibo remite a las normas correspondientes del Reglamento mencionado, en especial a su art. 251, apartado 3, que dispone: 3. La entrega a domicilio se intentará dos veces consecutivas. Cuando esta reiterada gestión resulte infructuosa el cartero devolverá el envío a la oficina (se sobreentiende de correos), con nota expresiva de la causa de la devolución, dejando al destinatario, cuando se trate de correspondencia certificada o asegurada, el aviso oportuno.

En el supuesto previsto en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, el doble intento fallido de entregar la carta certificada al destinatario en su domicilio no existe, ni puede existir, obviamente, constancia de dichos intentos de entrega de la notificación (carta certificada) por actos del destinatario o de las personas mencionadas en el art. 59.2, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, de 26 noviembre; por tanto, será esencial la prueba del intento de entrega por dos veces y de la recepción del aviso de llegada, que se entregará mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio servicio de correos.

En el caso que planteaba el promotor del expediente, de la información remitida se deducía que se había acudido a la notificación edictal tras dos intentos de practicar la diligencia en el domicilio del afectado.

3.1.2. Expedientes sancionadores

Entre los motivos más comunes de reclamación por las personas que han sido denunciadas figura el de negar los hechos expresados en la denuncia, afirmando su inexactitud o incluso la falta de veracidad de las declaraciones de los agentes denunciantes. Ello denota un desconocimiento, si bien es cierto que cada vez menor, del principio de presunción de veracidad de las denuncias formuladas por las autoridades o sus agentes.

La falta de formulación del escrito de descargo en el procedimiento administrativo determina la inatacabilidad de los hechos consignados en la denuncia, respecto de los cuales sólo cabe examinar la calificación o graduación de la sanción impuesta.

Como decíamos, son frecuentes las alegaciones de este tipo, si bien las reclamaciones no se limitan a negar los hechos denunciados, suelen los reclamantes reforzar sus pretensiones acudiendo a otros argumentos de tipo formal, con lo que demuestran un mayor grado de conocimiento del procedimiento sancionador que en ejercicios anteriores.

Este hecho puede tener su explicación en la información que se suministra al ciudadano por la administración, incluso por parte de los medios de comunicación, sobre pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales que declaran la nulidad de las sanciones y la difusión en los mismos medios de consejos para eludir las sanciones. Si bien en algunos casos puede crearse en la opinión pública un sentimiento de rechazo hacia el modo de actuar de la administración, debe valorarse positivamente la labor de facilitar la comprensión de los ciudadanos de las garantías del procedimiento y, por tanto, el aumento de sus posibilidades de defensa.

El tema del tráfico y el ejercicio de la potestad sancionadora en este campo sigue siendo 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.

Como en años anteriores, recibimos quejas que afectan al régimen sancionador, principalmente a los procedimientos que se han seguido para imponer las sanciones y llevar a cabo su ejecución forzosa en la vía de apremio, respectivamente.

Destacamos, en este sentido la queja **Q/1126/02**. En esta ocasión el origen de la reclamación traía su causa en la tramitación de un expediente sancionador instruido en base a una presunta infracción a las normas de tráfico urbano, indebidamente cursada.

Sostenía el reclamante, en apoyo de tal afirmación, 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 la calle Santuario 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.

Sin embargo, a pesar de ello, la grúa municipal había procedido, a su juicio, indebidamente a retirar el vehículo en cuestión, lo que había determinado que hubiera tenido que desplazarse al depósito municipal para recoger su coche en un taxi (trayecto que costó 900 ptas., 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.

Admitida la queja a trámite, nos pusimos en contacto con el Ayuntamiento de Valladolid. De la información facilitada por dicha corporación local pudimos constatar:

1º.- Que en fecha 12 de diciembre de 2001 se incoó expediente sancionador por una presunta infracción de las normas de tráfico de resultas de denuncia formulada por el agente de la Policía Municipal (...), 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.

2º.- Que la citada infracción se encuentra tipificada en el art. 39.2.b) del RDL 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado

de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuya vigente redacción fue establecida por Ley 5/1997, de 24 de marzo (*BOE* de 25-03-1997), y así mismo en el art. 71.1.e) de la misma Ley contempla como supuesto que posibilita a la Administración la retirada y depósito de un vehículo de la vía “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”, y 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), recoge en el art. 17.2 esta facultad.

3º.- Que presentando escrito de alegaciones por el denunciado en fecha de 13 de noviembre de 2002, manifiesta que colocó 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 entre otros extremos “...que en las fotos tomadas a la entrada del parque, no existe ningún ticket visible.”, y a la vista de lo alegado por denunciado y denunciante se dictó resolución sancionadora por decreto nº 2383 de fecha 27-02-2002, por considerar probado el hecho denunciado, teniendo en

cuenta que si bien el denunciado aportaba acopia 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, que 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.

4º.- 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.

5º.- 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 (13-11-2002) 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.

6º.- Que en fecha 13 de junio de 2002, el interesado interpone recurso extraordinario de revisión en el que expone una serie de antecedentes de hecho negando el hecho imputado, y que este constituya infracción alguna; que no se le notificó en forma la denuncia y propuesta de resolución, y por último que se incurrió en un error de hecho, puesto que demuestra con las fotocopias que aporta 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 el Ayuntamiento de Valladolid entendió que los fundamentos expuesto en oposición del cobro de la misma por parte del recurrente no diferían 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 citada fecha. No obstante, La Corporación de Valladolid procedió inmediatamente a remitir copia del escrito de recurso a la sección de tasas y otros ingresos de ese Ayuntamiento a fin de que elevara a la mayor brevedad posible de resolución del mismo a la alcaldía.

En el expediente de referencia, ha sido necesario informar al reclamante de 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.

Ahora bien, el art. 76 del RDLeg 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, 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 la 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*.

Una vez recibida la notificación de la denuncia, los reclamantes tienen la posibilidad de proponer las pruebas que consideraran oportunas en el plazo de quince días para desvirtuar la presunción de veracidad de la denuncia.

En el expediente mencionado, se comprobó que no había existido una actuación de la administración contraria al ordenamiento jurídico que posibilitara nuestra intervención, por lo que se procedió al archivo del mismo.

3.2. Ordenación del tráfico

Los problemas de tráfico llevan consigo, en general, la adopción de una serie de medidas encaminadas a reducir los accidentes de circulación y

que posibiliten la convivencia de vehículos y peatones en la utilización de las vías públicas, medidas que comprenden actuaciones educativas y de formación vial, de vigilancia y control, actuaciones sancionadoras y también de ordenación del tráfico de acuerdo con las peculiares características de cada vía.

3.2.1. Molestias por ruidos producidos por vehículos pesados

Las molestias que ocasionaba el estacionamiento de camiones en una calle del municipio de La Ribera de Folgosó (León) fue el problema abordado en el expediente **Q/1687/01**.

Según manifestaban los firmantes de la reclamación, el encendido de los motores de los camiones a horas nocturnas interrumpía el descanso de los vecinos de la calle, a lo que se sumaba el incorrecto estacionamiento de los camiones, que se realizaba con invasión de uno de los carriles de la carretera.

Los interesados indicaban que estos problemas habían sido expuestos por escrito al Ayuntamiento de Folgosó de la Ribera, sin que se hubieran solucionado.

Consultado el Ayuntamiento sobre la cuestión planteada, en su respuesta indicaba lo siguiente:

“El Ayuntamiento requirió a los camioneros para que se abstuvieran de aparcar los camiones delante de la casa de la denunciante y apagar los frigoríficos durante la noche.

Que los camioneros, aparkan mayoritariamente los fines de semana, sin que hasta el momento ningún otro vecino haya puesto de manifiesto queja alguna.

Que dichos camioneros apagan actualmente los frigoríficos de sus camiones por lo que el ruido que puedan producir es el normal de arranque de cualquier vehículo de esta envergadura”.

El reclamante volvió a dirigirse a esta institución para indicar que las medidas adoptadas eran insuficientes, los camiones continuaban utilizando este espacio para aparcar, pese a la prohibición existente y, algunos de ellos transportaban mercancías peligrosas.

Como es sabido, el art. 25.2 letra f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios la competencia de protección del medio ambiente, concepto en el que hay que incluir la denominada contaminación acústica por producción de ruidos excesivos.

Asimismo, el art. 42.3 b) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, determina como responsabilidades mínimas de los ayuntamientos en materia sanitaria “el control sanitario de ruidos y vibraciones”.

Por su parte, el art. 1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, dispone que los Ayuntamientos podrán intervenir las actividades de sus

administrados, en el ejercicio de su función de policía, cuando existiese perturbación, o peligro de perturbación grave de la tranquilidad ciudadana.

Este precepto se completa por el art. 5 del mismo Reglamento, que establece que dicha intervención se ejercerá mediante ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno y, en su caso, mediante órdenes constitutivas de mandato para la prohibición de un acto, por lo que se estimaba conveniente requerir de nuevo a los causantes de las molestias para que se abstuvieran de continuar aparcando en este lugar.

Tampoco podía olvidarse que las conductas descritas podían constituir una infracción de la normativa de tráfico, según indicaba el reclamante, por lo que el municipio debía ejercer sus competencias en materia de ordenación del tráfico.

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, 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.

Consecuentemente con lo expuesto, se consideraba que la solución para paliar o evitar los ruidos de referencia sería la de destinar una zona para el aparcamiento de vehículos pesados que reuniera las condiciones necesarias para no perturbar el derecho al descanso de los vecinos próximos; todo ello con el fin de cohonestar los intereses de unos y otros ciudadanos garantizando la calidad de vida que la tranquilidad supone, al tiempo que se debían establecer las posibles sanciones que por infracción a la normativa de tráfico pudieran imponerse.

De ahí que se dirigiera al Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera 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 su caso.

- Que se estudie la posibilidad de destinar una zona para aparcamiento de vehículos pesados, que reúna las características necesarias para garantizar el derecho al descanso de todos los vecinos”.

A la fecha de cierre de este informe, dicha resolución se encontraba pendiente de ser aceptada o rechazada.

3.2.2. Declaración de una calle como zona de aparcamiento restringido

Un ciudadano disconforme con la declaración de la calle donde residía como zona azul por parte del Ayuntamiento de Salamanca presentó a esta institución un escrito, registrado con la referencia **Q/698/02**, en el que se quejaba de los perjuicios patrimoniales que la adopción de esta medida le había supuesto. La ordenanza municipal había previsto el aparcamiento de los vehículos de los residentes de esa zona en una vía próxima a la del domicilio del reclamante, pero distinta de ésta. Según el relato de hechos del interesado, el Ayuntamiento le denegaba el distintivo de residente mientras no pagara las multas que tenía pendientes por infracción a la ordenanza reguladora del aparcamiento y, si no quería ser sancionado, tenía que pagar el ticket del aparcamiento, lo cual reconocía no haber hecho en varias ocasiones, generando nuevas denuncias.

Sin embargo se informó al reclamante que no se observaba una actuación irregular del Ayuntamiento de Salamanca, que había obrado conforme con los requisitos exigidos por la ordenanza aprobada para conceder dichas autorizaciones. En los supuestos en que se mantuviera estacionado un vehículo en esas zonas sin autorización, tales conductas podían ser constitutivas de infracción administrativa y determinantes de sanción, pero, además el no haber satisfecho el importe de las sanciones imposibilitaba la obtención del distintivo de residente.

3.2.3. Formato de la señalización vial

Un ciudadano presentó un escrito, registrado con la referencia **Q/1217/00** en el que lamentaba la altura de la señalización vertical instalada en un barrio del municipio de Ciudad Rodrigo (Salamanca).

Según el informe solicitado al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo con motivo de la tramitación de este expediente, no podía afirmarse, con carácter general, que la altura de la señalización vertical fuera inadecuada, aunque se admitía que, en algún caso aislado, al reparar el poste de sujeción, podían éste haber disminuido en altura.

También indicaba que *“las señales verticales de situación de paso de peatones quedaron un poco bajas, pero aún así, con la anchura que tiene la acera, si no se camina distraído, es difícil tropezar con la señal”*.

El art. 55 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial al referirse al formato de las señales indica que el Catálogo oficial de señales especificará las dimensiones de las mismas. Ello debe completarse con otras normas técnicas, entre las que se encuentra el RD 2642/1985, de 18 de diciembre, que contiene las especificaciones técnicas de los candelabros metálicos (báculos y columnas de alumbrado exterior y señalización de tráfico).

La finalidad que persiguen estas normas es la uniformidad y homogeneidad del formato de las señales para evitar situaciones de

conflicto para la seguridad vial, seguridad que se refiere tanto a los vehículos como a los viandantes.

Además, el art. 57 del RDLeg 339/1990, impone a los titulares de la vía la obligación de conservar las adecuadas señales y marcas viales y la responsabilidad derivada de su mantenimiento, por lo que los defectos en la instalación o el formato de las señales podían dar lugar a la exigencia de responsabilidad patrimonial, siempre que se cumplieran todos los requisitos necesarios para su apreciación.

En el escrito de queja se mencionaban también diversas marcas viales que se hallaban en mal estado, sobre las cuales el Ayuntamiento había indicado que iba a proceder a su repaso, sin embargo los reclamantes insistían en que esta actuación no se había llevado a cabo.

Estos motivos llevaron a formular la resolución siguiente al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo:

“Que, previa comprobación de la altura de la señalización vertical en el barrio X, se proceda a la sustitución de aquéllas señales que no cumplan las dimensiones exigidas por la normativa aplicable a las mismas.

Que se compruebe el estado de las marcas viales del barrio X, procediendo a su reposición en caso necesario, especialmente en las zonas indicadas”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

3.3. Ejercicio de las potestades de vigilancia y control del tráfico

Como en anteriores ejercicios algunas personas nos hicieron llegar su malestar ante lo que calificaban de reiterado incumplimiento de las normas de circulación y ante la actitud pasiva que, a su juicio, mantenían los agentes encargados de la vigilancia y control del tráfico frente a los sujetos infractores.

3.3.1. Obstaculización del tráfico por estacionamientos prohibidos

El expediente **Q/157/02** versaba sobre los problemas de tráfico existentes en la carretera C-503 a su paso por el municipio de Castroverde de Campos (Zamora), motivados por el estacionamiento indebido de vehículos en ambos márgenes, sobre todo los fines de semana.

Con el fin de comprobar la veracidad de las afirmaciones del reclamante, se solicitó un informe al Ayuntamiento de Castroverde de Campos y a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil del mismo municipio.

El informe municipal indicaba:

“Las pocas industrias y negocios existentes se encuentran en la travesía de la población, lo que puede provocar que en los días festivos se encuentren vehículos aparcados, si bien nunca se ha producido ningún accidente en toda la travesía ni esta alcaldía ha tenido conocimiento de ningún malestar entre el vecindario”.

Por su parte en la respuesta procedente del Destacamento de la Guardia Civil de Castroverde se afirmaba lo siguiente:

“Si bien es verdad que en la travesía de la localidad se estacionan vehículos en ambos márgenes de la carretera ocupando, como norma general, parte de la calzada y de las aceras, también es cierto que en este Puesto no se ha tenido conocimiento de que se haya producido obstrucción alguna en dicho lugar a pesar de la estrechez de la citada vía en algunos tramos de la misma.

Esta situación se produce debido a que los establecimientos de hostelería existentes en la localidad se hallan situados en los márgenes de la travesía, por lo que, tanto vecinos como demás viajeros, estacionan en dichos lugares, aumentando por consiguiente el número de vehículos los fines de semana, aunque tampoco en exceso en comparación con otros días”.

Del contenido de ambos informes se desprendía el incumplimiento de las normas de circulación reguladoras del estacionamiento en las vías públicas, incumplimiento que, aunque no causaba problemas de obstaculización del tráfico, no dejaba de constituir una infracción de aquéllas.

Los problemas de tráfico deben afrontarse mediante la adopción de una serie de medidas que tiendan a prevenir los accidentes de circulación y que posibiliten la convivencia de vehículos y peatones en la utilización de

las vías públicas, medidas que incluyen las actuaciones de vigilancia y control, como también sancionadoras.

El art. 5 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuye al Ministerio del Interior la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista Policía Local, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación en dichas vías.

Para el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en materia de vigilancia, regulación y control del tráfico y de la seguridad vial, así como para la denuncia de las infracciones a las normas contenidas en esta ley, actuarán las Fuerzas de la Guardia Civil, especialmente su Agrupación de Tráfico.

Teniendo en cuenta las competencias establecidas en el arts. 5 y 6 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se estimó conveniente que, en la medida de lo posible, se incrementara la vigilancia y control de las mencionadas conductas y, en caso de detectarse alguna infracción a las normas de tráfico, se denunciaran las infracciones para la tramitación de los expedientes sancionadores oportunos por el órgano a que corresponda.

3.3.2. Incumplimiento reiterado de normas de circulación

Una asociación de vecinos de Ciudad Rodrigo (Salamanca) se dirigió a esta institución para expresar su malestar ante las condiciones en que se desarrollaba el tráfico de vehículos por el municipio, ya que, según su reclamación, registrada con la referencia **Q/1213/00**, las infracciones de tráfico se cometían de forma reiterada por parte de los conductores de vehículos de motor en las calles de esa localidad.

Según sus palabras *“de manera sistemática se incumplen las normas de circulación, siendo frecuentes los aparcamientos indebidos (sobre las aceras, en pasos de peatones, en zonas reservadas a minusválidos), la velocidad inadecuada de los vehículos y la conducción con tasas de alcohol superiores a las permitidas”*.

Con el fin de comprobar la veracidad de dichas afirmaciones se solicitó información al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo sobre una serie de datos, entre los que se encontraban los relativos a los controles de velocidad y de alcoholemia realizados en las vías del municipio.

En la respuesta municipal se indicaba:

“No se han realizado controles preventivos de alcoholemia por no disponer de alcoholímetro; cuando se hace el control por accidente se requiere el alcoholímetro del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil”. Del mismo modo se señalaba: *“No se realizan controles de velocidad por no disponer de cinemómetro”*.

A la vista de ello, se advertía la conveniencia de realizar controles de medición de la velocidad de los vehículos, con el fin de comprobar la velocidad real a la que circulan, y de la tasa de alcohol de los conductores, con carácter aleatorio y preventivo, y no sólo en los casos de accidente.

Para ello se indicaba que las Jefaturas Provinciales de Tráfico disponen de vehículos dotados de cinemómetros que pueden facilitar a las Policías Locales, con la finalidad de que dispongan de un medio homologado de comprobación objetiva de las infracciones que en materia de exceso de velocidad se produzcan.

En cuanto al control metrológico de las tasas de alcohol de los conductores, al igual que se solicitaba su utilización del Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico en caso de accidente de circulación, podría solicitarse en otras ocasiones, con el fin de realizar controles preventivos.

Además de las medidas educativas que se estaban llevando a cabo, a las que se hacía referencia en la respuesta del Ayuntamiento, se estimaba aconsejable cuidar al máximo la señalización con el objetivo de garantizar el disfrute de una circulación fluida, cómoda y segura.

Teniendo en cuenta las competencias que reconoce a los municipios el art. 7 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo la siguiente resolución:

“Que se proceda a solicitar de la Jefatura Provincial de Tráfico la asistencia de un vehículo dotado de cinemómetro con el fin de realizar controles de velocidad en las vías que, a juicio de V.I., se considere oportuno.

Que se proceda, asimismo, a solicitar la utilización de aparatos de medición de tasas de alcohol con el fin de llevar a cabo controles preventivos de la impregnación alcohólica de los conductores.

Que, en caso de detectarse alguna infracción a las normas de tráfico, se denuncien las infracciones para la tramitación de los expedientes sancionadores oportunos por el órgano al que corresponda.

Que se realice un estudio sobre la situación actual del tráfico urbano, destacando los principales problemas que presenta la circulación, a partir del cual pudiera valorarse la posibilidad de efectuar una reordenación del tráfico en el municipio o, al menos, una revisión del estado de la señalización viaria”.

3.3.3. Aparcamiento indebido de vehículos pesados

Un vecino de San Leonardo de Yagüe (Soria) se dirigió a esta institución para denunciar la utilización indebida para el estacionamiento de camiones de una zona existente frente a su vivienda, infringiendo la señalización instalada en la misma, lo cual dio lugar al inicio del expediente **Q/1853/01**.

Según manifestaciones del reclamante, la señalización de la zona sólo permitía el aparcamiento de turismos en posición de batería, sin embargo era utilizada de forma habitual para el estacionamiento de camiones.

Además de la falta de respeto a la señalización de tráfico, este comportamiento causaba molestias a los vecinos por los ruidos que producía la puesta en marcha de los motores de los camiones durante las horas nocturnas, impidiendo el descanso de los habitantes de la vivienda próxima.

Las molestias producidas por la circulación de vehículos, aunque puedan exigirse al causante de los daños, no impiden el ejercicio de las competencias municipales en materia de ordenación del tráfico.

De la respuesta del Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe se desprendería la realidad de los hechos denunciados *“durante el día para descansar un rato, tomar un café, etc. y siempre que hubiera espacio libre, se podría tolerar el aparcamiento de camiones, solo caben uno o dos y a ello no se opone el vecino de la queja”*.

Si bien esta institución es consciente de que no puede mantenerse la vigilancia constante en un único punto de la ciudad, también es cierto que existe la obligación municipal de garantizar el cumplimiento de las normas de circulación, para lo cual se podían arbitrar medidas complementarias, como por ejemplo la instalación de un sistema de protección (p. ej.:

colocación de hitos) que impidiera el estacionamiento indebido de vehículos.

En definitiva se plantea un problema de infracción a la normativa de tráfico y también se desprendía de la respuesta municipal un problema de definición competencial, ya que se afirmaba que *“entendemos que corresponde la competencia sancionadora a la guardia civil.”*

Teniendo en cuenta que se trataba de un tramo urbano y la zona de aparcamiento había sido señalizada por el Ayuntamiento, procediendo a la colocación de la señalización vial oportuna, se consideró oportuno recordar que, según el art. 68 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponde a los respectivos alcaldes, asumiendo los delegados del gobierno dicha competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los alcaldes.

Por otra parte, como establece el art. 51.2 de la Ley Orgánica de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en los municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

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, así como su vigilancia por medio de agentes propios.

Dicho precepto no establece que la vigilancia se realice por medio de “policía local” sino de “agentes propios”, por lo que dichos agentes pueden encuadrarse en los anteriormente expuestos respecto del art. 51.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En consecuencia, 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 dicho, podrán solicitar la colaboración de la agrupación de tráfico de la guardia civil para denunciar estas infracciones.

Finalmente indicar que, en alguna ocasión, la jurisprudencia ha reconocido el derecho a ser indemnizado por las molestias y los daños psíquicos sufridos como consecuencia del ruido ocasionado por la circulación frente a la vivienda del perjudicado –en un callejón- tratándose de vehículos de gran tonelaje. (STS 9-4-1985).

Por las razones expuestas, se formuló al Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe 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 su caso”.

La respuesta del Ayuntamiento indicaba que:

«La señalización fue efectuada por Carreteras del Estado, y no por el Ayuntamiento y por otra parte, este Ayuntamiento no cuenta con Policía Local ni otro tipo de agentes, salvo que un Alguacil-Vigilante, provisional y con horario diurno.

Que los problemas que se denuncian a esa institución por el vecino en la queja, se refieren a molestias en horas intempestivas y a efectos de solucionar el problema, la Guardia Civil de esta localidad, ya tiene conocimiento del tema.

Que el problema es sumamente fácil de solucionar, pero para ello solo es preciso un mínimo de colaboración de la Guardia Civil de la localidad, que constantemente, día y noche, patrulla por la zona y que incluso conoce a los titulares de los camiones a quienes previa advertencia, debería de denunciar a la Subdelegación del Gobierno».

3.4. Conservación de carreteras

El expediente **Q/363/02** se refería a un problema de seguridad vial detectado en la carretera C-804 a su paso por el núcleo de Aldealengua, en la provincia de Salamanca.

El planteamiento de la cuestión se debía, en realidad, a un percance que había sufrido uno de los escolares al cruzar la vía para llegar a la parada del transporte escolar y que había provocado diversas reacciones que alertaban sobre la peligrosidad de la travesía.

El firmante de la queja afirmaba que la travesía de Aldealengua resultaba peligrosa para el tránsito peatonal, puesto que, carecía de aceras y de señalización que obligara a detenerse a los vehículos para posibilitar el cruce a los peatones, entre ellos los escolares que se dirigían a la parada del autobús que realiza el transporte escolar.

A la vista de la exposición de los hechos se consultó a los organismos que, en principio, podían tener conocimiento y competencias sobre las cuestiones planteadas: Ayuntamiento de Aldealengua, Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca y Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca.

De los informes recabados se desprendían, en síntesis, los siguientes extremos:

- La travesía de Aldealengua, en la carretera autonómica SA-804, se situaba entre los puntos kilométricos 8,565 y 9,750, con una longitud aproximada de 1.200 m., de acuerdo con lo indicado en los carteles de inicio y fin de población. Se trataba de una vía con dos carriles de circulación de 3 m. de anchura, más sus bermas y cunetas de dimensiones variables.

- Por lo que se refería al acerado, algunos puntos carecían de acera o éstas eran de mínimas dimensiones. Según el informe técnico facilitado por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca:

“Consultados los archivos históricos de este Servicio, no se ha encontrado documentación alguna referente a la construcción de aceras en la travesía de Aldealengua por parte de este organismo. Por otra parte, tampoco existe constancia de que el titular de la carretera disponga de terreno alguno en sus márgenes, cuya disponibilidad es necesaria para poder efectuar dichas operaciones, de lo que deducimos que las aceras y pavimentaciones existentes en las márgenes de la carretera han sido ejecutadas por el propio Ayuntamiento”.

- En cuanto a la señalización de la travesía, según indicaba la Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca:

“Tanto en la entrada como en la salida del núcleo urbano sendos paneles llaman la atención sobre la peligrosidad de la travesía y al mismo tiempo advierten que la velocidad máxima permitida es de 50 km/h”.

Esta señalización se correspondía con lo establecido en la norma reguladora de la materia, Instrucción de Carreteras 8.1 1C de Señalización Vertical aprobada por Orden del Ministerio de Fomento de 28 de diciembre de 1999, según constaba en el informe técnico facilitado por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca.

- En cuanto a los datos sobre accidentalidad:

“Durante el último sexenio -1996 a 2001- en esta travesía se han constatado un total de seis accidentes: dos en 1996 con víctimas (peatón y conductor heridos) y cuatro con sólo daños materiales (uno en 1998, dos en 2000 y otro en 2001), produciéndose dos de éstos en paso a nivel con el ferrocarril. Como en los años 1997 y 1999, tampoco en el año en curso se ha registrado oficialmente accidente alguno”.

A la vista de estos datos se estimó oportuno trasladar las siguientes consideraciones a la Consejería de Fomento, a través de su Secretaría General:

1ª. En primer lugar, respecto a la inexistencia de aceras y la posible construcción de las mismas, sentado que el tramo de carretera al que se refiere la reclamación estaba calificado como ‘travesía’, desde el punto de vista legal, las competencias para actuar en este aspecto podían entrecruzarse.

La ‘travesía’ se define en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León como la parte de tramo urbano en la que existen edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 26. 1. a) impone a los municipios la obligación de prestar el servicio de pavimentación de las vías públicas.

Ciertamente la vigente Ley de Bases de Régimen Local establece como competencia municipal el cuidado de vías urbanas y su pavimentación; aunque la conservación y explotación de los tramos de carreteras regulados por la Ley de Carreteras de Castilla y León que discurran por suelo urbano corresponde a la entidad titular de los mismos, (art. 28.1), es decir a la comunidad autónoma.

También la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que según la ley autonómica resulta de aplicación en lo no dispuesto en ella, prevé para las carreteras estatales, en el art. 40.3, la posibilidad de que el Ministerio de Fomento y las Corporaciones locales respectivas realicen convenios en orden a la mejor conservación y funcionalidad de las vías que discurran por tramos urbanos.

El art. 5 de la Ley 25/1988 establece que los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades autónomas y de las Entidades locales deberán coordinarse entre sí en cuanto se refiera a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos.

De estos preceptos se concluyó la necesidad de coordinar las actividades que realizaran otras Administraciones públicas en ese ámbito y

la conveniencia de salvaguardar los intereses generales que existían en esta materia, coordinación que las propias leyes de carreteras contemplaban para estos casos.

2ª. Por lo que se refiere a la señalización no podía olvidarse que correspondía al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, arts. 57 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 139 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

El límite de velocidad establecido en esta travesía era el genérico de 50 km/h, aunque nada impedía que por motivos específicos, como podía ser en este caso la presencia de peatones y el espacio mínimo del que disponían para transitar, en algunos tramos con invasión de la calzada, pudiera rebajarse ese límite genérico.

Así se disponía en la norma 7.2.1 de la Instrucción de Carreteras 8.1 1C de Señalización Vertical aprobada por Orden del Ministerio de Fomento de 28 de diciembre de 1999:

“En travesías, la velocidad máxima genérica es de 50 km/h, aunque justificadamente se podrán señalar limitaciones diferentes, en función de que se cumpla alguna de las siguientes circunstancias, para limitaciones inferiores a 50 km/h se recogen las siguientes:

Distancia entre fachadas menor a 10 metros.

Anchura de carriles menor a 3,5 metros.

Distancia entre fachada y calzada menor a tres metros.

Presencia de peatones incontrolados o de numerosos pasos para peatones.”

En virtud de lo expuesto se resolvió que sería recomendable que, actuando de forma coordinada con el Ayuntamiento de Aldealengua y la Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca, se procediera a:

“- Valorar la viabilidad de construir aceras en los tramos en que exista la posibilidad técnica de ejecución de las mismas, previa tramitación de los expedientes de expropiación forzosa oportunos en caso de que fuera necesario disponer de terrenos de propiedad particular.

- Realizar un estudio sobre la señalización en el que se incluya la posibilidad de disminuir el límite genérico establecido para las travesías en atención a las circunstancias especiales que puedan concurrir en este caso”.

La respuesta de la Consejería de Fomento aceptaba la anterior resolución indicando:

“Se va a proceder a valorar la viabilidad de construcción de aceras en la travesía de Aldealengua.

Se va a realizar un estudio sobre la posibilidad y conveniencia de disminuir el límite genérico de velocidad establecido para las travesías”.

ÁREA B

ÁREA B

URBANISMO, PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área	477
Expedientes remitidos a otros Defensores	37
Expedientes admitidos.....	276
Expedientes rechazados.....	135

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 ha sido de 185, habiéndose producido un descenso de 9 expedientes respecto al año 2001. La causa del referido descenso debemos buscarla en la reducción de quejas presentadas en relación con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil (se ha pasado de 26 en el año 2001 a 16 en el 2002) tras el establecimiento de un marco normativo claro y preciso, como consecuencia

de la actuación de oficio que desarrolló esta Procuraduría.

En cuanto a la distribución material de las quejas presentadas en el año 2002, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (140). En este sentido, se vuelven a repetir los temas que más número de quejas motivaron en años anteriores:

- El trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras.
- La pasividad de los Ayuntamientos 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, las cuestiones relacionadas con la gestión urbanística han mantenido la tendencia ascendente ya apuntada en el ejercicio pasado (29). La disconformidad con las actuaciones administrativas se han centrado un año más en los siguientes aspectos:

- En la pasividad municipal ante la falta de ejecución por parte de

los promotores de las obras de urbanización incluidas, bien en el proyecto de urbanización, bien en la licencia de obras.

- En la denegación de enganches a las redes de agua potable o saneamiento de viviendas construidas sin ningún tipo de autorización administrativa.

1.1. Planeamiento

Aunque sea una cuestión que se viene reiterando en los últimos Informes, es necesario comenzar recordando la limitación que supone, respecto a la labor supervisora de esta institución, la naturaleza jurídica de la potestad planificadora.

Así se ha puesto de manifiesto en las quejas tramitadas por esta Procuraduría entre las que, a modo de ejemplo, destacaremos las siguientes.

1.1.1. Aprobación del planeamiento

La queja tramitada con la referencia **Q/1097/01** permitió analizar los derechos que asisten a los administrados en relación con la facultad de la administración a la hora de aprobar los distintos instrumentos de planeamiento.

En el escrito de denuncia se hacía alusión a la declaración de caducidad efectuada por la Comisión Territorial de Urbanismo de Burgos en relación con el expediente Normas Subsidiarias del Planeamiento Urbanístico de Arlanzón, por el silencio municipal ante la petición de la

citada Comisión de aporte de documentación rectificada.

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 hacía constar, entre otras consideraciones, que la documentación requerida por la Comisión Territorial de Urbanismo, para la aprobación definitiva de la modificación de las Normas Subsidiarias, no se pudo aportar como consecuencia de la negativa a renunciar los propietarios de terrenos incluidos como suelo urbano en la aprobación inicial y provisional, por lo que la citada Comisión, declaró la caducidad del expediente ordenando el archivo de todo lo actuado.

A la vista de lo informado, se analizó la doctrina, confirmada por reiterada jurisprudencia, que establece que aunque la alteración del planeamiento no sólo es una facultad sino una verdadera obligación para la administración competente en el caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio (STS de 29.04.1999), sin embargo, los administrados no son titulares de derecho subjetivo alguno a la modificación o revisión del planeamiento.(A modo de ejemplo la STS de 17.10.1979).

Así las cosas se llegó a la conclusión de que nada impedía que el Ayuntamiento de Arlanzón renunciara a la tramitación de la modificación de sus Normas Municipales, incluso una vez iniciado el procedimiento, si

consideró que las circunstancias que motivaron el inicio de dicha modificación habían cambiado.

Por todo ello se rechazó la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de supervisión por parte de esta institución.

1.1.2. Modificación del planeamiento

La queja tramitada con referencia **Q/38/01** planteaba una cuestión que mezclaba la facultad de la administración de modificar la ordenación urbanística de un inmueble con la negativa del denunciante a que en dicho inmueble, del que es copropietario, se ejecutaran una serie de obras que afectaban a los elementos comunes del mismo.

En el escrito de denuncia se hacía referencia a la arbitrariedad producida con la aprobación de la modificación puntual del Plan de Protección del Conjunto Histórico Cultural de Mogarraz, habiéndose producido una “reserva de dispensación” prohibida por la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal copia de la totalidad del expediente tramitado en relación con la citada modificación puntual.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a realizar un

análisis sistemático de dos cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupaba. Estas dos cuestiones fueron: 1) los límites a la modificación del planeamiento y 2) la naturaleza jurídica de las licencias de obras.

El primero de los análisis se centró en analizar la potestad planificadora de la administración municipal. Siguiendo lo establecido en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo se concluyó que dicha potestad se configura esencial y profundamente discrecional (a modo de ejemplo la STS 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 cuales 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 a una arbitrariedad (STS 02-01-92).

Por otro lado, también se concluyó que las modificaciones del planeamiento parten de la legitimidad del *ius variandi* otorgado a la administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado. En este sentido, los límites del *ius*

variandi son los derivados del hecho de que la administración no incurra en errores fácticos o materiales y en sus modificaciones no tenga en cuenta la seguridad jurídica o incurra en desviación de poder. Así, los derechos adquiridos por los propietarios según el ordenamiento anterior no constituyen un límite al nuevo planeamiento (STS 29-4-99) debido al carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria (STS 7-11-88), razón por la que no cabe oponer al ejercicio del *ius variandi* el principio de seguridad jurídica (STS 2-11-82). En cuanto a la técnica de la desviación de poder se señaló que hay que tener en cuenta que el que la alega debe probarla cumplidamente, sin que pueda basarse en meras presunciones (SSTS 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 Tribunal Supremo de 30-10-91, 16-02-93, 19-07-94 y 15-11-95 entre otras).

En este sentido se recordó 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. De este modo, la modificación del planeamiento que, justificada, favorece ciertos intereses

individuales o particulares sin lesionar el interés público, no está incurso en desviación de poder. (STS 8-5-00).

El segundo de los análisis, la naturaleza jurídica de las licencias de obras, se inició afirmando que las licencias de obras son una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada. Se dice que es una autorización simple porque su objetivo único es controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites. Es una autorización puntual porque no crea ningún vínculo estable entre la administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere. Tiene carácter real porque su único punto de mira es el objeto sobre el que recae, abstracción hecha de las circunstancias personales del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio de las personas resulta del todo irrelevante –son por ello transmisibles en los términos del art. 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales-, en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva.

Respecto a su naturaleza reglada se recordó que la administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse y ello, como dijo la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-1978 y han repetido después otras muchas (*vid* STS 16-10-1990, 25-5-1991 y 22-9-1992) , “en el doble sentido de tener que

denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden”.

Para terminar de concretar los perfiles de la licencia de obras se hizo referencia a lo que con carácter general dispone tanto el art. 98.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León como el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Según estos preceptos las licencias “se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.”, idea en la que insiste igualmente el art. 10 del mencionado Reglamento cuando dice que “producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas”. Quiero esto decir que la administración se declara estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pueda haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

Conectando el régimen jurídico descrito en los puntos analizados con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación que obraba en poder de esta institución no se desprende la existencia de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Mogarraz. A este respecto, de la documentación que obraba en poder de esta institución se desprendía:

- Se solicitó al Ayuntamiento de Mogarráz la tramitación de una modificación puntual de la ficha nº xx del Catálogo de Edificios del Plan Especial de Protección de Mogarranz. Dicha modificación afectaba a las obras permitidas en el inmueble objeto de la reclamación.

El Ayuntamiento de Mogarráz, una vez analizada la solicitud realizada y previo los informes técnicos correspondientes, decidió tramitar la referida Modificación Puntual.

- La citada tramitación se ajustó en todo momento al procedimiento establecido en la normativa urbanística. Destacaba el acuerdo favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio de Salamanca que, para el caso que nos ocupaba, era preceptivo y vinculante.

- Tanto en las alegaciones presentadas en el periodo de información pública de la modificación puntual como en los recursos interpuestos contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio de Salamanca no se destruyó la presunción de legalidad de la modificación tramitada a través de una clara actividad probatoria que hubiera seriamente demostrado el desacierto, error o irracionalidad de la administración. Es más, en todas se traslucía dos argumentaciones sin base jurídica en el ámbito administrativo:

- La falta de autorización del resto de los copropietarios del inmueble respecto a la tramitación de la modificación puntual. Esta falta de autorización era irrelevante desde el punto de vista de la legalidad de la

modificación tramitada ya que no existe base jurídica alguna que sustente la necesidad de la misma.

- La falta de autorización del resto de los copropietarios del inmueble respecto a las obras permitidas a través de la modificación tramitada. El hecho de que la ordenación de un instrumento de planeamiento permita la realización de determinadas obras en un inmueble no quiere decir que las mismas no estén sujetas al resto de condiciones que impongan el resto de las legislaciones sectoriales. En el caso que nos ocupaba, la Ley de Propiedad Horizontal.

Sentado lo anterior, se extrajeron las siguientes conclusiones:

1. El Ayuntamiento de Mogarraz había tramitado conforme a derecho la Modificación Puntual del Catálogo de Edificios del Plan Especial de Protección de Mogarraz.

2. El Ayuntamiento de Mogarraz tenía la obligación de declararse estrictamente neutral respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pudiera haber lugar entre los copropietarios de un inmueble, tanto por lo que se refería a la tramitación de una modificación de planeamiento que afectara a su inmueble, como por lo que respecta a la concesión de una licencia de obras solicitada.

3. El hecho de que un copropietario hubiera obtenido una licencia de obras del Ayuntamiento no implicaba obligatoriamente que esta pudiera ser ejecutada. Si la obra que se pretendía ejecutar afectaba a elementos

comunes de un inmueble sujeto al régimen de propiedad horizontal, el promotor de la misma habría de estar a lo dispuesto en la Ley de Propiedad Horizontal. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en la citada norma, el resto de los copropietarios podían acudir a la jurisdicción civil en defensa de sus derechos.

Por todo ello se rechazó 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 parte de esta Procuraduría.

1.2. Disciplina urbanística

Como ya se expuso en la introducción, la mayoría de las quejas presentadas durante el ejercicio 2002 tuvieron relación directa con temas relacionados con la disciplina urbanística (140). Es fácil, por lo tanto, suponer que los temas en ellas tratados son muy variados por lo que Procede su análisis de conformidad con los siguientes epígrafes:

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 la queja con número de referencia **Q/169/02** ya que la misma permitió abordar una serie de temas que no se habían planteado hasta ahora, destacando entre ellos la competencia para informar desde el punto de vista técnico los distintos expedientes de concesión de licencias urbanísticas.

En el escrito de denuncia se hacía referencia al acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Garra y a través del cual se denegó el traslado de determinada construcción móvil prefabricada desde Tardecillas a la finca Real nº x.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa administración municipal una serie de documentos entre los que se incluía copia de un certificado del acuerdo de Pleno de fecha 12.01.2001 y una copia del informe técnico emitido en su día por un ingenio de caminos que sirvió de base para denegar la consabida licencia.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a realizar un análisis sistemático de tres cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupaba. Estas tres cuestiones fueron: 1) la competencia para informar desde el punto de vista técnico los distintos expedientes de concesión de licencias urbanísticas, 2) consecuencias de la omisión del proyecto técnico y 3) el principio de interdicción de la arbitrariedad.

Para resolver la primera de las cuestiones planteadas, nos remitimos a lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE) que ha venido a establecer una clasificación de usos respecto de la competencia de los técnicos redactores de proyectos.

Así, tras analizar sus art.s 2.1.a) y 10.2.a) llegamos a la siguiente conclusión, respecto al caso que nos ocupa: habrá que tener en cuenta la nueva clasificación que por usos establece la LOE respecto a la competencia de los técnicos redactores de proyectos, para aplicar en la misma medida la competencia de los técnicos que tengan que informar esos proyectos ya que, en caso contrario, no tendría sentido que por técnico de especialidad distinta, no digamos nada de titulación, se supervisen los proyectos técnicos presentados salvo los supuestos de competencia general atribuidos a los Arquitectos sobre el resto de técnicos, que hacen posible la supervisión general de todo tipo de proyectos.

En este sentido, pareció necesario recordar que la importancia de que el informe sea emitido por técnico competente estriba en que el informe no debe únicamente hacer constar si se cumplen o no las determinaciones del planeamiento urbanístico, (algo para lo que estaría habilitado un Ingeniero de Caminos) sino que además “debe fiscalizar la edificación privada con arreglo a las Ordenanzas y a la legislación en general...”, lo que supone no sólo velar por el cumplimiento de las determinaciones del plan, en sentido amplio, sino también por las condiciones de seguridad, salubridad o habitabilidad exigidas por la normativa sectorial de aplicación.

En resumen, la función de examinar la condiciones técnicas aludidas anteriormente, mediante el informe previsto en el expediente de concesión de licencias urbanísticas, sólo podrá ser ejercitada por el

profesional que por su especialidad y nivel de conocimiento pueda garantizar legalmente al órgano decisorio de la Corporación local, un fundamento técnico suficiente a la hora de adoptar responsablemente sus decisiones.

El punto segundo que fue objeto de análisis, versó sobre las consecuencias de la omisión del proyecto técnico.

Para tratar este punto nos referimos a la doctrina unánime que, sobre este tema, ha venido produciendo el Tribunal Supremo.

Esta doctrina viene señalando con toda rotundidad que la omisión del proyecto técnico debe encuadrarse entre los supuestos de solicitud o petición incompleta o insuficiente, con el consiguiente trámite de subsanación. A modo de ejemplo, se trajeron a colación dos sentencias: SSTS 26-11-1979 y 17-05-1988.

La citada doctrina nos llevó a concluir que sin el requerimiento para la subsanación de la omisión del proyecto técnico no cabe denegar la solicitud de licencia.

El tercero de los puntos analizado, el principio de interdicción de la arbitrariedad, fue tratado desde su perspectiva de respeto de las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en su relaciones generales con las administraciones públicas.

Así, planteamos que la concesión de una licencia de obras integra un procedimiento administrativo que se inicia mediante la correspondiente

solicitud formulada por los interesados y finaliza con la resolución administrativa correspondiente. Este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c) así como los principios generales del derecho, entre ellos los de interdicción de la arbitrariedad, so pena de incurrir en tacha o vicio de nulidad.

En este sentido, y señalando lo dispuesto el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, concluimos que, considerando que la licencia de obras es una autorización simple, por operación, de carácter real y de naturaleza reglada, el acto por el cual se deniega a un ciudadano la citada licencia limita su esfera de derechos, y, por lo tanto, habrá de motivarse.

Llegados a este punto debe tenerse en cuenta la doctrina que establece que el elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación –forma en la que se expresan los motivos-, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. Así, la importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional. Es el conocimiento de las razones lo que permite examinar el proceso

racional de formación de la voluntad administrativa y, consiguientemente, controlar la arbitrariedad. Es la explicación de los motivos lo que cumple una función de garantía, en la medida en que permite conocer el proceso lógico que ha llevado a la administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de esa elección. Son, por lo tanto, los motivos los que deben existir para que el acto no sea arbitrario, puesto que si el acto administrativo carece de motivos ello supondría que la elección de la administración no se ha llevado a cabo a través de un proceso mental lógico-racional que haya permitido considerar lo que es más adecuado al interés público. La decisión administrativa carente de motivos o razones justificativas, sí debe ser calificada de acto puramente caprichoso o arbitrario, manifestación de una voluntad que se apoya en la nada, que no posee fundamento alguno.

Para concluir recordamos que la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se otorgue a la administración capacidad para decidir con plena libertad, sino que, al contrario, viene obligada a la única decisión correcta, tras valorar los hechos acreditados, porque no se trata de una potestad discrecional de la administración. El órgano competente para la aplicación de la norma no puede inventar el concepto, ni puede darle el contenido que mejor le parezca. La función que cumple la indeterminación de los conceptos jurídicos, lejos de ser la de atribuir discrecionalidad a la administración, es la de crear la holgura necesaria para que su aplicación pueda ajustarse

mejor a la realidad, al espíritu y finalidad de la norma, a la solución justa a ella inherente. La dificultad puede si acaso llevar a reconocer en los casos que se sitúan en el ‘halo’ del concepto un margen de apreciación a favor de la administración. El margen de apreciación no supone en modo alguno que la administración pueda llevar a cabo un proceso volitivo o una elección en la determinación de la solución. El margen de apreciación es un ámbito en el que la administración debe proceder interpretando los hechos a los que son de aplicación el concepto. (SSTS 22-6-1991; 24-4-1993; 4 y 11-10-1994, entre otras).

Conectando el régimen jurídico descrito en los puntos analizados con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación que obraba en poder de esta institución se desprendía la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Garray. A este respecto, de la documentación que obraba en poder de esta institución se desprendía:

- Por acuerdo de Pleno se denegó la solicitud de licencia de obra consistente en la construcción de una casa de madera. Dicho acuerdo se adoptó a la vista del informe emitido por el Ingeniero de Caminos.- Dos eran los “motivos” aducidos en el citado informe:

“Por lo recogido en el Proyecto Básico presentado se deduce que no cumple todos los requisitos exigidos, ni tampoco los que hacen referencia a las condiciones estéticas (apdo. 3.5.8 de la Normativa

Urbanística), en cuanto a terminación de paramentos.

Por otro lado el Proyecto Básico presentado no viene suscrito por ningún técnico”.

Sentado lo anterior, se extrajeron las siguientes conclusiones:

1. El Pleno del Ayuntamiento de Garray adoptó un acuerdo a la vista de un informe emitido por técnico no competente. Al tratarse de una construcción destinada a un uso residencial el técnico competente debería haber sido un arquitecto.

2. En el citado informe no figuraba motivación alguna que hubiera permitido examinar el proceso racional de formación de la voluntad administrativa y, consiguientemente, controlar la arbitrariedad. Simplemente se limitó a señalar que el Proyecto Básico presentado “*no cumple todos los requisitos exigidos*” sin definir cuales son, ni porque no les cumple.

3. La presentación de un Proyecto Básico sin estar suscrito por ningún técnico debería haberse asimilado al supuesto de la no presentación del mismo,-debiera haberse considerado la documentación presentada como una mera memoria técnica- por lo que sin el requerimiento para la subsanación de la omisión del proyecto técnico no cabía denegar la solicitud de licencia.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

”Se proceda a la revocación del acuerdo de Pleno a través del cual se denegó la solicitud de licencia de obras consistente en la construcción de una casa de madera al adolecer dicho acuerdo de varios vicios de anulabilidad, a tenor de los dispuesto en los arts. 63 y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Art.105 modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).”

Dicha resolución no fue aceptada por el Ayuntamiento de Garra.

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de la queja con número de referencia **Q/124/02** ya que su resolución obligó a estudiar una serie de cuestiones que, en mayor o menor medida, se repiten en la mayoría de los expedientes que se han tramitado en este apartado.

En el escrito de denuncia se hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado en el Registro del Ayuntamiento de Burgos en relación con una licencia de obras concedida por acuerdo de Comisión de Gobierno.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal un informe detallando las actuaciones desarrolladas por esa corporación así

como una copia de una serie de documentos entre los que destacan dos informes del arquitecto municipal.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a realizar un análisis sistemático de cuatro cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupaba. Estas cinco cuestiones fueron: 1) la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, 2) la acción pública respecto a la observancia de la legislación urbanística, 3) los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y 4) la prescripción, caducidad y perención administrativa.

En la primera de las cuestiones planteadas se estudió la obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, que vincula a todas las administraciones públicas. Partiendo de lo dispuesto en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante LRJ-PAC), se iniciaba el mismo señalando que 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 de la Constitución Española 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.

Sentado lo anterior, se continuaba afirmando que 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, son establecidos en el apartado segundo del art. 42 de la LRJ-PAC.

Por otro lado, también se señalaba que 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, además de identificar a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver (arts. 41 y 42 de la LRJ-PAC).

Llegados a este punto se afirmaba que la obligación de la administración de resolver, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, tiene como lógico correlato la obligación administrativa de tramitar el procedimiento legalmente establecido para arribar a aquella resolución expresa (art. 53.1 de la LRJ-PAC). El procedimiento aparece así como una serie o sucesión de trámites,

fases y actos, exigidos como garantía formal de la decisión y de los derechos e intereses de los administrados.

Desde tal óptica, se concluía, que el administrado, el ciudadano, goza del derecho a la tramitación por la administración de aquel procedimiento que la norma oportuna ha previsto para arribar a la resolución que ha de ser respuesta administrativa a su pretensión (TSJ Cataluña 7-12-98, RJCA 4777; 10.11.98, RJCA 4255).

Sentado lo anterior y en relación con el caso que nos ocupaba, se procedió a recordar, en primer lugar, que el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia de parte. En este último caso se destacaba que el legislador, bajo el principio antiformalista que inspira la tramitación de los procedimientos, admite cualquier forma de solicitud o instancia por la que el ciudadano interese la actividad de la administración.

En segundo lugar, que sólo se puede poner fin a los procedimientos administrativos a través de las formas expresamente recogidas en la ley (art. 87 a 92 de la LRJ-PAC): resolución, desistimiento, renuncia del derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, declaración de caducidad, imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, exigiendo que la resolución que se dicte expresiva de tal imposibilidad se halle debidamente motivada, y la terminación convencional o pactada.

Centrándonos en la resolución, se señaló que se trata de la decisión

administrativa que pone fin al procedimiento y que decide sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados a lo largo del expediente y “aquellas otras derivadas del mismo “ (art. 89.1 de la LRJ-PAC) haciendo una mención expresa de lo dispuesto en el art. 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por último, teniendo en cuenta el supuesto que nos ocupaba, se incidió sobre las funciones de la Secretaría General de un Ayuntamiento, estableciendo el alcance y contenido de las mismas y el carácter “básico” de las normas que las regulan (art. 162 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, y los arts. 2 y 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre).

Las conclusiones a las que se llegó tras este primer estudio fueron las siguientes:

- 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.

- La obligación de la administración de resolver tiene como lógico correlato la obligación administrativa de tramitar el procedimiento legalmente establecido para arribar a aquella resolución expresa.

- El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia de parte. En este último caso es conveniente destacar que el legislador admite cualquier forma de solicitud o instancia por la que el ciudadano interese la actividad de la administración.

- Solo se puede poner fin a los procedimientos administrativos a través de las formas expresamente recogidas en la ley.

La segunda de las cuestiones objeto de estudio, la acción pública respecto a la observancia de la legislación urbanística, se inició recordando lo que establece el art. 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL).

Se señalaba así que la acción pública en la legislación urbanística no exige una especial relación entre el titular de la acción y el objeto del proceso sino que la legitimación viene automáticamente reconocida sin necesidad de que concurra otro requisito. No es necesario, por lo tanto, ningún interés directo en la actuación urbanística de que se trate. Incluso esta legitimación amplia se reconoce aunque se atribuya a quién ejerce un simple deseo de venganza si se alega una norma urbanística concreta infringida, sin que proceda calificarse de abusivo (STS 24.09.96, RJ 6541).

No es, por lo tanto, necesario demostrar, ni siquiera alegar, un

específico interés para impugnar los actos administrativos urbanísticos (STS 30.11.95, RJ 8562).

Por otro lado, se afirmó que la legitimación pública no alcanza sólo a la anulación de los actos administrativos contrarios a la normativa urbanística, sino, en general, a la observancia de esta normativa. Se incluye así, desde luego, la solicitud de todas aquellas medidas que exija el restablecimiento de la legalidad urbanística. (STS 29.11.95, RJ 8559).

Como conclusión a lo señalado en este segundo punto objeto de análisis, se afirmó que todo ciudadano tiene la condición de interesado respecto a cualquier actuación urbanística y, por lo tanto, está legitimado, no solo para instar el inicio de procedimientos administrativos, sino para constituirse como parte en los mismos.

La tercera de las cuestiones que se analizaron, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, se inició recordando que 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).

El art. 115.2 de la LUCYL) así lo ha puesto de manifiesto.

Se señalaba así, 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’.

La conclusión a la que se llegó era clara: 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 y 114 de la LUCYL).

Respecto a la cuarta de las cuestiones que fue objeto de análisis, prescripción, caducidad y perención administrativa, se inició su estudio haciendo una distinción entre ellas siguiendo la elaboración doctrinal y jurisprudencial.

Una vez establecida esta distinción se procedió a estudiar lo que a este respecto establecen los arts. 44.2, 92 y 132 de la LRJ-PAC, así como los arts. 102, 103, 117.5 y 121 de la LUCYL.

Por último se recordó que, por construcción jurisprudencial, la naturaleza del plazo de la acción de restablecimiento o restauración del orden urbanístico es de caducidad, insistiendo en que los efectos de la acción de restablecimiento (acción de demolición) no tienen la consideración de sanción, por lo cual no resultan de aplicación los principios informadores del derecho penal y, por ende, la prescripción. La orden de demolición nunca es, pues, una sanción. (SSTS 22 de noviembre de 1994, de 7 de diciembre de 1994 y de 14 de marzo de 1995, entre otras.)

Conectando el régimen jurídico descrito en los cuatro puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación remitida por la corporación municipal se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la

actuación llevada por el Ayuntamiento de Burgos en relación con las obras objeto de denuncia. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución, se desprendía:

- El denunciante había presentado un total de 10 escritos relacionados con las obras que se estaban ejecutando. Ya en el primero de ellos solicitaba la declaración de la caducidad de la licencia concedida.

- Solo existía constancia de la existencia de un escrito firmado por el secretario general de la corporación a través del cual se pretendía dar contestación a lo solicitado en los dos escritos.

- El arquitecto municipal emitió un informe donde, entre otras consideraciones, proponía al secretario general se iniciara un expediente de caducidad respecto a la licencia de obras concedida por incumplimiento de los plazos señalados en la propia licencia.

- Pese a lo informado por el arquitecto municipal y lo reflejado por el secretario general en su escrito, no existía constancia de que se hubiera resuelto procedimiento alguno respecto a la petición de caducidad de la licencia. La única referencia que se hacía respecto a este tema es la que figuraba en el escrito del secretario general.

- El técnico municipal, a instancia del Alcalde, emitió un informe en que concluía que “lo único irregular en la obra antedicha es la instalación de maquinaria sobre suelo de titularidad pública.”

- Con posterioridad el técnico municipal emitió nuevo informe

donde manifiesta, por un lado, que “al sur de la parcela continua la ocupación del suelo público” y, por otro, “en cuanto a la vivienda adosada se ha edificado con mayor altura que la autorizada por la normativa particular, no estando de acuerdo en la ausencia del retranqueo debido”.

- No existía constancia de que se hubiera iniciado procedimiento alguno respecto a la ocupación de suelo público.

- No existía constancia de que se hubiera tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

- Tampoco existía constancia de que se hubiera tramitado procedimiento de restauración de la legalidad urbanística relacionado con la misma.

Sentado lo anterior, se llegó a las siguientes conclusiones:

- El denunciante, en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 150 de la LUCYL, instó el inicio de una serie de procedimientos relacionados con las obras que se estaban ejecutando en a través de reiterados escritos.

- Uno de los procedimientos referidos tenía relación con la caducidad de la licencia concedida. Pese a que por lo informado por el arquitecto municipal y lo reflejado en el escrito del secretario general parece desprenderse que se evacuaron una serie de trámites respecto al mismo, no se produjo resolución expresa ya que el escrito del secretario general no podía considerarse como tal.

- Aun cuando se había puesto de manifiesto por los servicios técnicos municipales la existencia de una serie de ilícitos urbanísticos (la vivienda adosada se ha edificado con mayor altura que la autorizada) no se tramitaron los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionador.

- Aun cuando se había puesto de manifiesto por los servicios técnicos municipales la existencia de una ocupación ilegal de suelo público no se tramitó ningún procedimiento tendente a recuperar el mismo.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que por la autoridad u órgano competente se proceda a resolver los procedimientos en relación con las obras que se están ejecutando..

Segundo. Que se tenga por interesada a doña X respecto a todos los procedimientos que se tramiten en relación con dichas obras.

Tercera. 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 asuntos sobre los que no hayan cumplido la obligación legal de dictar resolución en plazo.

Cuarto. Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los que no se haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla

y León. Dicho procedimiento deberá estar resuelto y notificado en el plazo de seis meses.

Quinto. 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.

Sexto.- Que se inicie un procedimiento para recuperar el suelo público ilegalmente ocupado, con base a lo dispuesto en los arts. 70 y 71 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”.

1.2.3. Obras al amparo de licencias ilegales

La queja que se trae a colación en este apartado tiene como número de referencia **Q/2280/01** y su elección viene motivada porque su tramitación permitió estudiar el procedimiento que debe seguir la administración en el supuesto de revisión de una licencia de obras y sus consecuencias desde el punto de vista del titular de la misma.

El motivo de la queja versaba sobre la condición impuesta por el Ayuntamiento de Ledesma, a través de un escrito, con posterioridad a la concesión de la correspondiente licencia de obras, respecto a la reforma de la cubierta del tejado de una vivienda.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna

sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal un informe acompañado por la copia de una serie de documentos que integraban el expediente de solicitud de licencia urbanística.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Ledesma abordando para ello, en primer lugar, las formas que tiene la administración para revisar sus propios actos, para, en una segunda parte, conectar lo analizado con la obligación de reparación que tienen los organismos públicos respecto a los perjuicios causados, ya sean intencionados o causales, ya sea por error o negligencia, o por el desarrollo normal o anormal de la actividad que realiza o los servicios que presta.

El citado análisis se inició recordando que la administración no puede revisar o revocar libremente sus propios actos y disposiciones pues se encuentra vinculada por el principio de eficacia jurídica (art. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJPAC) y por el de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) que, igualmente, justifica la imposición de límites a esta capacidad revisora. Solo con ocasión de la resolución de algún recurso administrativo interpuesto contra ellos o siguiendo alguno de los procedimientos de revisión previstos en la LRJPAC, puede la

Administración anular o revocar sus actos y disposiciones.

Sentado lo anterior, se señaló que la potestad administrativa de revocación o revisión de oficio puede recaer sobre toda clase de actos de la Administración sujetos a Derecho Administrativo. Ahora bien, si por efecto del acto anulado o de su revisión, los destinatarios del mismo sufren un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que no tengan el deber jurídico de soportar y no haya mediado fuerza mayor, estaremos ante una causa de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido y centrándonos en el caso que nos ocupaba, se recordó que la revocación o la revisión de oficio que contempla la LRJPAC puede tener lugar tanto por motivos de oportunidad como de legalidad:

a) Revisión de actos favorables válidos por motivos de simple oportunidad o conveniencia: si la eficacia de dichos actos deviene incompatible con el interés público y por eso se pretende su revisión, ésta supone la privación de los derechos reconocidos en tales actos y sólo puede llevarse a efecto con la correspondiente indemnización. Estaríamos así ante una causa de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal de los servicios públicos, toda vez que el principio de la reparación o indemnización se constituye en límite de la facultad administrativa de revisar los actos favorables válidos.

b) Revisión de actos nulos de pleno derecho o actos anulables: se trata de actos viciados, dictados con infracción del ordenamiento jurídico.

En estos supuestos estaríamos ante una causa de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento anormal de los servicios públicos siempre que por efecto del acto anulado (o de su revisión) se haya sufrido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que no se tenga el deber jurídico de soportar y siempre y cuando no haya mediado fuerza mayor.

A este respecto, se hizo mención expresa de lo dispuesto en el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955) respecto a las licencias de obras.

Para concluir se expusieron las siguientes conclusiones:

1. Solo con ocasión de la resolución de algún recurso administrativo interpuesto contra ellos o siguiendo alguno de los procedimientos de revisión previstos en la LRJPAC, puede la administración anular o revocar sus actos y disposiciones.

2. La potestad administrativa de revocación o revisión de oficio puede recaer sobre toda clase de actos de la administración sujetos a Derecho Administrativo.

3. Si por efecto del acto anulado o de su revisión, los destinatarios del mismo sufren un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que no tengan el deber jurídico de soportar y no haya mediado fuerza mayor, estaremos ante una causa de responsabilidad patrimonial de la administración.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación remitida se desprendía la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Ledesma en relación con los hechos objeto de denuncia. En este sentido, se consideraron como hechos probados los siguientes:

- La Comisión de Gobierno en sesión celebrada acordó conceder licencia de obras para reformar la cubierta del tejado de la vivienda de su propiedad, conforme a la Memoria que acompañó a la solicitud de la misma. En el acuerdo de concesión de la mencionada licencia no figuraba referencia alguna a la necesidad de modificar el tipo de teja.

- En el Capítulo 3º de la mencionada Memoria figuraba expresamente la descripción del tipo de placa que se iba a utilizar en la reforma de la citada cubierta.

- A través de un escrito firmado por el Alcalde-Presidente se comunica a la titular de la consabida licencia la obligación de cambiar el tipo de teja que estaba ya colocando.

- El reclamante presentó un escrito ante el Ayuntamiento de Ledesma a través del cual solicita una serie de aclaraciones respecto a la comunicación anterior.

- Ello no obstante, solamente recibió un escrito firmado por el Alcalde-Presidente contestando a las aclaraciones solicitadas a la vez que

confirmaba la obligación de cambiar el tipo de teja que estaba ya colocando.

Así las cosas, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Si el escrito remitido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ledesma debía considerarse como un acuerdo de revisión “tácita” de la licencia de obras concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno, dicha revisión se habría producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por lo que estaríamos ante una causa de nulidad de pleno derecho según lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la LRJPAC.

2. Por efecto del acto revisado ‘tácitamente’ (licencia de obras), el reclamante había podido sufrir un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que no tenía el deber jurídico de soportar, por lo que estaríamos ante una causa de responsabilidad patrimonial de esa Corporación municipal. En este sentido se señalaba que dicha causa de responsabilidad existía con independencia de la causa que pudiera motivar la revisión:

a) Si se consideraba que la licencia concedida era válida y, por lo tanto, la revisión se había producido por motivos de oportunidad (adopción de nuevos criterios de apreciación en cuanto a las características de las tejas), estaríamos ante un supuesto claro de responsabilidad patrimonial.

b) Si se consideraba que la licencia concedida era nula o anulable

porque en el expediente de concesión de la misma no constaba la existencia del informe preceptivo y vinculante de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, estaríamos, igualmente, ante un supuesto claro de responsabilidad patrimonial. Recordábamos que el inmueble objeto de la consabida licencia de obras se encuentra enclavado dentro del ámbito del Conjunto Histórico de Ledesma y que el citado Conjunto no cuenta con el correspondiente Plan Especial de Protección por lo que es de aplicación lo dispuesto en el art. 20.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español que exige, para el otorgamiento de licencias en el ámbito de Conjuntos Históricos que no cuenten con Plan Especial de Protección, resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que, con independencia de que se proceda a tramitar el preceptivo procedimiento para la revisión de oficio de la licencia de obras concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno se inicie de oficio por parte de esa Corporación Municipal un procedimiento de responsabilidad patrimonial si, como consecuencia del escrito del Alcalde-Presidente el reclamante ha sufrido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado”.

1.2.4. Órdenes de ejecución

La queja que he considerado oportuno destacar, número de referencia **Q/801/01**, versaba sobre la dejación de funciones por parte del Ayuntamiento de Gusendo de los Oteros respecto al estado de conservación de determinada edificación.

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 hacía constar, entre otras cuestiones, que las atribuciones y competencias del Ayuntamiento se limitan a aquello que pueda afectar a la vía pública, con objeto de evitar daños a terceros, pero nunca a situaciones de hecho que puedan afectar a las propiedades particulares.

A la vista de lo informado así como de la documentación obrante en el expediente, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Gusendo de los Oteros abordando para ello, por un lado, las competencias de los municipios respecto a la inspección urbanística y, por otro, el deber de conservación de los propietarios y las ordenes de ejecución.

Respecto al primero de los análisis se inició poniendo de manifiesto lo dispuesto en el apartado a) del art. 111, en el art. 112 y en punto 3º del apartado c) del punto 1º del art. 115 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL).

Se señalaron las siguientes conclusiones:

- Los Ayuntamientos tienen la obligación de desarrollar labores de inspección urbanística.
- En el ejercicio de estas competencias puede entrar y permanecer en fincas, construcciones e instalaciones, excepto cuando se trate de domicilios, en cuyo caso se requerirá autorización judicial.
- Las acciones u omisiones que impidan o dificulten la inspección urbanística constituyen infracciones urbanísticas.

En la segunda de las cuestiones manifestadas se recordó que la letra c) del punto 1º del art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece el deber de los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles de “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones.”, regulación completada por lo dispuesto en su art. 106.

Se puso de manifiesto así, que la administración local ostenta, por lo tanto, una potestad de policía encaminada a garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación; los Ayuntamientos pueden ordenar de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras que sean necesarias para la conservación de las edificaciones, terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, con indicación del plazo de ejecución.

Se concluía que las ordenes 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 a las personas y a las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana (SSTS 10-06-91, 17-06-91 y 12-09-97).

A este respecto y, centrándonos en la problemática estudiada, resaltamos:

1. Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estableciendo como manifestaciones de las órdenes de ejecución, entre otras, la limpieza del escombros existente en una finca (a modo de ejemplo STS 10-07-96) y el saneamiento y adecentamiento de un edificio (a modo de ejemplo STS 12-11-97).

2. La sentencia del Tribunal Supremo de 06-02-01 ha reconocido la responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento en el derrumbamiento de un edificio abandonado al haber omitido la comprobación del cumplimiento de las oportunas medidas de seguridad.

Así las cosas, las conclusiones de este apartado fueron:

1. Los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles tienen la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones.

2. La administración local ostenta, por lo tanto, una potestad de policía encaminada a garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación.

3. Las ordenes 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 a las personas y a las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana. No existe, por lo tanto, limitación o excepcionalidad alguna relacionada con la titularidad de los bienes afectados.

4. Existe responsabilidad patrimonial de la administración local respecto a los daños que se produzcan en las personas y/o en las cosas como consecuencia de la omisión de deber de comprobación del cumplimiento de las oportunas medidas de seguridad.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, se puso de manifiesto que del informe remitido se desprendía la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Gusendo de los Oteros en relación con el estado de conservación del citado edificio. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución, se desprendía:

-conservación El edificio se encuentra en un deficiente estado de conservación.

- Como consecuencia de ello, el Ayuntamiento realizó una actuación encaminada, únicamente, a evitar la caída de objetos a la vía pública.

- Pese a constatar la existencia de escombros que estaban produciendo humedades en la vivienda colindante, así como el peligro que suponía el estado del edificio en cuestión para la seguridad de los inmuebles colindantes, no se ordenó la ejecución de obra alguna por parte de los propietarios.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que por parte de los servicios técnicos municipales se proceda, con carácter inmediato, a desarrollar las labores de inspección urbanística que le vienen encomendadas en los art. 111 y 112 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en relación con el estado de conservación del citado edificio.

Segundo. Que a la vista del resultado de la citada inspección se dicte, a tenor de lo dispuesto en el art. 106 en relación con el art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, una orden de ejecución que obligue a los propietarios del inmueble a realizar las obras necesarias para reponer sus condiciones de salubridad, seguridad u ornato público.

Tercero. Que en el caso de incumplimiento de la mencionada orden de ejecución se proceda, a tenor de lo dispuesto en el art. 106 del

consabido texto legal, a la ejecución subsidiaria por parte de ese Ayuntamiento”.

1.2.5. Ruina

Dos son las quejas que en este apartado he considerado oportuno destacar.

La primera, con número de referencia **Q/512/01**, versaba sobre los daños ocasionados por un inmueble declarado en ruina por el Ayuntamiento de Béjar en el edificio colindante.

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 hacía constar que todo aquello que pudieran ser daños ocasionados en el edificio colindante excedía de la competencia propiamente municipal, debiendo ser resuelta entre las partes en la vía judicial pertinente.

A la vista de lo informado así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Béjar abordando para ello el estudio de la responsabilidad patrimonial de la administración por su funcionamiento.

El estudio de dicha cuestión se inició haciendo mención a que la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y 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 de la Constitución 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).

Acto seguido se analizó la configuración de dicha responsabilidad como una responsabilidad general, directa y objetiva resaltando:

a) Es una responsabilidad de carácter general, pues se acogen a ella todo tipo de actuaciones efectuadas por las administraciones públicas, tanto si revisten carácter jurídico como si presentan carácter material o de hecho y, en este último caso, tanto si se trata de una conducta activa u omisiva. La expresión “servicio público” se emplea en el sentido más amplio de actuación o actividad administrativa, de modo que engloba tanto la actividad prestacional de la administración (o de servicio público en sentido estricto), como cualquier otra manifestación pública de actividad susceptible de provocar un daño o lesión. (A este respecto, SSTs de 5-6-1989, 17.11.1990 y 22.11.1991, entre otras).

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 producción 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. (En este sentido, STS de 06-10-1998).

Sentado lo anterior, se procedió a completar este análisis, con el estudio de una cuestión de especial trascendencia para el caso que nos ocupaba: la concurrencia de culpas.

Para ello, a través de la jurisprudencia más reciente, se puso de manifiesto la nueva tendencia, claramente consolidada en la actualidad, que 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. A modo de ejemplo se citaron dos sentencias del Tribunal Supremo: 04-05-1995;y 06-

02-2001.

Por último, se analizó, en el propio ámbito procesal, la concurrencia de culpas de la administración con un particular. Así, a tenor de lo dispuesto en el art. 9.4. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras su reforma por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, se concluyó que la jurisdicción está atribuida a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo, aun cuando en la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados. En este sentido, en el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad patrimonial habrá comparecido el tercero cuya conducta hubiere podido incidir en la relación de causalidad y defenderse frente a una improcedente imputación, estando legitimado ulteriormente en el proceso contencioso-administrativo, activa o pasivamente, según el sentido de la resolución administrativa.

Así las cosas, y a modo de síntesis, se definieron como presupuestos que dan lugar a la responsabilidad de la administración los siguientes:

- 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 15.03.1999, por su irresistibilidad.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que del informe remitido se desprendía la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Béjar en relación con su pasividad a la hora de ejecutar subsidiariamente las obras de demolición y reparación de la pared medianera instadas por el mismo a los propietarios del inmueble. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución, se desprendía:

- El aparejador municipal emite un informe donde, a la vista del estado que presenta el edificio, proponía que se dictara una orden de ejecución consistente en la urgente demolición del mismo.

- No existía constancia de que por parte de la Alcaldía se decretara la citada orden de ejecución.

- Ante la falta de ejecución, por parte de los propietarios, de la citada orden, el arquitecto municipal emitió un nuevo informe donde vuelve a poner de manifiesto la necesidad de proceder, con carácter

urgente, a la demolición del consabido edificio.

- La Comisión de Gobierno acordó adoptar las medidas indicadas en el informe emitido por el arquitecto municipal.

- En ningún momento, pese al incumplimiento por parte de los propietarios de las mencionadas ordenes de ejecución, el Ayuntamiento actuó subsidiariamente.

- Incluso se hizo necesaria la intervención del cuerpo de bomberos para apuntalar el tejado del Hostal debido al derrumbamiento de la pared medianera del edificio.

- El arquitecto municipal ordenó el desalojo del edificio ya que debido a los daños sufridos en la pared medianera, existía peligro para las personas que en ese momento ocupaban el establecimiento.

Se ponía de relieve así, una actuación municipal negligente que se patentizaba en el siguiente hecho: como constaba en la documentación obrante en esta Procuraduría, aunque el Ayuntamiento requirió en varias ocasiones a los propietarios del inmueble para que ejecutaran, con carácter urgente, obras de demolición que evitaran que el inmueble en cuestión sufriera un colapso estructural y afectara al edificio colindante, ante el incumplimiento de las mismas, no actuó subsidiariamente a pesar del tiempo transcurrido.

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, en la actuación municipal descrita se dieron todos los elementos para que los propietarios

del edificio colindante tuvieran derecho a ser indemnizados:

1. Con la actuación de la administración municipal se había causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con los propietarios de dicho edificio.

La aplicación de la doctrina expuesta en el apartado c) de este escrito, conducía a determinar que la omisión por parte de los servicios municipales consistente en no ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, aparecía como acontecimiento causal sin la cual el edificio colindante no habría sufrido daño alguno. Se destacaba aquí que, tal y como se había puesto de manifiesto anteriormente, frente a la relevancia causal de la omisión por parte del Ayuntamiento de medidas encaminadas a ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, se presentaba como carente de relevancia suficiente para determinar la ruptura del nexo de causalidad, la conducta de los propietarios del inmueble, sin perjuicio de que esta intervención de terceros fuera determinante a la hora de fijar la cuantía de la indemnización.

2. El daño causado o la lesión patrimonial sufrida por los propietarios del inmueble colindante tenía un carácter antijurídico ya que, como consecuencia de los daños sufridos en el citado inmueble habían tenido que abandonar el mismo, lo cual constituía un perjuicio que no deberían haber tenido que soportar en el caso de que la administración municipal no hubiera actuado negligentemente.

3. Los daños producidos en el consabido inmueble no se habían producido por un acontecimiento externo que pudiera ser considerado como de fuerza mayor.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art.139 y siguientes de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y 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 propietarios del inmueble afectado”.

Esta resolución no fue aceptada por el Ayuntamiento de Béjar.

La segunda de las quejas, número de referencia **Q/1373/01**, versaba sobre la falta de contestación por escrito a una denuncia remitida por correo certificado, a través de la cual se ponía de manifiesto el lamentable estado de conservación de un edificio en la entidad local de Requejo de la Vega.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió un informe por el Ayuntamiento de Soto de la Vega en el cual se hacía constar que consideraba, entre otras cuestiones, que el asunto era meramente privado.

A la vista de lo informado por esa administración municipal así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación

desarrollada por el Ayuntamiento de Soto de la Vega abordando para ello, por un lado, las competencias de los municipios respecto a la inspección urbanística y, por otro, la declaración de ruina de los inmuebles para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupaba.

Respecto al primero de los puntos a analizar, se puso de manifiesto lo dispuesto en el apartado a) del art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL), relacionándolo con lo establecido en el art. 112 y el punto 3º del apartado c) del punto 1º del art. 115 del citado cuerpo legal.

Las consecuencias que se señalaron fueron:

- Los Ayuntamientos tienen la obligación de desarrollar labores de inspección urbanística.
- En el ejercicio de estas competencias puede entrar y permanecer en fincas, construcciones e instalaciones, excepto cuando se trate de domicilios, en cuyo caso se requerirá autorización judicial.
- Las acciones u omisiones que impidan o dificulten la inspección urbanística constituyen infracciones urbanísticas.

La segunda de las cuestiones manifestadas se inició recordando que la administración pública con competencia urbanística no puede permanecer impasible ante la degradación física de un inmueble, señalando lo dispuesto en el art. 107 de la LUCYL.

Nos encontramos pues, con que la legislación urbanística impone a los Ayuntamientos la obligación de iniciar un procedimiento de declaración del estado ruinoso de un edificio cuando así lo inste cualquier interesado, teniendo en cuenta que debe considerarse “interesado” a cualquier persona física o jurídica que alegue peligro de daños propios derivados de la situación actual de la construcción.

Por otro lado, señalamos que hay que tener en cuenta que la declaración de ruina es un acto meramente declarativo por el que se comprueba y establece la concurrencia de un estado de degradación de una edificación determinada. Se reduce así, a la verificación de la situación o estado de hecho en que consiste la ruina, siendo un acto reglado en todos sus elementos.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Soto de la Vega en relación con la denuncia formulada por el deficiente estado de conservación del edificio objeto del presente expediente. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución se desprendía:

- Se remitió por correo certificado una denuncia a través de la cual se ponía de manifiesto el lamentable estado de conservación del edificio.

- Pese al tiempo transcurrido no había constancia de que se hubiera iniciado el correspondiente procedimiento de declaración de ruina del

edificio en cuestión.

- La razón esgrimida por parte del Ayuntamiento, es que las casas en conflicto estaban en “manzana cerrada” y desde el exterior no se observa ninguna anomalía.

- No se había ejercitado ninguna de las competencias que sobre inspección urbanística permite la LUCYL. A modo de ejemplo, citación por escrito al propietario de las consabidas construcciones al objeto de realizar la correspondiente visita de inspección.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que por parte de los servicios técnicos municipales se proceda, con carácter inmediato, a desarrollar las labores de inspección urbanística que le vienen encomendadas en los arts. 111 y 112 de la LUCYL, en relación con el estado de degradación del edificio, con requerimiento, si fuera necesario, de autorización judicial.

Segundo. Que se inicie un procedimiento de declaración del estado ruinoso del edificio en cuestión si se dan los supuestos establecidos en el art. 107 de la LUCYL”.

1.2.6. Otros

Dos son las quejas que se ha considerado pertinente destacar en este apartado.

La primera de ellas, con número de referencia **Q/96/01**, versaba sobre la falta de contestación a la petición de licencia de segregación formulada y a la solicitud de certificado sobre la falta de contestación .”

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Cuelgamures un informe en el cual se hacía constar, entre otras cuestiones, que la licencia de segregación solicitada no se podía conceder porque la finca en cuestión era de propiedad del Ayuntamiento correspondiéndole al interesado, únicamente, un derecho de trilla.

A la vista del contenido de la información proporcionada a esta Procuraduría, así como de la documentación obrante en el expediente de queja, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por la administración municipal, abordando para ello, en primer lugar, la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas para, con posterioridad, pasar a conectar lo expuesto con el supuesto objeto de la queja.

Siguiendo a Tomás-Ramón Fernández comenzamos el estudio de la primera cuestión planteada recordando que la licencia urbanística es el tipo mismo de los actos de autorización. Responde, pues, enteramente a la concepción clásica de esta clase de actos, con los que la administración remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho

ejercicio no pone en peligro interés alguno protegido por el ordenamiento. Así, la licencia urbanística es una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada. Se dice que es una autorización simple porque su objetivo único es controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites. Es una autorización puntual porque no crea ningún vínculo estable entre la administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere. Tiene carácter real porque su único punto de mira es el objeto sobre el que recae, abstracción hecha de las circunstancias personales del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio de las personas resulta del todo irrelevante –son por ello transmisible en los términos del art. 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales-, en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva.

Fijado lo anterior, nos centramos en su naturaleza reglada al considerarla su característica más llamativa. Así, señalamos que a la hora de decidir sobre su otorgamiento la administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse y ello, como dijo la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-1978 y han repetido después otras muchas (*vid* STS 16-10-1990, 25-5-1991 y 22-9-1992) , “en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que

a las mismas se acomoden”.

Sentado lo anterior, hicimos una breve referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, muy matizada ya, insistiendo que la misma, ha cerrado el paso a todos los intentos de desvirtuar este riguroso planteamiento. Precisamos, por ejemplo, que la normativa de referencia a la hora de llevar a cabo esa comprobación “ha de estar vigente, lo que, dada la naturaleza normativa de los planes exige no sólo que se haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino que se haya producido su publicación”, por lo que “no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora”. (STS 2-2-1989; la doctrina es muy antigua, por lo demás: *vid* STS 30-10-1907, 31-12-1929, etc).

También, que la obligación de atenerse estrictamente a la legalidad vigente impide exigir otros requisitos o condicionamientos distintos de los que de la normativa resulten. No cabe, pues, someter el otorgamiento de la licencia a condiciones, sean de la clase que sean (la cesión de terrenos, por ejemplo, o el pago de indemnizaciones o contribuciones especiales), salvedad hecha de las condiciones en sentido propio, a las que las normas aplicables sujetan con carácter general el ejercicio de las actividades de que se trate. “Con estas *conditiones iuris* se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, complementando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales

condiciones deben ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulte posible con facilidad y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida” (STS 2-2-1989. *vid* también, la STS 9-10-1995).

Se insistió en que los principios expuestos no ceden siquiera ni en los supuestos extremos en que no existe norma específica alguna aplicable al lugar al que concretamente se refiere la actividad que pretende realizarse (caso de inexistencia de Plan, Normas Subsidiarias e, incluso, Ordenanzas). En estos casos, la administración habrá de atenerse a las normas de la Ley del Suelo de directa aplicación y respetar estrictamente el principio de igualdad para evitar que, so pretexto de la carencia de una normativa específica suficientemente precisa y detallada, se deniegue una vez lo que otras se otorga, introduciendo un factor de arbitrariedad que es del todo incompatible con la naturaleza reglada que a las licencias corresponde.

Por último, se recordó que tampoco acepta la jurisprudencia la desvirtuación de estos principios por la vía de la inclusión en el planeamiento de “preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión sobre la licencia al no precisar los criterios a tener en cuenta en su aplicación” (STS 17-6-1989). Todas las posibles brechas en el carácter estrictamente reglado de las licencias quedan así cerradas.

Para terminar de concretar los perfiles de la licencia se hizo mención especial, teniendo en cuenta sobre todo el tema que nos ocupaba, a lo que con carácter general dispone tanto el art. 98.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León como el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Según estos preceptos las licencias “se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales”, idea en la que insiste igualmente el art. 10 del mencionado Reglamento cuando dice que “producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas”.

Concluimos pues, que la administración debe declararse estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pueda haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada. No es por ello necesario justificar la titularidad dominical o de un derecho real sobre los terrenos en los que pretende actuarse.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto la existencia de una actuación irregular llevada a cabo por el Ayuntamiento de Cuelgamures. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución, se

desprendía:

- Se presenta solicitud de licencia de segregación de una finca.-
Ante la falta de contestación por parte del Ayuntamiento, se reiteró la citada solicitud a través de un nuevo escrito.

- Con posterioridad la administración municipal adoptó una resolución a través de la cual le comunicaba al denunciante que no podía conceder la licencia de segregación solicitada por tratarse de una finca cuya propiedad es del Ayuntamiento, correspondiéndole únicamente el derecho de trilla en la misma. La notificación efectuada no fue realizada en los términos previstos en el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,. (en adelante LRJ-PAC).

- Pese al tiempo transcurrido desde la primera solicitud, el Ayuntamiento no aporta ningún tipo de documentación que sustentara su afirmación sobre la titularidad del bien. (ni siquiera figura certificado acreditativo del Inventario de Bienes de la Entidad Local).

- Por su parte, el denunciante aportó:

- Copia de la certificación catastral descriptiva y gráfica de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, emitida por la Gerencia del Catastro de Zamora.

- Copia de los recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles del ejercicio 2000.

- Copia del Testamento de su padre, en el que en su cláusula segunda lega a su hijo la propiedad del terreno en cuestión.

- Copia de la Escritura de Entrega de Legado a favor del denunciante, en la que se especifica en su apartado III los bienes dejados por su padre, figurando los terrenos hoy objeto de controversia.

- Copia de la licencia de obras notificada por el Ayuntamiento el 7 de diciembre de 1953 a su padre, donde literalmente se decía: “que el Ayuntamiento de mi Presidencia en sesión celebrada el día 30 de noviembre último, acordó conceder a Ud. el permiso solicitado para construir una rodera de entrada a la era de su propiedad”.

A partir de lo expuesto, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Aunque la notificación del acuerdo de denegación de la licencia de segregación solicitada no se efectuó en los términos previstos en el art. 58 de la LRJ-PAC, no es menos cierto que el interesado realizó con posterioridad una serie de actuaciones que suponían el conocimiento y alcance de la resolución objeto de la notificación.

2. El Ayuntamiento de Cuelgamures no aportó ninguna prueba documental que le permitiera sustentar su afirmación sobre la titularidad del bien en cuestión. Sin embargo, el denunciante aportó un considerable número de documentos que podían suponer prueba de la propiedad de la cosa. En este sentido destacamos que reiterada jurisprudencia ha

establecido que no es exigible la presentación de un título escrito que demuestre, por sí solo, que el actor ostente el dominio (la escritura pública a la que hace referencia el Ayuntamiento), sino que es válido, desde el punto de vista jurídico, que éste se demuestre por los distintos medios de prueba, porque el término técnico jurídico “título de dominio” no equivale a documento preconstituido, sino a justificante dominical (SSTS 10.4.1963, 24.06.1966 y 04.11.1981, a modo de ejemplo).

Así las cosas, concluimos recordando que aunque el art. 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y el art. 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986 señalan que las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos no pudiendo allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio (art.73 del Reglamento de Bienes), sin embargo, tal obligación sólo les alcanza cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que eviten acciones que, por su inconsistencia, pudieren estar abocadas de antemano al fracaso. Resulta así que, al amparo de estos preceptos, no pueden mantenerse pleitos indefendibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad.

Por todo ello, formulé la siguiente resolución:

Que, a tenor de lo dispuesto en el art. 105 de la LRJ-PAC, se proceda a la revocación del acuerdo del Ayuntamiento de Cuelgamures a través del cual se denegó la licencia de segregación.”

La resolución transcrita no fue aceptada por el Ayuntamiento de Cuelgamures.

La segunda de las quejas que traemos a colación en este apartado, número de referencia **Q/457/02**, versaba sobre la negativa del Ayuntamiento de Cardeñosa a emitir un certificado sobre la situación urbanística de determinadas construcciones.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa administración municipal un informe en el cual se hacía constar que la certificación solicitada no se había emitido porque sobre una de las construcciones existentes en la finca se está tramitan un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística. No obstante, se reconocía que respecto a finca en cuestión el Ayuntamiento había autorizado una segregación.

A la vista del informe remitido y de la documentación que obraba en esta institución, se procedió a afirmar que no existía argumento legal alguno que sustentara la decisión municipal de no emitir el certificado solicitado.

En este sentido, señalamos:

1. La finca matriz sufrió una partición en dos, previa obtención de la correspondiente licencia municipal por parte de sus propietarios.

2. Del citado proceso de segregación surgieron dos fincas: la xx-1 y la xx-2.

3. Las edificaciones que se encuentran en el interior de la finca xx-1 tienen una antigüedad superior a 30 años no existiendo en la actualidad ningún expediente de disciplina urbanística que se esté tramitando en relación con las mismas.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que a la mayor brevedad posible se proceda a emitir por parte de esa Alcaldía-Presidencia el certificado acreditativo de la antigüedad y de la situación urbanística de las edificaciones sitas en el núm. xx-1, a los efectos previstos en el art. 52 del Real Decreto 1039/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de naturaleza urbanística”.

1.3. Gestión urbanística

Como ya se indicaba en la introducción, se ha seguido produciendo un incremento en las quejas que deben encuadrarse en este epígrafe.

A este respecto, a diferencia de lo ocurrido el año pasado, junto a

las ya tradicionales quejas a través de las cuales se denuncian hechos relacionados con la falta de ejecución de infraestructuras que figuran en los distintos instrumentos de gestión, se ha incrementado el número de denuncias relacionadas con los problemas que plantean las edificaciones ejecutadas sin ningún tipo de autorización administrativa respecto a las autorizaciones para enganchar en las redes municipales de agua potable o saneamiento.

En este sentido, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León ha incluido una serie de novedades que pueden hacer variar el sentido de la jurisprudencia que, a este respecto, se ha venido produciendo en los últimos años.

1.3.1. Sistemas de actuación

La queja que se ha seleccionado en este apartado, número de referencia **Q/614/01**, permitió estudiar una figura urbanística actualmente en desuso por no tener en la actualidad referente normativo alguno, pero que sigue siendo la única normativa de ordenación en vigor en muchos municipios de nuestra comunidad: los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

En el escrito de denuncia se hacía referencia a los acuerdos del Pleno de Fuentespreadas adoptados en sendas sesiones extraordinarias a través de los cuales se decidió la ejecución, con cargo al “Plan Provincial de Obras y Servicios anualidad 2001” , de las obras de urbanización de una

serie de tramos de varias calles, a pesar de que dichas tramos se encuentran incluidos dentro del ámbito de distintas Áreas Especiales

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa administración municipal un informe en el que se hacía constar que las obras de pavimentación que pretendía realizar el Ayuntamiento, que en su totalidad afectaban a zonas urbanas y en su mayor parte a "Áreas Especiales" definidas así en el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano de Fuentespreadas, habían sido incluidas en el Plan de Cooperación Provincial a Obras y Servicios Municipales Fondo de Cooperación Local, Anualidad 2001 de la Diputación de Zamora.

A la vista de lo informado, se puso de manifiesto que no se observaba irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Fuentespreadas en relación con los hechos denunciados.

Para explicar la citada aseveración, comenzamos recordando que la figura de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (en adelante PDS) no se integra dentro de los instrumentos de planeamiento en sentido estricto. Tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia, el PDS no es un instrumento de ordenación, sino la plasmación documental del resultado de aplicar el criterio clasificatorio legal a una determinada realidad física (SSTS 29.03.83; 20.03.84; 31.07.90 entre otras).

Esta naturaleza "documental" se ve plasmada en lo que constituye

el contenido de los PDS:

- Contenido necesario. En todo caso, el PDS debe contener el señalamiento del perímetro de los terrenos que constituyan suelo urbano.
- Contenido adicional. Puede además contener las siguientes determinaciones:
 - Alineaciones del sistema viario existente, completando las insuficiencias existentes con las previsiones procedentes.
 - Reglamentación de las condiciones de edificación, que debe constreñirse, obligatoriamente, a la denominada “policía de la edificación” –aspectos técnicos, de seguridad, sanitarios, relaciones de vecindad, etc- (SSTS 01.07.85; 14.06.90).

Así las cosas, la conclusión a la que llegamos en relación con el caso que nos ocupaba, fue clara: los PDS no pueden contener determinaciones propias de los instrumentos de planeamiento, tales como la delimitación de “unidades de ejecución”.

En este sentido, como consecuencia de lo que se había expuesto, se trajo a colación lo dispuesto en el punto 1 de la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL), en relación con el punto 1 del art. 31 y el art. 73 del citado texto legal, para afirmar que sólo cabe la delimitación de unidades de ejecución (ahora denominadas unidades de actuación), por un lado, a través de un instrumento de planeamiento urbanístico, y, por otro, en el

suelo clasificado como “urbano no consolidado” o como “urbanizable”.

Llegados a este punto, pareció necesario recordar que son nulas de pleno derecho las disposiciones generales administrativas (los PDS tienen esta carácter) que vulneren lo dispuesto en una Ley, por lo que todo lo dispuesto en el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano de Fuentespreadas sobre “unidades de ejecución” era nulo de pleno derecho.

Sentado lo anterior, solo quedaba por analizar a quien le corresponde financiar la ejecución de las obras de urbanización en un suelo clasificado como “urbano consolidado”. Una vez más, acudimos a lo dispuesto en la LUCYL. Para ello analizamos lo dispuesto en el punto 4 del art. 24 de la citada norma legal, llegando a la conclusión de que, en suelo urbano, consolidado o no consolidado, y en suelo urbanizable es posible que las administraciones públicas sufraguen y ejecuten obras de urbanización.

A esto añadimos lo dispuesto en su art. 69 respecto al objeto de las “actuaciones aisladas” para recordar, por último, que la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, de las Haciendas Locales, otorga a las corporaciones locales plena discrecionalidad respecto al establecimiento de contribuciones especiales para financiar obras públicas, aún cuando sólo beneficien a un número limitado de ciudadanos.

Concluimos así que, a juicio de esta Procuraduría, nada impedía que el Ayuntamiento de Fuentespreadas financiara con dinero público la

ejecución de las obras de urbanización denunciadas.

Por todo ello se procedió al archivo de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de supervisión por parte de esta institución. No obstante, se consideró oportuno comunicar al Ayuntamiento de Fuentespreadas el análisis realizado respecto a los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

1.3.2. Inejecución planeamiento

La queja que se trae a colación en el presente epígrafe, número de referencia **Q/1889/01**, permitió tratar un tema que se repite con demasiada frecuencia.

En el escrito de denuncia se hacía alusión a la ausencia de servicios urbanísticos adecuados en una urbanización del municipio de Arenas de San Pedro.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal un informe en el que literalmente se decía:

“Visto su escrito sobre el asunto de referencia, le informo:

- Que desde hace más de diez años, VMSL, en terreno rústico de su propiedad hizo calles y en su entorno vendió parcelas y construyó viviendas.

- Que para legalizar esta irregular situación se incluyó este núcleo en la Ordenanza II de Ensanche para los núcleos de La Parra, Ramacastañas y Hontanares, en el epígrafe 2.04 de Normas Urbanísticas en suelo urbano de las NN.SS aprobadas definitivamente el 28/6/96 (Ver Ordenanza adjunta).

- Que se fueron concediendo licencias de obras y cédulas urbanísticas a los compradores de viviendas construidas por XSL conforme a dicha Ordenanza que contempla la gestión de licencia municipal directa condicionada a urbanización simultánea.

- Que XSL dotó de servicios con carácter incompleto a este núcleo, argumentando por ejemplo, que las aceras no se terminaban porque las obras de construcción de viviendas las destruían

- Que girada visita de inspección, resulta que:

1º.- Los accesos a la urbanización están en muy mal estado.

2º.- La pavimentación de las calles presenta desperfectos en algunas zonas, como baches, grietas, fisuras, etc.

3º.- Las aceras, en su mayor parte, están sin solar y llenas de maleza.

4º.- Las rejillas existentes, para recogida de aguas pluviales, están llenas de tierra, totalmente atascadas.

5º.- Se han colocado farolas para el alumbrado público, pero de

momento no funcionan.

- Que tratado este asunto en Comisión de Gobierno, se acordó requerir al solicitante para que:

1°.- Acondicione los accesos a la urbanización.

2°.- Arregle el pavimento de las calles en los puntos necesarios.

3°.- Termine las aceras, reponiendo bordillos donde sea necesario.

4°.- Limpie las rejillas y revise la red de saneamiento, para que su funcionamiento sea correcto.

5°.- Atienda las instrucciones del servicio eléctrico municipal para revisar las instalaciones de alumbrado público.

Sin cumplir este requerimiento en su totalidad, el Ayuntamiento no puede recepcionar la urbanización”.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa administración abordando para ello, desde un punto de vista sistemático, en primer lugar, la normativa en vigor respecto a la determinación del titular de la obligación de ejecutar y conservar la urbanización y los servicios ejecutados como consecuencia del ejercicio de la facultad de edificar, para en una segunda parte, analizar la potestad de policía que ostenta la administración local encaminada a garantizar la

realización efectiva de los deberes de conservación que opera a través de las ordenes de ejecución..

Para resolver la primera de las cuestiones planteadas, nos remitimos, en primer lugar, a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL) y al Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, (en adelante RGU), norma en vigor, tanto cuando se concedieron las distintas licencias y, como en la actualidad, en virtud del Decreto de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la LUCYL.

Para ello, trajimos a colación lo dispuesto, por un lado, en el punto 2º del art. 18 y el apartado a) del punto 1º de la Disposición Transitoria Tercera de la LUCYL y por otro, en el art. 40 del RGU.

Directamente relacionado con lo expuesto, pareció necesario recordar que la letra e) del punto 1º del art. 97 de la LUCYL y el punto 10º del art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística (en adelante RD) aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio -en vigor en la actualidad en virtud del Decreto de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la LUCYL- exigen la obtención de licencia urbanística para la

primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones. Es la conocida como licencia de primera ocupación o de primer uso. Dicha licencia, tal y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, tiene por objeto, aunque no de forma exclusiva, comprobar si lo realizado se ajusta a lo proyectado.

También respecto al caso que nos ocupaba señalamos que para el otorgamiento de la licencia de primera ocupación se requiere que se acredite previamente la finalización de los trabajos de urbanización a los que ha quedado afecta la edificación (STS 03.10.95), de tal manera que si la licencia de primera ocupación está condicionada a la realización de obras de urbanización, su incumplimiento conlleva la denegación por la autoridad municipal de la citada licencia (STS 25.03.98).

Sentado lo anterior, recordamos que el art. 67 del mismo texto normativo prevé la obligación, a cargo de la administración, de la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, una vez efectuada la cesión de aquellos, como regla general. De esta manera, la obligación de urbanizar incluye la de conservar las obras de urbanización hasta su entrega y recepción por la administración pública competente (STS 21.11.89), obligación que aparece únicamente excepcionada en el supuesto establecido en el art. 68 del RGU.

Así las cosas, planteamos las siguientes conclusiones a la vista de lo

dispuesto en los artículos citados:

1. Los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano que no se incluyan en polígonos o unidades de actuación tendrán derecho a edificarlos, previa obtención de licencia urbanística, siempre y cuando cumplan la condición de completar la urbanización de los mismos para que alcancen la condición de solar.

2. En estos supuestos, los propietarios deberán prestar fianza, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación local, en cuantía suficiente para garantizar la ejecución de las obras de urbanización, en la parte que corresponde.

3. El incumplimiento del deber de urbanización simultáneo a la edificación comportará la caducidad de la licencia, sin derecho a indemnización, impidiéndose el uso de lo edificado, sin perjuicio del derecho de los terceros adquirentes al resarcimiento de los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado. Así mismo, comportará la pérdida de la fianza.

4. Para el otorgamiento de la licencia de primera ocupación se requiere que se acredite previamente la finalización de los trabajos de urbanización a los que ha quedado afecta la edificación, de tal manera que si la licencia de primera ocupación está condicionada a la realización de obras de urbanización, su incumplimiento conlleva la denegación por la autoridad municipal de la citada licencia.

5. Como regla general, los promotores están obligados a la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, hasta que cedan los mismos a la Administración correspondiente.

La segunda de las cuestiones manifestadas se inició recordando que la letra c) del punto 1º del art. 8 de la LUCYL establece el deber de los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles de “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones”, regulación que aparece completada por lo dispuesto en la letra a) del punto 1º y en el punto 4º del art. 106.

A tenor de lo regulado concluíamos que la administración local ostenta una potestad de policía encaminada a garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación; los Ayuntamientos pueden ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras que sean necesarias para la conservación de las edificaciones, terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, con indicación del plazo de ejecución.

Se configuran así las ordenes de ejecución como un instrumento que sirve a un fin público, cual es evitar que el estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos a las personas y a las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento

de la imagen urbana (SSTS 10-06-91, 17-06-91 y 12-09-97).

A este respecto y centrándonos en la problemática aquí estudiada, me pareció necesario resaltar:

a) Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido plena legitimación a la administración local para dictar órdenes de ejecución en relación con la conservación de las obras de urbanización no recepcionadas. (A modo de ejemplo STS de 25.01.85).

b) Se está implantado una línea jurisprudencial que reconoce la responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos en los daños acontecidos como consecuencia del mal estado de conservación de los inmuebles al haber omitido la comprobación del cumplimiento de las oportunas medidas de seguridad.

Así las cosas, las conclusiones que señalamos respecto a este segundo apartado fueron:

- Los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles tienen la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones.

- La administración local ostenta, por lo tanto, una potestad de policía encaminada a garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación.

- Las ordenes 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 a las personas y a las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana. No existe, por lo tanto, limitación o excepcionalidad alguna relacionada con la titularidad de los bienes afectados.

- Existe responsabilidad patrimonial de la administración local respecto a los daños que se produzcan en las personas y/o en las cosas como consecuencia de la omisión de deber de comprobación del cumplimiento de las oportunas medidas de seguridad.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro. A este respecto, de la documentación obrante en esta institución se desprendía:

- XSL ejecutó una serie de obras de urbanización en unos terrenos clasificados como suelo rústico sin contar con las correspondientes autorizaciones administrativas. No constaba que se hubiera tramitado expediente de restauración de la legalidad urbanística ni sancionador.

-. Con la finalidad de legalizar la citadas obras, las Normas Subsidiarias aprobadas el 28.06.96 incluyeron a los mismos en la Ordenanza II de Ensanche, clasificándolos, por lo tanto, como suelo urbano

consolidado ya que no se los incluyó en ningún ámbito de gestión.

- En cumplimiento de lo dispuesto en la citada Ordenanza se concedieron una serie de licencias de obras para la construcción de viviendas condicionadas a la urbanización simultánea.

- No consta que el promotor de las citadas edificaciones hubiera constituido fianza en cuantía suficiente para garantizar la ejecución de las obras de urbanización.

- Los servicios técnicos municipales habían venido constatando que el promotor incumplió sistemáticamente, por un lado, la obligación de urbanizar simultáneamente a la construcción de las edificaciones y, de otro, conservar en perfecto estado la misma hasta su cesión al Ayuntamiento.

- Ante dichos incumplimientos reiterados, el Ayuntamiento no inició ninguno de los preceptivos procedimientos de caducidad de las licencias, ni impidió el uso de lo edificado. Tampoco consta que ante el incumplimiento del deber de urbanizar se hubieran ejecutado subsidiariamente las consabidas obras por parte de la administración municipal.

- A pesar de lo expuesto hasta ahora, por parte de la Comisión de Gobierno se concedieron las licencias de primera ocupación de las edificaciones.

Así las cosas, llegamos a la siguiente conclusión: el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro incumplió, de manera reiterada, sus obligaciones

de protección de la legalidad urbanística respecto al estricto cumplimiento del deber que tenía el promotor de las viviendas de completar a su costa la urbanización necesaria para que las parcelas alcanzaran la condición de solar.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que a la mayor brevedad posible se proceda a requerir a XSL para que, a través de una orden de ejecución y conforme a lo condicionado en los acuerdos de concesión de las licencias de obras para la construcción de viviendas, ejecute los correspondientes trabajos de urbanización.

Segundo. Que en el citado requerimiento deberá figurar relación detalladas de las obras a ejecutar, presupuesto pormenorizado de las mismas y plazo máximo de ejecución.

Tercero. Que, una vez ejecutados los trabajos, se proceda a recepcionarlos por parte del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

Cuarto. Que en caso de incumplimiento del mencionado requerimiento se proceda a la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro de las consabidas obras de urbanización”.

1.3.3. Urbanizaciones particulares

Dos son las quejas que se ha considerado oportuno destacar en este epígrafe. En ambas se analiza un problema que, como ya anunciaba en la introducción del apartado de gestión urbanística, se ha puesto de manifiesto de una manera muy concreta durante el presente año: las autorizaciones para enganchar en las redes municipales de agua potable o saneamiento respecto a las edificaciones ejecutadas sin ningún tipo de autorización administrativa.

La primera se tramitó con el número de referencia **Q/263/01**, y versaba sobre la denegación, por parte del Ayuntamiento de Miranda de Azán, de la solicitud de enganche a la red de suministro de agua potable de una vivienda.

Solicitada información sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal una serie de documentos entre los que figuraba un informe del Secretario de la citada corporación municipal en el cual se hacía constar que la edificación carecía de las correspondientes licencias urbanísticas.

A la vista de lo informado, se puso de manifiesto que no se observa irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Miranda de Azán.

Partiendo del reconocimiento de que dicha afirmación pudiera ir en contra de reiteradas sentencias de distintos tribunales de justicia que han

considerado que los residentes en un municipio no pueden verse privados de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir las necesidades más elementales, bajo el único argumento de que la construcción respecto a la que se solicita la prestación del citado servicio se ejecutó sin contar con las correspondientes licencias urbanísticas, esta Procuraduría puso de manifiesto la novedad que, respecto al caso que nos ocupaba, ha introducido la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León a través del apartado b) del art. 101 y del apartado c) del punto 1 del art. 115.

A la vista de esta regulación, se llegó a la conclusión que de mantenerse el criterio seguido por algunos tribunales, se daría la rocambolesca circunstancia de que el Ayuntamiento de Miranda de Azán debería sancionarse así mismo ya que, de acceder a su petición, el Ayuntamiento, como suministrador del servicio de agua potable, incurriría en una infracción urbanística leve.

Por otro lado, esta Procuraduría no pudo dejar de traer a colación lo que dispone el art. 6.4 del Código Civil cuando señala que los actos fraudulentos no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir, o el 7 del mismo cuerpo legal, que impone la buena fe en el ejercicio de los derechos y que prohíbe el abuso del derecho.

Por todo se procedió al archivo del presente expediente al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que

podiera ser objeto de supervisión por parte de esta institución.

La segunda de las quejas se tramitó con el número de referencia **Q/737/01**.

En el escrito de denuncia se hacía alusión al acuerdo del Consejo de Mancomunidad “Embalse de Béjar” a través del cuál se denegaba la solicitud de acometida de agua para el abastecimiento de agua potable a una casa-vivienda aportando los siguientes datos de interés:

- Según consta en informe evacuado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca el propietario de la finca, autorizó a la Junta de Castilla y León la ocupación de 700 metros lineales de la misma para instalar la tubería conocida como Ramal x, a cambio de permitir en su día la conexión con el citado ramal.

- El Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, volvió a reiterar a través de un certificado la no existencia de inconveniente técnico alguno para que se realice la citada toma de agua.

- Los arts. 21 y 22 del Reglamento de Explotación del Abastecimiento de Agua de la Mancomunidad “Embalse de Béjar” permiten, expresamente, la autorización de este tipo de acometidas.

- La casa-vivienda, según consta en el certificado expedido por el Alcalde de Naval moral de Béjar se encuentra habitada desde hace más de cuarenta años.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Mancomunidad copia compulsada de un Acta de la Sesión Ordinaria celebrada por su Consejo.. En el punto tercero de la misma, figuraba reflejado el acuerdo a través del cual se denegó la solicitud de autorización para ejecutar una acometida en el Ramal x para abastecer de agua potable a la vivienda. La motivación de tal denegación se fundamentó en el art. 22 del Reglamento de Explotación del Abastecimiento de Agua de la Mancomunidad que solo permite la concesión de acometidas a particulares en suelo no urbanizable por causa de utilidad pública o interés social.

A la vista de lo informado por esa Mancomunidad, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa administración partiendo de la premisa de que el suministro de agua potable, según el art.26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, constituye un servicio mínimo cuya prestación es obligada para todos los municipios.

Se significaba así que esta actividad se considera especialmente vinculada al bien común y al interés público, en tanto en cuanto se considera indispensable y esencial para la vida social, siendo la administración municipal titular y responsable de la misma.

Siguiendo este análisis, se señaló que el reconocimiento del derecho al acceso a los servicios públicos como un derecho subjetivo es hoy en día

la posición dominante entre nuestra doctrina administrativa. El hecho de que el acceso a los servicios públicos –como ocurre en el caso que nos ocupa- se instrumente a través de un contrato de adhesión no elimina la conclusión anterior, puesto que derivado de la consideración de la necesidad de la actividad prestacional que constituye el servicio público, la regulación del mismo impone la obligación de prestarlo a todo aquel que lo solicita. Es decir, la instrumentación contractual del acceso al servicio no convierte a éste en terreno donde rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes, más allá del acto volitivo de utilizar o no el servicio prestado y de los concretos ámbitos de libre decisión entre las partes que predetermina la regulación del mismo. El servicio público que analizamos no sólo está considerado como necesario para la vida colectiva, sino que además su creación y puesta en funcionamiento es el contenido jurídico de la situación de obligación que han asumido los Poderes Públicos frente a los titulares de ese derecho subjetivo. Baste recordar el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sentado lo anterior, la conclusión era clara, tal y como han puesto de manifiesto reiteradas sentencias de distintos tribunales de justicia: la configuración del acceso al servicio público como un derecho subjetivo implica la atribución a los ciudadanos de facultades en orden a exigir la prestación del mismo. De esta forma, el cumplimiento de la obligación que incumbe a las administraciones prestadoras del servicio de suministro de agua potable de realizar un desarrollo de sus instalaciones acompasado al

desarrollo de los núcleos urbanos, se convierte en una característica esencial del mismo.

Directamente relacionado con lo expuesto, se consideró necesario recordar respecto a la interpretación dada al art. 22 del Reglamento de Explotación del Abastecimiento de Agua de la Mancomunidad que, tal y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los reglamentos, en ningún caso pueden contener mandatos nuevos respecto de la ley, así como tampoco establecer excepciones al régimen legal sin habilitación específica, ni definir los derechos subjetivos ni los deberes y requisitos necesarios para ser titular de aquellos derechos. (A modo de ejemplo SSTS 20.05.92 y 23.10.92). El reglamento, como complemento de la ley, puede explicar reglas que en la ley estén simplemente enunciadas, aclarar preceptos de la ley que sean imprecisos o complementar las reglas precisas que permitan la correcta práctica de la misma. (A modo de ejemplo SSTS 11.06.91 y 10.07.92).

Por ultimo, en relación con el caso que nos ocupaba, se expuso, por un lado, que la Ley de Expropiación Forzosa permite que el sujeto expropiado reciba como indemnización, en vez del valor del justiprecio en dinero, una contraprestación en especie. Por otro, que la indemnización que recibe el sujeto expropiado, ya sea en dinero ya sea en especie, corresponde satisfacerla al beneficiario, obligación que es ineludible (STS 22.09.99).

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática

sustancial que nos ocupaba, se puso de manifiesto que de la documentación que obraba en poder de esta institución se desprendían los siguientes extremos:

- La acometida solicitada tenía como objetivo el suministro de agua potable a una casa-vivienda. Dicho inmueble, según consta en el certificado expedido por el Alcalde de Navalморal de Béjar, se encontraba habitada desde hacía más de cuarenta años. Por lo tanto, en el caso de que hubiera existido alguna infracción urbanística en cuanto a su construcción ésta habría prescrito.

- Según consta en informe evacuado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, el propietario de la finca, autorizó a la Junta de Castilla y León la ocupación de 700 metros lineales de la misma para instalar la tubería conocida como Ramal I, a cambio de permitir en su día la conexión con el citado ramal. Por lo tanto, la Administración expropiante –Junta de Castilla y León- convino el pago del justiprecio en especie con el propietario objeto de la expropiación –autorización de conexión con el Ramal x- por lo que el beneficiario de la citada expropiación –Mancomunidad de Municipios “Embalse de Béjar”- tenía la obligación de autorizar dicha conexión –indemnización o justiprecio en especie-.

- No existía ningún tipo de impedimento técnico para ejecutar la acometida. Así lo acreditaba el informe emitido por el Servicio Territorial

de Medio Ambiente de Salamanca.

Así las cosas, la conclusión solo podía ser una; la Mancomunidad de Municipios “Embalse de Béjar” no tenía fundamento legal alguno para negar la acometida solicitada.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que a la mayor brevedad posible se autorice la acometida del Ramal x para dotar de abastecimiento de agua potable al inmueble de Navalmoral de Béjar”.

2. PATRIMONIO MUNICIPAL

La CE en su art.137 reconoce a los municipios y las provincias autonomía para la gestión de sus intereses. Así, para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos, las diputaciones u otras corporaciones tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes. Pero es más, en lo que se refiere a la defensa de sus derechos y sus bienes, las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones y recursos procedentes. La defensa de dichos bienes y derechos no puede renunciarse por los gestores de la administración pública. Sin embargo, a lo largo de este año se han constatado casos en los que la administración elude actuar con la diligencia debida en la defensa de sus bienes, absteniéndose de articular los

mecanismos legalmente establecidos para ello, como veremos.

Como sabemos, los bienes que componen el patrimonio de las corporaciones locales se dividen en bienes de dominio público, bienes comunales y bienes patrimoniales o de propios. Partiendo de esta base, procederemos a la exposición de algunas de las reclamaciones presentadas ante el Procurador del Común sobre dicha materia.

2.1. Bienes de dominio público

Hemos de tener presente que nuestra Constitución, en su art. 132.1, establece que “La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”.

Así, según el destino a que están afectos, los bienes de dominio público lo están a un fin público -uso o servicio público-. Según su valor, son los que la administración utiliza por su valor en uso, es decir, se hallan directamente vinculados al servicio de la Administración. Y según su disponibilidad, los bienes demaniales son indisponibles y, por tanto, no pueden ser objeto de enajenación.

Así las cosas resulta bastante común que los Ayuntamientos ante los que se denuncian presuntas usurpaciones de terreno de dominio público, no practiquen prueba alguna en aras a comprobar la veracidad de lo denunciado, o bien las que realicen no sean las suficientes o no concluyan

el expediente en forma.

En el expediente de queja tramitada con el número de referencia **Q/1453/01**, un vecino de la localidad de Pradanos de Ojeda (Palencia) después de la presentación de múltiples escritos ante el Ayuntamiento denunciando la presunta usurpación de parte de terrenos de dominio público por parte de un colindante suyo, mediante el cerramiento de alambrada, acudió a esta institución ante la pasividad de la Corporación local.

Iniciadas las diligencias de averiguación oportunas, se constató que el Ayuntamiento procedió, ante la intervención del Procurador del Común, a practicar una serie de actuaciones sin que constara, sin embargo, la resolución final del expediente.

Somos conscientes de que, el carácter irrenunciable e imprescriptible de las potestades administrativas parece confirmar que, en principio, la capacidad de ejecutar forzosamente los actos no perece por el transcurso del tiempo no perece. Pero hemos de partir de la base de un deber de la administración de dar cumplimiento a sus propios actos, y en este sentido debe tenerse en cuenta el principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la administración a sus propias determinaciones o declaraciones de voluntad.

Así, en aquellos supuestos en los que la resolución de ejecución debe ser cumplida por un ente público, éste ha de llevarla con la necesaria

diligencia, 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.

Pero es más, al tratarse de un objeto público lo defendido, la potestad administrativa de recuperarlo constituye no sólo un derecho sino un deber (STTS 5 de julio de 1991).

Siguiendo el mismo criterio, en STTS de 13 de abril de 1981, se indica que “la Administración no sólo tiene derecho de defender sus bienes, sino que lo que en realidad tiene es una obligación de ejercitar su defensa”.

En el caso que nos ocupa, si bien la administración local realizó una serie de diligencias previas de averiguación, no dio cumplimiento a lo establecido en los arts. 70 y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986 de 13 de junio).

Por otro lado es preciso recordar que el ejercicio de la acción recuperatoria ha de partir de una prueba completa y acabada de dos cuestiones inexcusables:

- Demostración de la posesión administrativa del bien por el ente actuante.

- Usurpación o perturbación de hecho de esa posesión por el particular.

La Sentencia del TS, de 3 de junio de 1985, señala que: “Dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la acción recuperatoria, la que en esencia constituye una auténtica acción interdictal, actuada directamente por la propia autoridad de las corporaciones locales, razón por la que doctrinalmente se conoce como *interdictum proprium*, es evidente que su ejercicio lícito está subordinado a la real existencia de una prueba completa y acabada que demuestre, en primer lugar, la posesión administrativa, el uso público, sin perjuicio de la verdadera naturaleza de la titularidad dominical y, en segundo lugar, que tal uso público ha sido perturbado o usurpado por el administrado contra el que se dirige la acción municipal”.

Esto conlleva la incoación de un procedimiento “que a semejanza del de los interdictos supone únicamente la recuperación de la posesión despojada, sin decir nada acerca del derecho de propiedad o de otros pretendidos derechos sobre los bienes, comprendiéndose dentro de esa recuperación posesoria tanto el supuesto de un despojo absoluto de la posesión como todas aquellas perturbaciones que impidan el libre disfrute de un bien” (St. de 13 de mayo de 1975).

De aquí que la administración deba desarrollar los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y

comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución.

Es indudable que en una primera fase del procedimiento, al menos, la actividad de instrucción corresponderá a los Servicios de la propia entidad pública. El bien ha de estar perfectamente identificado, y si hay ambigüedad sobre los linderos, cabida, etc..., habrá que acudir al deslinde.

Son por ello importantes las certificaciones del inventario de bienes y del catastro como pruebas, sin perjuicio de la admisión de prueba en contrario.

El catastro tiene por objeto la determinación y la representación gráfica y literal de la propiedad inmueble para todas las aplicaciones económicas, sociales o jurídicas. Una sentencia de 19 de octubre de 1954 señala que “no cabe asignar a las inscripciones catastrales por sí mismas la significación definidora de la situación jurídica de las fincas inscritas, aunque puedan servir para completar y vigorizar la institución normativa de la propiedad inmobiliaria incorporando al registro de la propiedad el comprobante de la situación física de los inmuebles. Pero en tanto no llega la ansiada hermandad y unificación del Catastro y Registro, las inscripciones en aquél sólo valdrán a efectos posesorios y dominicales, como principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario...”

Sin embargo, si bien es cierto que la administración no puede hacer declaración de propiedad o de posesión que no sea indubitable de

antemano, también lo es que no puede minimizarse la acción administrativa, por lo que esa acción será ejercitable aún cuando los bienes no estén inventariados o catalogados, como enseña la sentencia de 29 de marzo de 1969.

La información testifical también es importante, aunque no sea por sí título que funde un derecho a favor de la corporación.

Instruido el expediente, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución -art. 91 de la LPA-, se dará audiencia a los interesados.

La Constitución Española establece en su art. 105 que la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando, cuando proceda, la audiencia al interesado.

La falta de trámite de audiencia al interesado produce la nulidad de actuaciones si causa indefensión.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se adopten, de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y se impulse la tramitación del expediente objeto de debate para lograr su terminación de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y poder así determinar la oportunidad y conveniencia de ejercitar la acción recuperación de

los terrenos que, presuntamente, han sido ocupados por el colindante del afectado.

Que en el caso de que, una vez concluidas todas las pruebas resultase improcedente el ejercicio de dicha acción, se dé traslado de la resolución al reclamante y a esta institución”.

El Ayuntamiento no contestó a la presente resolución por lo que después de 5 meses de espera procedimos al cierre del expediente.

Otro supuesto en el que se denunciaba la posible invasión de terreno de dominio público se abordó en el expediente **Q/1493/01** relativo a un camino público en la localidad de Carrizal (León).

Iniciadas las diligencias oportunas se constató que a la recepción de la denuncia el Ayuntamiento omitió cualquier actuación al objeto de comprobar mínimamente la veracidad del hecho denunciado, aduciendo que se trataba de un conflicto ente vecinos.

En principio, las relaciones jurídico-privadas que afectan a toda clase de bienes, sean estos de naturaleza pública o privada, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, entre ellas, por supuesto, las referentes a la propiedad o posesión de tales bienes, hallándose las corporaciones locales titulares de esos bienes legitimadas para ejercitar las acciones encaminadas a su defensa.

En ciertos casos cuestiones como el deslinde de bienes, recuperación posesoria, etc., las cuales, en general, son de la competencia

de la jurisdicción ordinaria, están también atribuidas a la propia administración, y ello por razones de interés público que determinados bienes están llamados a cumplir.

La posibilidad de que exista una construcción asentada en un bien de dominio público no es un asunto ajeno a la competencia municipal; la administración está obligada a defender el dominio público, empezando por la utilización de sus prerrogativas de autotutela.

El art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), señala que en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias corresponden, en todo caso, a los municipios: d) Las potestades de investigación y recuperación de oficio de sus bienes.

También el art. 82 de la LBRL establece que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de algunas prerrogativas, entre las que se encuentra, la de recuperar por sí mismas su posesión, en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público; prerrogativas que se desarrollan en los arts. 44 y siguientes del Reglamento de Bienes (RB), RD 1372/1986, de 13 de junio.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los

arts. 68 LBRL y 9.2 del RB.

Es cierto que, en principio, para otorgar una licencia no se exige justificar la titularidad dominical sobre los terrenos en los que pretende actuarse (STTS 5-6-71), aunque lógicamente, este principio es susceptible de matizaciones en función de las circunstancias concurrentes, siendo lícita en todo caso la denegación de las licencias cuando resulte probado que los terrenos son de dominio público o existan dudas razonables sobre la titularidad privada de los mismos (STTS 3-7-91, 25-9-91, 25-2-92, 5-4-93, entre otras muchas).

En este caso, no pudo constatarse que la administración, a la recepción de la denuncia y tras los requerimientos efectuados desde esta institución, hubiera efectuado unas mínimas comprobaciones para concluir si efectivamente dicho cerramiento invadía o no terreno de dominio público.

Queremos decir con ello que, en el caso de que no estuviese suficientemente claro el carácter público del bien, al menos debería ejercitar su potestad de investigación y, según el resultado de la investigación, ejercitar la potestad de recuperación si resultara acreditado que se trata de un bien de dominio público.

Los caminos, como bienes de dominio público afectados al uso público, en cuanto son destinados a ser directamente utilizados por particulares, se someten a un régimen estricto de alteración de su

calificación jurídica y en su caso de desafectación, inherente a su condición de bienes inalterables, inembargables e imprescriptibles.

Estos bienes se caracterizan no sólo materialmente por su objeto - servir al uso o servicio público- sino también formalmente por la necesidad de que la afectación comporte la exigencia de la adopción de una resolución administrativa que exprese el pronunciamiento del destino del bien a fines de utilidad e interés públicos.

Las anteriores reflexiones ponen de manifiesto la existencia de un problema que exige una respuesta, sobre todo en el supuesto de que terrenos de dominio público hayan sido ocupados por una construcción llevada a cabo por un particular, pues si el Ayuntamiento no actúa estaría perpetuando la ilegalidad.

En virtud de lo expuesto, se consideró oportuno dar traslado de la resolución siguiente:

“- Que por parte de esa Corporación se inicie el correspondiente expediente de investigación de la titularidad de la franja de terreno controvertida.

- Que, de acreditarse la titularidad pública del terreno, se ejercite la potestad de recuperación del mismo y se incoen los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador que procedan si las obras ejecutadas carecen de licencia o no se ajustan a los términos establecidos en la misma”.

Resolución que el Ayuntamiento no estimó conveniente seguir sin esgrimir justificación alguna.

2.2. Bienes patrimoniales

En el expediente **Q/1180/01**, un vecino de Sorihuela (Salamanca) denunciaba la apropiación por parte de otro vecino de parte de terreno patrimonial lindante a su propiedad.

Después de dirigirnos a la administración local para informarnos sobre el tema, ésta nos hacía saber que dicho terreno había sido permutado en su momento pero que no constaba documentación ninguna sobre dicha permuta. No obstante, daban fe de ello una serie de vecinos conocedores de la realidad del asunto.

Debe señalarse que, a diferencia de los bienes de dominio público y de los comunales, cuya regulación establece el principio de la inalienabilidad de los mismos (art. 132 de la CE y 80 de la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL), en tanto mantengan ese carácter, los bienes patrimoniales o de propios pueden ser objeto de enajenación.

Esta posibilidad comprende la de transmitir el dominio del bien (venta, permuta, donación o cesión gratuita), o bien sólo la de constituir derechos reales limitados sobre el mismo (gravamen). En cualquier caso, con independencia de los requisitos que todo contrato ha de reunir según las normas del derecho privado y, especialmente, respecto a cada tipo de contrato (compra-venta, permuta, etc.) han de cumplirse los requisitos que,

para efectuar la enajenación total o parcial de bienes patrimoniales, exige la legislación de régimen local. El art. 80.2 de la LRBRL establece que los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y en su defecto por las normas de derecho privado, norma que se complementa con el art.109 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En el supuesto de enajenación mediante permuta serán aplicables asimismo, en principio, los requisitos aplicables para la enajenación por venta, esto es la tramitación el correspondiente expediente administrativo, que ha de instruirse incorporando al mismo la correspondiente valoración técnica del bien que acredite su justo valor, y la adopción del correspondiente acuerdo o acto de enajenación, pero con las particularidades que, como es lógico, derivan de la circunstancia de este tipo de contrato, cuyo objeto es en este caso el de enajenar un bien inmueble pero no a cambio de dinero sino de otro inmueble de valor equivalente.

Por ello, en este supuesto se requiere acreditar, al instruir el expediente de enajenación, la necesidad de efectuar la permuta y que, según la valoración técnica, la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que la tenga mayor (art. 112.2 RB).

La sentencia. del TS de 31 de enero de 2000 considera, en un caso en que no se había acreditado la necesidad de la permuta, ni se cumplía el

requisito de la diferencia de valor que este precepto exige, que “las infracciones apreciadas por la sentencia de instancia no constituyen defectos formales del procedimiento, sino infracciones de un precepto, el art. 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que exige dos requisitos sustantivos para que pueda llevarse a cabo la permuta de bienes inmuebles municipales: acreditar la necesidad de la permuta y que la diferencia del valor de los bienes que se trata de permutar no sea superior al 40%. Dichos incumplimientos no constituyen meros defectos formales del expediente, sino que afectan a la propia validez de la permuta, por lo que procede la anulación de los actos impugnados...”.

De otra parte, en el aspecto formal, la enajenación se exceptúa de la regla general de la subasta pública, ya que la permuta se efectúa respecto de un determinado y concreto bien que, a cambio del suyo, a la corporación le interesa adquirir.

Pero en cualquier caso, deberá tramitarse el correspondiente expediente administrativo y que el acuerdo de compensación mediante permuta sea adoptado por el órgano competente conforme a la Ley de Bases de Régimen local (art.21.1 p) y 34.1 m); art.22.2 o) y art.32.2 n), extremos éstos obviados en su totalidad por la administración al constar únicamente los testimonios de una serie de vecinos.

Pero es más, de la documentación obrante en el presente expediente no resultaba de manera clara cual era la naturaleza del terreno permutado,

esto es, si se trataba de un bien patrimonial y por ende disponible o sin embargo nos encontrábamos ante un terreno de dominio público o comunal en cuyo caso, dada su inalienabilidad e inembargabilidad, para poder enajenarlo tendría que haberse producido previamente su desafectación, lo cual tampoco constaba.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se realicen:

1º Las oportunas comprobaciones sobre la naturaleza jurídica del terreno ocupado, esto es, si se trata de un terreno patrimonial, terreno de dominio público o comunal.

2º Que de tratarse de bienes de naturaleza patrimonial se tramite el expediente administrativo contemplado para la enajenación por permuta.

3º Si se trata de terreno de dominio público o bien de naturaleza comunal se ejerciten las facultades recuperatorias de su posesión en los términos establecidos en el art. 44 y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

4º Que en el caso de carecer de suficientes recursos materiales y humanos interese auxilio a la Diputación Provincial de Salamanca.

5º Que en lo sucesivo se ajuste a lo establecido en la presente resolución”.

Con fecha 5 de abril de 2002 el Ayuntamiento manifiesta su conformidad con la resolución pero, sin embargo, alegó que no la cumpliría aduciendo que la afectación de derechos adquiridos por las decisiones de un Ayuntamiento de hace más de 45 años.

2.3. Bienes comunales

Dos son las quejas que procede destacar en este epígrafe.

La primera, con número de referencia **Q/449/01**, versaba sobre el cese del arrendamiento del quiñón del que disfrutaba el denunciante alegando como causa de dicho cese el incumplimiento del art. 2 de la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Bienes Comunales que decía que todo el que tenga adjudicado quiñón y se ausente del pueblo, al año y día se le comunicará su cese como titular del quiñón.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Laguna de Negrillos copia de la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Bienes Comunales (Quiñones de “El Monte” y “Las Chanas”).

A la vista de lo informado, se procedió a señalar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa administración municipal, delimitando tres cuestiones de carácter general,

de notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupaba: 1) si los reglamentos ejecutivos de desarrollo de la Ley pueden exigir nuevos requisitos para el ejercicio de los derechos subjetivos reconocidos por el texto legal; 2) si las normas municipales pueden hacer una regulación *praeter legem*, no contraviniendo las leyes, pero sí ampliando su normatividad en desarrollo de la autonomía municipal; 3) el respeto a los derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones con los sujetos públicos, en el seno del procedimiento administrativo concreto que ahora nos ocupa.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas se inició realizando una aseveración categórica: nadie discute la sumisión de los reglamentos y ordenanzas a la Leyes, estatales o de la comunidad autónoma, según las respectivas competencias. La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta. (Artículo 9.3. de la Constitución).

En este sentido y para el caso que nos ocupaba, recordamos que el art. 132.1 de la Constitución, 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.

Afirmábamos así, que expresamente la Constitución está

excluyendo el que por una norma reglamentaria se transgreda el marco legal establecido de los bienes comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias, que, como los bienes comunales, requieren una norma legal; 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 (STS 14-11-1995).

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, se inició aclarando el concepto de ordinamentalidad del reglamento, es decir, si un reglamento de desarrollo de la Ley, como lo es una Ordenanza local, puede incorporar nuevas reglas de derecho al ordenamiento.

Siguiendo reiterada doctrina del Tribunal Supremo se concluyó que puede añadir dichas reglas en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales así como dictar normas de procedimiento y regular la organización; cuestiones todas ellas que forman parte del contenido de los reglamentos e indirectamente inciden en los derechos y deberes de los ciudadanos lo que pueden hacer, incluso condicionándolos.

Pero ello es cosa distinta de que sobrepasen el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los

derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. Esta última es una cuestión propia de la Ley, a no sobrepasar por una norma reglamentaria como lo es una ordenanza local. (STS 22-7-1992)

A continuación, a los efectos que interesaban en la queja presentada, 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.

Tras la lectura del precepto transcrito concluimos: solo en determinados y tasados supuestos –“concesiones periódicas de suertes o cortas de madera”- se permite la introducción de condiciones especiales de vinculación y arraigo o de permanencia a través de una Ordenanza Local. Nos encontramos pues ante una remisión normativa a través de la cual la Ley habilita al Reglamento, en este caso una Ordenanza municipal, para establecer una serie de condiciones especiales.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, pusimos de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprendía que el aprovechamiento de los bienes comunales, cuya adjudicación se hallaba en el origen de la queja presentada ante esta institución, se ejecutaba atendiendo a lo dispuesto en una Ordenanza Especial, condicionándose dicha adjudicación al previo cumplimiento por los solicitantes de una serie de condiciones

consuetudinariamente admitidas por los vecinos, y que habían sido puestas de manifiesto en el informe transcrito.

En este sentido y considerando la documentación que obraba en esta institución, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por esa entidad local en cuanto al establecimiento de condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia a través de la correspondiente ordenanza municipal para proceder a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, siempre y cuando se tratara de aprovechamientos forestales, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- La forma en la cual se venía efectuando el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en cuestión era una de las previstas por la normativa vigente (el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

Segundo.- La legalidad del establecimiento de condiciones particulares a las cuales se subordinaba el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en el supuesto de que estos fueran de tipo forestal, ha sido reconocida tanto por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como por la del Tribunal Supremo. A modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21-11-1994.

Por tanto, desde el punto de vista de la legalidad vigente no había nada que objetar a lo dispuesto en el art. 2 de la Ordenanza Reguladora del

Aprovechamiento de Bienes Comunales (Quiñónez de “El Monte” y “Las Chanas”) si se trataba de aprovechamientos de tipo forestal.

Diferente, sin embargo, fue la conclusión al estudiar -tercera de las cuestiones objeto de análisis- el respeto de las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en su relaciones generales con las administraciones públicas, en el concreto supuesto que nos ocupaba.

Así, partiendo del hecho de que la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales llevada a cabo por el Ayuntamiento de Laguna de Negrillos integraba un procedimiento administrativo que se inició mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finalizó con la resolución administrativa que adjudicó el aprovechamiento a los vecinos que correspondía, de conformidad con la normativa que resultaba aplicable, se recordó que este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c) y a los principios generales del derecho, entre ellos los de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, congruencia, igualdad y audiencia previa del interesado, so pena de incurrir en tacha o vicio de nulidad.

A la luz de la citada norma y de los mencionados principios dos fueron las irregularidades que, a juicio de esta institución, concurrían en el procedimiento objeto de análisis:

Primera.- De las actuaciones obrantes en esta institución, se desprendía que el acto administrativo a través del cual se excluyó de la adjudicación de “Quiñones” al denunciante se dictó con ausencia de razones suficientes que permitieran justificar la decisión.

Esta ausencia de constancia de los criterios seguidos para adoptar la decisión administrativa resultaba contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad y al contenido del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Para llegar a esta aseveración, se tuvo en cuenta que si el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece como derecho de los vecinos del municipio “el acceso a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables”, el acto por el cual se excluye a un vecino del citado aprovechamiento limita su esfera de derechos, y por lo tanto habrá de motivarse.

Se recordó así, que el elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación –forma en la que se expresan los motivos-, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente

trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional. Es el conocimiento de las razones lo que permite examinar el proceso racional de formación de la voluntad administrativa y, consiguientemente, controlar la arbitrariedad. Es la explicación de los motivos la que cumple una función de garantía, en la medida en que permite conocer el proceso lógico que ha llevado a la administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de esa elección. Son, por lo tanto, los motivos los que deben existir para que el acto no sea arbitrario, puesto que si el acto administrativo carece de motivos ello supondría que la elección de la administración no se ha llevado a cabo a través de un proceso mental lógico-racional que haya permitido considerar lo que es más adecuado al interés público. La decisión administrativa carente de motivos o razones justificativas, sí debe ser calificada de acto puramente caprichoso o arbitrario, manifestación de una voluntad que se apoya en la nada, que no posee fundamento alguno.

A continuación se señaló que la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se otorgue a la administración capacidad para decidir con plena libertad, sino que, al contrario, viene obligada a la única decisión correcta, tras valorar los hechos acreditados, porque no se trata de una potestad discrecional de la administración. El órgano competente para la aplicación de la norma no puede inventar el concepto, ni puede darle el contenido que mejor le

parezca. La función que cumple la indeterminación de los conceptos jurídicos, lejos de ser la de atribuir discrecionalidad a la administración, es la de crear la holgura necesaria para que su aplicación pueda ajustarse mejor a la realidad, al espíritu y finalidad de la norma, a la solución justa a ella inherente. La dificultad puede si acaso llevar a reconocer en los casos que se sitúan en el “halo” del concepto un margen de apreciación a favor de la administración. El margen de apreciación no supone en modo alguno que la administración pueda llevar a cabo un proceso volitivo o una elección en la determinación de la solución. El margen de apreciación es un ámbito en el que la administración debe proceder interpretando los hechos a los que son de aplicación el concepto. (STS 22-6-1991; 24-4-1993; 4 y 11-10-1994, entre otras).

Conectando lo expuesto en este punto con el caso que nos ocupaba, acorde con el criterio de interpretación conforme a la realidad social que impone al art. 3º del Código Civil y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concluimos que en el concepto de “residencia habitual”, que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, se comprende no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad.

Teniendo en cuenta esta definición de “residencia habitual”, de la

documentación que obraba en poder de esta Procuraduría, se desprendía que la única “razón” que motivo la decisión municipal es el hecho de que el denunciante desarrollaba su actividad laboral fuera del término municipal de Laguna de Negrillos aunque ello no impedía que mantuviera su “residencia habitual” en el citado municipio.

Por ello, se concluyó que no era razonable, a juicio de esta institución, encuadrar este supuesto en el art. 2 de la consabida Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento ya que el tipo del citado art. parecía que exigía una ausencia no solo temporal sino también real y efectiva.

Sentado lo anterior se recordó en cuanto a los efectos de la ausencia de motivación, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 1 de octubre 1988 y de 3 de abril de 1990) ha señalado que si de la deficiente o ausente motivación deriva para el interesado un insuficiente conocimiento que le genere indefensión, la tutela de los derechos del administrado exigiría la anulación de la resolución irregular.

Segunda.- La segunda irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento, derivaba de la ausencia del trámite de audiencia en la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo.

Como ya se puso de manifiesto, la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales llevada a cabo por el Ayuntamiento de Laguna de Negrillos integraba un procedimiento

administrativo que se inició mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finalizó con la resolución administrativa que adjudicaba el aprovechamiento de conformidad con la normativa que resultaba aplicable. Por lo tanto, este procedimiento administrativo, como tal, debió ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en 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), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c), en concreto lo establecido en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Considerando lo anterior, llegamos a la conclusión que la administración municipal, antes de redactar la propuesta de resolución –en este caso antes de adoptar el acuerdo a través del cual se decidió el cese del arrendamiento del quíñon- debería haber notificado personalmente a los interesados dicha propuesta concediéndoles un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que hubieran estimado pertinentes, de conformidad con en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las dos irregularidades puestas de manifiesto suponían así un menoscabo de las garantías que la Ley reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas y, por ello, debían de ser subsanadas con el objeto de reintegrar a los interesados en su esfera

jurídica de derechos.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución.

“Se proceda a la revocación del acuerdo a través del cual se decidió el cese del arrendamiento del quiñón al adolecer dicho acuerdo de un vicio de anulabilidad, a tenor de lo dispuesto en los arts. 63 y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Art.105 modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero)”.

La segunda de las quejas, número de referencia **Q/755/02**, hacía alusión a la aprobación inicial de la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de pastos de bienes comunales y montes de utilidad pública de una Junta Vecinal.

Según manifestaciones del reclamante, la Ordenanza ha sido elaborada por el Presidente y por el 2º Vocal de la Junta Vecinal sin que hubiera sido aprobada por el resto de los miembros de la citada Junta.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Presidente copia del acta de la Sesión de la Junta Vecinal.

A la vista de lo informado, se puso de manifiesto que no se observaba irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Fresno del Río en relación con los hechos denunciados ya

que en el acta remitida figuraba el sentido de la votación realizada respecto a la consabida ordenanza, habiendo sido aprobada por la mayoría de los miembros de la Junta Vecinal.

Por ello se procedió al archivo del expediente tras no detectar ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de supervisión por parte de esta institución.

No obstante, pese a no ser objeto de la queja en cuestión, a la vista del contenido de la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos de los Bienes Comunes y Montes de Utilidad Pública, se estimó oportuno realizar al Presidente de la Junta Vecinal las siguientes consideraciones teniendo en cuenta el trámite de información al público al que estaba sometida la misma:

1. Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo viene señalando que no es posible exigir a los vecinos estar dados de alta en algún régimen de la Seguridad Social para ser beneficiario del aprovechamiento de los bienes comunales. El argumento que esgrime el Alto Tribunal es que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 132.1 de la Constitución, sólo una norma con rango de Ley puede 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. En este sentido, ha sido el art.

75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el que ha establecido dichos límites, señalando que el único límite que se puede establecer sobre el derecho de todo vecino al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales es el relacionado con la imposición de condiciones especiales de vinculación y arraigo o de permanencia. Es más, dicha limitación deberá estar fijada en una Ordenanza y solo podrá establecerse en las “concesiones periódicas de suertes o cortas de madera”.

2. Todos los vecinos tienen derecho a participar en el aprovechamiento de pastos comunales en Montes de Utilidad Pública en orden al sostenimiento de su ganado, sin que por ello les pueda ser exigida, con carácter general, una contraprestación económica. Cuestión diversa es que las Entidades Locales puedan acordar el pago por aquéllos de una cuota anual que vaya dirigida a compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración del monte.

3. SERVICIOS MUNICIPALES

Según nuestro Tribunal Supremo el moderno derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las ingerencias indebidas de los poderes públicos sino también a conseguir una administración prestadora eficaz de servicios públicos.

Resulta indudable, como se ha venido sosteniendo desde esta

institución de manera reiterada, que constituyen servicios públicos que podemos calificar de asistencia vital, y que nos afectan de manera directa en el desarrollo de nuestra vida cotidiana los de abastecimiento de agua domiciliaria, alumbrado público, alcantarillado y el de pavimentación de calles y vías públicas, entre otros..

En varias de las reclamaciones presentadas en materia de servicios mínimos se ha denunciado la falta o deficiente prestación de varios de ellos, no limitándose a uno en concreto, motivo por el cual nos hemos visto en la necesidad de englobar en algunos epígrafes varios de dichos servicios, como veremos en los casos siguientes.

3.1. Pavimentación y alumbrado público

En el expediente se hacía alusión a la carencia de alumbrado público en la calle “Camino de Cuéllar” de la localidad de Pinarejos (Segovia), así como de asfaltado.

Vista la diferente documentación recopilada por esta institución y en especial reportaje fotográfico que fue aportado, se constató la veracidad de lo sostenido por el afectado.

Por ello se efectuaron una serie de consideraciones sobre el doble problema suscitado.

El servicio de alumbrado público, de conformidad con el art. 20 1.º) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León

y con el art. 26.1 LBRL, es un servicio público mínimo (los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de alumbrado de vías públicas) .

Por otra parte, el art. 18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

El amplio abanico de competencias atribuidas a los municipios es tan extenso que su pleno desarrollo exigiría grandes medios económicos y personales, lo que suele distar de la situación real de las entidades locales, cuya hacienda ha venido siendo crónicamente deficitaria. Por ello, la Ley de Régimen Local de Castilla y León y la LRBRL selecciona entre tantas competencias determinados servicios que por su naturaleza básica y elemental deben ser atendidos con carácter obligatorio.

Por otra parte, debe señalarse que para los vecinos el derecho al servicio de alumbrado público es un derecho ejercitable ante los Tribunales y de hecho nuestro Tribunal Supremo así lo ha reconocido y exigido. Ahora bien, somos conscientes de que, en todo caso, ha de tratarse de un servicio o actividad que no beneficie exclusivamente a un vecino sino a la colectividad.

Como servicio público que es, el alumbrado público puede ser prestado directa o indirectamente por la administración. En cualquier caso,

constituye una potestad municipal indubitada e indubitable la de establecer, modificar o extinguir los servicios, si bien esta última facultad o potestad no es posible en el caso de los servicios mínimos obligatorios. Sí es perfectamente viable y legal introducir modificaciones, aumentando, suprimiendo o cambiando de ubicación los puntos de luz. El ejercicio de esta potestad es discrecional, pero nunca debe ser arbitraria. De ahí la necesidad de fundamentar, en su caso, la supresión o las modificaciones ejecutadas por la administración

En definitiva, los vecinos tienen derecho a la prestación de los servicios mínimos a que hace referencia el art. 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y el art. 26 de la LRBRL, entre los que se incluye el alumbrado público y pueden éstos ejercitar las acciones correspondientes para su exigencia, pero obviamente ha de tratarse de servicios que no sólo redunden en su exclusivo beneficio sino en el de la colectividad.

Hemos de tener en cuenta que, una buena gestión administrativa y política requiere conectar con los vecinos para conocer sus necesidades y justificar ante ellos las razones que determinen ciertas medidas.

Por otro lado, en cuanto a la carencia de pavimentación de la referida calle, nuevamente es La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León la que 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 autonómica 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 de 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).

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”.

En cuanto a la carencia de recursos económicos, somos conscientes

de que la calidad y entidad de los servicios ha de depender y estará en función de los medios económicos y personales de la administración. No obstante, para la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios existen líneas de ayuda a este fin establecidas por parte de la Diputación Provincial de Segovia.

Siendo otra vía de financiación posible, si las líneas de ayuda provincial resultan insuficientes, las contribuciones especiales. En concreto, y de conformidad con el art. 31.1 LHL, la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios imponiendo al Ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales “estableciendo un máximo del 90% sobre aquel que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso en favor de los intereses generales” tal y como afirman las Sentencias de 16-9-1995 y de 21-6-1994.

A mayor abundamiento, indicar que, tal y como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, “La inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En efecto, no cabe excusar a la administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la

inexistencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración)”.

Por todo ello se valoró la conveniencia de formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación local se articulen los mecanismos legalmente establecidos, de conformidad con los términos expuestos en la presente resolución, al objeto de prestar el servicio mínimo de alumbrado público y pavimentación de la calle “Camino de Cuéllar”, en igualdad de calidad y condiciones que en el resto de las calles del pueblo, acudiendo en caso de insuficiencia presupuestaria a las líneas de ayuda existentes de la Diputación Provincial de Segovia, Junta de Castilla y León, así como a la imposición de contribuciones especiales en último término”.

El Ayuntamiento de Pinarejos no contestó a dicha resolución, por lo que nos vimos en la necesidad de proceder al archivo.

Asimismo, un supuesto análogo se suscitó en el expediente **Q/1390/01**. En concreto, se denunciaba la carencia de alumbrado público y el deficiente estado en que se encontraba la calle Eras de la localidad de Candelario (Salamanca).

El Ayuntamiento, en su último informe, nos hacía saber su postura respecto a la obligatoriedad de proceder al asfaltado de la prolongación de la calle Eras o Camino de Canaleja y a la dotación de alumbrado público,

entendiendo que no, ya que el tramo de terreno es considerado como suelo urbano consolidado, no existiendo unidades de actuación, por lo que correspondía a los particulares costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanos para que el terreno alcance la condición de solar.

Efectivamente, según el art. 69 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León las actuaciones aisladas pueden tener como objeto completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar. Pudiendo ser la gestión de las actuaciones privada, con la finalidad prevista en el apartado a) del art. 68 (se consideran gastos de urbanización los gastos de la ejecución o regularización de las vías públicas, incluida la pavimentación de calzadas y de aceras), directamente sobre las parcelas de suelo consolidado o previa normalización de fincas, pero también puede ser pública.

Es decir, que el referido art. contempla dos opciones o alternativas de gestión de las actuaciones aisladas pero sin establecer una prelación u orden sucesivo y obligatorio a seguir. Por ello, esta institución no compartía el criterio seguido por el Ayuntamiento al considerar que en primer lugar deben ser los particulares los que deben llevarlo a cabo y subsidiariamente la administración local a través de los sistemas de expropiación o de contribuciones.

Somos conscientes de que la administración, en principio y al

amparo del art. 69 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, puede considerar que corresponde a los particulares la gestión de las actuaciones aisladas y los gastos que ello conlleva, pero no debemos olvidar que, de conformidad con la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, 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 de Régimen Local, estando obligados respecto a sus vecinos a realizar una prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Asimismo, hemos de tener presente que la Diputación de Salamanca, si bien en su informe nos hacía saber que existe un proyecto general de alumbrado público de Candelario pero que no estaba previsto el de la calle Eras y que, en cuanto a la pavimentación de la misma, en el proyecto existente solo se ha contemplado un tramo de dicha calle (441.31m²), el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del mismo, podía solicitar determinadas obras, dentro de las convocatorias de planes provinciales, ya que la diputación provincial únicamente subvenciona las infraestructuras solicitadas.

Es decir, la diputación manifestó a esta institución su predisposición de ayuda y colaboración para solventar el caso siempre y cuando el Ayuntamiento lo solicitase previamente, y así evitar, en la medida de lo

posible, gravar con contribuciones especiales a los beneficiarios de dichas obras.

Finalmente, y por otro lado, en el informe municipal se indicaba que las Normas Subsidiarias vigentes en esa localidad no estaban adaptadas a la Ley 5/99, de Urbanismo de Castilla y León. En este sentido debemos recordar que según la Disposición Transitoria primera de la Ley 5/99, los municipios con población inferior a 20.000 habitantes deberán adaptarse a esta Ley cuando procedan a la elaboración o revisión de su instrumento de planeamiento general.

Teniendo la posibilidad según la Disposición Adicional tercera, de acudir a las ayudas autonómicas para que ese Ayuntamiento pueda ajustarse a la normativa establecida en dicha Ley y, en particular, para la adaptación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística de Candelario.

Por todo ello, se formuló desde esta institución la siguiente resolución.

“Que por parte de ese Ayuntamiento se valore la oportunidad de que la gestión de la actuación aislada necesaria en la zona sea iniciada por esa Administración, de conformidad con el apartado a) del punto 2 del art. 69 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, interesando, en su caso, el auxilio económico y técnico de la Diputación Provincial de Salamanca.

Que se articulen los mecanismos adecuados para revisar la normativa urbanística aplicable a esa zona al objeto de que ésta se ajuste a lo establecido en la Ley 5/99, de Urbanismo de Castilla y León, según los términos expuestos en la presente resolución”.

Dicha resolución fue aceptada procediéndose, en consecuencia, a su archivo.

En el expediente **Q/1512/01**, se hacía alusión al deficiente estado de las calles Herreros y Peligros, de Morales del Rey (Zamora), así como al insuficiente servicio de alumbrado público y de recogida de basuras.

Tras admitir a trámite la queja se comprueba el estado de dichas calles. Así, en el informe elaborado por el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, se indicaba que “inspeccionadas las calles Herreros y Peligros de la localidad de Morales del Rey, se observa que dichas calles se encuentran en una zona de la localidad próxima a las bodegas, zona con muchas casas deshabitadas y en ruinas con deficientes e insuficientes servicios urbanos, pavimentos en mal estado, alumbrado escaso, pocos contenedores de basura, necesitando una actuación de mejora y acondicionamiento a las necesidades actuales”.

Acreditadas estas deficiencias se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se valore la oportunidad de proceder en un futuro próximo a la adopción de las medidas

adecuadas al objeto de que las calles Herreros y Peligros sean debidamente acondicionadas. Así mismo, que se refuercen los servicios de alumbrado público y recogida de basuras (en este último caso en épocas estivales al producirse un aumento de la población en esa localidad) de conformidad con los términos de la presente resolución, interesando, en su caso, ayuda técnica y financiera a la Diputación Provincial de Zamora.”.

El Ayuntamiento manifestó su rechazo a esta resolución considerando innecesarias las medidas propuestas.

En el expediente **Q/793/02** se hacía alusión al deficiente estado en que se encontraban los caminos de acceso a los barrios de Aldeanueva del Monte desde Riaza, Martín Muñoz de Ayllón y barrio de Serracín, barrios dependientes del Ayuntamiento de Villa de Riaza (Segovia).

El Ayuntamiento, en su informe, nos hacía saber que dichas carreteras de acceso eran propiedad de la Diputación Provincial.

En base a lo expuesto, esta institución remitió escritos a la Diputación Provincial de Segovia y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León interesando información sobre el asunto.

En este sentido, la Diputación Provincial nos comunicaba que dichos tramos no pertenecen a la red provincial de carreteras y la administración autonómica por su parte añadía que no eran de titularidad de la Junta de Castilla y León.

Así las cosas, y con independencia de cualquiera otra documentación, no obrante en el presente expediente y de la que pudieran extraerse conclusiones diferentes, esta institución, después de valorar los diferentes informes remitidos, consideró que dichos tramos eran de carácter local.

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. Igualmente, la Ley de Bases de Régimen Local impone a los municipios el deber de prestar el servicio de pavimentación de vías públicas (art. 26.1).

No obstante, y al margen de lo expuesto en supuestos anteriores sobre líneas de ayudas provinciales y autonómicas, el art. 22 de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León 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 concurra 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.

Dicha solicitud habrá de ser resuelta por la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Diputación Provincial correspondiente.

A la vista de lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento, se adopten las medidas pertinentes al objeto de acondicionar las vías de acceso indicadas, acogiéndose, en el supuesto de que carezca de los recursos materiales para ello, a los Planes de Ayuda financiera existentes tanto de la Diputación Provincial como de la Junta de Castilla y León, o se proceda, en otro caso, a solicitar la dispensa del cumplimiento de tal obligación a la Administración Autonómica siempre que concurran los requisitos arriba expuestos”.

Dicha resolución fue aceptada.

3.2. Alcantarillado y abastecimiento de agua domiciliaria

En el expediente **Q/2248/01** un colectivo de personas afectadas denunciaban la carencia de los servicios de abastecimiento de agua domiciliaria y alcantarillado en la localidad de Venta de San Vicente, anejo dependiente del Municipio de Tolbaños (Ávila).

Iniciadas las diligencias de investigación, el Ayuntamiento afectado, en su informe, aducía, entre otras cosas, que el motivo por el cual dicho anejo carecía de los servicios mínimos aludidos era la falta de población y el deficiente estado en que se encontraban los inmuebles.

Ante tal argumentación, y contrastándola con esta institución entendió que el colectivo de propietarios afectados difícilmente podría acometer las obras de reparación y acondicionamiento de dichos inmuebles, como así era su deseo, si dicho pueblo se encontraba huérfano de los más elementales servicios públicos como son el de abastecimiento de agua y alcantarillado.

Por otro lado, 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 y alcantarillado-, 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, de conformidad con la legislación de Régimen Local.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Administración se proceda a valorar la oportunidad de articular los mecanismos adecuados para garantizar en el anejo de Venta de San Vicente la prestación de los

servicios de abastecimiento de agua domiciliaria y alcantarillado (de manera regular, suficiente, adecuada y en las mismas condiciones de igualdad que en el resto de las Entidades Locales Menores dependientes de esa Corporación) acogándose, si no existe presupuesto para ello, a los Planes de ayuda económica de la Diputación Provincial de Ávila o, en su caso, a la imposición de contribuciones especiales”.

El Ayuntamiento no dio respuesta alguna a la presente resolución.

3.2.1. Insuficiencia de suministro de agua

En el expediente **Q/1291/01** los vecinos de una urbanización del Condado de Treviño (Burgos) denunciaban la carencia del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en la misma.

Iniciadas las oportunas indagaciones, el Ayuntamiento, en su último informe, reconocía el problema y nos daba cuenta de las gestiones que se estaban llevando a cabo con la CHD y con la empresa que gestionaba el servicio.

El caso presente era de difícil solución habida cuenta que los pozos de captación de agua se encontraban secos, circunstancia que hizo que el Ayuntamiento preocupado, por el problema, se hubiese dirigido en julio de 2001, nuevamente, a la Confederación Hidrográfica para que ésta estudiase el tema.

En este sentido, manifestamos nuestra adhesión a la preocupación

corporativa y absoluta conformidad con las gestiones que se estaban llevando a cabo con la administración hidrográfica. Sin embargo, hemos de tener presente que la solución se preveía a largo plazo, hecho que no pudimos pasar por alto, por lo que, a juicio de esta institución, se hacía necesario adoptar una serie de medidas de carácter transitorio e inmediato.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Administración se adopten, en tanto en cuanto no se solucione definitivamente el problema de la insuficiencia de agua en la urbanización “D”, medidas con carácter urgente que garanticen la prestación de dicho servicio con carácter mínimo interesando auxilio, en su caso, a la Diputación Provincial de Burgos”.

En la fecha de cierre del presente informe la administración local no había dado respuesta a la presente resolución, procediéndose, en consecuencia, al archivo.

3.2.2. Expediente sancionador

En el expediente **Q/1194/02** un vecino de la localidad de Villafeide (León) hacía alusión a la imposición de una sanción (multa) por la comisión de una falta grave consistente en la utilización del agua para usos distintos de los señalados en la concesión, según la ordenanza reguladora del servicio de suministro de agua.

Iniciadas las averiguaciones oportunas, la junta vecinal nos da

traslado de una copia del expediente objeto de debate, en el cual sólo constaba el acuerdo de imposición de la sanción.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su Título IX regula la potestad sancionadora. Concretamente, en el Capítulo I establece los principios que informan el ejercicio de dicha potestad y en el Capítulo II los principios del procedimiento sancionador.

El procedimiento sancionador, en este caso, fue obviado en su totalidad por dicha junta vecinal, razón por la cual el acuerdo sancionador adoptado es nulo de pleno derecho (art. 62. c) de la Ley 30/992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

Por todo ello, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, considerando que el Acuerdo adoptado por esa Junta Vecinal de fecha 25 de junio de 2002 es nulo de pleno derecho, se proceda a su revisión de oficio de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Que se inicie y tramite el expediente sancionador ajustándose a la normativa indicada en la presente resolución.

Que en el caso de que esa junta vecinal carezca de medios técnicos para ello interese asistencia a la Diputación Provincial de León”.

Dicho expediente fue archivado una vez constatada la falta de respuesta de la junta vecinal a la presente resolución.

3.2.3. Calidad del agua destinada al consumo humano

Como sabemos, el agua en sí es un recurso precioso y escaso cuya calidad hay que proteger por cuanto que es un elemento del medio ambiente necesario para alcanzar una determinada calidad de vida. En este sentido la Carta Europea del Agua en su epígrafe tercero dice “alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen”.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/2295/01** se suscitó el problema de la calidad del agua de la localidad de la Lastrilla (Segovia) y, en concreto, se hacía referencia a su aspecto turbio y al fortísimo olor a cloro.

Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia.

Mientras que la Corporación local en su informe nos hacía saber, entre otros extremos, que consideraba que la calidad del agua reunía las condiciones exigidas por la normativa en vigor, el Servicio de Sanidad y Bienestar Social de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia contradecía tales afirmaciones habiéndose detectado a lo largo de todo el año 2001 una serie de anomalías (cloración nula, contaminación

bacteriana...).

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 dispuesto 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. Competencias que tienen también atribuidas en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Por otro lado, más concretamente, el RD 1138/1990, de 14 de septiembre de 1990 contiene la Reglamentación Técnico Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público.

Reglamentación cuyo objetivo es definir a efectos legales lo que se entiende por aguas potables de consumo público y fijar, con carácter obligatorio, las normas técnico-sanitarias para la captación, tratamiento, distribución y control de la calidad de las aguas.

Según el art. 20 de dicho cuerpo legal, las aguas potables de consumo público deberán contener a lo largo de toda la red de distribución del sistema de abastecimiento y, en todo momento, cloro residual libre o combinado, u otros agentes desinfectantes, en las concentraciones que determine la Administración Sanitaria Competente.

Por todo ello se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución al Ayuntamiento de la Lastrilla:

“Que por parte de esa Administración se 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 para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público (RD 1138/1990, de 14-9-1990) procediendo, entre otras, a una cloración adecuada.

Que en el supuesto de que carezca de medios técnicos adecuados para ello interese la colaboración y auxilio de la Diputación Provincial de Segovia”.

Por otro lado, también se remitió una resolución a la Delegación Territorial de Soria, dado que, a pesar de que los análisis efectuados por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social durante el año 2001 dieron como resultado la no potabilidad del agua, dicho centro directivo se limitó a la mera elaboración de un informe.

En este sentido, abstrayéndonos de lo que es el servicio mínimo de abastecimiento de agua a domicilio, cuestión de índole meramente municipal, concurría en el caso presente otro aspecto a valorar que no podíamos dejar al margen: la salud pública, tanto individual como colectiva. Y dado que cabía la posibilidad de que el consumo de agua

procedente de la red general de abastecimiento de la Lastrilla pudiera afectar a la salud de los vecinos, con independencia de la responsabilidad de la administración local en el caso presente, esta institución consideró que dicha Delegación Territorial, en calidad de Autoridad Sanitaria y a la vista de los resultados de los análisis practicados, debería haber realizado algún tipo de actuación al respecto.

En este sentido, según el art. 33 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, la Administración de la Comunidad Autónoma, en relación con las actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan repercutir en la salud individual y colectiva, realizará, entre otras actuaciones, el seguimiento, evaluación e intervención en relación con la satisfacción de los derechos a la protección a la salud, reconocidos en las leyes a todos los ciudadanos.

En este sentido, puede adoptar, entre otras medidas, la de establecer y acordar limitaciones y medidas preventivas en relación con las actividades públicas y privadas que puedan tener consecuencias negativas para la salud (art. 34).

Por todo ello se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Administración, se proceda a adoptar las medidas adecuadas para que la calidad del agua destinada al consumo humano en la localidad de la Lastrillas se ajuste a los parámetros contenidos en la Reglamentación Técnico-Sanitaria

para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público (RD 1138/1990 de 14-9-1990) en el supuesto de que el Ayuntamiento de la Lastrilla no cumpla con las medidas correctoras expuestas en la resolución que desde esta institución se procedió a formular”.

Con fecha 21 de febrero, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León manifestó la aceptación de la resolución, mientras que el Ayuntamiento, sorprendentemente, la rechazó sin aducir justificación alguna.

Idéntico problema se suscitó en la localidad de Fuencaliente del Burgo (Soria). Expediente **Q/744/02**. En este caso, tras efectuar las diligencias de investigación oportunas, se constató, con base en el resultado de los análisis realizados por el Servicio Territorial de Sanidad de la Junta de Castilla y León de Soria, que el agua en dicha localidad, desde el punto de vista bacteriológico, no era potable, razón por la que se procedió a formular resolución al Ayuntamiento y a la Delegación Territorial en términos similares a los antes expuestos. Dichas resoluciones fueron aceptadas.

3.2.4. Gastos de reparación de la acometida en inmueble particular

En el expediente registrado en esta institución con el número de referencia **Q/654/02** un vecino de la localidad de Gumiel de Mercado (Burgos) denunciaba la carencia del servicio de abastecimiento de agua

domiciliaria en la vivienda de su propiedad. También ponía de manifiesto su disconformidad con el hecho de que tuviese que asumir los gastos de reparación/reposición de la acometida, dado que la rotura se había producido antes del contador del agua.

Requeridos los informes pertinentes a la administración local se constataron los siguientes presupuestos fácticos base de la resolución:

1º Que la avería tuvo lugar, según el último informe de la corporación, porque “el tramo de tubería estaba muy estropeado, quizás por el paso del tiempo y la mala calidad de los materiales empleados”.

2º Que se requirió al afectado el abono de 1.078,39 €(189.429 pts.) más IVA por la reparación de la avería de la acometida en base al art. 28 del Reglamento del Suministro del agua de la localidad.

Así las cosas, la cuestión principal objeto de reclamación a dirimir radicaba principalmente en determinar quien había de asumir la responsabilidad de abonar los gastos derivados de las obras de reparación de la tubería de la acometida.

En este sentido, 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).

Según dicha norma, la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador que, en este caso, es el propio Ayuntamiento.

Le corresponde, pues, el mantenimiento y la realización de las reparaciones de la acometida, aunque el art. 28 del Reglamento de aguas municipal establezca que “su reparación será de cuenta del concesionario o usuario quien las ejecutará bajo la inspección municipal”.

El Ayuntamiento puede decidir la forma en que se ha de gestionar el 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.

Entendimos por ello que, el reclamante, así como el resto de los vecinos que pudieran verse afectados y hubiesen pagado la reparación de averías de este tipo de instalaciones tenían derecho a solicitar la devolución de lo pagado, siempre que hubiesen abonado el importe reclamado y que la acción no hubiere prescrito.

En otro orden de cosas, y abordando el tema del Reglamento regulador del servicio de aguas en la localidad, debe resaltarse que el poder normativo local constituye un autentico “deber jurídico”, a saldar por las corporaciones locales mediante la elaboración, y promulgación de la correspondiente norma (Reglamento, Ordenanza...).

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 cuanto la Constitución en su art. 9.3º garantiza los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

El principio de jerarquía normativa, según sostiene el profesor Díez-Picazo, postula la existencia de una subordinación entre las normas jurídicas, de la que se deduce el mayor o menor rango de eficacia y aplicación que poseen. Es un principio básico en un Estado de Derecho y era ya proclamado antes de la Constitución en el Título Preliminar de nuestro Código Civil de conformidad con el cual “carecen de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”.

En este caso concreto, el Reglamento que regula el servicio de suministro de agua potable conculcaba el principio de jerarquía normativa lo que hacía necesario que el Ayuntamiento articulase los mecanismos legalmente establecidos para la modificación de dicha norma.

En virtud de lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se proceda al restablecimiento inmediato del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en el inmueble objeto de la queja 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 la acometida y de la red general en dicha zona, con base en la fundamentación jurídica

y jurisprudencial desarrollada en el presente escrito.

Que se procedan a articular los mecanismos legalmente establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local, al objeto de modificar el Reglamento que regula el servicio de abastecimiento de aguas, y en concreto el art. 28, habida cuenta que vulnera el principio de jerarquía normativa adaptándolo a la Orden del Ministerio de Industria de 9-12-19 de 1975 , habida cuenta que la reparación de la acometida es competencia y responsabilidad del gestor del servicio, en este caso de ese Ayuntamiento, que debe realizarla a su costa y consignar presupuestariamente el coste del mantenimiento de la red y de las acometidas como se señala en el párrafo primero.

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 conformidad con la presente resolución.

3.2.5. Fugas de la red de saneamiento

En el expediente **Q/1583/01** se hacía alusión a los daños y perjuicios derivados de la existencia de filtraciones procedentes del colector general de la localidad de Astorga (León).

Iniciadas las diligencias de averiguación oportunas, se consideró oportuno efectuar una serie de consideraciones al respecto.

Nuestro Tribunal Constitucional considera que: “mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface...”.

Por otro lado, nuestro Tribunal Supremo considera como causas que originan responsabilidad administrativa los daños causados por las filtraciones y pérdidas procedentes de la conducción de aguas, por la inadecuada ubicación y funcionamiento del colector, así como también por la rotura del mismo.

Así, en STTS de 26 de Noviembre de 1983, se señala que “.. la causa eficiente o decisiva para la producción de los daños de referencia no radicaba en la simple rotura de la tubería de reducido diámetro para la conducción de aguas potables, sino en la insuficiencia del colector municipal para albergar y evacuar adecuadamente en la situación excepcional y de emergencia que consta probado el inusitado caudal de agua y sus consiguientes arrastres”.

En Sentencia de 21 de enero de 1992, nuestro Tribunal Supremo 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 procedió a formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas al objeto de comprobar el estado en que se encuentra la red general de saneamiento en la zona afectada y, en el caso de que se constate que las filtraciones de agua residual tienen su origen en una fuga, se proceda a su reparación. Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios, efectivamente irrogados, en los bienes del reclamante como consecuencia de las filtraciones y deficiente funcionamiento del servicio de alcantarillado”.

En la fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento no ha manifestado cual es su postura respecto a la presente resolución.

En el expediente **Q/1957/01** se abordaba el estado en que se encontraba la red general de saneamiento y, en concreto, la falta de conexión a la misma de varios edificios en la localidad de Sopeñano (Ayuntamiento de Valle de Mena-Burgos).

Iniciadas las diligencias de investigación pertinentes, surgieron una serie de discrepancias respecto a cuales eran los inmuebles que no tenían conexión con la red general de saneamiento. Por este motivo, esta institución solicitó a la Diputación Provincial de Burgos la remisión de un

informe técnico sobre cual era la situación real del problema. En este sentido, la Diputación Provincial, en su último informe de fecha 30 de julio de 2002, indicaba que:

«La red general del municipio de Sopeñano se encuentra realizada y discurre la mayor parte por los viales del municipio, faltando diversos inmuebles sin conectar a la misma, por otra parte el problema de la no conexión o entronque a la red de saneamiento deriva de un problema entre el Ayuntamiento y la empresa que estaba ejecutando dichos trabajos.

En cuanto al estado en el que se encuentran los citados inmuebles, se ha llevado en un estudio por zonas, dando como resultado el siguiente:

1º.- Calle San Alberto los nº 5, 7, 9, se encuentran sin conexión a la red por problemas de niveles entre las viviendas y el ramal de la red de saneamiento que pasa por la por lo que deberán entroncar al ramal que pasa por la parte posterior que tiene un nivel mas bajo, lo que ocasiona pasar por fincas de otra propiedad, estando la junta vecinal comprometida a obtener dichos permisos.

2º.- Calle Cierzo nº 4, son dos chaléts que se encuentran sin conexión a la red pero que no tienen ningún tipo de problema para ejecutarlo, solo que sino esta realizado es por el problema señalado anteriormente de la empresa que estaba realizándolo.

3°.- Calle Manzanal s/n, se encuentra sin conexión a la red por no tener permiso de paso de la acometida por la finca adyacente.

4°.- Barrio de la Torre s/n, son dos viviendas en el mismo inmueble que se encuentran sin conexión a la red pero que no tienen ningún tipo de problema para ejecutarlo, solo que sino está realizado es por el problema señalado anteriormente de la empresa que estaba realizándolo.

5°.- Barrio de Santa María s/n, cinco viviendas según la información recabada en estos momentos el 80 % de las mismas se encuentran conectadas dado que no existe ningún tipo de problema para ejecutarlo mas el señalado anteriormente de la empresa que estaba realizándolo.

6°.- El Geriátrico de la Localidad se encuentra sin conexión a la red por problemas de niveles de cota entre el edificio y la red de saneamiento.

7°.- Carretera de Siones n° 7, 8, 9 y 16 de todas estas viviendas solo la n° 8 carece de acometida a la red no existe ningún tipo de problema para ejecutarlo.

8°.- Barrio Alto de la Ermita n° 1 y s/n estas viviendas de acuerdo con los datos obrantes ha sido imposible su localización».

Por otro lado, todas las viviendas origen del problema tenían una fosa séptica y, la antigüedad de las construcciones era superior a

veinticinco años y se encontraban dentro del suelo urbano con la salvedad de la vivienda (3º) de la calle Manzanal que se encontraba en suelo apto para urbanizar.

Las viviendas sin conexión a una red de alcantarillado local han presentado siempre dificultades importantes a las Administraciones Locales a la hora de regularizar su situación en relación con las exigencias que se imponen a la generalidad de los usuarios. Los sistemas tradicionales de evacuación de las aguas sucias en pozos negros o similares suelen estar prohibidos en las nuevas Ordenanzas, pero los gastos que hay que afrontar determina que, en muchos casos, el desagüe se efectúe en ellos.

En el caso que nos ocupa, no podíamos deslindar el problema del mantenimiento de la fosa séptica con el servicio mínimo de saneamiento de aguas residuales y el control medio ambiental, ya que son cuestiones íntimamente ligadas.

Lo cierto es que, cuando el legislador aborda el tema del servicio de saneamiento, no piensa en las fosas sépticas, sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso y el progreso lo constituye la sustitución de las fosas sépticas por una adecuada red de alcantarillado (STTS de 21 de enero de 1992).

Como señala la STTS de 1 de junio de 1979 conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, configurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los

distintos fines asignados a los municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, competencias que, desde el punto de vista del control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los Ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por otro lado, sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STTS 13 de junio de 1988).

Esta institución es consciente de que, para algunos de nuestros núcleos de población, la sustitución o eliminación de estas fosas entraña gran dificultad. Ahora bien, hemos de entender que sólo cabe su admisión en casos muy excepcionales, como el de imposibilidad material de la conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales, y siempre que reúnan las condiciones necesarias para evitar los peligros para la sanidad, salubridad pública así como medioambientales. Y es que, lamentablemente, la realidad nos muestra que lo que se considera una fosa séptica generalmente es uno de los llamados “pozos negros” totalmente prohibidos.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional considera que: “mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface”.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente resolución.

«Que por parte de esa Corporación local se proceda a adoptar las medidas pertinentes (resolución de las discrepancias surgidas con la empresa encargada de las obras o la valoración de su sustitución, la existencia de diferencia de niveles, etc...) para que los inmuebles que, según constan en el informe elaborado por la Diputación Provincial de Burgos, se encuentran sin conexión a la red general de saneamiento y en especial, el geriátrico de esa localidad, dispongan del servicio de alcantarillado . Así mismo que se proceda a suprimir, en la medida de lo posible, las fosas sépticas existentes solicitando, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, la asistencia oportuna a la Diputación Provincial de Burgos. Y sólo en el supuesto de que ello resulte materialmente imposible, se mantengan dichas fosas en perfecto estado de mantenimiento, mediante limpiezas periódicas e inspecciones sobre su estanqueidad».

El Ayuntamiento manifestó la aceptación expresa de dicha resolución.

3.3. Recogida de residuos

En el expediente **Q/1185/02** el afectado denunciaba el elevado número de contenedores de basura ubicados en las proximidades de su casa sita en el Poblado de Omanio de la localidad de Molinaseca (León).

Tras recabar la documentación pertinente, constatamos que se trataba de 23 contenedores de residuos urbanos agrupados en línea y colocados en una plataforma hormigonada a unos 20 metros de distancia de la vivienda más próxima.

El art. 20. 1. m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, así como el art. 25.2 1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), atribuyen a los Ayuntamientos los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos y el siguiente art. 26.1 incluye como servicios obligatorios en todos los municipios el de recogida de residuos. Por su parte el art. 86.3 declara a favor de los municipios el servicio esencial de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, normativa que se concreta con las previsiones contenidas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, especialmente, por lo que se refiere a las competencias municipales, sus arts. 4.3 y 20.

A la vista de lo anterior, estamos ante un servicio público obligatorio para el Ayuntamiento y esencial para la comunidad cuya prestación pueden exigirla los vecinos (art. 18.1 g) de la LRBRL) y para

cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad (art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955). En materia de ubicación de los contenedores, características de los mismos, fijación de horarios de recogida, condiciones en que los usuarios han de depositar los residuos, selección de los mismos, etc., sus decisiones no están supeditadas a la conveniencia de los vecinos usuarios. Todo ello sin perjuicio de que puedan tomarse en consideración sus quejas o sugerencias al objeto.

Así las cosas, por lo que a la presente queja se refiere lo más conveniente sería la aprobación del correspondiente Reglamento u Ordenanza del Servicio (además de la Ordenanza Fiscal de la tasa), conforme al procedimiento establecido en el art. 49 de la citada LRBRL, si bien nada impide que el Alcalde, al que corresponde dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales conforme al art. 21.1 d) de la LRBRL, en la redacción dada por Ley 11/1999, de 21 de abril, disponga, previos los oportunos informes técnicos y sanitarios, la ubicación de los contenedores en los lugares de las vías públicas que considere más conveniente para facilitar su acceso a los usuarios y a los medios mecánicos para la recogida, con las garantías necesarias para evitar en lo posible las molestias que puedan causar.

Somos conscientes de que corresponde, por lo tanto, la decisión al Ayuntamiento. Sin embargo éste, en la medida de lo posible, debe atender a coherencia el interés general con el de los particulares, teniendo en cuenta

que la colocación de los contenedores en las calles es lo normal en todos los pueblos y ciudades y que, evidentemente, pueden causar molestias si los lugares elegidos no son adecuados, lo que sería cuestión de corregir.

Si bien es cierto que, una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, llegamos a la conclusión de que no existía una actuación irregular por parte de esa administración, ya que se prestaba el servicio de recogida de residuos urbanos, esta institución consideraba “excesivo” que existiesen 23 contenedores de basura ubicados en un mismo punto, a una distancia de 20 metros del inmueble más próximo.

Por todo ello, se consideró pertinente formular la siguiente resolución.

“Que por parte de ese Ayuntamiento se valore la pertinencia de efectuar una distribución más racional de los contenedores de basura de manera tal que éstos no se encuentren instalados en su totalidad o en su mayoría en el punto objeto de debate.

Que, en el caso de que ese Ayuntamiento no tenga aprobada una Ordenanza reguladora del Servicio de recogida de basuras, articule los mecanismos legalmente establecidos al efecto, de conformidad con lo indicado en el presente escrito”.

El Ayuntamiento no ha manifestado su postura respecto a dicha resolución.

En el expediente de queja **Q/68/02** se hacía referencia a la

acumulación de rastrojos, escombros y residuos en la calle Alameda de la localidad de Castellanos de Moriscos (Salamanca).

Admitida a trámite la reclamación y después de efectuar las diligencias de averiguación pertinentes, el Ayuntamiento, en su último informe, nos hacía saber que tales depósitos “no se encuentran en una vía pública sino en un solar propiedad particular”.

El art.106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como el Reglamento de Disciplina Urbanística (art. 10 y concordantes) impone a los propietarios de carteles, edificaciones, urbanizaciones y terrenos, la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Así las cosas, hemos de tener presente la gran trascendencia del urbanismo que aspira a asegurar un mínimo de calidad de vida para todos, lo que justifica plenamente que en nuestro ordenamiento jurídico la acción en esta materia sea pública.

En este sentido, hemos de insistir que el Ayuntamiento puede decretar la limpieza del terreno donde los escombros se han vertido. Existen no solo razones de ornato sino también de higiene. De estos fundamentos deriva la posibilidad de imponer no sólo la limpieza, sino incluso el cierre del terreno o solar si éste está sin vallar.

Las obras serán las estrictamente necesarias para mantener las indicadas condiciones de seguridad, salubridad u ornato dados los

principios de proporcionalidad y congruencia que presiden la actividad de intervención administrativa (art. 4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), con indicación del plazo para su ejecución en atención a la magnitud de las obras y con la advertencia de realización subsidiaria a costa del responsable en caso de incumplimiento, sin perjuicio de que proceda la incoación del correspondiente expediente sancionador. En definitiva, la administración ordenará la realización de las obras que sean imprescindibles para evitar los peligros a personas y bienes.

Por otro lado debe señalarse que, obligados a la limpieza del terreno, lo están los propietarios, siendo indiferente quién sea el causante del vertido (STTS de 3 de abril de 1990). Ahora bien, el propietario, por vía civil, podrá requerir al responsable de los vertidos el pago del gasto causado.

Esta institución consideró, salvo mejor criterio, que el Ayuntamiento debería intervenir si existen razones de higiene y salubridad que lo aconsejen al objeto de evitar que dicho solar se convierta en un vertedero clandestino.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Administración, al objeto de que el solar en el que se encuentra el depósito de escombros rastros, etc... no se convierta en un vertedero clandestino, se proceda a ordenar al propietario del terreno la limpieza del mismo y, en su caso, si lo

estima oportuno, a su cerramiento de conformidad con lo establecido en el art. 10. del Reglamento de Disciplina Urbanística y en la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Que, en el supuesto de que el titular no cumpla las órdenes decretadas desde esa Administración en los plazos que sean fijados, se proceda a su ejecución subsidiaria de conformidad con el art.10.3 del Reglamento citado en conexión con la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)”.

El Ayuntamiento no dio respuesta a la presente resolución.

3.4. Cementerios

En el expediente **Q/390/02** se denunciaba el deficiente estado en que se encontraba el cementerio de Fuensaldaña (Valladolid) como consecuencia de las inundaciones producidas por el desbordamiento de los niveles freáticos de las aguas subterráneas.

Después de interesarnos por el problema e iniciar las diligencias de investigación pertinentes, a la vista de los diversos informes remitidos desde la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social), la diputación provincial y el propio Ayuntamiento, se confirmaba la acumulación de agua en diversos puntos del cementerio.

Lo cierto es que, según la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León art. 20 1. e), los Municipios ejercerán

competencias en materia de cementerios y servicios funerarios. Competencia que es nuevamente reconocida y atribuida en el art. 57 1. e) de la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario, art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local y Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 20 de julio de 1974) en su art. 60 a) que especifica que, corresponderá a los Ayuntamientos, el cuidado, limpieza y acondicionamiento del cementerio.

Por otro lado, la sanidad mortuoria es tan vieja como la propia humanidad. Por ello no es, en absoluto, anormal el hecho de su inclusión dentro de la actividad de policía, pues como es conocido, ésta es la técnica administrativa más antigua. Con respecto a lo que debe entenderse por policía, debe señalarse que la doctrina viene sosteniendo que la policía consiste en una forma de actividad administrativa dirigida al mantenimiento del orden público (en sentido amplio) mediante la limitación de las actividades privadas y que ese orden público está integrado por la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas.

Ahora bien, la noción de policía no es única ya que hemos de contraponer la considerada como una actividad de coacción general (o de orden público propiamente dicho) a un conjunto de policías de carácter especial, tales como la minera, forestal, de aguas y la funeraria, que es la que nos ocupa, abarcando ésta como así señala el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria el cuidado, limpieza y mantenimiento de los cementerios.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se valore la conveniencia de reforzar los sistemas de drenaje establecidos en el cementerio local, de manera urgente, aún con carácter temporal, o de adoptar otras medidas que los técnicos de ese Ayuntamiento consideren más adecuadas y eficaces, en tanto en cuanto no se adopte una decisión definitiva sobre las diferentes alternativas propuestas por CESECO, al objeto de garantizar la evacuación del agua que existe depositada en las tumbas y nichos en la actualidad”.

La presente resolución fue aceptada.

En el expediente registrado con el número **Q/237/02** se denunciaba la disconformidad con la decisión adoptada por la Junta Vecinal de Quilos (León) de proceder a la monda de su antiguo cementerio y de trasladar los restos enterrados al nuevo cementerio por entender que el difunto padre del reclamante había comprado la tumba “a perpetuidad”.

Iniciadas las diligencias de investigación pertinentes se comprobó que el procedimiento seguido fue el correcto, aunque no cabe duda que, ciertamente, es una cuestión debatida la de las concesiones a perpetuidad de los derechos de enterramiento. Las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1990 y de 25 de octubre de 1993 afirman que es doctrina común que, en la regulación de las sepulturas, conviven derechos

privados y disposiciones de derecho público, dada la singularidad y naturaleza de esta clase de bienes pues al lado de la propiedad privada de los nichos o panteones situados dentro del cementerio municipal adquiridos por los particulares, existe una innegable competencia que, en el orden administrativo corresponde, a los Ayuntamientos para organizar y dirigir un servicio, cual es el de enterrar a los muertos y regular el uso de los bienes adscritos al mismo entre los que se encuentran los cementerios municipales.

En cuanto a su regulación hay que acudir, a nivel general, al Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria, aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio y, en su caso, y con carácter preferente a los Reglamentos o Leyes que hayan podido dictar las respectivas Comunidades Autónomas. El art. 60 del citado Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria establece que, en los cementerios municipales, corresponde a los Ayuntamientos la distribución y concesión de parcelas y sepulturas.

Por otra parte, debemos señalar que, no podemos hablar de una propiedad privada del enterramiento al ser incompatible con el carácter demanial del cementerio municipal. Por ello las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1997 y 14 de diciembre de 1998 entienden que han de ser consideradas como concesiones de dominio público. La vigencia de estas concesiones tiene el límite temporal de 99 años, transcurrido el cual ha de entenderse recuperada por el Ayuntamiento la libre disposición del enterramiento.

La consideración, en primer lugar, de propiedad privada de nichos y, panteones y más tarde de concesiones de duración limitada a 99 años, ha sufrido un importante cambio en la jurisprudencia más reciente recogido en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1999. La misma entiende que es cierto que se ha reconocido el carácter demanial de los cementerios y, por ende, su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, así como la imposibilidad legal del otorgamiento de licencias o concesiones por tiempo indefinido.

Por tanto, a partir de la Jurisprudencia más reciente se habla no de concesión o enajenación sino de otorgamiento de un 'derecho funerario' independiente de los anteriores.

Por ello se procedió a informar adecuadamente al reclamante y al archivo del expediente por no apreciar actuación irregular alguna que resultase objeto de supervisión por parte de esta Procuraduría.

3.5. Otros

Somos conscientes de que la práctica del deporte constituye un factor fundamental de la formación y desarrollo integral de la personalidad que se ha conseguido paulatinamente como consecuencia de los cambios experimentados por la sociedad, el aumento de la calidad de vida y la aparición del ocio como un elemento estructural más de la sociedad, debiendo ser fomentada desde las diferentes administraciones públicas.

Sin embargo, no debemos olvidar que, además de fomentar el

deporte, constituye también un deber de la Administración y, en este caso, la local, velar y garantizar la seguridad en lugares públicos, al objeto de evitar daños en las cosas y en las personas (art. 20 1 a), e) y p) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León).

En el expediente de queja **Q/1851/02** se denunciaban los perjuicios que se estaban causando al propietario de un inmueble, sito en la localidad de Valladolid, como consecuencia de la utilización del parque público emplazado junto a su domicilio como campo de fútbol, por lo que, según el afectado, los impactos de los balones que recibía en la pared eran constantes.

Admitida a trámite la reclamación y tras dirigirnos al Ayuntamiento de Valladolid, éste, nos remitió un informe elaborado por la jefatura del grupo primero de la policía municipal (área de seguridad y viabilidad) del que resultaba que dicha zona recreativa estaba adaptada para campo de balonmano, pero que era utilizada también para jugar al fútbol; que no se encontraba a la altura de la vial sino a una altura inferior al nivel del suelo; y que estaba sin vallar.

Seguía exponiendo el informe que, consultados a los presidentes de las comunidades de vecinos de los inmuebles afectados, resultaba que el problema es importante ya que no solo se causaban roturas de cristales, sino que hasta en una ocasión se habían ocasionado daños personales, dado que una persona de avanzada edad, mientras se encontraba en el dormitorio

de su vivienda, fue golpeada por un balón que penetró en la misma.

Así las cosas, resulta indudable en base a la Ley de Régimen Local de Castilla y León que corresponde al Ayuntamiento mantener dichos espacios en condiciones adecuadas de seguridad, adoptando las medidas y realizando las obras que sean adecuadas para la práctica de este tipo de deportes, siendo necesario para ello la elaboración de un informe del técnico competente.

Asimismo, el propio Reglamento de Parques y Jardines de esa localidad establece que la práctica de juegos y deportes se realizará en zonas especialmente acotadas prohibiéndose, en todo caso, actos que causen molestias o accidentes a las personas, o que perturben o molesten de cualquier forma la tranquilidad pública (art. 9).

En definitiva, en el caso que nos ocupa, se constató que dicho campo presentaba una zona especialmente conflictiva dada la proximidad de la instalación con edificios destinados a viviendas en uno de sus lados sin que existiese instalada una valla metálica que impidiese que los balones saliesen fuera del recinto.

Finalmente, en otro orden de cosas, en cuanto a la responsabilidad patrimonial de dicha administración, resultaba indudable que los afectados pueden exigirla reclamando la correspondiente indemnización por daños, conforme a las previsiones contenidas en los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de RJAP-PAC y en el Reglamento de

Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el RD 429/1993, de 26 de marzo. No obstante, sobre este punto esta institución no efectuó mayores comentarios dejando en manos de los propios interesados la facultad de que éstos decidieran la pertinencia o no de ejercitar las acciones legales correspondientes.

Por todo ello se estimó pertinente formular la siguiente resolución:

“Que, para evitar nuevos daños materiales y personales se adopten las medidas técnicas adecuadas para que el parque público o zona recreativa emplazada entre las Calles Gallo, Andarrios y Faisán de esa localidad cumpla con unas mínimas medidas de seguridad en aras a que ésta quede debidamente habilitada para la práctica de juegos y deportes con balón.

Que, mientras ello no tenga lugar, como medida transitoria, se dé cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de Parques y Jardines de dicha ciudad, prohibiendo la práctica de este tipo de juegos”.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con la presente resolución.

4. OBRAS PÚBLICAS

Una de las formas a través de las cuales las administraciones públicas desarrollan su labor de perseguir el incremento del grado de satisfacción de los intereses generales es la proyección y ejecución de obras de contenido diverso. Es, precisamente, la finalidad perseguida por tales obras y la especial naturaleza del sujeto actuante las que las revisten de un carácter público.

En muchas ocasiones, la ejecución material de obras públicas genera conflictos entre el sujeto que las emprende y lleva a cabo y los ciudadanos afectados de forma inmediata por aquélla. Esta circunstancia ha dado lugar a la necesidad de crear instituciones jurídicas que, al tiempo que ponen a disposición de las administraciones públicas los instrumentos necesarios para poder proyectar y ejecutar una obra cuando ésta sea necesaria o conveniente, tratan de garantizar una efectiva protección del patrimonio jurídico de los ciudadanos destinatarios inmediatos de aquellos poderes.

Un año más es la garantía del respeto del contenido de tales instituciones, cuyo paradigma, es sin duda, el instituto expropiatorio, el objetivo esencial que ha guiado a esta institución en todas sus intervenciones en este ámbito material. En este sentido, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en el año 2002, en relación con las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de la

Comunidad Autónoma de Castilla y León, revelan como conflictos más frecuentes en este ámbito los generados por los retrasos temporales incurridos en relación con el abono de la contraprestación económica correspondiente a todo procedimiento de expropiación forzosa y por la producción de daños patrimoniales a los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de obras públicas.

4.1. Expropiación forzosa

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si ya en los informes correspondientes a los años 2000 y 2001 se afirmaba que los retrasos temporales en la determinación y abono de la contraprestación económica derivada de toda expropiación forzosa centraban las conflictos manifestados por los ciudadanos ante esta Procuraduría, en relación con el año 2002 no cabe sino reiterar tal afirmación.

En efecto, nuevamente el retraso temporal en el pago del justiprecio fijado en todo procedimiento expropiatorio y de los intereses de demora generados por aquél, ha sido la queja que, en mayor medida, ha motivado la intervención de esta institución a instancia de los ciudadanos en relación con los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración autonómica y dentro de ella, fundamentalmente, por la Consejería de Fomento.

No es baladí recordar aquí, que es a través del efectivo pago del

justiprecio y de las cantidades que se hayan generado por el retraso en el abono de aquél, como se materializa la efectiva contraprestación que debe aportar la Administración por su intervención en el patrimonio de los ciudadanos. Como ya se señalaba en el informe correspondiente al año 2001, y considero conveniente reiterar aquí, la relevancia de los retrasos temporales denunciados se incrementa notablemente si es objeto de valoración, en su justa medida, la desvirtuación que la regla, en principio general, del previo pago ha sufrido como consecuencia de la generalización del procedimiento expropiatorio urgente, en el que la ocupación del bien objeto de la expropiación precede temporalmente a la determinación y abono de la correspondiente contraprestación económica. Huelga señalar que todos los retrasos en el abono del justiprecio que han dado lugar a la intervención de esta institución a instancia de los ciudadanos en el año 2002, se han producido en el marco de procedimientos expropiatorios de carácter urgente.

Dos han sido los expedientes de queja **Q/1936/01** y **Q/6/02** que han dado lugar a la formulación por esta institución de resoluciones, en las que se ha recomendado a la Consejería de Fomento la adopción de medidas dirigidas a garantizar el efectivo abono del justiprecio dentro de los plazos legalmente establecidos, así como, en su caso, de los intereses de demora generados.

En el expediente **Q/1936/01**, el motivo de la queja se encontraba integrado por la ausencia de pago del justiprecio debido como

consecuencia de la expropiación forzosa llevada a cabo por la Consejería de Fomento de una parcela de Cubillos del Sil (provincia de León), con ocasión de la construcción de la carretera que une las localidades de Berlanga del Bierzo y Fresnedo, provincia de León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Consejería de Fomento remitió un informe en el que se hacían constar textualmente los siguientes extremos:

“El procedimiento expropiatorio para la construcción de la carretera ha tenido numerosos problemas técnicos por la inexactitud de los planos catastrales con la realidad, lo que ha obligado a un seguimiento a pie de obra, finca por finca, para determinar la ocupación real, así como la titularidad de la misma.

El pasado 4 de diciembre de 2001 ya se ha procedido a realizar un primer pago de aquellas fincas en las que no existía discordancia entre la realidad y el catastro.

Se está preparando un segundo expediente de pago en el que se incluirá, junto a otras, la finca del reclamante”.

Asimismo, de la documentación obrante en la institución se desprendía que, con fechas 20 de diciembre de 1999 y 18 de septiembre de 2000, se habían firmado sendos acuerdos expropiatorios entre la Consejería de Fomento, como sujeto expropiante, y el autor de la queja, como sujeto expropiado, cuyo objeto venía integrado por la determinación por mutuo

acuerdo del justiprecio correspondiente a la parcela en cuestión.

Recibida dicha información y tomando en consideración el contenido del escrito de queja, se realizó una valoración de los hechos constatados y de la normativa reguladora del supuesto planteado en el expediente, exponiendo razonadamente los argumentos jurídicos que permitirían dictar una resolución cuyo exacto contenido se transcribirá más adelante.

La fundamentación utilizada partía del análisis del régimen jurídico aplicable al mutuo acuerdo como forma de determinación del justiprecio en un procedimiento expropiatorio. En este sentido, se señaló que el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, establece expresamente que “la Administración y el particular a quién se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo”.

El precepto jurídico transcrito instituye en el marco del procedimiento expropiatorio el mutuo acuerdo como un convenio bilateral administrativo. En efecto, se trata de un convenio, es decir de un acuerdo de voluntades al que llegan los interesados con el objeto de fijar una indemnización y facilitar la tramitación del procedimiento, siendo dos voluntades las que concurren. Pero además, el mutuo acuerdo se encuentra revestido de una naturaleza administrativa, habiéndose encargado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de subrayar esta característica, entre

otras, en sus Sentencias de 13 de julio de 1987, 1 de octubre de 1991 y 9 de mayo de 1989.

El convenio expropiatorio, con las características que se han señalado, tiene la virtualidad de vincular a las partes que lo han suscrito. El acuerdo las obliga y ha de cumplirse en sus propios términos. Esta afirmación ha sido reiterada por la Jurisprudencia, que no ha admitido reservas ni revocaciones unilaterales manifestadas por el expropiado (así, Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2002), ni tampoco la formulación de hojas de aprecio con intención de apartarse e ignorar lo pactado en convenio (en este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de marzo de 1979).

Afirmado lo anterior, procedía ocuparse de la posible generación de intereses de demora en aquel supuesto en el que se hubiera producido un retraso en el pago del justiprecio convenido a través del mutuo acuerdo. Cabe señalar, con carácter general, que al plazo temporal del que dispone el sujeto obligado al abono del justiprecio para su realización efectiva, se refiere el art. 48.1 de la Ley de Expropiación Forzosa al disponer que “una vez determinado el justiprecio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses”.

Pues bien, en relación con el plazo temporal señalado, y como mecanismo de resarcimiento de los posibles daños patrimoniales que al sujeto expropiado puede causar una demora en el abono efectivo del

justiprecio efectivamente fijado, el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que “la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el art. 48”.

En este sentido, procede indicar que es constante la Jurisprudencia que afirma que se deben aquellos intereses que se produzcan como consecuencia de un retraso en lo convenido. Así se pronuncian, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1982, 4 de julio de 1984 o 28 de febrero de 1986. Por otro lado, el hecho de que el justiprecio se fije de mutuo acuerdo no impide que puedan producirse intereses de demora en el pago, como reiteradamente ha venido reconociendo también la Jurisprudencia.

Conectando los argumentos jurídicos expuestos con el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, resultaba indudable que se estaba produciendo un incumplimiento de dos convenios expropiatorios suscritos por la Administración autonómica, en los cuales se fijaba el justiprecio correspondiente a una parcela afectada por la expropiación forzosa llevada a cabo con la finalidad de proceder a la construcción de la carretera que une las localidades de Berlanga del Bierzo y Fresneda, ambas de la provincia de León.

A lo anterior cabía añadir que, habiéndose superado con amplitud el

plazo de seis meses al que se refiere el art. 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, procedía el abono de los intereses de demora que, por el retraso en el pago del justiprecio previamente acordado, se hubieran generado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 57 de la Ley citada.

Pues bien, con base en la argumentación jurídica realizada, se dirigió resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León para que procediera a:

“Adoptar las medidas necesarias para, en el plazo de tiempo más breve posible abonar el justiprecio acordado en los convenios expropiatorios suscritos, con fechas 20 de diciembre de 1999 y 18 de septiembre de 2000 respectivamente, en relación con la expropiación forzosa de la parcela en cuestión, así como de los intereses de demora en los que se ha incurrido como consecuencia del retraso en el pago de aquél, de conformidad con lo dispuesto en el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.”

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.

También en relación con el retraso temporal en el abono del justo precio correspondiente a los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración autonómica, ya se señalaba en el informe del año 2001 que el expediente **Q/6/02** tenía por objeto verificar el cumplimiento

de una resolución anteriormente adoptada por esta institución (**Q/1328/00**), que había sido aceptada por la Consejería de Fomento, en la cual se instaba a la Administración autonómica a que procediera a agilizar los trámites dirigidos a cumplir con la obligación establecida en la Ley de determinar y abonar al expropiado los intereses de demora a que hubiera lugar, correspondientes al justiprecio acordado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

Pues bien, admitida la queja a trámite esta institución se dirigió en solicitud de información al organismo citado, el cual puso en mi conocimiento que habían finalizado los trámites administrativos necesarios para poder abonar el importe de la expropiación en cuestión.

Solucionada, por tanto, la problemática planteada procedí al archivo de la queja, no sin antes comunicar la información obtenida al autor de la queja.

Al margen de los retrasos temporales en la determinación y abono del justo precio de las expropiaciones forzosas desarrolladas por la Administración autonómica -tema protagonista un año más en la actuación de esta institución a instancia de los ciudadanos en este ámbito- también ha sido necesaria la intervención de esta Procuraduría en relación con otros aspectos de los procedimientos expropiatorios.

Así, en el expediente **Q/663/02**, el motivo de la queja era la disconformidad del autor de la misma con la anulación de un acta de mutuo

acuerdo complementaria perteneciente al expediente de expropiación “Variante de Olvega C-1001”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Fomento informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos:

“En relación con la anulación del Acta de mutuo acuerdo complementaria del expediente de expropiación “Variante de Olvega”, se informa que el Acta de mutuo acuerdo complementaria de la finca nº XXX, fue anulada porque no procedía la modificación del precio de cereal de secano a cereal de regadío, por cuanto la concesión de agua fue otorgada por la Confederación Hidrográfica del Ebro.

A la información transcrita se adjuntaba copia de la totalidad del expediente administrativo en cuestión.

Analizada la información remitida y la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Consejería de Fomento con fundamentación en la argumentación jurídica que paso a exponer.

El punto de partida de la citada argumentación jurídica no podía ser otro que la específica naturaleza jurídica del mutuo acuerdo referido en el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pues el régimen jurídico del mismo y sus efectos derivarán de aquella calificación. En este

sentido, se puede afirmar que el mutuo acuerdo indicado es un convenio bilateral administrativo.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha encargado de subrayar la naturaleza administrativa, del mutuo acuerdo, entre otras, en sus Sentencias de 13 de julio de 1987, 1 de octubre de 1991 y 9 de mayo de 1989.

La naturaleza administrativa del mutuo acuerdo previsto en el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa determina las formas de impugnación del acuerdo por los interesados, así como el cauce procedimental que debe observar la Administración expropiante en el supuesto de que desee apartarse de lo previamente convenido. En este último caso, resulta evidente que la Administración pública no puede anular o revocar unilateralmente el acuerdo alcanzado sin haber promovido necesariamente de manera previa, un procedimiento de revisión de oficio o, en su caso, una declaración de lesividad, tras la cual acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Resulta elocuente en este sentido lo afirmado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1997.

Pues bien, de lo hasta aquí expuesto se podía concluir que el mutuo acuerdo regulado en el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa constituye un acuerdo de dos voluntades de naturaleza administrativa que, en su caso, integra el procedimiento expropiatorio y cuyo contenido no puede obviar el sujeto expropiante unilateralmente, sin que, con carácter

previo, sean utilizados por aquél los mecanismos revisores previstos en la regulación de todo procedimiento administrativo.

Considerando las anteriores reflexiones jurídicas relativas al mutuo acuerdo, procedía examinar la regularidad de la actuación administrativa que había dado lugar a la queja.

Como ponía de manifiesto el informe proporcionado la Administración autonómica y el autor de la queja, como representante de la propiedad objeto de la expropiación, habían convenido de mutuo acuerdo, con carácter complementario a un acuerdo anterior, considerar la transformación de una finca incluida en el expediente expropiatorio en cuestión, de finca de secano a finca de regadío, a los efectos de determinar el justiprecio correspondiente, acordando un incremento de aquél.

Posteriormente, y sin la tramitación de procedimiento revisor alguno, la Administración expropiante había resuelto anular el mutuo acuerdo complementario, con fundamento en la circunstancia de que la concesión del aprovechamiento de aguas que había dado lugar a la transformación de la finca expropiada indicada, había tenido lugar en una fecha posterior a la ocupación de la finca y al primero de los mutuos acuerdos alcanzados.

Pues bien, más allá de la corrección del fundamento jurídico material de la revocación señalada, resultaba evidente que, contrariamente a lo previsto en el régimen jurídico aplicable al convenio bilateral

administrativo que todo mutuo acuerdo expropiatorio supone, la Administración se había apartado unilateralmente del contenido del acuerdo cuya anulación había dado lugar a la queja, sin haber acudido para ello al necesario procedimiento revisor.

La afirmación anterior conducía a la necesidad de exponer las medidas que, debían ser adoptadas por la Consejería de Fomento en orden a lograr la plena restauración de los derechos del sujeto expropiado en el procedimiento expropiatorio antes identificado. Para ello, debía ser considerada la interposición de un recurso de alzada frente a la resolución del Servicio Territorial de Fomento de Soria, dependiendo el contenido de tales medidas de la circunstancia de que el recurso en cuestión estuviera ya resuelto, y en este caso del sentido de su resolución, o, por el contrario, se encontrara aún pendiente.

Con base en la argumentación jurídica expuesta, se consideró oportuno dictar resolución para que por la Consejería de Fomento se procediera a:

“Primero.- En aquel supuesto en el que la resolución del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Servicio Territorial de Fomento de Soria, por la que se anula el acta de mutuo acuerdo correspondiente a la finca en cuestión, en el marco del expediente de expropiación “Variante de Olvega. C-101”, aún no hubiera sido adoptada, estimar en su totalidad el recurso interpuesto y declarar

la nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado, por haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Segundo.- En aquel caso en el que, entre la fecha de remisión del último de los informes proporcionados por esa Administración autonómica y la presente fecha se haya resuelto desestimatoriamente el recurso de alzada interpuesto, revocar la resolución del Servicio Territorial de Fomento de Soria antes citada y la propia resolución desestimatoria del recurso, por ser ambas actos de gravamen contrarios al ordenamiento jurídico”.

Contestando a la resolución indicada, la Consejería de Fomento puso en conocimiento de esta institución que se había procedido a la estimación del recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja frente a la actuación administrativa que había dado lugar a aquélla.

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/1124/01** y **Q/1524/02**) en los cuales sus autores manifestaban la existencia de una ocupación de hecho parcial, por parte de la Consejería de Fomento, de fincas de su titularidad sin la previa tramitación de un procedimiento expropiatorio.

El resultado de la tramitación de ambos expedientes fue análogo. Admitidas ambas quejas a trámite, se solicitó a la Consejería de Fomento la información correspondiente a las problemáticas planteadas en los mismos, información cuyo estudio reveló la inexistencia, a juicio de esta institución, de las presuntas ocupaciones de hecho denunciadas. 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.

Ahora bien, 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.

Así, por ejemplo, la Administración General del Estado, fundamentalmente a través de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, ha llevado a cabo diversos procedimientos expropiatorios que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos. Concretamente, en el año 2002, han sido 12 las quejas presentadas por ciudadanos en relación con procedimientos expropiatorios en los que el sujeto expropiante se integraba dentro de la Administración

estatal.

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/154/02, Q/575/02, Q/631/02, Q/788/02, Q/1322/02 y Q/1467/02.**

Desde un punto de vista material, y al igual que ocurre con los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, la demora temporal en el abono del justiprecio correspondiente se erige en el conflicto que, de forma más recurrente, han planteado los ciudadanos ante esta institución en este ámbito material.

Del mismo modo, se procede a la remisión de las quejas al Defensor del Pueblo en aquellos supuestos en los que, aún siendo una Administración sujeta a la fiscalización de esta institución quién ejerce la potestad expropiatoria, es, dentro del procedimiento a través del cual se despliega aquélla, la actuación del Jurado Provincial de Expropiación la que genera el conflicto con el ciudadano.

En estos supuestos y, al menos, hasta que se proceda a la aprobación del desarrollo reglamentario del art. 139 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dedicado a las comisiones territoriales de valoración, la decisión administrativa con la que muestra su

disconformidad el ciudadano es adoptada por un órgano integrado dentro de la Administración estatal y desligado, por tanto, de la Administración de la Comunidad Autónoma. Coherentemente con lo anterior, y con arreglo a las competencias atribuidas por la Ley 2/1994, reguladora de la institución, es a la institución del Defensor del Pueblo a quién corresponde la supervisión de tales decisiones.

Así se procedió, por ejemplo y tras observar la inexistencia de irregularidad en la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica como sujeto expropiante, en los expedientes **Q/2324/00** y **Q/2325/00**.

4.2. Ejecución de obras públicas

Las quejas planteadas en relación con la ejecución de obras públicas han sido 27 en el año 2002, lo cual supone un notable incremento en relación con las 15 presentadas en el año anterior. Al igual que en anteriores años, tales quejas pueden sistematizarse en dos grandes grupos: las referidas a la disconformidad del ciudadano con el contenido de la obra proyectada o con la ausencia de proyección de la misma, y aquellas otras cuya finalidad última es poner de manifiesto una responsabilidad patrimonial de la Administración pública actuante por los daños causados con ocasión de la ejecución de la obra pública en cuestión.

Representativo de lo actuado en el año 2002 en relación con el primer tipo de quejas indicado, es la tramitación del expediente **Q/740/01**.

El motivo de la queja en cuestión era la disconformidad del autor de la misma con el contenido de las obras llevadas a cabo con ocasión de la ejecución del Proyecto de Ampliación y Modernización de la carretera Vitigudino-Sequeros y, en concreto, con la ausencia de construcción de un acceso desde una finca, cuya titularidad correspondía al ciudadano, a la vía citada.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría el contenido de los escritos de reclamación presentados por el autor de la queja con motivo de la ejecución de la obra en cuestión, así como el de las actuaciones administrativas a las que habían dado lugar los mismos.

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, procedía verificar la regularidad del contenido de las obras ejecutadas en aplicación del proyecto de ampliación y modernización de la carretera Vitigudino-Sequeros y, en el marco de las mismas, la corrección jurídica de la negativa de la Administración autonómica a la construcción de un acceso desde la finca en cuestión a la carretera C-525 (de Vitigudino a Sequeros)

Para ello, procedía realizar una breve referencia al régimen jurídico aplicable a los accesos a las carreteras, entendiendo por acceso, a estos

efectos y de conformidad con lo previsto en el art. 101 b) del RD 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras del Estado, la entrada o salida directa de vehículos a fincas o predios colindantes.

Pues bien, el art. 22 de la Ley 2/1990, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, establece, en sus dos primeros apartados, que el órgano titular de las carreteras puede limitar los accesos a las mismas, establecer con carácter obligatorio los lugares en los que tales accesos pueden construirse y reordenar los accesos existentes con objeto de mejorar la explotación de la carretera y la seguridad vial, pudiendo expropiar para ello los terrenos necesarios. En el mismo sentido se pronuncian los arts. 28 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado y 102 del precitado Reglamento de Carreteras del Estado.

Por tanto, el órgano titular de las carreteras tiene la potestad de determinar, siempre en aras del mejor servicio del interés público, los accesos a la carretera y de ejecutar, en la forma que corresponda, las obras necesarias para la construcción de los mismos. En otras palabras, la determinación que había sido realizada por la Consejería de Fomento de los accesos a la carretera C-525 que debían ser sufragados por los presupuestos de la Comunidad Autónoma por ser adecuados al interés general, suponía el ejercicio de 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”

Procedía, por tanto, determinar si la decisión que había sido adoptada por la Administración autonómica (que ya constaba en el correspondiente proyecto de obra) de no sufragar la construcción del acceso desde el predio cuya titularidad correspondía al autor de la queja a la carretera antes identificada, podía ser calificada como arbitraria. En este sentido, era preciso recordar que obraban en poder de esta Procuraduría, no sólo dos resoluciones administrativas, sino también el contenido de dos informes técnicos que habían sido emitidos por el Ingeniero Director de las Obras, en los cuales eran objeto de exposición los criterios técnicos por los cuales el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca no había considerado necesario, para la adecuada atención del interés público, la construcción del acceso desde la finca en cuestión a la carretera antes identificada.

Considerando lo anterior y, especialmente, que debe ser la atención al interés público la que presida toda actuación administrativa, esta institución no consideró que se pudiera calificar como arbitraria la decisión adoptada por los servicios de la Consejería de Fomento de no incluir en el proyecto de obra de la carretera C-525 (de Vitigudino a Sequeros) la construcción de un acceso a la misma desde la finca cuya titularidad correspondía al autor de la queja.

En definitiva, con fundamento en lo expuesto anteriormente, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la denegación de construcción del acceso solicitado acordada por el Servicio Territorial de

Fomento de Salamanca, extremo éste que fue puesto en conocimiento de la propia Consejería de Fomento y del autor de la queja, procediéndose a continuación a su archivo.

De un modo análogo al expresado se actuó en los expedientes de queja **Q/1312/02** y **Q/1380/01**.

Todavía dentro de este primer grupo de quejas referidos a la ejecución de obras públicas, en el cual se incluyen aquéllas en las que los ciudadanos han manifestado su disconformidad con el contenido de las mismas, 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**).

De una forma conjunta para todos ellos, esta institución se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento. En concreto, el primero de los organismos citados, como titular del puente actualmente existente, fue preguntado, tanto acerca del estado actual del puente mismo, como de las actuaciones que, en su caso, hubiera llevado a cabo en orden a la construcción de un nuevo puente que sustituyera al antes citado.

En la fecha de elaboración del presente informe, habiendo sido

recibida la información solicitada a la Consejería de Fomento, se encontraba aún pendiente la pedida a la Diputación Provincial de Zamora. Sin embargo, a través de los medios de comunicación, esta institución tiene conocimiento del compromiso adoptado por la Diputación Provincial de Zamora de llevar a cabo la construcción del puente demandado por los ciudadanos afectados, motivo por el cual esta Procuraduría se encuentra a la espera de conocer en detalle las actuaciones que van a ser llevadas a cabo en un futuro en relación con la cuestión controvertida planteada.

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 irrogación de unos daños en el patrimonio de los reclamantes como consecuencia de la materialización de la obra.

Dentro de este grupo, cabe destacar la actuación llevada a cabo en relación con el expediente **Q/487/01**, que dio lugar a la formulación de una resolución por parte de esta institución. El motivo de la queja no era otro que la existencia de una serie de inundaciones producidas en una vivienda de la localidad de Saldaña, provincia de Palencia, y su posible vinculación con las obras llevadas a cabo por la Consejería de Fomento en la carretera de titularidad autonómica C-615, a su paso por la precitada localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se procedió a recabar información relacionada con la problemática que constituía el objeto de la queja, dirigiéndose esta

institución para ello, no sólo a la Consejería de Fomento, sino también al Ayuntamiento de Saldaña y a la Confederación Hidrográfica del Duero.

Pues bien, del contenido de los informes proporcionados a esta Procuraduría y de la documentación aportada por los organismos administrativos indicados se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes en orden a resolver adecuadamente la cuestión planteada en la queja:

Primero.- Las copiosas precipitaciones acaecidas en la localidad de Saldaña en el mes de diciembre del año 2000 y en los primeros meses del año 2001 habían dado lugar al desbordamiento en diversas ocasiones del arroyo Esgueva, que transcurre cercano a la carretera que une las localidades de Guardo y Saldaña (C-615). La circunstancia descrita había generado diversas inundaciones en una vivienda de la localidad de Saldaña, provincia de Palencia, las cuales habían provocado daños materiales de diversa índole sin cuantificar. La carretera C-615 de titularidad autonómica, cercana al arroyo cuyos desbordamientos habían generado los daños indicados, estaba siendo en aquellas fechas objeto de las obras denominadas “acondicionamiento de trazado de la C-615, de Palencia a Guardo, tramo Saldaña-Guardo”, llevadas a cabo por la empresa adjudicataria de la Consejería de Fomento.

Segundo.- Los hechos señalados habían sido puestos en conocimiento del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero

por el autor de la queja. En el escrito presentado ante el organismo de Cuenca se habían descrito los hechos, se hacía referencia a los daños sufridos y a la responsabilidad de los mismos (en concreto se indicaba que “... *los daños y el trabajo causados han sido importantes y nadie se hace responsable.*”) y, en fin, se había solicitado la adopción de medidas dirigidas a evitar la reiteración en las inundaciones. El escrito en cuestión había sido objeto de remisión por la Confederación Hidrográfica del Duero al Servicio Territorial de Fomento de Palencia, al considerar aquélla que la inundación de la vivienda “*bien podría imputarse a las obras que se realizan en la carretera autonómica C-615, en el tramo de Saldaña.*”

Tercero.- A la posible relación de causalidad entre los daños patrimoniales que habían dado lugar a la presentación de la queja y las obras ejecutadas en la carretera de titularidad autonómica C-615 se refería el informe emitido por el Servicio de Guardería Fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero, del cual se derivaba la posible presencia de la citada relación de causa-efecto.

Cuarto.- Por su parte, la Consejería de Fomento, preguntada por la efectiva concurrencia de la relación de causalidad citada, puso de manifiesto ante institución lo siguiente:

“Personada la Dirección Facultativa de las obras, que presuntamente son la causa de dichas inundaciones, se comprueba que en dicha obra se ha modificado el punto de cruce del arroyo

Esgueva por debajo de la carretera; ello no implica aumento alguno del caudal del arroyo aguas abajo.

Como la vivienda en cuestión se encuentra aguas debajo de dicho punto, no está en modo alguno influenciada por las obras desarrolladas (...).”

Quinto.- Ante la aparente contradicción de los dos informes obtenidos, estimé oportuno poner de manifiesto el contenido del emitido por el organismo de Cuenca a la Consejería de Fomento, con la finalidad de que ésta se pronunciara sobre las afirmaciones allí vertidas. Una vez conocido el contenido del informe emitido por los servicios de la Confederación Hidrográfica del Duero, la Consejería de Fomento puso en conocimiento de esta institución lo siguiente:

“Con independencia de que las obras de la carretera C-615 afectaran al cauce del arroyo Esgueva queda claro, en el propio croquis del guarda fluvial, que dicha afección, si es que existió lo fue a una distancia lo suficientemente alejada de la casa inundada que no pudo ser la causa de dicha inundación (...).”

A la vista de la información recopilada por esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de queja, y de la normativa aplicable a la cuestión controvertida planteada, consideré conveniente formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos que a continuación paso a exponer.

En concreto, procedía pronunciarse sobre la posible concurrencia de una responsabilidad patrimonial de una Administración pública, que vinculase a esta a indemnizar los daños patrimoniales ocasionados en la vivienda antes identificada como consecuencia del desbordamiento del arroyo Esgueva.

Con origen en el art. 106.2 de la CE, los arts. 139 a 146, integrantes del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero 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, así como determinar la efectiva concurrencia de los requisitos necesarios para que aquella reparación proceda.

En este sentido, a la vista del contenido del art. 106.2 de la CE y 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, en las 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. El

nacimiento de la obligación de indemnizar de la Administración, como consecuencia de los daños causados en el patrimonio de los ciudadanos por la actividad administrativa, exige la presencia de todos y cada uno de los requisitos legalmente establecidos.

El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas debía completarse con una referencia a una especial modalidad de actuación administrativa generadora de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: la ejecución de obras.

El Tribunal Supremo en diversas de sus Sentencias (entre otras, Sentencias de 29 de septiembre de 1989 y de 20 de febrero de 1999) ha señalado que la ejecución de obras públicas constituye una actividad material susceptible de generar responsabilidad patrimonial de la Administración titular de las obras, siempre y cuando concurren los requisitos materiales a los que he hecho referencia.

A lo anterior, cabía añadir que, usualmente, las obras de naturaleza pública no son ejecutadas por los propios servicios administrativos, sino que su ejecución corre a cargo de una empresa adjudicataria. También en estos casos el ordenamiento jurídico se encarga de identificar los supuestos en los cuales el sujeto público contratante resulta obligado a indemnizar los daños originados en el patrimonio de los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de las obras en cuestión. Así, el art. 97 del RDLeg 2/2000, de

16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, recoge en sus dos primeros apartados la obligación general del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros en las operaciones que requiera la ejecución del contrato, con la única excepción de aquellos supuestos en los que los daños sean ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras, en los cuales será esta última la responsable de los perjuicios patrimoniales causados.

Pues bien, expuesto someramente el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, procedía poner el mismo en relación con el supuesto fáctico que había dado lugar a la queja.

Se planteaba, a la vista de los informes recabados por esta Procuraduría, una controversia sobre la causa de los desbordamientos del cauce del arroyo Esgueva, señalando el Servicio de Guardería Fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero que los mismos habían sido posibles como consecuencia de las obras llevadas a cabo en la carretera de titularidad autonómica C-615 e indicando, por el contrario, la Consejería de Fomento que las inundaciones de la vivienda se habían debido exclusivamente a lo extraordinario de las precipitaciones acaecidas en la población y a la insuficiencia del cauce citado para admitir el caudal de agua generado por aquéllas.

En otras palabras, mientras la Confederación Hidrográfica del Duero señalaba la posible existencia de una relación de causalidad entre los daños sufridos en la vivienda indicada y las obras llevadas a cabo en la carretera C-615 de titularidad autonómica y, por ende, la también posible concurrencia de una responsabilidad patrimonial de los servicios administrativos de la Consejería de Fomento o, en su caso, de la empresa adjudicataria del contrato de obras en cuestión, la versión mantenida por la Administración autonómica conducía a concluir que no existía nexo causal alguno que vinculase las inundaciones de la vivienda con las obras señaladas.

Ahora bien, no podía ser olvidado que esta controversia se había suscitado en el ámbito del expediente de queja tramitado por esta institución y no en el específicamente diseñado por el ordenamiento jurídico para, una vez presentada una reclamación de responsabilidad, determinar la concurrencia, en los hechos denunciados por el reclamante, de los requisitos que necesariamente deben concurrir para afirmar el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. De lo hasta aquí expuesto, se desprendía que dicho cauce formal no era otro que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas al cual ya me he referido con anterioridad.

Por tanto, presentada una reclamación ante una Administración Pública por un ciudadano, originada por unos daños causados, según la versión de la reclamación, por la ejecución de una obra pública, la

Administración ante la cual se presenta debe adoptar las medidas necesarias para poder pronunciarse expresamente, tanto sobre el posible sujeto responsable de los daños como sobre la efectiva concurrencia de la responsabilidad patrimonial reclamada. Para ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo (donde se contemplan los requisitos que deben cumplir las reclamaciones indemnizatorias de los interesados), deberá, si ello fuera necesario, requerir al ciudadano para que complete su reclamación en la forma dispuesta en el segundo de los preceptos señalados.

Específicamente en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, presentada la reclamación, la Administración viene obligada a tramitar el procedimiento. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 30 de abril de 1990.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, presentada la reclamación de daños por los perjudicados directamente ante una Administración Pública, no se llevó a cabo actuación alguna en orden a adoptar una resolución expresa sobre la reclamación presentada. Esta ausencia de actuación no podía fundamentarse, ni en el carácter incompleto de la reclamación presentada por el perjudicado, ni en la ausencia de relación de causalidad entre los daños alegados y la ejecución de la obra pública en cuestión mantenida por la Consejería de Fomento en sus

informes.

Del mismo modo, la postura mantenida por la Consejería de Fomento sobre la inexistencia de relación de causalidad entre los daños alegados y la ejecución de la obra pública, en ningún caso podía justificar una ausencia de resolución expresa de la reclamación del ciudadano. A mayor abundamiento, cabe señalar que de la información recabada por esta institución se desprendía que esa ausencia de nexo causal alegada, cuando menos, era discutible, a la vista del informe emitido por el Servicio de Guardería Fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero.

En consecuencia, atendiendo a los fundamentos de derecho y de hecho expuestos, se procedió a la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Ante la reclamación de daños causados en la vivienda de la localidad de Saldaña, provincia de Palencia, presentada ante la Confederación Hidrográfica del Duero y remitida, con posterioridad, al Servicio Territorial de Fomento de Palencia:

a) Informar adecuadamente al perjudicado sobre las vías de reclamación de las que dispone a la vista de lo dispuesto en el art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el apartado tercero del art. 1 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas

en materia de responsabilidad patrimonial.

b) Requerir al reclamante para que complete, si así lo desea, su reclamación de daños en la forma dispuesta en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de marzo, en relación con el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

c) En el supuesto de ser completada dicha reclamación por el interesado, tramitar y resolver un procedimiento de responsabilidad patrimonial cuyo objeto sea determinar la concurrencia en el supuesto planteado de los requisitos que originan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, y en especial el nexo causal entre los daños alegados y las obras llevadas a cabo en la carretera C-615, así como la identificación, en su caso, del sujeto responsable de los mismos.

La resolución indicada, además de a la Administración destinataria de la misma y de al autor de la queja, fue puesta en conocimiento del Ayuntamiento de Saldaña y de la Confederación Hidrográfica del Duero.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Fomento, aceptando su contenido, puso de manifiesto a esta institución que se había procedido a informar al interesado sobre las vías de reclamación de las que disponía, así como a requerirle para que completase la reclamación de daños, al amparo de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre.

Una vez informados el ciudadano y los organismos implicados del resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, se procedió al archivo de la queja.

Para finalizar el repaso a lo actuado en el año 2002 por esta Procuraduría en relación con la ejecución de obras públicas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, fundamentalmente, de los servicios del Ministerio de Fomento, ha llevado a cabo obras públicas que han dado lugar a la presentación de quejas ante esta institución (entre otras, **Q/228/02, Q/683/02, Q/987/02, Q/1432/02 y Q/1491/02**).

Dentro de estas últimas, tampoco han faltado las quejas generadas por la ejecución de obras vinculadas a la línea ferroviaria de alta velocidad. Así, por ejemplo, estas obras fueron las que dieron lugar al expediente **Q/1568/02**.

En todos 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.

4.3. Embalses

En relación con la materia indicada, se ha planteado en el año 2002

y en el expediente **Q/2309/02**, la problemática relativa a la proyección del Embalse de Bernardos, en la provincia de Segovia. El autor de la queja ha estimado oportuno plantear ante esta Procuraduría la ausencia de conveniencia, a su juicio, de la construcción del citado embalse, tanto desde el punto de vista ambiental e hidrológico, como social.

Admitida la queja a mediación, esta institución se dirigió en petición de información correspondiente a la problemática indicada a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. Concretamente, al organismo de Cuenca citado he estimado oportuno preguntarle acerca del fundamento hidrológico y de cualquier otro tipo de la obra pública en cuestión, del contenido de las actuaciones administrativas llevadas a cabo hasta la fecha en orden a proceder a la proyección y posterior ejecución de la obra antes identificada y, en fin, del impacto ambiental de la obra.

En la fecha de elaboración del presente informe se encontraban pendientes de recepción los informes de los dos organismos citados.

5. VIVIENDA

Las dificultades cada vez mayores que los ciudadanos encuentran para hacer efectivo uno de los principios rectores de la política social y económica postulados en la Constitución Española, cual es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, exigen una especial dedicación y atención por parte de los poderes públicos en la adopción de medidas

adecuadas, tanto en su diseño como en su concreta ejecución, dirigidas a la consecución general del objetivo establecido en el art. 47 de la Carta Magna.

En efecto, en un contexto económico y social donde el acceso al mercado libre inmobiliario genera obstáculos insalvables para grupos de población amplios, en concreto, para aquellos cuyas rentas se encuentran en la parte media y baja de la escala general de ingresos de las familias españolas, la llamada a los poderes públicos como instancias capaces de adoptar mecanismos que, aún cuando sea parcialmente, ayuden a salvar aquéllas barreras se hace cada vez más intensa.

Así, el constante incremento del precio de las viviendas libres, muy superior al del Índice de precios generales al consumo y, por supuesto, al de los ingresos de los ciudadanos, unido al amplio parque de viviendas no ocupadas, producto, en muchos casos, de la especulación inmobiliaria propiciada por la bajada de rentabilidad de otros productos financieros, continúan generando una coyuntura en la cual la actuación de las administraciones públicas en orden a intervenir en el mercado inmobiliario, proporcionando mayores facilidades de acceso a una vivienda digna y adecuada, se configura como imprescindible.

En este sentido, las facilidades que el actual contexto económico proporciona al endeudamiento, lejos de contemplarse como un peligro para la situación económica de las familias españolas, debe erigirse como un

punto de partida a partir del cual los sujetos públicos con competencias en este ámbito material deben diseñar y ejecutar sus medidas de intervención en el mercado.

El año 2002 ha tenido una relevancia especial en el ámbito material de la vivienda, considerando que ha sido el primer año de vigencia del nuevo marco normativo de la intervención pública en la materia. Efectivamente, el transcurso del tiempo para el cual había sido diseñado el anterior Plan Cuatrienal y la necesidad de adaptar los mecanismos de intervención públicos en el sector de la vivienda, dieron lugar a la aprobación por el Consejo de Ministros del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, norma que, desde la Administración estatal, ha dotado de un marco básico de referencia a las administraciones públicas titulares del grueso de competencias relacionadas con la vivienda.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, como sujeto público titular de una competencia exclusiva en la materia y con la referencia constante del nuevo Plan estatal señalado, adoptó, a través de la Junta de Castilla y León y con fecha 17 de enero de 2002, el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. De este último Acuerdo citado se han derivado el conjunto de normas jurídicas autonómicas que diseñan y configuran los instrumentos de intervención y fomento de los que dispone la Administración autonómica para tratar de garantizar en la Región la efectividad del derecho, elevado a rango constitucional, en el art.

47 de la Carta Magna.

Destaca dentro de todas ellas, el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, norma que dota de contenido jurídico a las nuevas modalidades de intervención en materia de vivienda y de la cual surge el conjunto de ayudas autonómicas dirigidas a fomentar el acceso de los ciudadanos a viviendas dignas y adecuadas, tanto en régimen de propiedad como de alquiler.

Aún cuando sea, quizás, demasiado pronto para emitir juicios de valor acerca de los resultados y objetivos logrados por las nuevas fórmulas, sí cabe señalar, desde el punto de vista de la intervención de esta Procuraduría, que las mismas no han generado diferencias sustanciales en relación con los conflictos que han llevado a los ciudadanos a acudir a esta institución. En efecto, un año más e, incluso, en el 2002 de forma más evidente que en otros anteriores, el mayor número de quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito se encuentra relacionado con la fórmula más intensa de intervención de la Administración pública, cual es aquella en la que la propia Administración autonómica, a través de la Consejería de Fomento, se erige en promotora directa de viviendas.

Nuevamente, disconformidades con la forma en la cual se desarrollan los procedimientos de adjudicación y deficiencias en las viviendas de promoción pública (ahora denominadas viviendas de

protección pública de nueva construcción de gestión pública), han presidido la intervención de esta Procuraduría en relación con la actuación de la Administración autonómica, y también municipal, en este ámbito.

Cabe destacar también que en el año 2002 esta Procuraduría ha debido intervenir en relación con una cuestión que resulta especialmente preocupante. Ésta no es otra que el retraso en el cual incurre en muchas ocasiones la Administración autonómica para proceder a la entrega de las viviendas promovidas por ella misma, una vez adjudicadas. La conveniencia por motivos de oportunidad de llevar a cabo, con la mayor celeridad posible, la adjudicación de tales viviendas, postergando, inexplicablemente, lo verdaderamente relevante, que es la transmisión efectiva de la titularidad y de la posesión de la vivienda, ha dado lugar a situaciones que han motivado la intervención de esta institución, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio.

Por último, esta Procuraduría también ha estimado oportuno intervenir en el año 2002 en relación con los contratos que se producen en el mercado libre de la vivienda, no exentos de la presencia de ciertos abusos, que exigen la necesaria intervención represiva y preventiva de la Administración.

5.1. Viviendas de protección oficial de promoción pública

Las denominadas en Castilla y León, tras la aprobación del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de

Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, 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 consecuencias jurídicas que ello implica.

Estas consecuencias son, fundamentalmente, en primer lugar, la asunción del papel de adjudicador de las viviendas promovidas a través del procedimiento legalmente establecido y, en segundo lugar, la existencia de especiales responsabilidades, en orden a garantizar la inexistencia de deficiencias en las mismas. Ambos aspectos mencionados, han dado lugar, un año más, al mayor número de quejas (ocho y trece, respectivamente), planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en relación con la intervención pública en materia de vivienda.

5.1.1. Procedimiento de adjudicación

En el año 2002 ha sido objeto de aprobación 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, que trata, de una forma genérica, de regular 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.

Aún cuando debe ser saludada convenientemente la iniciativa de unificar normativamente el procedimiento de adjudicación de todas aquellas viviendas promovidas en la región con una intensa intervención pública, debe señalarse que, por la fecha de aprobación de la norma, no ha sido ésta el parámetro de legalidad utilizado por esta Procuraduría para verificar la regularidad de la actuación administrativa en aquellos procedimientos de adjudicación de viviendas, que han dado lugar a las quejas presentadas en esta materia en la institución en el año 2002.

En efecto, las normas jurídicas que presidían los procedimientos de adjudicación fiscalizados a instancia de los ciudadanos han 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 e, incluso en algunos supuestos, la Orden de 27 de mayo de 1998, a la cual sustituyó aquélla.

Pues bien, en varias de las quejas analizadas por la institución en el año 2002, 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 oficial, desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna, en la actuación desarrollada por las Comisiones Provinciales de

Vivienda y por la propia Consejería de Fomento, merecedora de una decisión supervisora por esta institución. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/779/01, Q/2053/01, Q/64/02 y Q/963/02**.

En todos ellos 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.

Por otra parte, en dos expedientes de queja (**Q/2056/01 y Q/816/02**), en los cuales se planteaba igualmente la disconformidad de sus autores con sendas exclusiones de sus solicitudes de adjudicación, tras la admisión a trámite de la queja y la petición de información formulada por esta institución, se llegó a una solución sin que fuera necesaria la adopción de una resolución por parte de esta institución. Así, en el primer supuesto, se produjo la estimación del recurso de alzada que había sido interpuesto por el autor de la queja frente a la lista de solicitudes admitidas y excluidas aprobada por la Comisión Provincial de Vivienda correspondiente (ahora Comisión Territorial de Vivienda), mientras en el segundo, la problemática

planteada por el ciudadano fue resuelta a través de una actuación singular adoptada en el marco de lo dispuesto en el art. 2.2 de la Orden de 12 de julio de 2000.

Al contrario de lo hasta aquí expuesto, sí fue necesaria la adopción de una resolución por parte de esta Procuraduría en el expediente de queja **Q/1296/01**.

El motivo de la queja no era otro que la disconformidad de su autor con la exclusión de una solicitud presentada en un procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Valladolid.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto, entre otros datos, lo siguiente:

“ ... El motivo de la exclusión de la solicitud presentada fue el no acreditar ingresos familiares netos iguales o superiores al salario mínimo interprofesional, de acuerdo el art. 5 apartado a de la Orden de 14 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

(...)

A mayor abundamiento, y aún reconociéndole el derecho que

tendría a sumarle a los ingresos de trabajo personal la cantidad percibida en concepto de pensión compensatoria, los ingresos totales continuaban siendo inferiores al salario mínimo interprofesional del año 1999...”

A la información señalada se acompañó una copia de la documentación obrante en el correspondiente expediente administrativo.

A la vista de lo informado, del contenido de la documentación recabada del autor de la queja y de la Administración autonómica y de la normativa que resultaba aplicable a la cuestión planteada, se estimó conveniente formular una resolución a la Consejería de Fomento en atención a los argumentos jurídicos que a continuación paso a exponer.

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, aplicable al procedimiento que había dado lugar a la formulación de la queja, identificaba en su art. 5 los requisitos personales que debían concurrir ineludiblemente en los adjudicatarios de viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento. Entre los citados requisitos se contemplaban en las letras a) y b) los relativos a los ingresos familiares netos del solicitante o solicitantes.

A la forma en la cual debían ser determinados y acreditados los ingresos de los solicitantes en este tipo de procedimientos, se refería el art. 6 de la Orden precitada. En relación con el período temporal que debía ser

contemplado a estos efectos, el precepto citado establecía como regla general que aquél debía ser el año natural anterior a la finalización del plazo de presentación de solicitudes. Así se desprendía de las menciones realizadas en este sentido en sus apartados segundo, tercero y quinto.

No obstante lo anterior, en el supuesto de unidades monoparentales, integradas por separados, divorciados o viudos, en virtud de sentencia recaída, o fallecimiento del cónyuge acaecido, en el período comprendido entre el uno de enero del año anterior al de la convocatoria y la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, el apartado sexto del indicado art. 6 de la Orden de 12 de julio de 2000, establecía una fórmula específica para el cálculo de los ingresos, en la que el período temporal considerado era el comprendido entre la fecha de la sentencia de separación, divorcio o fallecimiento, y la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. A los ingresos por cualquier concepto obtenidos por la unidad familiar en dicho período se debía aplicar el coeficiente necesario para obtener los correspondientes a un año, de acuerdo con la fórmula establecida en el precepto.

Esta consideración específica de las unidades monoparentales dentro del procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial de Promoción Pública, respondía a las especiales circunstancias económicas y personales que concurren en aquellos casos en los que se produce una disolución del vínculo matrimonial preexistente o una suspensión de algunos de sus efectos.

Pues bien, conectando lo hasta aquí expuesto con los hechos que habían dado lugar a la formulación de la queja, procedía determinar si en el caso de la solicitud presentada por el autor de la misma, debió ser aplicada la regla general en cuanto al período temporal a considerar para el cálculo de los ingresos correspondientes a su unidad familiar (como, en efecto, se hizo por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid) o, por el contrario, debió ser utilizada la regla específica contemplada en el apartado sexto del art. 6 de la Orden de 12 de julio de 2000.

El ciudadano, dentro de la documentación adjuntada a su solicitud, había presentado una copia del Convenio Regulador de Separación Conyugal, firmado en la localidad de Valladolid por aquél y por su cónyuge, así como una copia de la Sentencia dictada, por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Valladolid, en la cual se declaraba *“la separación del matrimonio indicado con todas las consecuencias legales”* y se aprobaba la propuesta de Convenio Regulador con las matizaciones añadidas con posterioridad a su firma.

En consecuencia, considerando, de un lado, que la solicitud de vivienda en cuestión fue presentada por el autor de la queja y por su hijo menor de edad y, de otro, la fecha en la cual había recaído la sentencia de separación matrimonial, la conclusión a la cuestión antes planteada debía conducir a la necesaria aplicación del apartado sexto del art. 6 de la Orden de 12 de julio de 2000.

Sin embargo, como se desprendía claramente del informe proporcionado por la Administración autonómica, la Comisión Provincial de Vivienda había fundamentado la exclusión de la solicitud presentada por el autor de la queja en los ingresos acreditados correspondientes al año 1999 (año natural anterior a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes), no habiendo contemplado los obtenidos por cualquier concepto durante el período comprendido entre la fecha de la sentencia de separación y la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

El error indicado, afectaba o, en cualquier caso, podía hacerlo, a la resolución administrativa a través de la cual la Comisión Provincial de Vivienda había procedido a aprobar la lista definitiva de adjudicatarios de las viviendas promovidas, por tratarse ésta de una actuación administrativa que resuelve un procedimiento de concurrencia competitiva y porque, no lo olvidemos, aquélla había incluido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 de la Orden de 12 de julio de 2000, la exclusión de la solicitud presentada por el autor de la queja por no acreditar unos ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, ingresos que, habían sido calculados obviando una de las previsiones contenidas en la norma jurídica citada.

Una vez identificado un vicio del que adolecía la resolución mediante la cual la Comisión Provincial de Vivienda había procedido a aprobar la lista definitiva de adjudicatarios citada, era necesario calificar la

naturaleza jurídica del mismo como paso previo a la identificación de las medidas a adoptar para erradicar su existencia. La deficiencia que había sido señalada, más allá de implicar irregularidades de carácter meramente formal, constituía un vicio de naturaleza material, por cuanto la correcta aplicación del art. 6 de la Orden de 12 de julio de 2000 a la solicitud presentada, podía dar lugar, aunque no necesariamente, a un cambio en los solicitantes que finalmente habían resultado adjudicatarios de las viviendas

Pues bien, en cuanto a la calificación concreta del vicio que afectaba a la resolución citada, cabía señalar que aquél no tenía la virtualidad de encuadrar plenamente al acto administrativo en cuestión en ninguna de las categorías relacionadas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, precepto que establece el listado de causas de nulidad de pleno derecho de los actos de las administraciones públicas en nuestro sistema jurídico.

En consecuencia, la resolución administrativa adoptada por la Comisión Provincial de Vivienda, mediante la cual se había aprobado la lista definitiva de adjudicatarios de las viviendas promovidas por la Consejería de Fomento, se encontraba afectada por una irregularidad que determinaba la anulabilidad de la misma (art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), lo cual no excluía la posibilidad de proceder a la subsanación del vicio identificado. En efecto, los vicios que originan la anulabilidad de un acto administrativo, que son cualesquiera otros distintos de los que originan la nulidad de pleno derecho, permiten, por su menor

entidad, la convalidación de los actos que los sufren por la subsanación de los defectos de los que adolecen estos últimos. Así se establece en el apartado primero del art. 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por tanto, en aquel supuesto en el que, realizado el cálculo de sus ingresos en la forma señalada, el solicitante cumpliera el requisito personal contemplado en el art. 5.1 a) de la Orden precitada (único requisito por el que resultó excluida su solicitud), se debía proceder a puntuar la solicitud en cuestión aplicando para ello el baremo de adjudicación previsto en el Anexo I de la norma reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de Promoción Pública en Castilla y León.

Del resultado de dicha operación se desprendería el mantenimiento de la exclusión de la solicitud de vivienda presentada por el autor de la queja, bien por el mismo motivo utilizado con anterioridad, bien por no alcanzar la puntuación necesaria para ser incluida como adjudicataria, o la inclusión de la solicitud presentada por la antes citada en la lista definitiva de adjudicatarios de las viviendas en cuestión.

Con fundamento en los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el ámbito del procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León en la localidad de Valladolid (Grupo “Campo de Tiro”), calcular los

ingresos correspondientes a la unidad familiar correspondiente al autor de la queja atendiendo para ello a los obtenidos, por aquélla y por cualquier concepto, durante el período de tiempo comprendido entre la fecha de la sentencia de su separación matrimonial y la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes en aquel procedimiento, y aplicando el coeficiente previsto en el art. 6.6 b) de 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. Dependiendo del resultado de dicha operación adoptar alguna de las siguientes actuaciones:

a) Si una vez llevado a cabo el cálculo señalado procediera el mantenimiento de la exclusión de la solicitud de vivienda presentada en cuestión de la lista definitiva de adjudicatarios, bien por no acreditar unos ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, bien por no alcanzar la puntuación necesaria para ser incluida en aquélla, proceder a la convalidación de la resolución adoptada por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid por la que se aprobó aquélla incluyendo, si ello fuera necesario, la solicitud indicada en la Lista de Espera referida en el art. 16 de la Orden de 12 de julio de 2000.

b) Si realizada la operación jurídica descrita, procediera la

inclusión de la solicitud presentada por el autor de la queja en la lista definitiva de adjudicatarios, iniciar un procedimiento de declaración de lesividad para el interés público de aquella resolución administrativa y, en su caso, proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”

Como contestación a la resolución señalada, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta institución que, habiendo aceptado su contenido, se habían llevado a cabo las actuaciones dirigidas a aplicar la Orden de 12 de julio de 2000 a la solicitud presentada por el autor de la queja en el sentido indicado en la resolución citada, si bien tales actuaciones habían determinado la improcedencia de la inclusión de la solicitud del autor de la queja en la lista definitiva de adjudicatarios de las viviendas de promoción pública indicadas.

Una vez comunicado el resultado de las actuaciones desarrolladas por esta institución, con ocasión de la queja citada, a su autor, se procedió a su archivo.

Por último, también fue adoptada una resolución, en este caso dirigida al Ayuntamiento de Segovia, en relación con el expediente de queja **Q/111/01**, cuyo objeto se encontraba integrado por la ausencia de adjudicación de una vivienda de propiedad municipal en régimen de alquiler al autor de la queja, aun cuando, con anterioridad, mediante Decreto de la Alcaldía, se había acordado su inclusión en la lista de reserva

de adjudicatarios de una vivienda en el precitado régimen, en atención a sus especiales circunstancias familiares.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Segovia un informe en el cual se manifestaba que la solicitud presentada por el autor de la queja fue objeto de exclusión por no cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente, no habiendo sido objeto de consideración el Decreto de la Alcaldía antes citado.

A la vista de la información recabada, se procedió a adoptar una resolución dirigida al Ayuntamiento de Segovia, con base en los fundamentos jurídicos que paso a exponer.

Dicha fundamentación jurídica debía destacar lo que supone para el actuar de los sujetos públicos la aplicación de los principios de ejecutividad y presunción de validez de los actos administrativos. Tales principios implican que los actos administrativos sujetos, por tanto, al derecho administrativo, son inmediatamente ejecutivos y gozan de presunción legal de validez y, en consecuencia, de eficacia jurídica. En tanto no se destruya la presunción de validez de un acto sujeto al derecho administrativo, éste aparece dotado de una cualidad de obligatoriedad y de una eficacia jurídica que vincula tanto al destinatario del acto como al sujeto público autor del mismo.

Ese deber de cumplimiento y respeto del acto no afecta únicamente

a sus destinatarios, sino que también vincula a la Administración pública a quién se deba su producción. En efecto, la autoría del acto no confiere al sujeto público un poder de disposición sobre su contenido una vez que aquél, después de ser dictado, se incorpora a la realidad.

Ahora bien, la Administración sí cuenta con la posibilidad de soslayar el contenido de esos actos que, como se ha dicho, son inmediatamente ejecutivos y válidos. Sin embargo, esta posibilidad únicamente se puede hacer efectiva a través de la eliminación de la realidad jurídica del acto cuya aplicación desee desconocer la Administración, operación ésta que únicamente puede ser llevada a cabo a través de alguno de los mecanismos revisores previstos en el ordenamiento jurídico-administrativo y dirigidos a la creación de otro acto administrativo de signo contrario.

Íntimamente relacionado con la vinculación de las administraciones públicas al contenido de los actos por ellas producidos, se encuentra también el principio de confianza legítima del ciudadano en el actuar de la Administración.

Este principio, acuñado inicialmente en el ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania, fue asumido, en un primer momento, por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, posteriormente, por la del Tribunal Supremo español (entre otras, Sentencias de 1 de febrero y 5 de octubre de 1990 y de 21 de septiembre de

2000), obteniendo su plasmación legal en nuestra legislación con la inclusión de su mención en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la modificación operada en esta última por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Como ha tenido ocasión de señalar la Jurisprudencia, el principio jurídico citado se beneficia, a su vez, del principio de presunción de legalidad de los actos, resolviendo el conflicto que pueda plantearse entre la estricta legalidad de una actuación administrativa y la seguridad jurídica de la misma, con la primacía de esta última y el mantenimiento de la actuación en cuestión, en aquellos supuestos en los que se hayan producido signos externos de la Administración suficientemente concluyentes para inducir razonablemente al ciudadano a confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

Queda fuera de toda duda, por tanto, que ante la existencia de un acto administrativo en el cual se reconocen derechos a los particulares destinatarios del mismo únicamente caben dos posibilidades: efectiva ejecución del mismo con respeto a la vinculación al contenido de sus propios actos que puede predicarse de toda Administración pública o, en su caso, revisión del acto a través de la producción de uno de signo contrario mediante la aplicación de la fórmula revisora que corresponda.

Todo lo hasta aquí afirmado servía para alcanzar una solución a la cuestión jurídica controvertida que se planteaba en la queja. Así, partiendo

de la existencia de un acto administrativo producido por el Ayuntamiento de Segovia a través del Presidente de la Corporación, podía concluirse que el Ayuntamiento citado se encontraba vinculado por su contenido, al menos mientras la eficacia jurídica del mismo no fuera desvirtuada mediante la revisión del acto precitado, sin que ello supusiera prejuzgar en modo alguno la regularidad formal y material de este último.

En atención a los argumentos expuestos se formuló resolución al Ayuntamiento de Segovia en los siguientes términos:

“En tanto no sea objeto de revisión, en su caso, el Decreto adoptado por la Alcaldía de ese Ayuntamiento y en el marco de la disponibilidad presente y, en su caso, futura, de viviendas de titularidad municipal destinadas a su adjudicación en régimen de arrendamiento, adoptar las medidas necesarias para garantizar la adjudicación de una de ellas al autor de la queja, proporcionado así efectivo cumplimiento al compromiso adquirido en el punto segundo del Decreto citado”.

El contenido de la resolución transcrita fue rechazado, sin motivación jurídica alguna, por el Ayuntamiento de Segovia, lo cual dio lugar al archivo de la queja, informando previamente a su autor del resultado de la postura adoptada por la Administración.

5.1.2. Retraso temporal en la entrega de viviendas adjudicadas.

Tanto por su especificidad en relación con el procedimiento de

adjudicación propiamente dicho, como por la relevancia de la problemática planteada, procede ocuparse aquí de una circunstancia en relación con la cual ha debido pronunciarse esta institución en el año 2002 y que, más allá de circunscribirse al expediente de queja tramitado por esta institución que va a ser referido aquí, tiene visos de concurrir con carácter más general en diversos grupos de viviendas promovidos directamente por la Junta de Castilla y León, a través de su Consejería de Fomento.

Esta circunstancia, que no es otra que el retraso temporal en la entrega de viviendas de protección oficial de promoción pública, se manifestó en el expediente de queja **Q/1891/01**, cuyo objeto venía integrado por la situación generada a seis ciudadanos que, habiendo obtenido definitivamente la condición de adjudicatarios, en el mes de febrero de 2000, en la promoción de seis viviendas de protección oficial llevada a cabo por la Consejería de Fomento en el término municipal de El Espinar, provincia de Segovia, aún no habían podido recibir, en la fecha de presentación de su queja, las citadas viviendas por no ser susceptibles de ocupación.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, no sólo se procedió por esta institución a solicitar información relativa a la problemática que constituía el objeto de la queja a la Consejería de Fomento, sino también al Ayuntamiento de El Espinar.

Del análisis de la información y del contenido de la documentación proporcionada, tanto por los autores de la queja como por las administraciones públicas intervinientes, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho, sistematizados en torno a los dos procedimientos paralelos y superpuestos parcialmente en el tiempo que habían dado lugar a la formulación de la queja.

En relación con las actuaciones administrativas que habían sido seguidas en orden a la cesión a la Administración de la Comunidad Autónoma de los terrenos dirigidos a la construcción de viviendas de protección oficial, a la edificación de las citadas viviendas y a la ejecución de las obras de urbanización correspondientes, cabía identificar los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Con fecha 31 de octubre de 1996, el Pleno del Ayuntamiento de El Espinar había procedido a ofrecer a la Junta de Castilla y León a título gratuito la cesión para la construcción de viviendas sociales de, entre otras, una parcela sita en la Carretera de El Espinar. En el mismo acto, el Pleno del Ayuntamiento había adquirido el compromiso de obligarse a dotar a pie de parcela la totalidad de los servicios urbanísticos para poder ser calificada como solar.

Segundo.- Con fecha 11 de noviembre de 1997, se había procedido por el Servicio Territorial de Fomento de Segovia a solicitar al Ayuntamiento de El Espinar la expedición de la licencia municipal de obras

para la ejecución de seis viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en el núcleo La Estación de El Espinar. Con fecha 25 de marzo de 1998, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de El Espinar había concedido la licencia solicitada. Ni en la solicitud formulada por la Administración autonómica ni en la licencia concedida por la municipal, se hacía referencia alguna a la necesidad de garantizar la ejecución de las obras de urbanización, cuando menos, con carácter simultáneo a la edificación de las viviendas.

Tercero.- Mediante Decreto 128/1998, de 2 de julio, la Junta de Castilla y León había acordado la aceptación de la parcela antes identificada, con destino a la construcción de viviendas de protección oficial de promoción pública. En el momento en el que se produjo esta aceptación, la parcela no poseía la condición de solar, sino que era calificada en el propio Decreto indicado como “terreno apto para urbanización”.

Cuarto.- Con fecha 17 de julio de 1997, había tenido lugar la formalización de un convenio entre la Consejería de Fomento y el Ayuntamiento de El Espinar con la finalidad de proceder a la ejecución de las obras de urbanización. Esta Procuraduría no había tenido conocimiento ni del contenido del precitado convenio ni de los resultados del mismo, aún cuando estos últimos debieron ser necesariamente infructuosos por cuanto, con fecha 31 de mayo de 2001, el Pleno del Ayuntamiento de El Espinar había procedido a adjudicar las precitadas obras de urbanización a una

Sociedad Limitada. Con fecha 21 de septiembre de 2001, el Ayuntamiento de El Espinar había comunicado a la Consejería de Fomento la conclusión de las obras de urbanización. Las obras de ejecución de las viviendas habían sido objeto de recepción por la Consejería de Fomento con fecha 10 de diciembre de 2001.

Por su parte, de la información obrante en esta Procuraduría relativa al procedimiento de adjudicación de seis viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Con fecha 3 de junio de 1998, se había procedido a la apertura del plazo para la presentación de solicitudes de adjudicación de las viviendas en cuestión. La lista provisional de adjudicatarios había sido aprobada por la Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de Vivienda de Segovia con fecha 7 de julio de 1999.

Segundo.- A finales de verano de 1999, la Comisión Provincial de Vivienda de Segovia había procedido a la aprobación de la lista definitiva de adjudicatarios. Con posterioridad, y previa celebración de un sorteo para resolver la igualdad de puntuación entre varios solicitantes de vivienda, se había procedido a la adjudicación definitiva, con fecha 23 de febrero de 2000, y a su exposición en los lugares preceptivos.

Tercero.- Con fecha 11 de diciembre de 2001, se había procedido a notificar individualmente la adjudicación de una vivienda de protección

oficial de promoción pública a cada uno de los adjudicatarios, con la finalidad de que éstos procedieran a comunicar al Servicio Territorial de Fomento de Segovia la aceptación de su condición de adjudicatario y llevaran a cabo la preceptiva aportación económica inicial. Una vez cumplimentados los trámites señalados, se había procedido, con fecha 4 de enero de 2002, a la formalización de los correspondientes contratos de compraventa y a la entrega de las llaves de las viviendas.

A la vista de los antecedentes de hecho descritos y de la normativa aplicable a la problemática planteada, estimé oportuno formular sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de El Espinar, con base en una fundamentación jurídica común que a continuación expongo.

Dentro del régimen jurídico aplicable a la cesión y aceptación de los terrenos dirigidos a la construcción de viviendas de protección oficial, a la edificación de esta últimas y a la ejecución de las obras de urbanización correspondientes, interesaba especialmente referirse a las garantías que en aquel régimen se contemplan para que se lleven a cabo, con carácter previo o simultáneo a las obras de edificación de las viviendas, las obras de urbanización necesarias.

El art. 35 de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León exige que toda cesión de bienes o derechos a la Comunidad de Castilla y León por particulares u organismos

para el cumplimiento de sus fines habrá de ser aceptada por Decreto de la Junta de Castilla y León. Lo anterior, trasladado a la cesión de terrenos de titularidad municipal a la Administración autonómica con la finalidad de que sean construidos en ellos viviendas protegidas, implica que en el Decreto mediante el cual se realice la aceptación señalada, quede perfectamente delimitado el bien objeto de la cesión y la idoneidad del mismo al cumplimiento de la finalidad de servir para la construcción de una vivienda de protección oficial de promoción pública. Para ello es necesario, o bien que la parcela objeto de cesión tenga ya la condición de solar o, al menos, que exista un compromiso municipal de proceder a la urbanización de la parcela o parcelas en cuestión.

En cualquier caso, ese compromiso futuro debe ser actualizado, cuando menos y por imperativo normativo, en el momento de proceder a la edificación de los terrenos cedidos. Así se establece expresamente en los arts. 39.1 y 40 del RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

En efecto, el primero de los preceptos señalados dispone que “en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación”. Coherentemente con lo anterior, el art. 40 citado establece la necesaria exigencia de una serie de garantías de la realización de las obras de urbanización para poder autorizar en suelo

urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar y no se incluyan en polígonos o unidades de actuación. Tales garantías son las siguientes:

a) Compromiso expreso en la solicitud de licencia de llevar a cabo la edificación y urbanización de forma simultánea.

b) Prestación de fianza en cuantía suficiente para garantizar la ejecución de las obras de urbanización.

c) Compromiso de no utilización de la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y de establecimiento de tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio.

Reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 18 de abril de 1989, de 18 de diciembre de 1997 o de 14 de mayo de 2001), explicita que de ambos preceptos se desprende que, si bien la normativa urbanística condiciona la facultad de edificar en suelo urbano a que la respectiva parcela tenga la condición de solar, la misma normativa permite la edificación si se asegura la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las oportunas garantías detalladas en el art. 40.1 del Reglamento de Gestión Urbanística.

En otras palabras, los preceptos citados, aplicables también a la edificación de las viviendas de protección oficial de conformidad con la remisión al procedimiento general de solicitud y concesión de licencia

municipal operada por el art. 87 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, persiguen garantizar que, cuando menos, urbanización y edificación sean operaciones materiales que se lleven a cabo simultáneamente en el tiempo.

En relación con el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, era necesario referirse al contenido de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, reguladora del procedimiento de adjudicación que había dado lugar a la presentación de la queja, debidamente considerada la fecha de apertura del plazo de presentación de solicitudes de participación en aquél.

La norma precitada identificaba tres momentos relevantes que tenían lugar una vez finalizado el procedimiento de adjudicación propiamente dicho y que se sucedían en el tiempo con la finalidad de garantizar el acceso final del adjudicatario a la vivienda protegida.

El primero de estos momentos era la adjudicación definitiva de la vivienda. De conformidad con lo dispuesto en el art. 16 de la Orden de 27 de mayo de 1998, una vez resueltos los recursos contra la lista definitiva, la Comisión Provincial de Vivienda debía realizar las modificaciones que se derivaban necesariamente de la resolución de aquellos y debía ordenar su exposición, durante el plazo de 15 días naturales, en los tablones de anuncios de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de la

provincia respectiva, del Servicio Territorial de Fomento correspondiente y del Ayuntamiento o Ayuntamiento afectados.

El segundo de los momentos antes referidos que, en realidad se encuentra íntimamente ligado al anterior, era la notificación individual de la adjudicación a los ciudadanos que hubieran resultado adjudicatarios. Al contenido de la citada notificación se refería el apartado quinto del art. 16 de la Orden de 27 de mayo de 1998. La notificación individualizada referida tenía como finalidad proporcionar plena efectividad a la adjudicación definitiva y conminar, al mismo tiempo, al destinatario de la adjudicación a que comunicase al Servicio Territorial su aceptación o renuncia, procediendo, en el primer caso, al abono de los importes pecuniarios que procedan.

Si bien nada se decía en la Orden sobre el plazo de tiempo que debía mediar entre la finalización del período de exposición de la adjudicación definitiva y la práctica de la notificación individualizada, la lógica jurídica del procedimiento y la propia literalidad de la norma conducían a concluir que aquél debe ser corto.

En efecto, en primer lugar no respondería a la propia lógica del procedimiento diseñado para adjudicar viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, que el sujeto público actuante pudiera demorar en exceso en el tiempo la notificación individual de la adjudicación definitiva, una vez que se ha producido la misma. Del mismo

modo, los propios preceptos, en este caso, de la Orden de 27 de mayo de 1998, daban una impresión de inmediatez temporal entre la adjudicación definitiva y su notificación individual.

Coherentemente con los argumentos expuestos, la notificación individual de la adjudicación debía producirse acto seguido de la finalización del período de exposición de la adjudicación definitiva. Aún cuando no sería aplicable en un sentido estricto, resultaba indicativo, a estos efectos, el plazo de 10 días para cursar la notificación de todo acto administrativo desde la fecha en que se dictó.

El último de los tres momentos a los que hacía referencia anteriormente era la formalización de la adjudicación a través del otorgamiento de los correspondientes contratos de compraventa o arrendamiento. En efecto, una vez realizada la notificación individual de la adjudicación y previa comunicación por parte del adjudicatario de la aceptación de aquélla y acreditación del abono de la aportación inicial que correspondiera y de los tributos que se devengaran, se ponía fin al procedimiento transfiriendo la titularidad de la vivienda o el uso y disfrute de la misma, según los casos, a través de la formalización de la adjudicación.

Aún cuando, como no podía ser de otra forma, el art. 19 de la Orden de 27 de mayo de 1998 condicionaba la formalización de la adjudicación a la susceptibilidad legal de ocupación de la vivienda, nuevamente la lógica

jurídica y el respeto de los derechos de los adjudicatarios, imponían que el plazo temporal que mediara entre la aceptación de la adjudicación y la formalización de la misma fuera corto.

En fin, adjudicación definitiva, 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.

La crítica jurídica de los hechos integrantes de la problemática que constituía el objeto de la queja resultante de contrastar los mismos con los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos, arrojaba como resultado la identificación de diversas irregularidades que afectaban tanto al proceso de edificación de las viviendas en cuestión como al procedimiento de adjudicación de las mismas y que eran imputables a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de El Espinar.

Así, en primer lugar, del análisis de la sucesión temporal de la cesión de terrenos dirigidos a la construcción de seis viviendas de protección oficial en el núcleo de la Estación de El Espinar, aceptación de la cesión, edificación de las obras y ejecución de la correspondiente urbanización, se desprendía una trasgresión de la garantía de simultaneidad,

cuando menos, de las obras de edificación y urbanización.

Esta irregularidad jurídica había dado lugar a que las obras de urbanización no hubieran sido objeto de adjudicación sino hasta el 31 de mayo de 2001 (38 meses después del otorgamiento de la licencia de obras), fecha en la cual el Pleno del Ayuntamiento de El Espinar había procedido a adjudicar las precitadas obras de urbanización a una Sociedad Limitada. Finalmente hubo que esperar hasta el 21 de septiembre de 2001, para que el Ayuntamiento de El Espinar comunicara a esa Consejería de Fomento la conclusión de las obras de urbanización.

La irregularidad citada resultaba imputable, en primer lugar, al Ayuntamiento de El Espinar, competente para la concesión de la correspondiente licencia de obras, puesto que fue aquél quién incumplió lo dispuesto en los arts. 39 y 40 del Reglamento de Gestión Urbanística al conceder la licencia de obras solicitada por el Servicio Territorial de Fomento. Ahora bien, la Administración autonómica no podía resultar ajena a la comisión de aquella infracción normativa por cuanto, al fin y al cabo, era esta última la promotora de las obras y la titular de las viviendas de protección oficial cuya adjudicación se vio afectada por las consecuencias del incumplimiento normativo identificado. La contravención normativa citada había generado las anomalías temporales en la formalización de la adjudicación de las viviendas que habían dado lugar a la queja.

Una vez identificadas las irregularidades en las que habían incurrido las administraciones públicas intervinientes en los hechos descritos, restaba únicamente determinar si los posibles perjuicios causados por tales irregularidades a los ciudadanos, eran susceptibles de ser reparados a través de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de las administraciones públicas.

Partiendo del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, cabía preguntarse si se podía afirmar la posible concurrencia de los requisitos generadores de aquélla en el supuesto que había dado lugar a la queja, en relación con los adjudicatarios de las seis viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en el núcleo de La Estación de El Espinar.

En relación con la efectiva presencia de un daño patrimonial, cabía señalar inicialmente que, de acuerdo con la exigencia mantenida reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, 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 escritos presentados por los autores de la queja ante esta institución, podía desprenderse la existencia de un daño evaluable económicamente, si consideramos como tal el generado por la necesidad de procurarse una vivienda durante el período temporal comprendido entre la fecha en la cual

debieron haber podido disfrutar de las viviendas adjudicadas si no hubieran concurrido las irregularidades descritas en la presente resolución y aquella en la que efectivamente pudieron ocupar las mismas. 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 el ejercicio de las potestades públicas de promoción de viviendas de protección oficial. En este sentido, el gasto adicional en materia de vivienda en el que incurrieron los adjudicatarios en el período temporal señalado no habría tenido lugar si aquellas potestades públicas hubieran sido ejercidas correctamente y de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Quizás, de los requisitos cuya presencia es ineludible para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, era el de la antijuridicidad del daño el que mayores dificultades presentaba para su identificación en el supuesto que había generado la queja. Sin embargo, se consideró que resultaban resarcibles los posibles daños generados a los adjudicatarios de las viviendas en cuestión, por no tener éstos el deber jurídico de soportar que, una vez reconocido el derecho de acceso a una vivienda de protección oficial de promoción pública a través de su adjudicación definitiva, aquel acceso se demorara en el tiempo en exceso debido a las irregularidades administrativas que habían sido cometidas en el procedimiento dirigido a la edificación y urbanización de las viviendas.

Consecuentemente con lo hasta aquí afirmado, y resultando evidente para esta Procuraduría la obligación de los órganos administrativos competentes para ello de iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial cuando tengan conocimiento de que se han podido producir lesiones en bienes o derechos de los particulares como consecuencia de la acción administrativa, se debía instar 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 seis viviendas de protección oficial en el núcleo de La Estación de El Espinar como consecuencia del retraso temporal sufrido en la formalización de la adjudicación.

En ese procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración autonómica, debía determinarse también la concurrencia de la Administración autonómica y del Ayuntamiento de El Espinar en la producción del daño, en cuyo caso debía atenderse a lo dispuesto en el apartado tercero del art. 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En cualquier caso, siguiendo el criterio jurisprudencial seguido en estos casos por el Tribunal Supremo, de intentar atribuir la responsabilidad solamente a una de las administraciones públicas intervinientes, resultaría la Administración autonómica la responsable al ser la titular de las viviendas de protección oficial cuyas anomalías en su adjudicación han dado lugar al presunto daño económico y, por tanto, la obligada a iniciar el

correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Con amparo en la fundamentación jurídica expresada, estimé oportuno dirigirme a la Consejería de Fomento, mediante resolución, en los siguientes términos:

“Primero.- Con carácter general, adoptar las medidas oportunas para garantizar que en las promociones de viviendas de protección oficial llevadas a cabo por esa Consejería de Fomento las obras de urbanización correspondientes se ejecuten, cuando menos, simultáneamente a las de edificación de las viviendas, con la finalidad de que una vez que sean adjudicadas definitivamente sean susceptibles de ocupación y se pueda llevar a cabo la formalización de la adjudicación, a través de la celebración de los correspondientes contratos de compraventa o arrendamiento.

Segundo.- Con carácter particular, iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad de los daños económicos presuntamente causados a los adjudicatarios de las seis viviendas de protección oficial promovidas por esa Consejería de Fomento en el núcleo del término municipal de El Espinar denominado La Estación de El Espinar, como consecuencia del retraso temporal en el que ha incurrido esa Administración autonómica, una vez acordada la adjudicación de las Viviendas, en la formalización de

la misma”.

Del mismo modo, también esta institución se dirigió al Ayuntamiento de El Espinar mediante la resolución que, a continuación, paso a transcribir:

“Primero.- Con carácter general, adoptar las medidas oportunas para garantizar que en las promociones de viviendas de protección oficial llevadas a cabo por la Consejería de Fomento, al igual que en cualquier otra edificación, las obras de urbanización correspondientes se ejecuten, cuando menos simultáneamente a las de edificación de las viviendas.

Segundo.- Con carácter particular, colaborar, en su caso y si fuera requerido para ello, en la correcta instrucción y desarrollo del procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad de los daños económicos presuntamente causados a los adjudicatarios de las seis viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en el núcleo del término municipal de El Espinar denominado La Estación de El Espinar, como consecuencia del retraso temporal en el que ha incurrido la Administración autonómica, una vez acordada la adjudicación de las viviendas, en la formalización de la misma, considerando la posibilidad de que pueda determinarse en el precitado

procedimiento responsabilidad concurrente de esa Administración Municipal”.

De las contestaciones recibidas a las resoluciones formuladas, se desprendió que, si bien las administraciones públicas implicadas en la problemática que había dado lugar a la queja compartían, con carácter general, la argumentación jurídica expuesta por esta institución en las resoluciones formuladas y la tendrían en cuenta en sus actuaciones futuras, no se iba a proceder a la iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los hechos expuestos en la queja, tal y como había recomendado esta Procuraduría.

Comunicada al autor de la queja la postura adoptada por la Consejería de Fomento y por el Ayuntamiento de El Espinar frente a las resoluciones formuladas, la preocupación que causa a esta institución el hecho de que la que problemática estudiada en la queja indicada se extienda a otros grupos de viviendas promovidas por la Consejería de Fomento, unido al retraso evidente que esta Procuraduría observa en la tramitación de la mayoría de los procedimientos de adjudicación de viviendas, ha dado lugar al inicio en el año 2002 de una actuación de oficio **(OF/144/02)** cuyo objeto es verificar el cumplimiento por parte de la Administración autonómica, de un lado, del plazo máximo establecido, para resolver 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 han sido adjudicadas. Una

referencia más amplia al contenido y resultado, hasta la fecha, de la investigación de oficio citada se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2002 por la institución.

5.1.3. Deficiencias

La especial posición que la Administración pública asume en relación con aquellas viviendas que promociona directamente, genera una serie de responsabilidades para aquélla, en orden a la adecuada conservación y mantenimiento de las mismas. Las denuncias realizadas por los ciudadanos acerca del incumplimiento de estas responsabilidades, un año más, ha generado una conflictividad relevante para la actuación de esta institución.

En este tipo de quejas la actuación llevada a cabo por esta institución se dirige a verificar, de un lado, que una vez presentada ante la Administración competente la oportuna denuncia por el ciudadano relativa a la existencia de deficiencias en su vivienda, aquélla se tramita adecuadamente dando lugar a la correspondiente inspección por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento que corresponda y, de otro, que la Administración promotora de la vivienda en cuestión ejerza debidamente sus competencias en orden a la reparación de la deficiencia constructiva que ha dado lugar a la denuncia, cuando así proceda.

El resultado de esta labor ha tenido un contenido diverso en el año

2002.

Así, en los expedientes de queja **Q/1160/01** y **Q/1681/01**, admitidos ambos a trámite y obtenida la información solicitada a la Consejería de Fomento, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna, circunstancia ésta que fue puesta en conocimiento de los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación de la postura adoptada por esta institución.

En el expediente de queja **Q/187/01**, por su parte, el ciudadano planteaba la presunta existencia de deficiencias en las viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Peñaranda de Bracamonte, provincia de Salamanca.

Tras llevar a cabo hasta tres peticiones de información a la Consejería de Fomento, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que la Administración autonómica promotora de las viviendas en cuestión, había llevado a cabo las inspecciones necesarias para detectar la efectiva concurrencia de las deficiencias que habían dado lugar a la queja y había procedido a adoptar medidas dirigidas a paliar las mismas. Comunicada la citada circunstancia al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

A diferencia de lo expuesto en relación con el expediente anterior, en dos expedientes de queja (**Q/17/01** y **Q/112/01**), en los cuales se planteaba la existencia de deficiencias en viviendas promovidas

directamente por un sujeto público fue necesaria la adopción de una resolución por parte de esta Procuraduría, en orden a tratar de lograr un resultado satisfactorio para los derechos de los ciudadanos que habían acudido a esta institución. Mientras en el primer supuesto el destinatario de la resolución fue la Consejería de Fomento, en el segundo la resolución fue dirigida al Ayuntamiento de San Ildefonso – La Granja, organismo este último que aceptó mis indicaciones.

Significativo para exponer el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución en este tipo de quejas, es lo actuado en el primero de los dos expedientes de queja antes citados (**Q/17/01**). El motivo de la queja eran las diversas anomalías y deficiencias presuntamente existentes en las 111 viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en el Parque de la Alameda de Valladolid.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de la queja, por dos ocasiones, a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y al Ayuntamiento de Valladolid.

Pues bien, de la información recabada de ambos organismos en relación con las filtraciones y defectos constructivos en general de las viviendas de protección oficial de promoción pública antes citadas, se desprendería claramente que en las viviendas en cuestión concurrían diversas

deficiencias constructivas, que habían sido objeto de especificación por última vez en un informe emitido por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, sin que esta Procuraduría hubiera tenido conocimiento de que se hubiera llevado a cabo su efectiva reparación.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación jurídica que, a continuación, se expone

La corrección jurídica de la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica en relación con las deficiencias constructivas observadas en las viviendas de protección oficial de promoción pública que habían dado lugar a la queja, exigía realizar una breve referencia a las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que puedan manifestarse en las viviendas de protección oficial.

Tales facultades se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación, en el supuesto en que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción junto con una multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las viviendas de

protección oficial.

A la primera facultad se refiere el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, norma reglamentaria que se encuentra vigente en todo aquello en lo que sea compatible con el RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial (Disposición Final Primera de esta última norma).

Poco tiene que ver con lo anterior, y así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (además de las Sentencias antes citadas, Sentencias de 6 de marzo de 1991 y de 26 de mayo de 1992), la imposición de obras como sanción junto con una multa y típicamente calificada con un factor subjetivo (dolo o culpa), como relación de causalidad entre el agente individualizado (promotor, constructor, técnico, etc...), y el resultado perjudicial para el beneficio de la protección frente a la deficiencia constructiva. Esta facultad tiene su origen normativo en el apartado f) del art. 36 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, el cual señala que las infracciones graves y muy graves en materia de viviendas de protección oficial, además de con la multa, pueden ser sancionadas con la obligación de llevar a cabo “la realización de las obras de conservación y reparación necesarias”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Esta modalidad sancionadora se encuentra especialmente relacionada con la conducta tipificada como infracción muy grave en el art. 153 C) 6. del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, consistente en “la negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas de protección oficial”.

A la vista de lo anterior, se podía concluir, de un lado, que existe una obligación de la Administración autonómica de llevar a cabo la reparación de vicios o defectos de la construcción surgidos en un plazo de cinco años desde la Calificación Definitiva de las viviendas de protección oficial en las que aquélla tenga la condición de promotora y, de otro, el reconocimiento en el ordenamiento jurídico de una facultad punitiva dirigida a sancionar la negligencia de los constructores durante la ejecución de las obras de construcción de las viviendas de protección oficial que den lugar, del mismo modo, a vicios o defectos en la construcción manifestados en el plazo temporal antes señalado, facultad que, además de la imposición de la correspondiente multa, puede dar lugar a la imposición al responsable de la infracción de la ejecución de las obras de reparación necesarias.

Pues bien, de la información recabada se desprendía, en primer lugar, la existencia de diversas deficiencias constructivas que se habían manifestado desde la propia entrega de las viviendas y que después fueron concretadas en diversos informes técnicos emitidos por el Servicio

Territorial de Fomento de Valladolid. En especial, obraban en esta Procuraduría dos informes donde se ponían de manifiesto las deficiencias observadas en las viviendas, su posible causa y la obligación o no de proceder a la reparación de las mismas.

Aún cuando habían sido diversas las gestiones realizadas por la Administración autonómica en orden a que se procediera por la mercantil constructora a la reparación de las deficiencias correspondientes, tales gestiones, con carácter general y según se desprendía de los informes proporcionados a esta Procuraduría habían resultado infructuosas. En efecto, de los datos proporcionados por la Consejería de Fomento se desprendía una voluntad contraria de la empresa constructora a desarrollar la actividad necesaria para proceder a las reparaciones correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial, postura esta que explicaba el hecho de que algunas de las obras de reparación que debían ser llevadas a cabo no hubieran sido aún ejecutadas en la fecha en la cual se emitió el último informe técnico que conocía esta Procuraduría.

Lo anterior había generado un incumplimiento por parte de la Administración autonómica, y dentro de ella de la Consejería de Fomento, de la responsabilidad objetiva que a los promotores de viviendas de protección oficial atribuye el citado art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, antes citado. Al fin y al cabo, los propietarios de las viviendas antes señaladas continuaban sufriendo unas deficiencias a cuya reparación

se encontraba obligada la Administración autonómica en su condición de promotora de las viviendas. Resultaba evidente que la inobservancia de la responsabilidad indicada no podía encontrar justificación en la actitud, en general contraria a la reparación, de la mercantil que había llevado a cabo la construcción de aquéllas.

En este sentido, tampoco podían ser olvidadas las facultades punitivas que la Administración autonómica correspondían en el ámbito que nos ocupa. En efecto, considerando que las deficiencias existentes en las viviendas en cuestión, cuya reparación debía ser llevada a cabo según los propios informes técnicos de la Consejería de Fomento, podían encontrar su origen en una negligencia de la empresa constructora, esta Procuraduría estimó que se debía incoar un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa en el supuesto planteado en la queja y, en su caso, de imponer al sujeto infractor la multa correspondiente y la obligación de ejecutar las obras de reparación que fueran necesarias.

Atendiendo a los antecedentes de hecho obrantes en esta institución y a los argumentos jurídicos expuestos, formulé a la Consejería de Fomento una resolución en los siguientes términos:

“Primero.- En el supuesto de que persistieran las deficiencias constructivas en las viviendas de protección oficial de promoción pública integrantes del Grupo denominado “El Olivo” de la

localidad de Valladolid, expresadas en el informe emitido por la Sección de Promoción Pública de Vivienda del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, adoptar las medidas oportunas para asumir la responsabilidad que, en condición de promotora de las viviendas citadas, atribuye a esa Administración autonómica el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Segundo.- Con esa finalidad y ante la voluntad contraria de la sociedad constructora a llevar a cabo la ejecución de las obras de reparación que correspondan, proceder a la incoación de un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa en la conducta de la persona jurídica citada al ejecutar las obras de construcción de las viviendas antes identificadas y, en su caso, imponer al sujeto infractor la multa correspondiente y la obligación de ejecutar las obras de reparación que sean necesarias”.

La resolución transcrita que, además de al autor de la queja, se comunicó también al Ayuntamiento de Valladolid, no había sido objeto de contestación aún en la fecha de elaboración del presente informe.

En definitiva, un año más esta Procuraduría ha tenido que recordar 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 oficial.

5.1.4. Otras incidencias relativas a las viviendas de protección oficial de promoción pública

Al margen de los procedimientos de adjudicación y de las deficiencias en las viviendas de protección oficial de promoción pública (ahora viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública y de promoción directa), otras cuestiones relacionadas con las mismas han dado lugar a la intervención de esta institución en el año 2002.

Así, por ejemplo, es destacable la conflictividad generada por el abono de los recibos correspondientes al pago de este tipo de viviendas y por los procedimientos de amortización anticipada relacionados con las mismas.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, se planteó el expediente de queja **Q/910/01**, cuyo objeto venía integrado por la disconformidad del autor de la misma con un requerimiento realizado por el Servicio Territorial de Fomento de Palencia al titular de la vivienda para que procediera al abono de una deuda correspondiente al impago de un recibo mensual de una vivienda de protección oficial de promoción pública, más los intereses de demora.

Admitida la queja a trámite esta institución se dirigió en petición de información a la Consejería de Fomento, desprendiéndose de los datos proporcionados por el organismo público citado que, si bien nada impedía

que se hubiera procedido a la exigencia de la deuda en cuestión, para ello debía considerarse convenientemente la posible prescripción de la acción para exigir parte de la misma, y, en concreto, aquella relativa a los intereses de demora que se hubieran venido generando.

Formulada resolución a la Consejería de Fomento de conformidad con lo indicado, en la fecha de elaboración del presente informe aún no había sido objeto de recepción la contestación de la Administración autonómica.

En relación con el procedimiento de amortización del pago anticipado de una vivienda promovida directamente por la Consejería de Fomento, se planteó el expediente de queja **Q/1290/01**. El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la cantidad cuyo ingreso debía ser llevado a cabo con la finalidad de proceder a amortizar anticipadamente una vivienda de protección oficial de promoción pública sita en la localidad de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, esta institución solicitó información a la Consejería de Fomento. Analizada la información proporcionada por ésta, se concluyó la inexistencia de irregularidad alguna en la cantidad, determinada por la Administración autonómica, a pagar por el autor de la queja. Esta circunstancia, una vez comunicada al autor de la misma, acompañada de la fundamentación de la postura adoptada por esta institución, dio lugar al archivo de la queja.

No se encontraba relacionado, por el contrario, con los pagos correspondientes a las viviendas de protección oficial de promoción pública, el expediente de queja **Q/469/01**. El motivo de la queja era la presunta existencia de irregularidades en la tramitación del expediente y ejecución de las obras correspondientes a 26 viviendas de protección oficial promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Salamanca. Tales irregularidades, también presuntamente, habían determinado el incumplimiento de las condiciones generales establecidas en la licencia de obra otorgada, así como del contenido de la Ordenanza nº 12 de viviendas de protección oficial relativa a la altura máxima permitida para viviendas sin ascensor, dando lugar dicho incumplimiento a la denegación de la licencia de primera utilización de las viviendas.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de la queja a la Consejería de Fomento. De la información recabada, se desprendían los antecedentes de hecho que a continuación paso a relacionar:

Primero.- El edificio que había generado la formulación de la presente queja se encontraba integrado por 26 viviendas de protección oficial de promoción pública y 26 plazas de garaje y cuenta con tres portales de acceso, uno por cada calle a la que se abre fachada. El terreno sobre el que se había construido el edificio presenta gran desnivel, de forma que entre las dos calles existe un desnivel en su punto medio de 5,65 metros.

Segundo.- En el proyecto de ejecución del edificio constaba que el número de plantas de aquél era de tres más una planta de ático o bajo cubierta, siendo la altura máxima en el punto medio de la fachada de 9,00 metros. Este proyecto había obtenido la correspondiente licencia municipal de obras.

Tercero.- Las viviendas de protección oficial de promoción pública en cuestión recibieron su calificación definitiva por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca con fecha 26 de abril de 1996. Solicitada la licencia de primera ocupación de las viviendas en cuestión, su otorgamiento fue informado desfavorablemente por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Salamanca al considerar que la edificación había rebasado la altura máxima permitida de 9,00 metros en una de las fachadas. En concreto, las alturas realizadas eran de 10,20 y 10,90 metros, en cada una de las calles, respectivamente. En conclusión, según los servicios técnicos del Ayuntamiento, la construcción en cuestión no respetaba la limitación de altura, al haberse ampliado la altura proyectada. La nueva altura del inmueble, según los servicios técnicos del Ayuntamiento era de 11,35 metros, lo cual conllevaba la necesidad de proyectar la instalación de un ascensor en el portal recayente a una de las calles, de acuerdo con la Ordenanza nº 12 de viviendas de protección oficial. Las circunstancias señaladas determinaron el sentido desfavorable del informe municipal a la concesión de la licencia de primera utilización de las viviendas y su consiguiente denegación.

Cuarto.- Preguntada la Consejería de Fomento sobre las modificaciones operadas en el proyecto de ejecución y habiendo sido puesto de manifiesto el informe referido de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Salamanca, la Administración autonómica puso de manifiesto a esta Procuraduría que el informe municipal en cuestión no obraba en el expediente tramitado por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca. Así mismo, se añadía al respecto que, como en toda edificación, existían pequeñas variaciones de centímetros en algunas de las cotas, pero que no afectaban a la tipología y superficie de las viviendas ya que se encontraban dentro de la tolerancia constructiva.

Por la Consejería de Fomento no se aportó elemento documental alguno que acreditara los extremos apuntados en relación con las variaciones operadas en la ejecución del proyecto correspondiente, ni acreditación de las inspecciones del edificio que hubieran sido llevadas a cabo, en su caso, por los servicios técnicos de la Administración autonómica.

Considerando los antecedentes de hecho expresados, procedí a formular resolución a la Consejería de Fomento en atención a los siguientes argumentos jurídicos.

La calificación definitiva, como acto administrativo integrante de los procedimientos administrativos tramitados en materia de viviendas de protección oficial, tiene por objeto la comprobación por la Administración

autonómica del cumplimiento de la normativa aplicable en la edificación terminada, así como su efectiva adecuación a las obras previamente autorizadas. En palabras del Tribunal Supremo, la misión que cumple la calificación definitiva no es la de poner de relieve los vicios o defectos de la obra (aunque evidentemente pueda hacerlo) sino la de constatar que las obras se han ajustado al Proyecto aprobado o, en su caso, a las modificaciones introducidas (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990).

También la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha ocupado de resaltar el carácter reglado de la concesión de la calificación definitiva, como acto administrativo cuyo contenido básico es la comprobación de que las viviendas finalmente ejecutadas resultan conformes con el proyecto previamente autorizado y que, asimismo, cumplen la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial. Así se expresa, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1982.

Dentro de la normativa de viviendas de protección oficial, cuyo cumplimiento debe ser comprobado con carácter previo al otorgamiento de la calificación definitiva, se halla la relativa a las características de la edificación de aquéllas. En particular, las viviendas sometidas a regímenes de protección pública en la Comunidad Autónoma de Castilla y León deben cumplir, en cuanto a su diseño y características técnicas, las previsiones contenidas en las ordenanzas provisionales de viviendas de protección oficial, aprobadas mediante Orden de 20 de mayo de 1969. Entre las

circunstancias técnicas que deben ser objeto de acreditación con carácter previo a la concesión de la calificación definitiva se halla, a los efectos que aquí interesan, la contenida en la Ordenanza 12^a, redactada según lo dispuesto en la Orden de 4 de mayo de 1970, cuyo contenido es el siguiente: “la altura máxima permitida para viviendas sin ascensor será de 10,75 metros”

Pues bien, no cabía ninguna duda de que lo hasta aquí dicho en relación con la calificación definitiva es aplicable también en aquellos supuestos en los que las viviendas protegidas a calificar son promovidas por la propia Administración, puesto que también cuando el sujeto promotor tiene naturaleza pública las obras ejecutadas deben adecuarse al proyecto autorizado por aquél y respetar la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial. Es más, en estos supuestos, dado que es la Administración pública competente quién lleva a cabo la promoción de las viviendas, parece exigible un especial cuidado en evitar conductas que puedan infringir o lesionar los intereses públicos que son servidos por aquélla y, en particular, el derecho reconocido constitucionalmente a todos los ciudadanos de acceder a una vivienda digna.

Considerando las características descritas del acto de calificación definitiva de unas viviendas protegidas promovidas por una Administración pública, procedía abordar el análisis de la regularidad de la otorgada a las viviendas que habían generado la formulación de la queja.

Para ello, era necesario poner de manifiesto, en primer lugar, las evidentes contradicciones existentes entre el informe técnico emitido por los servicios del Ayuntamiento de Salamanca y la información proporcionada por la Consejería de Fomento, en relación con algunas de las características físicas del edificio de viviendas en cuestión, una vez llevadas a cabo las obras de ejecución.

Así, mientras aquel informe municipal indicaba la existencia de alturas de 10,20 y 10,90 metros de las fachadas del edificio correspondientes a dos calles de la localidad de Salamanca, que determinaban una superación de la altura máxima permitida de 9,00 y una ampliación de la altura proyectada, la Consejería de Fomento expresaba en los informes proporcionados a esta Procuraduría que en la ejecución de la edificación únicamente habían tenido lugar pequeñas variaciones de centímetros en algunas de las cotas. Del mismo modo, mientras los servicios técnicos del Ayuntamiento de Salamanca expresaban que la ampliación de la altura entre plantas en la ejecución del edificio ocasionaba que la altura del mismo, desde el portal de acceso por una de las calles hasta la vivienda de la planta bajo cubierta, fuera de 11,35 metros, la Administración autonómica no hizo referencia alguna a la circunstancia expuesta.

Resultaba evidente, por tanto, que, de ser ciertos los datos contenidos en el informe municipal reiterado, no debió otorgarse la calificación definitiva de las viviendas promovidas por la Consejería de

Fomento, y ello por dos razones: en primer lugar, las obras ejecutadas no se habrían adecuado al proyecto de ejecución correspondiente por haberse ampliado la altura entre plantas considerablemente; y, en segundo lugar, la altura del edificio desde el portal de acceso por una de las calles resultante de la ejecución de las obras, implicaría la necesidad de instalar un ascensor en el precitado portal, de conformidad con lo prevenido en la Ordenanza Provisional de viviendas de protección oficial nº 12 precitada.

Pues bien, lo contradictorio de los informes emitidos por el Ayuntamiento de Salamanca y por la Consejería de Fomento, la ausencia de aportación por parte de la Administración autonómica de informes técnicos o elementos documentales que desvirtuaran las afirmaciones municipales y, en fin, las propias características de la función promotora de viviendas de protección pública, aconsejaban que la Consejería de Fomento, a través de sus servicios técnicos, procediera a verificar las características de las obras ejecutadas en el edificio en cuestión, comprobando la adecuación de las mismas a lo proyectado y, en especial, si, como consecuencia de la altura del edificio desde el portal de acceso por una de las calles resultante de la ejecución, era necesaria o no la instalación de un ascensor en el precitado portal.

Restaba únicamente referirse a la posibilidad de que la obra indicada de instalación de un ascensor no fuera posible, desde el punto de vista urbanístico, por encontrarse el edificio en cuestión en la situación de fuera de ordenación contemplada en el art. 64 de la Ley 5/1999, de 8 de

abril, de Urbanismo de Castilla y León, al haber prescrito el plazo establecido para la adopción, en su caso, de las medidas de restauración de la legalidad que procedieran. En este supuesto, al no poder ser autorizadas por la Administración Municipal las obras de instalación del ascensor, procedería, por parte de la Consejería de Fomento como promotora de las viviendas, dirigir una solicitud al Ayuntamiento de Salamanca de modificación puntual del instrumento de planeamiento correspondiente de aquella localidad con la finalidad de lograr la legalización del edificio reiterado. De producirse efectivamente esta modificación, podría darse solución también a la problemática generada por la ausencia de concesión de licencia de primera utilización, por parte del Ayuntamiento de Salamanca, a las viviendas promovidas por la Consejería de Fomento que habían dado lugar a la queja.

Atendiendo a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En relación con el edificio de 26 viviendas de protección oficial de promoción pública y 26 plazas de garaje de la localidad de Salamanca:

1. Verificar, a través de los servicios técnicos de esa Consejería de Fomento, la altura y demás características físicas de las obras ejecutadas en el edificio en cuestión, comprobando la adecuación de las mismas a lo proyectado y, en especial, si como consecuencia

de la altura del edificio desde el portal de acceso por una de las calles resultante de la ejecución, es necesaria o no la instalación de un ascensor en el precitado portal, de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza Provisional de viviendas de protección oficial nº 12.

2. En aquel supuesto en el que, como resultado de la inspección indicada, se acreditara un exceso en la altura del edificio contemplada en el proyecto de ejecución que ocasionara una altura desde el portal de acceso a una de las calles superior a 10,75 metros, adoptar las medidas necesarias para proceder a la instalación de un ascensor en precitado portal.

3. Si la obra señalada de instalación de un ascensor no fuera posible, desde el punto de vista urbanístico, por encontrarse el edificio en cuestión en la situación de fuera de ordenación contemplada en el art. 64 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dirigir una solicitud al Ayuntamiento de Salamanca de modificación puntual del instrumento de planeamiento correspondiente de aquella localidad con la finalidad de lograr la legalización del edificio”.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Fomento puso en conocimiento de esta institución que se iba a celebrar una reunión entre personal de la Administración autonómica y los técnicos del

Ayuntamiento de Salamanca, con la finalidad de aclarar las contradicciones derivadas del expediente citado y de adoptar una decisión en cuanto al fondo del asunto. En la fecha de elaboración del presente informe esta Procuraduría desconocía si la reunión había tenido lugar o no y, en su caso, los resultados de la misma.

5.2. Ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda

5.2.1. Acceso y características

Un año más, el desconocimiento por parte de los ciudadanos de las características propias de algunas de los diversos tipos de ayudas dirigidas a financiar el acceso a la vivienda, en régimen de propiedad o de alquiler, y la rehabilitación de las mismas, ha generado que los ciudadanos hayan acudido a esta institución para resolver sus dudas. En especial, la naturaleza de los préstamos cualificados concedidos por las entidades bancarias dirigidos a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda y el desconocimiento de conceptos propios de las viviendas de protección oficial como el de superficie útil máxima han dado lugar a la formulación de quejas ante esta institución.

Esta Procuraduría, en estos supuestos, previa comprobación de la inexistencia de la irregularidad denunciada, ha tratado de proporcionar al ciudadano la información cuyo desconocimiento había motivado su queja. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/274/02**, **Q/771/02** y **Q/874/02**,

en los que el contenido de la actuación desarrollada por esta institución fue análogo, razón por la cual únicamente se hará una referencia más amplia al primero de ellos.

El motivo de la queja indicada (**Q/274/02**) era la disconformidad de su autor con el tipo de interés que venía siendo aplicado a un préstamo cualificado previamente reconocido por la Administración autonómica, con la finalidad de financiar la adquisición de una vivienda de protección oficial de promoción privada.

Pues bien, analizada la problemática derivada del expediente se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración.

Con la finalidad de aclararle al autor de la queja la conclusión anterior puse en su conocimiento que, como criterio general, el tipo de interés de los créditos cualificados suele ser inferior al tipo de interés habitual del mercado. Además tales tipos de interés cualificados se encuentran subsidiados, lo cual quiere decir que la Administración pública (en este supuesto, el Ministerio de Fomento) abona a la entidad de crédito prestamista, con cargo a sus presupuestos, la diferencia existente entre los pagos anuales o de otra periodicidad correspondientes al tipo de interés efectivo del préstamo cualificado y los que corresponderían al tipo de interés subsidiado aplicable en cada caso.

Ahora bien, la subsidiación puede dejar de tener virtualidad

económica efectiva si el tipo de interés subsidiado de un préstamo cualificado resulta superior al tipo de interés del mismo, fijado en el convenio celebrado entre el Ministerio de Fomento y la entidad financiera que corresponda, como consecuencia de la revisión de ambos, lo cual daría lugar a que la totalidad de la cuota del préstamo corriera de cargo del presupuesto del solicitante del préstamo y de la ayuda, sin que procediera en este supuesto por parte de la Administración pública la realización de abono alguno con motivo de la subsidiación previamente reconocida.

La circunstancia anterior se encontraba incluso contemplada normativamente en el párrafo segundo del art. 4 del RD 2190/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprobaron medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999.

Pues bien, es precisamente lo descrito lo ocurrido en el supuesto que había sido planteado en la queja, ya que desde el año 1999, sin duda por la evolución generalizada a la baja de los tipos de interés bancarios, la subsidiación del préstamo reconocida por la Administración autonómica resultaba inferior al tipo de interés efectivo del préstamo cualificado concertado entre el autor de la queja y la entidad financiera correspondiente.

Por ello, en virtud de lo anteriormente expuesto y dada la situación expresada no procedía, mientras la misma se mantuviera, que por parte de

la Administración pública se procediera a abono alguno a la entidad prestamista en orden a la subsidiación del préstamo.

Comunicada al ciudadano la postura adoptada por esta institución, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la misma, se procedió al archivo de la queja.

Una problemática que, en relación con las ayudas económicas de vivienda, ha sido planteada de forma recurrente ante esta institución ha sido la generada por los problemas transitorios causados por la imposibilidad de concertar anualmente, por las entidades financieras y como consecuencia de la ausencia de fondos, la totalidad de los préstamos cualificados previamente reconocidos por la Administración autonómica con la finalidad de financiar diferentes actuaciones en materia de vivienda. Aún cuando las normas jurídicas a través de las cuales se procede anualmente a la regulación y convocatoria de este tipo de ayudas suelen proporcionar soluciones adecuadas a este tipo de problemas transitorios, ello no ha impedido que los ciudadanos hayan acudido a esta Procuraduría a plantear sus quejas.

Así, en relación con las ayudas económicas en materia de vivienda dirigidas a los jóvenes, se planteó el expediente de queja **Q/1067/02**. El motivo inicial de la queja era un presunto retraso en la resolución de la solicitud de ayuda económica y complementaria con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas

acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998/2001, presentada por el autor de la misma para la adquisición de una vivienda en la localidad de Salamanca.

Admitida la queja a trámite esta institución se dirigió en solicitud de la información correspondiente a la problemática que constituía su objeto a la Consejería de Fomento, organismo que me puso de manifiesto lo siguiente:

“En la resolución de la convocatoria de ayudas complementarias convocadas mediante Orden de la Consejería de Fomento de 14 de marzo de; 2001, se tuvieron en cuenta las siguientes circunstancias:

El número de solicitudes presentadas con acreditación del cumplimiento de los requisitos excedió del volumen de recursos económicos dispuesto para la citada convocatoria.

En este sentido, y de conformidad con lo previsto en el apartado 3º del art. duodécimo de la Orden de 14 de marzo de 2001, se fueron resolviendo los expedientes a medida que se encontraban completos, con acreditación de todos los requisitos, una vez corregidas las deficiencias detectadas que fueran susceptibles de ser subsanadas.

Por ello, quedaron sin resolver por acreditación posterior de la documentación solicitada veintinueve expedientes de diferentes provincias dado que cuando se encontraron en condiciones de

elaborar la correspondiente propuesta de resolución, ya se habían agotado los recursos.

Dichos expedientes han sido tenidos en cuenta en la convocatoria efectuada mediante 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, familias numerosas, y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas, en cuya base décima, se prevé un régimen transitorio específico.

Por lo que respecta al expediente de los reclamantes, hay que decir que los interesados cumplieron la documentación oportuna con fecha 2 de noviembre de 2001, en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca.

En estos momentos, dicho expediente está en fase de propuesta para su preceptiva fiscalización, en las condiciones establecidas en la Orden de 5 de abril de 2002, con los mismos efectos económicos de ésta, y de conformidad con el régimen jurídico vigente a fecha de solicitud”.

A la vista de la información proporcionada por la Consejería de Fomento, se concluyó que, más allá de los posibles retrasos en la resolución de la solicitud inicial de ayuda causados por diversas vicisitudes procedimentales, la Administración autonómica no había incurrido en

irregularidad alguna al no proceder al reconocimiento de la ayuda económica solicitada por agotamiento de los recursos económicos dirigidos a tal fin.

Sin embargo, lo más relevante de la información proporcionada por la Consejería de Fomento era el dato revelador de la próxima concesión de la subvención económica solicitada por el autor de la queja, si se acreditara finalmente el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria del año 2001.

En efecto, la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, que vino a sustituir a la anterior Orden de 14 de marzo de 2001, al amparo de la cual se había solicitado inicialmente la ayuda, había contemplado un régimen transitorio que amparaba situaciones jurídicas como la expuesta en la queja. Era, precisamente, la aplicación del precitado régimen transitorio la que permitía que se estuvieran llevando a cabo por la Consejería de Fomento las actuaciones necesarias para proceder al reconocimiento y abono de la subvención solicitada, siempre que se reunieran los requisitos previstos en la convocatoria del año 2001.

En consecuencia, y ante la constancia de que la problemática planteada en la queja se encontraba en vías de solución, esta institución procedió a comunicar lo anterior al ciudadano y al archivo de la misma.

Mayores problemas ha suscitado el régimen transitorio contemplado para la concesión de ayudas a la vivienda rural. Hasta seis han

sido las quejas presentadas en el año 2002 ante este Procuraduría en relación con esta cuestión (expedientes de queja **Q/750/02**, **Q/797/02**, **Q/849/02**, **Q/904/02**, **Q/1008/02** y, en fin, **Q/1304/02**).

En todos ellos la problemática planteada era análoga: 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 regula y efectúa convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural, de conformidad con el cual aquellos solicitantes que habían obtenido resolución administrativa de reconocimiento de préstamo cualificado para nueva construcción de viviendas rurales, al amparo del Decreto 45/2001, de 22 de febrero, y Orden de desarrollo de 14 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, y no habían 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 el año 2002.

La cuestión controvertida planteada, por tanto, se centra en la decisión adoptada por la Consejería de Fomento de no ejercer, respecto a las solicitudes de ayuda a la nueva construcción de vivienda 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 esa Consejería 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, la consideración de las resoluciones administrativas de reconocimiento de préstamo cualificado en el sentido antes indicado, se limita a las relativas a actuaciones de rehabilitación y compra de vivienda usada, únicas modalidades de ayuda contempladas en esta convocatoria.

A la vista de las disposiciones citadas, la pérdida de eficacia de las resoluciones estimatorias de ayuda a la nueva construcción de vivienda rural protegida, por imposibilidad de formalización del préstamo cualificado concedido, y el contenido de la Orden de 5 de abril de 2002, ha generado una situación en la cual los ciudadanos a quienes, en su día, la Administración autonómica había reconocido el derecho a la obtención de una financiación cualificada para la nueva construcción de una vivienda rural protegida, veían impedida su efectividad mediante la formalización del correspondiente préstamo.

Admitidas a trámite conjuntamente todas las quejas citadas, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Fomento. En la fecha de elaboración del presente informe, esta institución aún no se había pronunciado sobre el fondo de la cuestión planteada.

Por otra parte, en relación con la tramitación y resolución por parte de la Administración autonómica de los procedimientos administrativos dirigidos a la concesión y reconocimiento de este tipo de ayudas, es significativo referirse a la intervención de esta institución en el expediente de queja **Q/1752/01**.

El motivo de la queja venía integrado por la disconformidad del autor de la misma con la rectificación de errores de la resolución de reconocimiento individual del derecho a la financiación cualificada procedente de una actuación protegida en materia de rehabilitación en un inmueble de la localidad de Segovia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en petición de información a la Consejería de Fomento, la cual me informó de lo siguiente:

“El Servicio Territorial de Fomento dictó resolución de reconocimiento individual del derecho a la financiación cualificada procedente de una actuación protegida en materia de rehabilitación, en la que se concede al autor de la queja el derecho

a la obtención de préstamo cualificado y de una subvención del 15,00 % de la participación correspondiente al solicitante en el presupuesto protegido.

Posteriormente, el Servicio Territorial detecta que se ha producido un error material o de hecho a la hora de redactar la resolución, por cuanto la actuación protegida es la rehabilitación de un local y no de una vivienda, y por tanto no le corresponde la subvención a fondo perdido reconocida. Dicho error se ha detectado teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo, deduciéndose por su simple contemplación y sin mayores razonamientos jurídicos, de la propia resolución y de los documentos presentados (...).”.

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, consideré conveniente formular una resolución a la Consejería de Fomento en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Las resoluciones administrativas a través de las cuales se produce, por el órgano administrativo competente en cada caso, el reconocimiento del derecho a la financiación cualificada de actuaciones protegidas en el marco de los correspondientes planes estatales de vivienda y del suelo, 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.

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.

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 financiación cualificada dictadas al amparo de los planes de vivienda y del suelo estatales, 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 concretos no esenciales del acto administrativo incurso en error sin pretender, en ningún caso, hacer desaparecer su eficacia o limitarla.

Pues bien, procedía detenerse en el mecanismo utilizado por la Consejería de Fomento en el supuesto que había dado lugar a la queja: la

rectificación de errores.

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 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. Dentro de ellos cabía destacar dos:

a) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto.

b) 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.

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 abundante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo 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.

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 había dado lugar a la formulación de la queja, procedía indicar que la rectificación de errores, adoptada por el Servicio Territorial de Fomento de Segovia, había afectado a la subsistencia jurídica de la resolución adoptada, sin que ello supusiera prejuzgar, en absoluto, el fundamento material de la modificación operada.

En efecto, reconociendo la resolución inicial, de forma simultánea, al solicitante dos de las formas de financiación cualificada previstas en el art. 2 del RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, a través de la rectificación de errores se procedió a eliminar la segunda de las formas de financiación cualificada señaladas.

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, afectaba de una forma sustancial a la parte dispositiva del acto inicial, suponiendo una auténtica transformación material del mismo, que tenía como efecto privar al destinatario de aquél de uno de los derechos integrantes de la esfera jurídica delimitada 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Considerando la presencia de la irregularidad indicada, procedía enunciar las medidas a adoptar para garantizar adecuadamente los derechos del destinatario de la resolución que había sido modificada.

En primer lugar, se debía proceder a la revocación de la resolución a través de la cual se había procedido a la rectificación de errores que había dado lugar a la queja, dotando nuevamente así de eficacia a la resolución inicialmente acordada, en la cual se reconocía al destinatario de la misma el derecho a la obtención del préstamo cualificado y de la subvención.

Una vez llevada a cabo la revocación recomendada, procedía adoptar las medidas necesarias para dotar de completa eficacia a la resolución inicial, inclusión hecha del abono al destinatario de la subvención económica reconocida, siempre y cuando no se hubiera producido el incumplimiento de alguno de los condicionantes establecidos en la propia resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, confirmado, en su caso, el incumplimiento de uno de los requisitos establecidos en el RD 1186/1998, de 12 de junio, para acceder a la ayuda económica directa en forma de subvención, procedería, iniciar el procedimiento de revisión de los actos nulos de pleno derecho previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la parte del acto incurso en causa de nulidad (reconocimiento de la subvención).

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, se procedió a

formular resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Acordar la revocación de la rectificación de errores de la resolución de reconocimiento individual del derecho a la financiación cualificada procedente de una actuación protegida en materia de rehabilitación en el inmueble en cuestión situado en la localidad de Segovia.

Segundo.- Llevada a cabo la revocación indicada, adoptar las medidas necesarias para dotar de completa eficacia a la resolución inicial citada, inclusión hecha del abono al destinatario de la misma de la subvención económica, siempre y cuando no se haya producido el incumplimiento de alguna de los condicionantes establecidos en la propia resolución.

Tercero.- Una vez confirmado, en su caso, el incumplimiento de uno de lo requisitos establecidos en el RD 1186/1998, de 12 de junio, para acceder a la subvención económica citada, iniciar el procedimiento de revisión de los actos nulos de pleno derecho previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la parte del acto incurso en causa de nulidad (reconocimiento de la subvención)”.

Contestando a la resolución formulada, la Consejería de Fomento puso en conocimiento de esta institución un informe del cual se desprendía que, si bien la Administración autonómica iba a tener en cuenta la

resolución efectuada por esta institución con carácter general, no se iba a proceder a llevar a cabo la actuación singular recomendada.

Comunicado el resultado de las actuaciones de esta Procuraduría al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Por último, para finalizar el repaso de la actuación llevada a cabo por esta institución en relación con los diferentes tipos de ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones en materia de vivienda, cabe referirse a una problemática ampliamente abordada en el informe correspondiente al año 2001. Ésta no es otra que la derivada de los retrasos temporales incurridos en el abono de ayudas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de adquisición y rehabilitación de viviendas, que fueron puestos de manifiesto por los ciudadanos ante esta institución en el año 2001.

Si bien en el año 2002 no se han planteado por los ciudadanos quejas referidas a esta cuestión singular, sí resulta conveniente referirse al resultado de las actuaciones llevadas a cabo en dos expedientes de queja (**Q/2120/00** y **Q/2303/00**), en los cuales habían recaído sendas Resoluciones que en la fecha de elaboración del informe correspondiente al año 2001 se encontraban pendientes de contestación.

Pues bien, en relación con la resolución adoptada en el primero de los expedientes de queja citados (ampliamente referida en el informe del año 2001), la Consejería de Fomento aceptó parcialmente su contenido. Por

el contrario la segunda de las resoluciones citadas fue rechazada por la Administración autonómica.

En cualquier caso, esta Procuraduría desea que la ausencia de presentación de quejas, en el año 2002, en relación con el retraso en el abono de ayudas económicas en materia de vivienda dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de adquisición y rehabilitación haya respondido a la adopción de medidas dirigidas a resolver las demoras estructurales en las que venía incurriendo la Consejería de Fomento para proceder al pago de aquéllas.

5.2.2. Especial referencia a las ayudas de alquileres

Dentro del amplio abanico de ayudas que, con la finalidad de financiar el acceso a una vivienda digna y adecuada, en régimen de propiedad o de alquiler, son convocadas anualmente en la Región, ha destacado en el año 2002 el número de ocasiones en las cuales esta institución ha tenido que pronunciarse en relación con las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

No resulta baladí señalar aquí que, las dificultades de acceso a una vivienda en propiedad por el alto coste económico de la misma, unido al reducido parque de viviendas en alquiler de España en relación con otros países de nuestro entorno, identifican el fomento público del alquiler de viviendas como una de las medidas más adecuadas en orden a lograr el

objetivo genérico fijado en el art. 47 de la CE.

En este sentido, cabe señalar que, aún cuando el grado de conflictividad generado por la aplicación de las sucesivas órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas ha sido alto, en las cinco ocasiones en la que esta institución se pronunció en el año 2002 sobre la regularidad de aquélla, 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/1005/01**, **Q/1056/01**, **Q/2089/01**, **Q/23/02** y **Q/2258/01**. Mientras el parámetro de legalidad en los dos primeros casos venía integrado por la Orden de la Consejería de Fomento, de 28 de enero de 2000, en los tres restantes la norma aplicable fue la Orden de 8 de marzo de 2001 que sustituyó a la anterior.

Considerando que, tanto el contenido de la actuación desarrollada por esta Procuraduría como el resultado de la misma, fueron análogos en todas las quejas indicadas, me referiré más extensamente únicamente a la última de las citadas.

El motivo del expediente de queja **Q/2258/01** era la disconformidad de su autor con la denegación de la solicitud de ayuda económica destinada a subvencionar el alquiler presentada por el mismo, acordada mediante Orden de 27 de junio de 2001 de la Consejería de Fomento.

Admitida la queja 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 que la causa de exclusión de la solicitud que había dado lugar a la queja, había sido que el precio anual del arrendamiento superaba el 85% de la parte general y especial de la base imponible, de la unidad familiar o arrendataria.

Considerando la información recabada no quedó acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la denegación acordada por la Administración autonómica que había dado lugar a la queja. A continuación se pone de manifiesto la argumentación jurídica que fundamentó la afirmación anterior.

La Orden de 8 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, por la que se regulaban las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2001 exigía en su art. 2, letra b), para poder ser beneficiario de las ayudas reguladas en la norma indicada, que el precio anual del arrendamiento no alcanzara el 85 % de la parte general y especial de la base imponible, previa a la aplicación del mínimo personal y familiar, de la unidad familiar o arrendataria a efectos de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o, en el caso de que el solicitante no estuviera obligado a declarar, de los ingresos acreditados.

Encontrándose el supuesto planteado en la queja en el segundo de los casos indicados (inexistencia de obligación de declarar), cabía acudir a

lo dispuesto en el art. 6.1, letra f), segundo apartado, para identificar la forma en la cual la Administración autonómica debía proceder al cómputo de sus ingresos a los efectos de aplicar la Orden indicada. Establecía el precepto indicado que, en el caso de no estar obligado el solicitante a presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la acreditación de ingresos se debía realizar, si se había solicitado devolución de retenciones, a través de la copia compulsada de la notificación efectuada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria sobre tal extremo, correspondiente al año 1999.

Pues bien, la cuestión esencial para determinar la regularidad o irregularidad de la denegación de la solicitud de la ayuda, que había sido acordada por la Consejería de Fomento, estribaba en dilucidar qué debía entender la Administración autonómica por “ingresos acreditados” a la vista del certificado de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria exigido por la Orden. Esa cuestión había sido resuelta correctamente por la Administración autonómica, al considerar como ingresos acreditados, los que constaban como ingresos netos en la notificación efectuada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria sobre devolución de retenciones.

En consecuencia, esta institución estimó que la denegación de la solicitud de ayuda acordada por la Administración autonómica se ajustaba a lo dispuesto en la Orden de 8 de marzo de 2001, puesto que considerados los ingresos acreditados por el autor de la queja, resultaba evidente el

incumplimiento de uno de los requisitos establecidos en la Orden, cual era que el precio anual del arrendamiento no superara el 85 % de los ingresos acreditados.

Puesta de manifiesto al ciudadano la postura adoptada por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada, se procedió al archivo de la queja.

No obstante lo anterior, no se puede olvidar que la aplicación general de criterios objetivos determinantes del acceso a una singular ayuda económica, como el analizado en la queja señalada, en aras de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y de seguridad jurídica, puede conducir, en algunos supuestos, a resultados contrarios, en un primer análisis, a un criterio de justicia. Por ello, esta institución continuará valorando, tanto a través de las diferentes quejas presentadas por los ciudadanos como, en su caso, en posibles actuaciones de oficio, la adecuación de los criterios establecidos para proceder a la concesión de las ayudas económicas dirigidas a subvencionar actuaciones en materia de vivienda, y entre ellas los alquileres a arrendatarios.

5.3. Acceso al mercado libre de vivienda

No en pocas ocasiones, los ciudadanos acuden a esta institución planteando las dificultades a las que, considerando las circunstancias que caracterizan actualmente al mercado inmobiliario y a las que me he referido anteriormente, se tienen que enfrentar para poder materializar el derecho a

una vivienda digna y adecuada.

En todos estos casos (así, por ejemplo en el expediente de queja **Q/1235/02**), una vez comprobado que no concurre una irregularidad singular cometida por parte de una Administración pública que pueda dar lugar a la adopción de una resolución por esta institución, procedo a informar al ciudadano de las diferentes ayudas públicas existentes con la finalidad de facilitar el acceso a la vivienda y de aquellos lugares donde pueden solicitarse tales ayudas, así como obtener más información en relación con las mismas.

Por otro lado, más allá de las diferentes medidas públicas de fomento del acceso a la vivienda, esta Procuraduría ha tenido ocasión de comprobar que las relaciones contractuales dirigidas a la adquisición de viviendas libres no se encuentran exentas de irregularidades que deben dar lugar a la adopción de medidas preventivas y represivas por parte de los poderes públicos con competencias en la materia. Tales irregularidades encuentran su amparo, frecuentemente, en la posición dominante que, frente a los adquirentes de viviendas, tienen los promotores inmobiliarios privados, posición de dominio que se ve fortalecida por las actuales circunstancias del mercado inmobiliario a las que me he referido ya extensamente.

Así, en los expedientes de queja **Q/1419/02** y **Q/1423/02**, se planteaba la problemática singular derivada de la utilización por algunas

entidades promotoras de viviendas de contratos de compraventa que incluyen en su clausulado estipulaciones contrarias a los principios de buena fe y justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes. En concreto, los contratos de compraventa de vivienda nueva que habían dado lugar a las quejas indicadas incluían el compromiso del comprador de la vivienda de asumir los gastos correspondientes a la cancelación de la hipoteca previamente constituida por el vendedor, en aquel caso en el que no se produjera una subrogación. La amplitud de las reclamaciones presentadas anualmente en materia de consumo en relación con la vivienda, conduce a pensar que esta práctica, entre otras abusivas, puede estar extendida en esta región.

Esta circunstancia motivó que se emprendiera por esta institución una investigación de oficio (**OF/62/02**) cuyo objeto es la actuación desarrollada, con carácter general, por la Administración autonómica en orden a la protección de los adquirentes de viviendas nuevas frente a la posible inclusión en los contratos de compraventa, utilizados por las mercantiles constructoras y promotoras de inmuebles destinados a viviendas, de cláusulas generales que puedan ser calificadas como abusivas. Una referencia más amplia al contenido de esta investigación puede encontrarse en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio.

ÁREA C

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área.....	238
Expedientes remitidos a otros Defensores	9
Expedientes admitidos.....	176
Expedientes rechazados	34

1. CALIDAD AMBIENTAL

El art. 45 de la Constitución española recoge la preocupación social por la calidad de vida y la defensa del medio ambiente en los siguientes términos:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Este precepto constitucional se encuadra dentro de los principios rectores de la política social y económica que conforman el Capítulo tercero del Título I de la Constitución y que, de acuerdo con lo establecido en el art. 53 de la misma, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Hay que señalar, por otro lado, que determinadas agresiones al entorno pueden atentar, además de contra el bien jurídico colectivo medio ambiente y la protección que le dispensa el ordenamiento jurídico, contra derechos subjetivos de los ciudadanos. Así, las molestias ocasionadas por la contaminación acústica inciden directamente en el derecho a la vida e integridad física (art. 15 de la Constitución), el derecho a la intimidad de la persona y de la familia (art. 18), entre otros.

La complejidad y diversidad de contenidos y sectores que integran el objeto material del medio ambiente se refleja en el propio reparto competencial que, sobre esta materia, existe entre las distintas Administraciones Públicas. Esto conlleva que, sobre un mismo espacio, converjan actuaciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Como ha destacado el Tribunal Constitucional “el carácter multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente

hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982), y “provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 102/1995).

Por su parte, la proximidad de las Corporaciones Locales a los problemas ambientales concretos las cualifica especialmente para ejecutar y gestionar la normativa ambiental. Por ello, y porque es obvio que la protección del medio ambiente y, en especial, del entorno urbano afecta muy directamente a las necesidades de la comunidad vecinal, el art. 25 de la ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), configura la “Protección del Medio Ambiente” como una materia sobre la que las leyes han de atribuirles en todo caso competencias.

Entre las diversas competencias ambientales que las leyes sectoriales atribuyen a las Corporaciones y autoridades locales destacan las relativas a las actividades clasificadas, como reflejo de la responsabilidad que históricamente ostentaban los municipios en todo lo relativo a la sanidad ambiental de las poblaciones.

Dado el papel fundamental que la Administración local asume en la gestión y protección del entorno, las quejas presentadas ante esta institución se dirigen principalmente bien contra las actuaciones de estos Organismos, bien por la inactividad de los mismos en aquellos casos en los que se lesiona el interés colectivo a un medio ambiente adecuado.

1.1. Actividades Clasificadas

Las molestias que padecen los ciudadanos castellanos y leoneses por las actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal, siguen constituyendo también en el año 2002, la vulneración más extendida del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La Administración dispone en todo momento de la facultad de imponer medidas correctoras para solventar las molestias que se derivan del ejercicio de las actividades clasificadas, ya que las licencias que autorizan estas actividades son las llamadas licencias de funcionamiento, aunque desgraciadamente, con demasiada frecuencia, no se ejercita control permanente sobre estas actividades por parte de la Administración autorizante.

A ello se une la permisividad de algunos ayuntamientos ante el funcionamiento de las llamadas –pues carecen de licencia– actividades clandestinas. Es absolutamente necesario que los ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de la actividad de que se trate, y del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia.

Todo ello exige la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones correctoras y de control que garanticen a los ciudadanos la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Entre las quejas recibidas, destacan las referidas a las afecciones originadas por los locales de ocio, tales como bares, discotecas, pubs y cafeterías.

Cabría resaltar por su importancia, así mismo, las denuncias relativas a explotaciones ganaderas, principalmente por los olores y falta de salubridad de las mismas.

1.1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio

El ruido es, sin duda, una de las agresiones ambientales que más inquieta a los ciudadanos de nuestra Comunidad.

Esta forma de contaminación ha provocado una preocupación creciente en la sociedad por las molestias y efectos que origina sobre la salud, el desarrollo de la vida cotidiana así como por las consecuencias psicológicas y sociales que acarrea.

En efecto numerosos estudios han constatado los graves efectos del ruido sobre la salud, que van desde la pérdida progresiva de audición hasta alteraciones de la presión arterial, del ritmo cardíaco y de los niveles de segregación endocrina, insomnio y cefaleas crónicas. Así mismo, el ruido aumenta en un 20% la posibilidad de sufrir infartos e incide sobre los estados de estrés e irritabilidad, que afectan negativamente a la capacidad de concentración y aprendizaje, a la productividad, a la siniestralidad laboral y a los accidentes de tráfico.

Entre las múltiples fuentes de ruido existentes, las que más preocupan a los ciudadanos castellanos y leoneses son las generadas por las actividades de ocio. Así lo avala el hecho de la mayor parte de las quejas presentadas por contaminación acústica vienen motivadas por las molestias ocasionadas por bares, discotecas, y otros lugares de diversión similares.

Es un conflicto que se va extendiendo por numerosos municipios debido a las peculiaridades del ocio en nuestra Comunidad. En efecto, el ruido producido por estos establecimientos suele ser el que más quejas provoca en la población, entre otras cosas porque la máxima actividad se concentra de noche. Los niveles de contaminación acústica de este sector suelen proceder no sólo de los aparatos de música, sino también de las actitudes del público que acude a estos lugares.

En estos supuestos no se trata, como se viene diciendo, de compatibilizar los derechos de unos y otros, sino que las Administraciones cumplan y hagan cumplir la Ley vigente, y más concretamente, que las Administraciones, Ayuntamientos y Junta en su caso, hagan cumplir la Ley a unos ciudadanos que flagrantemente y con alarma social no sólo no la cumplen, sino que al incumplirla atentan, muy gravemente, a un derecho fundamental contemplado en el art. 15 de la Constitución española.

Como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en una sentencia dictada contra el Ayuntamiento de Sevilla (Recurso número 949/1998), “el derecho de los jóvenes a reunirse encuentra sus límites en

los derechos de los demás ciudadanos a la libre circulación, al descanso y a la propia vida”.

El daño que se ocasiona a los vecinos con estas prácticas es doble, por un lado se les producen molestias que distorsionan el desenvolvimiento normal de sus vidas, y por otro, se perjudican sus intereses económicos al devaluarse la vivienda por las condiciones del entorno.

Las noches de los fines de semana son especialmente molestas. La costumbre de salir y hacer ruido en la calle parece algo común a todas las localidades, ya sean grandes o pequeñas.

Los ciudadanos reclaman una mejora en la protección del medio ambiente y la calidad de vida urbana, para lo cual plantean soluciones que se vinculan con las distintas deficiencias observadas: educación, información, comportamiento, legislación y aplicación.

Pero la consideración de que la protección del medio ambiente es responsabilidad de todos no evita que se atribuya un papel protagonista a la Administración pública. Y en consonancia lógica con la percepción de la importancia del problema del ruido en función de la proximidad a las fuentes emisoras, se asigna la responsabilidad principal de su solución a la Administración Local.

A diferencia de otro tipo de contaminación, la acústica es percibida por los ciudadanos como un problema eminentemente local y, sobre todo, de los barrios urbanos donde se concentran los locales de diversión juvenil

nocturna. Se trata de un tema vinculado más con la calidad de vida y el descanso individual que con la ecología. De hecho los presentadores de las quejas conciben el problema del ruido, no como un problema medioambiental que incide en el equilibrio de los ecosistemas naturales, sino como un fenómeno más puntual, con repercusiones en el ámbito del bienestar individual y colectivo.

Los ciudadanos destacan los referentes a la calidad de vida, el comportamiento y el bienestar social, perjuicios para el descanso y la intimidad, deterioro de la convivencia, aumento de la agresividad, disminución del valor de las viviendas, traslados de residencia para evitar las molestias del ruido, etc.

La indefensión, la percepción de falta de mecanismos de control y la permisividad de las autoridades, son los motivos principales de las quejas, máxime cuando se produce una concentración masiva de este tipo de locales en una zona determinada.

De lo que se quejan prácticamente todos los ciudadanos es de que no existe voluntad política ni, consiguientemente, medios suficientes y adecuados para hacer cumplir las normas elaboradas. No se trata, en efecto, de un problema de inexistencia de normativa, sino del incumplimiento de la misma.

En efecto, a nivel normativo contamos con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, desarrollada mediante el Decreto 159/1994, de 14 de julio, que aprueba su Reglamento, y el Decreto de 12 de

enero de 1995, en el que se establecen las condiciones que deben cumplir estas actividades por sus niveles sonoros o de vibraciones, y no hay más que proceder a su aplicación.

En breve, tendremos también una ley general que será el marco de referencia para las Comunidades Autónomas y para los ayuntamientos. En efecto, el Consejo de Ministros ha aprobado, el pasado día 28 de marzo, la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley del Ruido. Se trata de una nueva norma para luchar contra la contaminación acústica en España.

Los objetivos de esta norma básica son prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar los riesgos y reducir los daños en la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como para proteger el derecho a la intimidad de las personas y el disfrute de un entorno adecuado.

La futura Ley transpone la Directiva comunitaria sobre ruido ambiental y promueve activamente mecanismos para mejorar la calidad acústica de nuestro entorno. Se aplicará a todos los emisores acústicos, es decir, actividades, infraestructuras, equipos, maquinarias o comportamientos que generen contaminación acústica.

Entre las novedades que introduce este Proyecto de Ley se encuentra la realización de mapas de ruido para disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio.

En cuanto al régimen sancionador, el Proyecto de Ley establece, para el caso de infracciones muy graves, multas de hasta 300.000 euros y clausura de las instalaciones emisoras del ruido.

En la contaminación acústica procedente de los establecimientos de ocio las fuentes de ruido son fácilmente detectables y localizables, y por lo tanto se podría actuar fácilmente sobre las mismas, exigiendo el cumplimiento de la legislación establecida para este tipo de locales a sus titulares.

Sin embargo falta vigilancia y control por parte de la Administración pública en estas instalaciones. Una situación que, por otro lado, tiende a reducir la confianza de la población en la solución de los problemas y desanima a los ciudadanos para iniciar las oportunas reclamaciones.

Así, se hacen escasas mediciones en los establecimientos, y siempre a instancia de los terceros afectados. La crítica se extiende también a las propias mediciones sobre las que se mantienen ciertas dudas sobre su rigor y su regularidad. Se señala, en este sentido, la precariedad de los instrumentos, o la selección incorrecta de los puntos de medición, lo que dificulta con posterioridad la imposición de las correspondientes sanciones.

El propio Tribunal Supremo se ha hecho eco de las demandas ciudadanas, y recientemente ha dictado la primera sentencia por contaminación acústica, como modalidad de delito contra el medio ambiente, condenando al dueño de una sala de fiestas de Palencia por

producir un exceso de ruido continuado que afectó física y psíquicamente a varios vecinos.

Para el Tribunal Supremo, los vecinos del inmueble padecieron de forma reiterada y continuada durante fines de semana, puentes y vísperas de fiestas, en un periodo aproximado de nueve meses, una contaminación acústica grave, con serio peligro para la integridad física y psíquica, y la intimidad personal y familiar. Considera dicho Tribunal que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas, lo que exige una respuesta del derecho, barajando como bienes jurídicos protegidos por el art. 325 del Código Penal, además del equilibrio de los sistemas naturales, la salud de las personas, su intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Pues bien, la doctrina recogida en dicha sentencia con relación a la contaminación acústica producida por una sala de fiestas, calificándola de grave y concretándola en un peligro para la integridad física y psíquica, parece caminar en la misma dirección que otra, emanada hace un par de años por el Tribunal constitucional. Una y otra hacen hincapié en la vulneración del derecho es la integridad física y psíquica, algo en lo que esta institución vienen insistiendo desde su toma de posesión.

Antes de pasar a exponer las quejas más representativas queremos señalar la complejidad de algunos de estos expedientes, así como la falta de concreción en muchos casos de las respuestas remitidas por la

Administración, lo que ha requerido, en un porcentaje muy importante de supuestos, de una solicitud de ampliación de la información, lo que ha retrasado considerablemente el poder llegar a una decisión sobre el fondo del problema planteado.

1.1.1.1. Actividades que incumplen las condiciones de la licencia o las medidas correctoras impuestas

Las licencias de actividad tienen un carácter especial, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, al configurarlas como génesis de un vínculo permanente entre Administración y administrado, de forma que habilita a la Administración para con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias y en último término proceder a la revocación de la licencia cuando todas las posibilidades de adaptación a las exigencias del referido interés hayan quedado agotadas.

La actividad inspectora de los ayuntamientos aparece regulada en el art. 20 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, si bien, en algunas ocasiones, como las que vamos a exponer, los afectados por irregularidades en el funcionamiento de este tipo de locales han tenido que acudir al Procurador del Común ante la inactividad de las distintas Administraciones competentes. Se solicita, en estos casos que los organismos públicos realicen las actuaciones pertinentes

para que el ejercicio de las actividades se ajuste al contenido de las licencias concedidas en su día.

Tal es el caso del expediente **Q/622/02**, en el que se denunciaban las graves molestias ocasionadas por un bar sito en una localidad burgalesa, molestias que venían generadas como consecuencia del alto nivel acústico transmitido por la actividad, así como por las deficiencias existentes en el sistema de extracción de humos del establecimiento.

Se aportaba, en este sentido, copia del Acuerdo adoptado por la Corporación Municipal, de fecha 12 de marzo de 2001, mediante el que se requería al titular de la actividad la ejecución de nuevas medidas correctoras en el local, Acuerdo que, según manifestaciones del compareciente, había sido totalmente incumplido sin que, por parte del ayuntamiento se hubiera adoptado medida alguna al respecto.

Una vez efectuada la correspondiente investigación derivada del expediente, esta institución formuló resolución en base a los antecedentes que a continuación se exponen.

En el informe remitido por el ayuntamiento se hacía constar expresamente que la licencia otorgada en su día al titular del establecimiento se había concedido para su ejercicio exclusivamente como bar sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, los mismos habían sido introducidos en la actividad.

Se ponía de manifiesto, así mismo, que la Corporación había puesto los anteriores hechos en conocimiento de la Subdelegación de Gobierno, la Junta de Castilla y León, y la Delegación del Gobierno, a los efectos oportunos.

En el presente caso nos encontrábamos claramente ante un supuesto de exceso de actividad, puesto que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, lo que hacía necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir este exceso no autorizado.

En efecto, en materia de actividades clasificadas, la actuación de los ayuntamientos no culmina exclusivamente con la concesión de las correspondientes licencias, sino que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, éstos deben inspeccionar el funcionamiento de las actividades y, en caso de advertir deficiencias o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección y adecuación a la misma.

Así, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el

otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces.

El carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada: De conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales “Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas”; y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido desde antiguo que “la posibilidad de actuación en esta materia de los ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante

con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes” (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos).

En el mismo sentido la STS de 16 de marzo de 1998, “concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones”.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que de conformidad con lo establecido en el art. 28.3 e) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, constituye una infracción grave el incumplimiento de las condiciones previstas en el proyecto técnico presentado, de las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad o impuestas como consecuencia de labores de inspección adoptadas por la Administración.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente: “La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde”.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se efectuó la siguiente resolución al Ayuntamiento de Palacios de la Sierra:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción grave contra el titular del establecimiento.

Se debe, así mismo, requerir al interesado la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, en orden a ajustar su actividad a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del ayuntamiento.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/1252/02**, varios ciudadanos acudieron a la institución frente a la contaminación acústica que estaba generando un bar ubicado en una localidad palentina d, contaminación que venía generada como consecuencia de la instalación, por parte del titular de la actividad, de altavoces en el exterior del local, con

los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

Estos hechos, según se desprendía de la documentación aportada por los interesados, fueron denunciados en el ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no había sido adoptada medida alguna al respecto.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución, el ayuntamiento nos comunicó expresamente que, desde esa Corporación se había requerido personalmente al titular de la actividad para que se abstuviera de poner en funcionamiento los altavoces instalados en el exterior del local a partir de las 22 horas.

Por lo tanto, se desprendía que esa Administración estaba autorizando el funcionamiento de los elementos electroacústicos instalados fuera del establecimiento hasta las 22 horas, autorización que, en su caso, debería constar expresamente en la licencia de actividad otorgada en su día, aspecto éste al que no se hacía referencia alguna en el informe remitido.

A la vista de lo expuesto se recordó al Ayuntamiento de Santibáñez de la Peña que el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles

sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

Corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

Niveles máximos en decibelios en ambiente exterior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Zona de equipamiento sanitario	45	35
Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
Zona con actividades comerciales	65	55
Zonas industriales y de almacenes	70	55

Niveles máximos en decibelios en ambiente interior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

Estos límites son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

En opinión de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, resulta sumamente difícil garantizar los límites expresados

anteriormente si se permite el funcionamiento de altavoces en plena vía pública.

En efecto, era más que probable que en el presente caso nos encontrásemos nuevamente ante un supuesto de exceso de actividad no autorizado en la licencia otorgada en su día por la Corporación.

Como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 7-11-1990), la imposición de no sobrepasar un determinado número de decibelios trata de compatibilizar los derechos de los titulares de este tipo de instalaciones con los no menos legítimos derechos de los vecinos. Con la particularidad de que el de éstos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar -y a ello les conmina la Constitución- los poderes públicos (art. 45). Es claro, por tanto, que los titulares de estas actividades tienen que saber que si su local emite ruidos al exterior, no pueden pretender que ese derecho al medio ambiente adecuado -que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado- deba verse abatido en su beneficio; *“...los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación en la música ambiental. En este problema del respeto por el medio ambiente -en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas- los ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos -por tanto, también los Tribunales- tiene que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en*

el art. 45 de la Constitución. Y obviamente, esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada. Y esto sin necesidad de recordar que el grave deterioro del medio ambiente en todos sus aspectos ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible, pues muchos de sus aspectos afectan a la supervivencia, y otros, como el de la contaminación acústica a la salud y a la convivencia civilizada. Es notorio que se han elevado voces autorizadas procedentes del campo de la medicina denunciando cómo afecta al oído y al corazón el sometimiento continuado del individuo a un excesivo número de decibelios. Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes”.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Santibáñez de la Peña:

“Que, en el supuesto de que entre los elementos autorizados en la licencia otorgada en su día por el ayuntamiento no constase expresamente la instalación de altavoces en el exterior del establecimiento, se requiriese al titular del bar para que procediera a la retirada inmediata de los mismos.

En caso contrario, esa Administración debería ejercer un estricto control sobre la actividad de referencia a fin de garantizar que los niveles acústicos transmitidos por la misma no superasen los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, todo ello en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos”.

Hasta el momento no hemos tenido respuesta alguna por parte del ayuntamiento.

Cabría destacar, así mismo, el expediente **Q/2253/01**, en el que se denunciaban las graves molestias que, desde su apertura, ocasionaba una bar ubicado en el casco antiguo de la ciudad de León, molestias que, según manifestaciones del compareciente, tenían su origen en la inexistencia de insonorización alguna en el local referenciado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información sobre los siguientes extremos:

- 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 las cuestiones planteadas, el ayuntamiento nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente:

El establecimiento de referencia disponía de licencia de apertura para su ejercicio como bar, licencia que fue concedida mediante Decreto de esa Alcaldía de fecha 9 de abril de 1981. Posteriormente se habían tramitado expedientes de cambio de titularidad de dicha licencia de apertura, siendo la última autorización la concedida por Decreto de la Alcaldía de 15 de julio de 1986, según expediente administrativo nº 164/1986.

Finalmente, el 2 de enero de 2002, tuvo entrada en el Registro General de ese ayuntamiento una solicitud relativa a cambio de titularidad de la licencia de apertura del referido establecimiento, habiéndose emitido informes favorables por los Servicios Técnicos Municipales de Arquitectura y por el Sr. Técnico Industrial Municipal.

En efecto, en el informe elaborado el 23 de enero de 2002, por el Gabinete de Vías y Obras, se hace constar expresamente lo siguiente:

“Expediente: 3/2002 establecimientos

Clase de actividad: Bar

En relación con el expediente de referencia se ha de significar que el referido local se encuentra básicamente, en lo que a sus condiciones urbanísticas y arquitectónicas se refiere, en las mismas condiciones contempladas en su anterior licencia de apertura concedida, procediendo por tanto y en lo que a esta Sección compete, la concesión de cambio de titularidad solicitado.

Los datos relativos a dicho local son los siguientes:

- Superficie útil: 128,89 m²

- Aforo: 84 personas”

Por su parte, el 24 de enero de 2002, la Sección de Arquitectura del Gabinete de Vías y Obras de ese ayuntamiento, procedió a la elaboración del siguiente informe:

“Expediente: 3/2002 Establecimientos

Clase de actividad: Bar

La documentación técnica presentada por el interesado es correcta en orden a la concesión de la licencia de actividad, por lo que se propone su otorgamiento con la calificación de molesta por olores y ruidos.

Medidas Correctoras:

Se estiman suficientes las previas en los proyectos aportados al expediente”.

Elementos autorizados:

<i>Lavavajillas</i>	<i>2.000 W.</i>
<i>Lavavajillas</i>	<i>1.000 W</i>
<i>2 Fabricadores de cubitos</i>	<i>600 W</i>
<i>3 Botelleros</i>	<i>1.500 W.</i>
<i>Termo calentador de agua</i>	<i>1.000 W</i>
<i>Extracción</i>	<i>1.000 W.</i>
<i>Aire acondicionado con bomba de calor</i>	<i>10.000 W.</i>
<i>Tabaco</i>	<i>900 W.</i>

Cabría destacar que los equipos musicales que, según constaba a esta institución, habían sido introducidos en el local, no se encontraban entre los elementos autorizados en las licencias que nos aportó la Corporación.

En efecto, en las distintas licencias otorgadas desde el año 1981, siempre se hace referencia al funcionamiento de la actividad únicamente

como bar, no encontrándose en ningún momento del expediente mención alguna a la instalación de equipos electroacústicos en el establecimiento, y no constando, por lo tanto, medida correctora alguna en orden a evitar las molestias propias que este tipo de actividades genera, con los consiguientes perjuicios que esta situación está suponiendo para los vecinos colindantes.

Debe tenerse en cuenta que el art. 18 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones establece expresamente que, para obtener la licencia de actividad en instalaciones con equipo de música o que desarrollen actividades musicales, además de la documentación que legalmente se exija en cada caso, será preciso presentar estudio realizado por técnico competente describiendo los siguientes aspectos de la instalación:

a) Descripción del equipo musical (potencia acústica y gama de frecuencias).

b) Ubicación, número de altavoces y descripción de medidas correctoras (direccionalidad, sujeción, etc.).

c) Especificación, en bandas de frecuencia, del aislamiento acústico del recinto, con detalle de situación, dimensiones y materiales que constituyen las instalaciones realizadas y las pantallas acústicas, si las hubiera.

d) Cálculo justificativo del tiempo de reverberación y aislamiento para la totalidad del volumen del local.

Se tendrá en cuenta además del ruido musical, el producido por otros elementos del local, como extractores, cámaras frigoríficas, grupos de presión, etc.

Así mismo, para conceder la licencia en este tipo de actividades se deben describir, mediante estudio técnico, las medidas correctoras previstas, referentes a aislamiento acústico y vibraciones. Este estudio que formará parte del proyecto o memoria descriptiva que se presente, en cumplimiento de la Ley de Actividades Clasificadas y de sus normas de desarrollo, constará como mínimo de los siguientes apartados:

a) Descripción del local, con especificación de los usos de los locales colindantes y su situación con respecto a viviendas.

b) Detalle de las fuentes sonoras y vibratorias.

c) Niveles de potencia acústica, en bandas de frecuencia, o en su defecto niveles de presión sonora medidos en bandas de frecuencia a un metro de distancia.

d) Cálculo justificativo de las medidas correctoras previstas y justificación técnica de su efectividad, teniendo en cuenta los límites establecidos en el propio Decreto 3/1995.

Las torres de recuperación de aire acondicionado se considerarán como una fuente sonora y vibratoria de la actividad.

Ninguno de los aspectos mencionados constaba en el proyecto presentado y aprobado en el presente caso. Nos encontrábamos nuevamente, en efecto, ante un supuesto de exceso de actividad, puesto que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, lo que hacía necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir el exceso no autorizado.

A la vista de estos hechos esta institución formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se requiera a la actual empresa titular de la actividad la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, a fin de que la actividad se ajuste a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación”.

desde que se emitió la resolución, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no recibimos respuesta alguna.

1.1.1.2. Incumplimiento de los horarios de cierre

Los horarios de cierre de establecimientos destinados a facilitar el ocio o proporcionar divertimentos o consumiciones como objetivo inmediato o directo, deben ser objeto de una tutela especial por la

Administración en cuanto al cumplimiento estricto del régimen establecido. En este sentido no es ocioso resaltar que, en materia de espectáculos públicos, la actividad gubernativa se enmarca dentro de las funciones de policía que la Administración ha de desarrollar en ponderación del orden público más que mercantil, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (STS de 15-3-1993).

En Castilla y León, el art. 32.1.25 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y reformado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de espectáculos públicos.

De acuerdo con esta normativa, por el RD 1685/1994, de 22 de julio, se transfirieron las competencias y servicios del Estado en esta materia a Castilla y León. Por su parte el Decreto 202/1994, de 15 de septiembre, atribuye las funciones sobre los espectáculos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y dentro de ésta, a la Dirección General de Administración Territorial.

Finalmente, mediante el art. 5 del Decreto 212/1994, de 29 de septiembre, se desconcentraron en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León las funciones que, en materia de espectáculos, venía desempeñando la Administración Periférica del Estado.

Corresponden por lo tanto a las distintas Delegaciones Territoriales de nuestra Comunidad las competencias en esta materia. Las quejas

recibidas al respecto se basan, fundamentalmente en la escasa diligencia en la tramitación de los procedimientos sancionadores instruidos, así como una insuficiente reacción administrativa frente a las conductas infractoras.

Un ejemplo de la problemática expuesta la encontramos en el expediente de queja **Q/136/01**, en el que los comparecientes exponían las graves molestias ocasionadas por los reiterados incumplimientos de los horarios de dos establecimientos ubicados en la ciudad de Zamora.

Se aportaba, en este sentido, copia de las numerosas denuncias presentadas por los vecinos colindantes ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora, denuncias que, según se ponía de manifiesto en el escrito de queja, no habían dado resultado alguno, con los consiguientes perjuicios que esta situación suponía para los vecinos colindantes.

En respuesta a la solicitud de información efectuada, la Administración nos comunica expresamente que, durante el año 2001, se habían recibido en esa Delegación varias denuncias contra las actividades objeto de queja por incumplimiento del horario de cierre de los locales, denuncias que habían sido tramitadas por esa Administración, iniciándose los correspondientes expedientes sancionadores.

Resultando de interés para esta institución conocer el resultado de los anteriores expedientes sancionadores, así como las sanciones que, en este sentido, hubieran sido impuestas contra sus titulares, nuevamente nos dirigimos a la Administración Regional en este sentido.

Finalmente, con fechas 16 y 18 de febrero de 2002, la Delegación Territorial nos informó que, el estado en la tramitación de los cinco expedientes sancionadores iniciados contra una de las actividades era el siguiente:

- Expediente 49/8/2001: Caducado.
- Expediente 49/22/2001: Prescrito.
- Expediente 49/25/2001: Prescrito.
- Expediente 49/230/2001: Prescrito.
- Expediente 49/248/2001: estaba en tramitación. El Acuerdo de Iniciación era de fecha 22 de enero de 2002.

En relación con estos expedientes se señala expresamente que *“es muy difícil lograr la notificación de los diferentes trámites que se realizan, por lo que es preciso recurrir a la notificación a través de anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León, lo que ocasiona la caducidad o prescripción de los mismos.”*

Así mismo, y respecto al otro bar nos informa de lo siguiente:

“ -Expediente 49/14/2001: se le impuso una sanción de 15.000 pesetas. Está terminado y ha pagado la sanción.

-Expediente 49/20/2001: el interesado ha interpuesto Recurso de Alzada y está pendiente de que se resuelva por la Dirección General de Administración Territorial.

-Expediente 49/55/2001: se le impuso una sanción de 25.000 pesetas. Está terminado y ha pagado la sanción.

-Expediente 49/231/2001: está en tramitación; se ha redactado la Propuesta de Resolución con fecha 21 de enero de 2002.

-Expediente 49/246/2001: está en tramitación; se ha redactado el Pliego de Cargos con fecha 8 de febrero de 2002”.

En definitiva, el panorama expuesto reflejaba, a juicio de esta Procuraduría, una escasa diligencia en la tramitación de los procedimientos instruidos, así como una insuficiente reacción administrativa frente a las conductas infractoras, a través de la imposición de sanciones que, sin duda, podrían calificarse de mínimas, circunstancias ambas merecedoras de la crítica jurídica de esta institución.

Para llevar a cabo la precitada labor crítica es preciso partir de la importancia de los derechos que se vienen conculcando en estos supuestos. Cabría resaltar, 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 de la Constitución, 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.

Como ya se ha destacado en este informe, los horarios de cierre de establecimientos destinados a facilitar el ocio o proporcionar divertimentos o consumiciones como objetivo inmediato o directo, deben ser objeto de una tutela especial por la Administración en cuanto al cumplimiento estricto del régimen establecido. En este sentido no es ocioso resaltar que, en materia de espectáculos públicos, la actividad gubernativa se enmarca dentro de las funciones de policía que la Administración ha de desarrollar en ponderación del orden público más que mercantil, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (STS de 15-3-1993).

En la medida en que muchos ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de cierre, el control de los horarios incide de modo importante en el control de los ruidos, con lo cual entendemos que las Delegaciones Territoriales deben coadyuvar a paliar el problema y favorecer el normal descanso y sosiego nocturno de los vecinos, aplicando con rigor la normativa, todo ello con la debida colaboración de los servicios municipales correspondientes.

No debemos olvidar 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 a la seguridad ciudadana.

La adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en este ámbito 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 este sentido, recordamos que de conformidad con lo dispuesto en el art. 26, e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, el exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, se califica como infracción leve.

No obstante lo anterior, la comisión de una tercera infracción leve dentro del plazo de un año, debe sancionarse como infracción grave, por lo que la falta de resolución de los expedientes beneficia a los infractores de la referida norma, e imposibilita a la Administración la imposición de sanciones de mayor cuantía económica.

De los datos proporcionados a esta Procuraduría se desprendía que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora adolecía de lentitud y falta de eficacia, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes con la actividad.

Por otro lado, en los escasos supuestos en los que los expedientes habían sido resueltos, únicamente se había impuesto al infractor multas de escasa cuantía económica, cuantías cuyo pago resultaba más beneficioso

para el interesado que el cumplimiento de la norma infringida, en contradicción con lo establecido en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, el ejercicio de la potestad sancionadora no estaba logrando su finalidad, cuando un alto porcentaje de los procedimientos iniciados habían prescrito o caducado.

El abandono de la potestad sancionadora o su ejercicio insuficiente, habida cuenta de la expansión de aquella 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.

Procedía por tanto, en este punto, poner de manifiesto alguna de las medidas que, a juicio de esta Procuraduría, podían ser adoptadas con la finalidad de garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora por esa Administración sirva con efectividad al fin de lograr una adecuada protección de la seguridad ciudadana. Son medidas dirigidas a obtener una resolución administrativa comprensiva de un pronunciamiento sobre los

presupuestos materiales que dan lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

La finalidad perseguida por el ejercicio de la potestad sancionadora de la Delegación Territorial en el ámbito sectorial que ahora nos ocupa no es otra que garantizar efectivamente el derecho al descanso de los ciudadanos afectados por el ejercicio de este tipo de actividades, mediante la represión de las conductas tipificadas en el ordenamiento jurídico como sancionables.

Evidentemente, este objetivo sólo será alcanzado si, constatada por la Administración la existencia de la actuación punible, se impone la sanción identificada por la norma aplicable para reprimir aquélla. Se frustra, por el contrario, el fundamento mismo de la potestad sancionadora de la Administración cuando ésta no puede ser ejercida debidamente por la presencia de figuras jurídicas como la perención o caducidad de la instancia y la prescripción que, aún siendo necesarias para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a las facultades de intervención de las Administraciones Públicas, deben ser evitadas, en la medida de lo posible, por los servicios administrativos encargados de llevar a cabo el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por ello, esa Administración Regional debía haber adoptado las medidas precisas para reducir, tanto como fuese posible, el número de expedientes sancionadores en los que caduque el procedimiento a través del cual se desenvuelva su potestad punitiva por transcurso del plazo máximo

establecido para la adopción y notificación de la resolución expresa de los mismos, así como aquellos en los que opere la prescripción de la infracción o de la sanción.

La perención o caducidad de la instancia es un instituto que viene a poner fin a la situación de incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña y que contradice la naturaleza esencialmente temporal de aquél y el principio de seguridad jurídica. A ella hace referencia el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando señala que en los procedimientos iniciados de oficio en que la Administración ejercite potestades sancionadoras el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se adoptará una resolución que declare la caducidad ordenándose el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92.

Ahora bien, el apartado quinto del art. 42 de la LRJPAC, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, prevé cinco supuestos en los que opera la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar del que dispone la Administración Pública, que son los siguientes:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la

notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el art. 71 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el art. 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará

mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

En el supuesto que nos ocupa, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora debería haber utilizado alguna de las medidas anteriormente descritas, en concreto las previstas en los apartados a) y c), en orden a impulsar de oficio los procedimientos sancionadores con la celeridad precisa para que no opere la caducidad de los mismos por transcurso del plazo máximo establecido para la adopción y notificación de la resolución expresa correspondiente.

Se consideró conveniente, así mismo, que las notificaciones se efectuaran en el propio establecimiento durante su horario de apertura al público, solicitando, en su caso, la colaboración de la propia Policía Local.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, el instituto de la prescripción de las infracciones administrativas, como figura que libera al infractor de su responsabilidad frente al poder público por el transcurso de un período de tiempo determinado desde la comisión de aquéllas.

Con carácter general el art. 132 de la LRJPAC, establece expresamente lo siguiente: “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”.

En el caso que nos ocupa debe tenerse en cuenta que el art. 27 de la Ley Orgánica 1/1992, establece un plazo de tres meses para las infracciones leves, y un año para las graves.

A la vista del informe remitido por la Delegación Territorial surgía una cuestión de especial relevancia, a los efectos del expediente, y que ponía en relación las dos figuras a las que se ha hecho referencia anteriormente: la perención o caducidad de la instancia y la prescripción de la infracción. Dicha cuestión no es otra que aquella que trata de dilucidar si en aquel supuesto en que transcurrido el plazo para dictar y notificar al interesado la resolución expresa de un procedimiento sancionador, éste se debe archivar extinguiéndose la posibilidad de volver a iniciarlo o, por el contrario, y siempre que la infracción administrativa no hubiese prescrito, existe la posibilidad de iniciar y tramitar un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos. La conclusión a la que se llegue condiciona las posibilidades de actuación de la Administración.

Pues bien, considera esta Procuraduría que la posición adecuada a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico-administrativo es la segunda, es decir, aquélla que permite volver a iniciar las actuaciones dirigidas al ejercicio de la potestad punitiva administrativa, aún cuando se haya declarado la caducidad de un procedimiento sancionador previo por los mismos hechos, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción presuntamente cometida. Esta conclusión se apoya fundamentalmente en dos argumentos, uno teórico y otro que apela a la literalidad de la norma jurídica aplicable.

El argumento teórico es aquél que acude a la meridiana distinción entre el instituto de la caducidad de la instancia y la prescripción de la

infracción. En efecto, no cabe, a juicio de esta Procuraduría, porque altera el sentido de la legalidad vigente, establecer una equiparación sustancial entre la prescripción y el plazo fijado a la Administración para tramitar y resolver un expediente sancionador, y ello por cuanto la prescripción es un hecho jurídico oponible frente a quien pretende ejercer un derecho o acción (en este caso la Administración), mientras la institución de la caducidad se refiere a la perención del procedimiento concreto en el que se dilucidaba la existencia o no de la responsabilidad.

Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en algunas de sus Sentencias (entre otras, STS de 18 de junio de 1999 y STS de 29 de enero de 1994). En un pasaje de la segunda de las resoluciones judiciales citadas se señala expresamente la inocuidad de la caducidad respecto a la prescripción, ya que *“ambas instituciones juegan por separado, de modo que, si no ha transcurrido el plazo para que queden extinguidos los derechos que sirvieron de base a la petición deducida en el procedimiento caducado, su titular podrá incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento para hacer efectivo aquel derecho”*.

El argumento basado en la literalidad de la normativa aplicable se halla en el reenvío realizado por el actual art. 44.2 de la LRJPAC al art. 92, en su totalidad, del mismo texto legal, para determinar los efectos propios de la caducidad, puesto que el apartado tercero del art. 92 señala expresamente que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones de las que disponga la Administración, entre las que,

evidentemente cabe incluir aquella tendente a la persecución y reproche de las conductas que constituyan infracciones legalmente tipificadas.

Este argumento literal cobra mayor relevancia, aún si cabe, si consideramos que el envío a la totalidad del art. 92 en el momento de identificar los efectos de la declaración de caducidad de un procedimiento ha sido introducido por la reforma operada en la LRJPAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, puesto que el anterior art. 43.4 de la LRJPAC hacía referencia exclusivamente al archivo de las actuaciones.

En definitiva, los argumentos expuestos conducen a concluir que, si la infracción administrativa de que se trate aún no ha prescrito, la Administración, aún cuando se haya declarado la caducidad de un procedimiento sancionador tramitado con anterioridad por los mismos hechos, dispone plenamente de su poder sancionador, el cual podrá ser de nuevo utilizado, si bien con la carga de volver a realizar todos los actos que contribuyan a probar la comisión de la infracción en el marco de un nuevo procedimiento, y sin que el imputado pueda oponer hecho optativo alguno, pues prescripción no es igual a caducidad.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta institución se formuló resolución formal que se contraía en el presente caso a la obligación de utilizar las medidas previstas legalmente, en orden a proceder a una adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores iniciados por la Administración Regional.

Todo ello en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino, sobre todo, del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Con fecha 4 de julio de 2002, recibimos comunicación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora en la que se indicaba que se había decidido aceptar la resolución formulada.

En efecto, en el informe remitido se señalaba expresamente lo siguiente:

“Esta Delegación Territorial muestra su total acuerdo con la necesidad de proteger, ante todo, los derechos de los ciudadanos, e impedir, en la medida que esto sea posible, que los mencionados derechos sean conculcados por la actitud de unos pocos particulares que impiden el descanso de la mayoría.

Por ello pondremos todos los medios a nuestro alcance, para intentar aplicar la mayor diligencia en la tramitación de los expedientes sancionadores, con el fin de lograr que la reiteración de infracciones leves, suponga pasar a la calificación de graves, y con ello conseguir que los infractores se tomen en serio, respetar la seguridad de los ciudadanos y colaborar en el mantenimiento del orden público.

Acogemos, pues, su resolución de manera favorable y adoptaremos todas las medidas necesarias para que las indicaciones recibidas se lleven a cabo para el bien de todos y en aras de lograr un mejor y mayor respeto de los derechos constitucionales que se hayan vulnerado”.

A la vista de estos hechos, se procedió al cierre de la queja, si bien es cierto que, en el presente año los comparecientes han vuelto a acudir a la institución por los mismos hechos, habiéndose procedido a la apertura de un nuevo expediente.

1.1.1.3. Concentración de locales en determinadas zonas

Con frecuencia se denuncian en la institución las distorsiones que se generan en barrios con amplias zonas de ocio y diversión, en las que se han asentado las concentraciones juveniles nocturnas que provocan graves molestias a la población circundante. La elevada contaminación acústica existente en estas zonas urbanas tiene su origen en los efectos aditivos que provoca la saturación de establecimientos de ocio.

Tal es el caso del expediente **Q/2171/01**, en el que los reclamantes reprochaban la falta de diligencia del Ayuntamiento a la hora de defender los derechos e intereses legítimos de los vecinos residentes en el casco antiguo de Aranda de Duero frente a la acumulación de establecimientos de hostelería en esa zona.

Al no concretarse por los ciudadanos los establecimientos concretos que ocasionaban las molestias, les solicitamos ampliación de la queja presentada, a fin de poder solicitar información al ayuntamiento sobre las fuentes concretas de contaminación acústica.

Finalmente los interesados nos remiten un escrito en el que se denuncian 16 locales de ocio, ubicados todos ellos en la misma zona.

Admitida la queja a trámite esta institución solicitó al Ayuntamiento de Aranda de Duero copia de todas y cada una de las licencias de actividad otorgadas en su día, así como de los informes favorables de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos, las actas de comprobación de las 16 instalaciones, y finalmente las medidas correctoras ejecutadas en los locales el local en orden a evitar las molestias propias de este tipo de actividades.

De la documentación remitida por el ayuntamiento en respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución se desprendían los siguientes hechos:

La mayor parte de las licencias otorgadas por esa Administración eran para el funcionamiento de las actividades como bares, cafeterías o restaurantes.

Se constataba, así mismo, la desviación, y por tanto, incorrecta utilización derivada de la ambigüedad de normas de policía gubernativa y tributarias por parte de algunos establecimientos, tales como bares y

cafeterías clasificados como de Categoría Especial B) que, con sólo pagar más impuestos, se les permitía cambiar de régimen jurídico, asimilándoles, casi, a las Salas de Fiestas y a las Discotecas, contempladas en otro apartado del Nomenclátor del Reglamento General de Espectáculos, y a las que se les exigen y se les aplican unas medidas correctoras y de seguridad mucho más rigurosas.

En efecto, tan sólo en uno de los 16 expedientes se hacía alusión a la introducción de elementos electroacústicos en el local, y en ningún caso se establecían las medidas correctoras ejecutadas por los interesados a fin de proceder a la insonorización de los establecimientos.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, las actividades funcionaban con equipos de reproducción de sonido en su interior, produciendo numerosas molestias a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas en el ayuntamiento en este sentido.

Nos encontrábamos, por tanto, ante cambios sustanciales en los establecimientos denunciados, puesto que las licencias otorgadas en su día no se correspondían con las actividades que realmente se estaban desarrollando en los locales, por lo que resultaba necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir estos excesos no autorizados.

Cabría resaltar 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 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, la licencia contemplada en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, prolonga su vigencia mientras dure la actividad autorizada, haciendo surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público (la tranquilidad, salud y medio ambiente) de las vicisitudes 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

aquella sin la correspondiente comprobación de funcionamiento. De otra, la relación permanente creada con la Administración legítima 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.

No cabe, por tanto, un acto tácito de otorgamiento de licencia derivado de la simple pasividad o tolerancia municipal. 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.

Para el cumplimiento efectivo de las normas aplicables a este tipo de instalaciones es necesario, en efecto, la realización de comprobaciones periódicas en los establecimientos a fin de constatar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento aprobados en las licencias otorgadas.

No debemos olvidar, por otro lado, que el propio Decreto 3/1995, de 12 de enero, estableció un período de un año desde su entrada en vigor para que los titulares de las actividades legalmente autorizadas implementen las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.

Por cuanto antecede se efectuó la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de Aranda de Duero:

“Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar que los establecimientos referenciados en el presente escrito se ajustan a las condiciones establecidas en la normativa vigente, debiendo inspeccionarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta que muchos establecimientos que cuentan con licencia para su ejercicio como bar o cafeterías (es decir, sin elementos electroacústicos) vienen funcionando como disco bares, se trata de constatar que el ejercicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de la Administración.*
- Comprobar que los niveles de transmisión sonora de los locales se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, en donde se regulan no sólo los niveles de ruido en ambiente interior, sino también en ambiente exterior, aspecto éste que raramente se contempla en las actas de medición efectuadas.*
- Las comprobaciones deben efectuarse en el lugar en que el nivel sea más alto, y, si fuera preciso, en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas.*

- *Comprobar que los locales se ajustan a las prescripciones establecidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas.*
- *Constatar que la distancia existente entre las puertas de acceso de los establecimientos con otras actividades similares se ajusta a lo establecido en la Ley 3/1994, de 24 de marzo, en aquellos locales que cuentan con licencia de actividad posterior a la fecha de entrada en vigor de la referida norma”.*

Transcurrido un plazo prudencial, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de que manifestase su postura frente a la resolución formulada, no tuvimos respuesta alguna al respecto.

No obstante lo anterior, si tuvimos conocimiento, a través de los propios comparecientes y de los medios de comunicación social que, de facto, el Ayuntamiento de Aranda de Duero, procedió a la revisión de las licencias de actividad de los establecimientos objeto de la queja.

1.1.1.4. Actividades clandestinas

Se ha denunciado también en la institución el funcionamiento de este tipo de actividades sin las correspondiente licencias. Así en el expediente **Q/2018/01** se hacía alusión a las graves molestias ocasionadas

por el alto nivel acústico transmitido por una cafetería ubicada en la localidad burgalesa de Cerezo del Río Tirón.

Como consecuencia de estos hechos, los comparecientes pusieron una denuncia ante el ayuntamiento de la localidad. En respuesta a este escrito, la corporación Local les informa que no consta en esa Administración que el establecimiento de referencia cuente con las preceptivas licencias de actividad y apertura.

No obstante lo anterior, el ayuntamiento no adopta medida alguna al respecto, lo que lleva a los presentadores de la queja a denunciar estos hechos ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, Administración que también se inhibe del problema planteado.

Admitida la queja a trámite, esta institución solicitó información al Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón y Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos.

En respuesta a las cuestiones planteadas el ayuntamiento nos comunicó expresamente que el establecimiento no contaba con las autorizaciones pertinentes, por lo que desde esa Corporación se había requerido, tanto al propietario como al anterior arrendatario para que solicitasen licencia de actividad y apertura del local en cuestión, advirtiéndoles de una serie de medidas que debían adoptar en lo referente al nivel de ruido, hasta que se solucionase el problema de la licencia.

Posteriormente, de forma verbal, se había requerido al propietario en reiteradas ocasiones, instándole para que solicitase la licencia, manifestando el interesado que ya había encargado el estudio y la documentación pertinente para el caso.

Finalmente nos comunican que tras un corto periodo de tiempo en que el establecimiento había permanecido cerrado, con motivo del cambio de arrendatario, se le había requerido nuevamente por escrito (recibido por el interesado con fecha 28-01-2002), para que solicitase la preceptiva licencia, manifestando que ya había encargado el estudio de sonoridad y aislamiento del local, presentando el presupuesto de dicho estudio, en prueba de que lo que decía era cierto.

Trascurrido un tiempo prudencial nos dirigimos nuevamente al ayuntamiento para que nos informase si el titular de la actividad había procedido a regularizar su situación, indicando, en caso contrario, las medidas adoptadas por esa Corporación.

Por otro lado, y ante la falta de respuesta por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos, mediante escrito de fecha 7 de mayo de 2002, esta institución reiteró la solicitud de información efectuada en su día, solicitud que tuvimos que requerir nuevamente el 12 de junio de 2002.

Mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2002, la Delegación Territorial de Burgos nos informa sobre las actuaciones llevadas a cabo

desde la Sección de Protección Ambiental en relación con el asunto planteado, y que se concretaban en las siguientes:

La primera denuncia fue contestada mediante escrito dirigido a la Alcaldesa del Municipio recordándole que se trata de un tema de competencia municipal.

A dicho escrito el Ayuntamiento contestó comunicando a la Administración Regional que no existía constancia de la existencia de las Licencias de Actividad y Apertura, y que se requería a los propietarios para que legalizaran la situación e iniciaran los trámites correspondientes.

Con esta documentación, en fecha 22 de octubre de 2001, el Jefe de la Sección de Protección Ambiental se dirigió al Técnico Jurídico adscrito a esa Sección, con el fin de estudiar la iniciación de expediente sancionador.

Ante la contestación del citado Técnico de Régimen Jurídico, esa Administración se dirige nuevamente al Ayuntamiento solicitando la actualización de la información, sin que, hasta esa fecha (7 de agosto de 2002), hubieran recibido contestación.

Finalmente nos comunican que, en el momento en que reciban respuesta por parte de la Corporación, proseguirían con la actuación para incoar el correspondiente expediente sancionador en el caso de que procediese.

A la vista de este informe, esta institución se dirigió nuevamente al ayuntamiento a fin de que nos comunicasen si, de conformidad con el

último escrito recibido, el titular de la actividad había procedido a regularizar su situación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En respuesta a esta última solicitud, el ayuntamiento nos comunica, mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2002, lo siguiente:

“1.- El establecimiento sigue sin contar con la pertinente licencia de actividad y apertura en el día de la fecha, ya que el propietario, a pesar de que dice que ya ha iniciado los encargos oportunos, no ha presentado ningún documento ni solicitud en este ayuntamiento.

2.- El arrendatario del local ha cambiado, desconociendo si las molestias ocasionadas por ruido continúan en la actualidad.

3.- No obstante, y con el fin de que regularice la actividad, con fecha 16 de octubre de 2002, se le ha requerido nuevamente, tanto al propietario como al arrendatario, para que en el plazo de dos meses, presente la correspondiente solicitud, apercibiéndole de sanción en la forma que prescribe la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León”.

De los hechos expuestos cabría resaltar la absoluta pasividad de las distintas administraciones implicadas, a pesar del reiterado incumplimiento, por parte del titular de la actividad, de la normativa establecida legalmente para este tipo de establecimientos, con los consiguientes perjuicios que esta situación ha venido suponiendo para los vecinos colindantes.

A juicio de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, ante una situación como la descrita la Administración Regional debería haber hecho uso de las facultades previstas en el art. 22 de la Ley 511993, de 21 de octubre, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“1. Advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, el Alcalde requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad.

2. Si la Consejería de Medio Ambiente advirtiese deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, lo pondrá en conocimiento del Alcalde, para que proceda de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior. Sí en el plazo de un mes la Alcaldía no efectuase las actuaciones previstas en dicho apartado, éstas serán ordenadas directamente por la Consejería de Medio Ambiente, en los términos del número anterior”.

A mayor abundamiento, el 6 de noviembre de 2002, los presentadores de la queja aportaron a esta institución copia de un informe pericial de ruidos emitido por un Ingeniero Técnico Industrial, en el que claramente se refleja la veracidad de las molestias ocasionadas por el alto

nivel acústico que el ejercicio de la actividad objeto del presente expediente ocasionaba.

El dictamen establece expresamente que el ruido no solamente se produce por la música, sino que también proviene de las conversaciones de los clientes, siendo la causa primaria del problema, que el local no está debidamente adecuado constructivamente. Afirma el perito además que: “una vez concluida la comprobación, seguimos atentos a la evolución del control que pudiera llevar a cabo desde el propio local, ya que entendíamos que se pudiera disminuir el volumen de amplificación sonora, resultando ante nuestra sorpresa un mayor incremento de los niveles de ruido percibidos en la vivienda, con lo que se deduce que, en modo alguno se tuvo en cuenta nuestra inspección para moderar el volumen acústico”.

Las conclusiones del perito finalizan determinando que la transmisión sonora es molesta, que la actividad no se corresponde con una concesión administrativa adecuada, que la responsabilidad es tanto del titular de la empresa hostelera como del propio ayuntamiento, que debe velar por el cumplimiento de la normativa, determina que la vivienda de los comparecientes es inhabitable por las molestias percibidas y finalmente estableciendo que la construcción del local donde se está permitiendo el desarrollo de la actividad, incurre en una incorrecta edificabilidad al incumplir lo dispuesto en el RD Orden de 29 de septiembre de 1988.

Los comparecientes solicitaron otra medición que realizó un Arquitecto Técnico.

Su informe, al igual que el anterior, constata que se superan los límites de los niveles sonoros ampliamente, que no hay garantías suficientes para ejercer la actividad, y en definitiva que el local “no presenta opciones para tramitar la licencia de actividad”.

A la vista de todo lo anterior, esta institución estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquél, concretando su 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 (arts. 5 b) 8 y 22.1 RSCL y Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961), 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, expresamente señala 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 ausencia de las licencias oportunas habilita a las Autoridades competentes en la materia para adoptar "medidas de policía, de carácter general o particular en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27-8-1982, y entre tales medidas de alcance particular o singular se encuentra, sin duda, por un sentido lógico y por expresa disposición del art. 82.1 la del *“cierre de locales carentes de licencias o autorizaciones. Nos encontramos, en estos supuestos, no con una sanción, sino, con una medida de policía, cuya justificación en el expediente que nos ocupa resulta evidente”*.

En efecto, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar 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.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de una actividad clasificada en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, constituye una infracción muy grave.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente: “La sanción de las infracciones leves y graves

corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León”.

Por su parte el art. 34 de la referida norma preceptúa que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente cabría recordar que, ante la inactividad municipal, la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, habilita a la Consejería de Medio Ambiente para que intervenga directamente.

En virtud de todo lo expuesto, se formularon las siguientes resoluciones::

Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave contra el titular del establecimiento denominado Cafetería X, de la localidad burgalesa de Cerezo del Río Tirón, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 51/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la actividad de referencia de las licencias de actividad y de apertura.

Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad de referencia, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, esa Consejería proceda a la suspensión inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en los arts. 22.2 y 24 de la Ley 51/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón:

“Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad denominada Cafetería X de esa localidad, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, ese ayuntamiento proceda a la clausura inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en el art. 26 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

1.1.1.5. Fiestas populares

Otro motivo de queja frecuente son las molestias ocasionadas durante la celebración de las fiestas que tienen su epílogo en la celebración

de verbenas. La idea que preside la fiesta es que todo el mundo tiene que participar en ella, tenga o no tenga humor para hacerlo. Por principio, la fiesta tiene que ser ruidosa, y lo es desde que se inicia, con el lanzamiento de petardos, que se valoran más cuanto más ruidosos son. Las fiestas se celebran sin ningún control sobre el ruido y éste se justifica argumentando que se trata de una práctica tradicional. Una variante muy importante entre la fiesta tradicional y la actual es la incorporación de la megafonía. La gente tiene derecho a divertirse pero, también la obligación de respetar al que, por lo que fuere, no quiere participar.

Así en la queja **Q/704/02**, se exponían los graves perjuicios generados por las actuaciones musicales que se venían celebrando, con autorización del ayuntamiento, en una calle sita en la localidad zamorana de Benavente.

Tal y como se desprendía de la documentación aportada, las referidas molestias fueron puestas en conocimiento del ayuntamiento en reiteradas ocasiones, habiéndose llegado a constatar, a través de la Policía Local, la superación de 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.

Pues bien, a pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, no había sido efectuada actuación alguna al respecto, con

los consiguientes perjuicios que esta situación supuso para los vecinos afectados.

Tras solicitar el correspondiente informe, el Ayuntamiento nos comunica expresamente que en julio del año 2002, se presentó en esa Corporación, por parte de varios vecinos, un escrito de protesta por dichas actuaciones y proponían una serie de puntos a mejorar.

Se señala que uno de los propósitos de esa Alcaldía siempre ha sido y sigue siendo conseguir el bienestar de todos los ciudadanos, sin exclusiones. Por ello, y ante la protesta realizada por los vecinos, inmediatamente se dio traslado al Jefe de la Policía Local de la problemática existente, ordenándole el cumplimiento riguroso de la normativa que regula tanto la emisión de ruidos como el horario de cierre de establecimientos públicos así como las actuaciones musicales, entre otros.

Así, en cuanto la Alcaldía tuvo conocimiento de las referidas molestias, se adoptaron una serie de medidas para solventar la situación, tales como reforzar con un mayor número de agentes la zona indicada con el objetivo inmediato de conseguir la seguridad y tranquilidad de los vecinos de esta zona.

Se hace alusión, finalmente, a que excepcionalmente y en fechas puntuales se autorizará alguna actuación musical para ocasiones sucesivas, pero en estos casos se estudiarán a fondo las solicitudes que haya al

respecto, valorando todos los puntos de vista, siempre velando para que la convivencia de todos los ciudadanos sea lo más deseable posible.

A la vista de lo expuesto, se efectuaron las siguientes consideraciones:

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.

En efecto, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

Corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

Niveles máximos en decibelios en ambiente exterior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Zona de equipamiento sanitario	45	35
Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
Zona con actividades comerciales	65	55
Zonas industriales y de almacenes	70	55

Niveles máximos en decibelios en ambiente interior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

Estos límites son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

La evitación de la realización de actividades molestas, y concretamente de aquellas que suponen, por exposición a ruidos excesivos, una lesión de la tranquilidad de los vecinos, no puede considerarse una cuestión superficial o poco importante en el tratamiento jurídico-administrativo de las actividades hoy habitualmente denominadas genéricamente como clasificadas. Para poner de relieve la trascendencia del bien jurídico cuya protección está en juego, basta con recordar la importancia que la jurisprudencia constitucional y europea de derechos humanos atribuyen a las actividades de esta naturaleza.

La sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001 ha subrayado que los derechos a la intimidad personal y familiar han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad y que es imprescindible asegurar su protección también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. El Tribunal Constitucional sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reflejada en las sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia.

Destaca aquella sentencia constitucional que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad 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, en las que se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas.

Concluye la citada sentencia «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» (fundamento jurídico 6º).

De acuerdo con los principios en que se inspira esta jurisprudencia, la actividad jurídico-administrativa de protección de los ciudadanos frente a los ruidos ambientales adquiere una indudable relevancia en consideración a los bienes que el poder público está llamado a proteger.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta institución, se formuló resolución formal al Ayuntamiento de Benavente, que se contraía en el presente caso a la obligación de exigir el estricto cumplimiento de la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Esta resolución fue expresamente aceptada por el ayuntamiento.

1.1.1.6. Inexistencia de un control permanente de las actividades

En muchas ocasiones los ciudadanos acuden a esta institución denunciando la falta de un seguimiento y control de estas actividades con posterioridad al otorgamiento de las correspondientes licencias.

En efecto se constata desde esta institución la necesidad de establecer un control periódico en este tipo de establecimientos, a fin de comprobar que el funcionamiento de los mismos se ajusta a las prescripciones establecidas en las licencias otorgadas, debiendo hacerse especial hincapié en las condiciones de insonorización de los locales.

Cabría resaltar al respecto el expediente **Q/1585/02**, en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por una discoteca ubicada en la localidad burgalesa de Aranda de Duero. Se alegaba, en este sentido, la inexistencia en el local de las medidas de insonorización necesarias en el ejercicio de este tipo de actividades.

Estos hechos se habían puesto en conocimiento de la Corporación Municipal en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no se habían adoptado las medidas oportunas al efecto.

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 remitió a la institución copia del expediente relativo a la actividad objeto de la queja. De la documentación remitida se desprendía que la actividad contaba con las preceptivas licencias para su ejercicio.

En efecto, mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 25 de junio de 1971, se había otorgado licencia de apertura para el ejercicio de la actividad de Sala de Fiestas en el local objeto del presente expediente, licencia que fue traspasada en 1975.

No constaba nueva documentación hasta el año 1987, en que se solicita nuevamente ante esa Corporación licencia municipal de apertura para la instalación de una Discoteca en el local de referencia.

El proyecto presentado es informado favorablemente por la Comisión Provincial de Saneamiento, en sesión celebrada el día 12 de junio de 1.987, condicionándose el mismo a que la intensidad sonora transmitida a las viviendas colindantes no supere los límites establecidos por las Ordenanzas Municipales y, en todo caso 30 dBA como máximo.

Con posterioridad, la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el día 23 de julio de 1.987, concedió al interesado licencia municipal de obra para la insonorización del local.

Una vez ejecutadas las obras, los Servicios Técnicos Municipales, en fecha 16 de diciembre de 1.987, informan lo siguiente:

“Realizada la oportuna visita de inspección y efectuada la oportuna medición, se ha podido comprobar que la transmisión de ruidos no supera los 30 dB(A) autorizados, por lo que procede su utilización una vez subsanado el extremo apuntado de exceso de transmisión de ruidos.”

A la vista de lo expuesto, esa Alcaldía acordó mediante Decreto de fecha 11 de enero de 1988, conceder al interesado licencia de apertura y funcionamiento.

Finalmente cabría resaltar que en el año 1994 se otorgó a la empresa titular de la actividad licencia para realizar obras de reforma en el local.

No obstante lo anterior, en el informe remitido por el ayuntamiento no se hacía referencia alguna a las actuales condiciones de insonorización de la actividad, ni tampoco a posteriores revisiones efectuadas por parte del personal técnico de esa Administración, a pesar de las reclamaciones que, en este sentido, habían sido presentadas por parte de los vecinos colindantes.

A la vista de lo expuesto recordamos al ayuntamiento que las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, puesto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo, y de esto modo se crea una permanente relación con la Administración, que dispone, en todo momento, de las facultades precisas para exigir que las actividades se ajusten a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la correspondiente licencia.

En efecto, la Administración no sólo puede, sino que debe acordar el establecimiento de nuevas medidas correctoras y la revisión de las ya impuestas cuando las ejecutadas inicialmente se releven insuficientes.

En este sentido, el art. 11 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

“La licencia de actividad podrá ser revisada en base a la legislación en materia de medio ambiente vigente en cada

momento, debiendo adaptarse a las innovaciones derivadas del progreso científico y técnico”.

En virtud de todo lo expuesto se efectuó la siguiente resolución:

“Teniendo en cuenta que, según documentación aportada por la Corporación, no había sido efectuada visita de inspección alguna en el establecimiento objeto del presente expediente desde el año 1994, a pesar de las molestias denunciadas por los vecinos colindantes, personal técnico de esa Administración debería constatar que el ejercicio de la actividad se ajustaba, en el momento actual, 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 requerir, en su caso, a la empresa titular de la actividad, la ejecución de nuevas medidas correctoras”.

1.1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones

Dentro de este apartado cabría destacar la queja **Q/462/01**, en la que se denunciaban los perjuicios ocasionados por una escuela de baile ubicada en el municipio de Salamanca, perjuicios que, según manifestaciones del compareciente, estaban generados como consecuencia de la insuficiente insonorización del local.

Admitida la queja a trámite se solicitó al ayuntamiento la siguiente documentación:

- Copia del estudio acústico presentado en su día por el titular del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

- Copia de la licencia de actividad otorgada por esa Administración.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, en la que se certifique la efectividad de las medidas correctoras ejecutadas en el local, en orden a evitar las molestias propias de este tipo de actividades.

- Copia de la licencia de apertura.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución el Ayuntamiento de Salamanca nos remite únicamente una copia de un informe elaborado por un técnico particular, en el que expresamente se recogía lo siguiente:

“Se ha realizado la medición de aislamiento acústico en la vivienda colindante con la actividad denunciada con el equipo siguiente:

- Sonómetro de precisión marca BRUEL & KJAER, modelo 2235.*

- Juego de filtros de octava modelo 2624.*

- Calibrador de nivel sonoro modelo 4230.*

- Emisor de ruido: Generador de Ruido Rosa.

Obteniéndose los resultados siguientes:

	125Hz	250Hz	500Hz	1KHz	2KHz	4KHz	DB(A)
GENERADO L1	82	84	88	91	90	93	97,11
TRANSMITIDO L2	18	13	9	10	9	11	17,67
AMBIENTAL A	11	7	6	6	5	7	13,25
L2-A	7	6	3	4	4	4	
L2 CORREGIDO	17,1	11,8	6,2	7,9	6,9	8,9	
AI SLAM IENTO – L1- L2 CORREGIDO	64,9	72,2	81,8	83,1	83,1	84,1	
ESPECTRO CONTINUO (RUIDO ROSA)	100	100	100	100	100	100	
VALOR PONDERADO	-16,1	-8,6	-3,2	0	1,2	1	
ESPECTRO PONDERADO	83,9	91,4	96,8	100	101,2	101	106,23
ROSA PONDERADO – (L1-L2)	19	19,2	15	16,9	18,1	16,9	24,43
AI SLAM IENTO ACÚSTICO BRUTO GLOBAL							81,8

Insonorización.

El cumplimiento de la ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones obliga a la insonorización completa de las salas de baile de forma que se obtenga una absorción acústica para los ruidos aéreos y de impacto de 30 dB en el intervalo de frecuencias comprendidas entre 50 y 4.000 Hz.

En nuestro caso la emisión de ruido se produce por los aparatos musicales y fundamentalmente por el efecto del impacto de los bailarines sobre el solado. La Norma exige que el nivel sonoro transmitido a viviendas o locales colindantes no exceda del valor de 30 dBA.

A tal efecto se propone la instalación de los siguientes elementos de insonorización:

En Suelo:

- Una vez retirado el solado de terrazo y mortero de agarre, es decir sobre la capa de compresión del forjado se colocarán los siguientes elementos:

- Rastreles a base de tacos de caucho de 20 mm de alta densidad (150Kg/m^3).

- Entre calles se dispondrá una manta de lana de roca de 40 mm.

- Panel aglomerado de 19 mm.

- Placa solera de 13 mm.

- Fieltro PKB de 2,5 mm.

- Lámina asfáltica de 3 Kg/m^2 .

- Losa de hormigón de 100 mm.

Todos estos elementos se colocarán de forma separada a los cerramientos perimetrales existentes.

En Cerramientos Perimetrales:

Delimitando el perímetro de las salas respecto a otros locales excepto pared separadora de Salas 1 y 2 se colocarán los siguientes elementos:

- Entramado de perfilería galvanizada.*
- Lana de roca de 40 mm entre perfiles.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mma.*
- Entramado de perfilería galvanizada.*
- Lana de roca de 40 mm entre perfiles.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mm.*
- En Cerramiento de separación entre Sala 1 y 2.*

Se dispondrán de forma simétrica de interior a exterior los siguientes elementos:

- Doble placa fonoaislante de 13 mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de 13 mm.*

- *Perfileria de acero galvanizado.*
- *Lana de Roca de 40 mm.*
- *Placa fonoaislante de 15 mma.*

En Techo:

Se dispondrán de forma suspendida y sin contacto con cerramientos perimetrales los siguientes elementos por duplicado dejando una distancia de 100 mm entre capas:

- *Perfileria galvanizada colgada de forjado con varilla y taco de caucho.*
- *Lana de Roca de 400 mm.*
- *Placa fonoaislante de 13 mm.*
- *Lámina acústica LA-5.*
- *Placa fonoaislante de 13 mm.*

Como elemento de acabado y por debajo de la instalación de renovación de aire, a una altura de 2,70 m se colocará un techo fonoaislante tipo Rocfon con perfilería semivista”.

No constaba, sin embargo, entre la documentación remitida a esta institución el informe al que hace referencia el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“El ayuntamiento, una vez solicitada licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas

se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas.”

En este sentido, y a fin de poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, solicitamos al ayuntamiento copia del informe que, a tal efecto, hubiera sido efectuado por parte de los Servicios Técnicos Municipales.

En respuesta a esta última solicitud de información la Administración Local nos comunica expresamente lo siguiente:

“En el expediente instado con fecha 7 de julio de 1999, solicitando licencia de apertura para el establecimiento destinado a academia de baile en la C/ X de esta ciudad, no se procedió a levantar Acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustaban al proyecto aprobado y/o a las medidas correctoras impuestas, solicitándose únicamente la presentación de certificado técnico acreditativo del nivel acústico alcanzado en el establecimiento, extremo que se verificó con la presentación del certificado emitido por el Arquitecto D. X, visado con fecha 3 de noviembre de 1999, por el Colegio Oficial de Arquitectos de León, Delegación de Salamanca, que fue informado favorablemente por el Sr. Jefe de la Sección de Calidad Ambiental con fecha 17 de febrero de 2000, proponiendo acceder a la concesión de la licencia solicitada”.

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular las consideraciones que siguen.

Primera.- Como punto de partida debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“El ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas”.

En el mismo sentido, el art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (en lo sucesivo RAMINP), 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”*.

Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos

de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en el art. 17 de la Ley 5/1993, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores, reguladas en el Capítulo V de la Ley, que pueden conducir a la retirada temporal de la licencia, o a la definitiva.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede suplirse, en ningún caso, por informes de particulares, y menos aún por un informe favorable del técnico que ha elaborado el proyecto, tal y como ha ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.

“Y es que la finalidad del acta de comprobación 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 este respecto, no puede articularse con éxito que el autor del proyecto sea el mismo técnico que gire visita de inspección en la actividad, de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre. En efecto, el hecho de que una parte interesada en el expediente se erija como juez y parte del mismo constituye, cuando menos, una práctica viciosa del procedimiento, contraria al principio de objetividad recogido

expresamente en el art. 103 de nuestra Constitución, así como en el 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A mayor abundamiento, el informe favorable elaborado por el Jefe de la Sección de Calidad Ambiental, de fecha 17 de febrero de 2000, lo único que constata es la inexistencia de deficiencias en la documentación presentada por la interesada, pero no la suficiencia de las medidas correctoras ejecutadas finalmente en el local, 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 8 de octubre de 1988 y 30 de marzo de 1989), el art. 34 del Reglamento prohíbe 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), es decir ante una solicitud de licencia para actividad sujeta a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se expedirán dos documentos, uno, la licencia de actividad, y otro, la licencia de apertura y funcionamiento, siendo ésta la que se prohíbe conceder 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 de actividad, 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.

Por cuanto antecede, se efectuó la siguiente resolución:

“Que, 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 Administración inicie expediente de revisión de oficio de la licencia de apertura concedida a fin de retrotraer el expediente al momento de efectuarse la visita de comprobación establecida legalmente”.

Transcurrido un plazo de varios meses, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no hemos recibido respuesta a nuestra resolución.

Resaltamos así mismo el expediente **Q/302/02**, en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por una churrería ubicada también en el municipio de Salamanca, molestias que venían generadas como consecuencia de los siguientes hechos:

a- Deficiencias en el sistema de extracción de humos.

b- Inexistencia de insonorización alguna en el local de referencia.

c- Horario de apertura al público (06:30 a.m.).

d- Ruidos producidos por la amasadora de harina, así como por la persiana metálica de la puerta.

e- Fuertes golpes realizados por el dueño sobre el cajón de la cafetera.

f- Voces y escándalos que se originan a las 07:00 de la mañana, sobre todo los fines de semana y días festivos.

Estos hechos se habían puesto en conocimiento de la Administración local en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, no se habían efectuado las actuaciones oportunas.

Tras solicitar el correspondiente informe del Ayuntamiento de Salamanca, éste nos comunica expresamente que en los archivos de la Sección de Policía y Actividades Clasificadas de esa Corporación no consta concesión de licencia alguna para el establecimiento referenciado, por lo que se habían dado las instrucciones oportunas a la Policía Local a fin de identificar al titular del mismo y poder así requerirle con objeto de que regularizase su situación a la mayor brevedad posible.

A juicio de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, la anterior medida en modo alguno subsanaba las graves molestias que el ejercicio de la actividad de referencia estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

A la vista de lo expuesto, y ante la constatación del ejercicio de la actividad objeto de la presente queja sin las correspondientes licencias, esta institución estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, están condicionadas en su ejercicio a la obtención previa de las correspondientes licencias, que garantizan la existencia de un control previo por parte de la Administración, en el que se examina y comprueba la legalidad de los proyectos presentados a fin de evitar las incomodidades propias de estas actividades.

Por otro lado, la ausencia de las licencias oportunas habilita a las Autoridades competentes en la materia para adoptar medidas de policía, de carácter general o particular en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, y entre tales medidas de alcance particular o singular se encuentra, sin duda, por un sentido lógico y por expresa disposición del art. 82.1 la del cierre de locales carentes de licencias o autorizaciones. Nos encontramos, en estos supuestos, no con una sanción, sino, con una medida de policía, cuya justificación en el expediente que nos ocupa resulta evidente.

En efecto, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar 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.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, constituye una infracción muy grave.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente:

“La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León”.

Por su parte el art. 34 de la referida norma preceptúa que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente cabría recordar que, ante la inactividad municipal, la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, habilita a la Consejería de Medio Ambiente para que intervenga directamente.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave contra el titular de la actividad comercial de churrería objeto de la presente queja, 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 actividad de referencia de las licencias de actividad y de apertura.

Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad de referencia esa Consejería proceda a la suspensión inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en los arts. 22.2 y 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

Ayuntamiento de Salamanca:

“Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad comercial de churrería objeto de la presente queja, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, ese ayuntamiento proceda a la clausura inmediata del establecimiento,

en aplicación de lo establecido en el art. 26 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las distintas Administraciones implicadas.

En la **Q/1990/02** se hacía alusión al expediente que se estaba tramitando en el Ayuntamiento de Benavente en relación con la instalación de un velatorio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal copia del expediente tramitado. Analizado el mismo, se pudo comprobar que las actuaciones desarrolladas hasta el día de la presentación de la queja debían ser consideradas como de trámite.

Por otra parte, la sociedad mercantil promotora de la instalación de dicho velatorio, presentó un escrito en esta institución a través del que se comprobó que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Benavente había acordado suspender la tramitación del expediente en cuestión hasta que se resolviera la queja presentada ante esta Procuraduría.

Así las cosas, antes de entrar en el fondo del asunto, estimé oportuno hacer las siguientes consideraciones:

1. Tal y como recoge expresamente 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, en su art. 12, la presentación de una queja no suspende la ejecución de los actos administrativos, ni las resoluciones relativas al contenido de la misma y que, igualmente, no interrumpe los plazos que la legislación establece para interponer los recursos y ejercer las acciones procedentes en vía administrativa. Por lo tanto, en ningún caso, el Ayuntamiento de Benavente podría suspender la tramitación de un expediente con el argumento de que se estaba a la espera de la resolución de una queja presentada ante esta institución.

2. 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, he estimado oportuno supervisar las mencionadas actuaciones

aún sabiendo que todavía no se ha producido un acto de naturaleza resolutoria.

Pues bien, a la vista de lo informado por el ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, consideré que nos encontrábamos ante uno de los supuestos descritos, por lo que siguiendo un criterio de oportunidad, estimé oportuno supervisar la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Benavente en relación con la instalación del mencionado velatorio a pesar de que las actuaciones desarrolladas hasta el día de la presentación de la queja tenían el carácter de trámite.

Sentado lo anterior, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Benavente abordando para ello, en primer lugar, lo que dispone la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas (en adelante LAC) respecto al procedimiento y emisión de informes en relación con la concesión de la licencia de actividad.

A este respecto, a partir de lo dispuesto en 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) se concluyó que la misma 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 uso pretendido no está autorizado en el instrumento de planeamiento correspondiente debe procederse, sin más trámite, a la denegación de la licencia de actividad solicitada.

La segunda de las cuestiones que se trató estaba directamente relacionada con lo expuesto anteriormente. Así, respecto al caso que nos ocupaba, el Tribunal Supremo en jurisprudencia totalmente consolidada ha sentado que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente la instalación de un depósito sanitario (utiliza este término porque es el utilizado por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, englobando a toda empresa funeraria), dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial

Tres son las sentencias que trajimos a colación por su claridad: SSTs de 28.10.1988, 13.12.1990 y 12.12.2000.

Pese a lo expuesto, esta Procuraduría no podía olvidar, tal y como había puesto de manifiesto la empresa mercantil promotora de la instalación del velatorio objeto de queja, que algún Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Badajoz en Sentencia de 13 de octubre de 2002) ha matizado esta doctrina del Tribunal Supremo 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 podíamos olvidar que esta interpretación “matizada” no ha sido compartida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos.

Así, el Tribunal Superior de Justicia 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 en la Calle Huertas de la citada localidad.

Se indicaba a continuación que la importancia de este pronunciamiento radicaba 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 Tribunal Supremo, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta Ley, obligatoriamente, tenemos que acudir a los pronunciamientos de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia.

Llegados a este punto, procedimos a conectar lo expuesto con el tema que nos ocupaba. De la documentación obrante en esta Procuraduría se desprendía lo siguiente:

- Una sociedad mercantil había promovido la instalación de un “velatorio” en un local de la planta baja de un inmueble.

- La normativa urbanística sobre usos a la que está sujeto el citado inmueble aparecía reflejada en el Capítulo 19 y en el Título II de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Benavente.

- Aunque el sub-apartado 4.1.12 del apartado 4.1 (Usos permitidos) del punto 4º (Condiciones de uso) del art. 19.4. (Ordenanza 2. Residencial en Manzana Cerrada) del Capítulo 19 permitía el “uso industrial”, el sub-apartado 3. del apartado 2º del art. 12.13 (Industria) del Capítulo 12 (Regulación de usos según funciones) del Título II (Regulación de usos) definía como actividades molestas incompatibles con la vivienda: “aquellas que presentan cierto grado de incomodidad que no permite su localización en edificios de vivienda, ...”

- La actividad de una “sala de velatorios”, presenta cierto grado de incomodidad incompatible con las viviendas, según jurisprudencia consolidada. (a modo de ejemplo STS de 12.12.2000).

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que en el expediente que se está tramitando en ese Ayuntamiento en relación con la instalación de un “velatorio se tenga en cuenta que es un uso urbanístico no permitido, a tenor de lo dispuesto en el sub-apartado 3. del apartado 2º del art. 12.13 (Industria) del

Capítulo 12 (Regulación de usos según funciones) del Título II (Regulación de usos) de las Normas Subsidiarias de Benavente”.

1.1.3. Explotaciones ganaderas

En diversos expedientes de queja tuvimos ocasión de tratar 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, de conformidad con la Ley General de Sanidad de 25 de Abril de 1986, (art. 42.3.c.), corresponde a los ayuntamientos, entre otras, las funciones de control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, a cuyos efectos deberían recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos (art. 42.4).

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 vienen 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 resultan ilegalizables en el momento actual. En estos supuestos, los Alcaldes 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.

1.1.3.1. Actividades que carecen de las correspondientes licencias

Cabría resaltar, en este sentido, la queja **Q/1984/01** en la que se denunciaba la existencia de una explotación de ganado ovino en pleno casco urbano de la localidad vallisoletana de La Cistérniga, explotación que se encontraba ubicada junto a un Centro Residencial, y que, según manifestaciones de los comparecientes, carecía de las licencias oportunas, perturbando con sus malos olores y suciedad a vecinos de la urbanización.

En respuesta a las cuestiones planteadas por esta institución, el ayuntamiento nos comunica expresamente que la explotación de referencia

se encontraba en funcionamiento desde hacía más de 25 años, si bien carecía de la preceptiva licencia municipal de actividad, por lo que esa Administración había requerido a su titular para que, en el plazo máximo de un año, procediera a su traslado.

Nos informaban, por otro lado, que el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) aplicable en la actualidad a este municipio determinaba que *“no se permitirán nuevas instalaciones o establos de ganado ovino... dentro del casco urbano. Las existentes con anterioridad ...deberán prever su traslado, o desaparición, dado que se trata de un uso no conforme con la reglamentación de usos de este Plan General”*; asimismo, se dice que la palabra “prever” no condiciona ni sujeta un nuevo plazo por lo que las existentes pueden continuar, aunque en la adaptación del PGOU a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Castilla y León se les va a dar un plazo de un año para su traslado fuera del casco urbano.

Sin embargo, desde esta institución, no se estaba de acuerdo con la interpretación de la norma aplicable efectuada por el ayuntamiento, ya que ésta puede ser aplicable a las explotaciones ganaderas que se encuentren en el casco urbano de la localidad y tengan licencia en vigor, pero no cabía aplicarla a aquellas que no tuvieran las licencias preceptivas, y que por lo tanto son clandestinas según afirma reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así, ya en 1961, con el RAMINP se dio un plazo amplio para que los titulares de las actividades clasificadas y, entre éstas y los de las

explotaciones porcinas, regularizaran las mismas aplicándose entonces la Disposición Transitoria 2ª, apartado 3, que determinaba que *“Las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el nuevo plazo fijado, serán consideradas clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición”*; esta explotación ovina pudo legalizarse en su momento, pero, al no haberse efectuado esta legalización, se considera clandestina y, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable, ilegalizable en su ubicación actual.

Además, como circunstancia agravante, cabía citar que el titular de la explotación había hecho caso omiso a los requerimientos que se habían efectuado desde el Ayuntamiento, según constaba en el informe remitido a esta institución.

Lo que sí podía hacer el titular de la explotación era trasladar esta actividad a suelo apto para tal fin, acogiendo a una serie de líneas de ayudas para la regularización de la explotación ovina, entre las que cabe citar las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias.

Estas ayudas se establecen por la Orden de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio; y con ellas pretende mejorar y modernizar la estructura de las explotaciones agrarias, entre las que hay que incluir las explotaciones porcinas.

Dentro de éstas, se establecen distintas líneas de ayuda, entre las que hay que mencionar fundamentalmente la línea B, destinada a financiar las inversiones de los planes de mejora en las explotaciones agrarias; el art. 8 de esta Orden incluye entre los planes de mejora “las inversiones por traslado de edificios e instalaciones ganaderas fuera de los núcleos urbanos del municipio por razones higiénico-sanitarias de interés público, de acuerdo con la normativa vigente para este tipo de instalaciones. La justificación de las circunstancias reseñadas se acreditará, por el titular de la explotación, mediante informe favorable del órgano municipal competente indicando que se trata de traslado por razones higiénico-sanitarias de interés público”.

Las ayudas se financian por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, complementando esa cantidad la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y la cuantía puede ser de hasta un 50% en las zonas desfavorecidas establecidas en el Reglamento CEE y de un 40% en el resto.

Así, se establece como condición en el art. 2.5 del Anexo I de esta Orden:

“Las inversiones deberán posibilitar que, después de efectuada la correspondiente transformación, éstos cumplan las siguientes condiciones:

Están suficientemente alejadas de establecimientos insalubres, así como de otras posibles fuentes de comunicación.

- Dispongan de agua corriente en cantidad suficiente.
- Cuenten con dispositivo adecuado para la evacuación y empleo de estiércol.
- Tengan revestimiento de techos, paredes y suelo de material idóneo para realizar eficazmente la limpieza y desinfección.
- Dispongan de capacidad, iluminación y ventilación adecuada a las exigencias del número de animales que hayan de albergar”.

En lo que se refiere al procedimiento sancionador aplicable al caso, se debía acudir a lo prescrito en el Capítulo VI de la Ley 5/1993. En su art. 28, se considera como infracción muy grave el ejercicio de una actividad clasificada en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, tal y como sucedía en el presente caso. La competencia sancionadora corresponde a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el art. 32.1 de esta Ley pudiendo corresponderle una multa de hasta 300.506,5 € y suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño.

En efecto, la explotación ovina seguía en funcionamiento a pesar de que en el año 2001, se debía haber incoado procedimiento sancionador por estos hechos, puesto que en el informe de 5 de abril de 2001, del Ayuntamiento de La Cistérniga se hacía referencia a que *“no consta registrada la actividad de explotación ganadera de ovino”*; además por oficio de 24 de octubre de 2001, se comunica al Servicio Territorial que se

ha requerido al “*posible titular de la explotación para que regularice su situación*”. Por lo tanto, en ese momento ya debía haberse incoado expediente sancionador contra el titular de la explotación de ganado ovino por infracción al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 citada habiéndose producido un incumplimiento por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid. Debemos igualmente recordar que el órgano competente para incoar expediente sancionador en materia de actividades clasificadas es, en este caso, el Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de acuerdo con el art. 4.3 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.

Por último, desde esta Procuraduría se recordó que son los municipios quienes ejercen la competencia en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas., y que, por lo tanto, son los competentes en la elección del modelo urbanístico (con un uso predominantemente residencial o ganadero) que desean en su localidad, debiendo ser coherentes con esa toma de decisión; asimismo, por parte de los poderes públicos en sus actuaciones debe respetarse y amparar el derecho a la salud (art. 43) y a la protección del medio ambiente (art. 45) para un mayor bienestar y comodidad en la convivencia de la localidad.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de La Cistérniga:

“Que, por parte de esa Administración se cumpla la legalidad vigente y lo dispuesto especialmente en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y la normativa urbanística aplicable en el municipio de La Cistérniga, en relación con la explotación de ganado ovino objeto de la presente queja, al carecer de las licencias municipales precisas y, por tanto, se proceda a su clausura en la ubicación actual que tiene.

Que, ante la clausura de la explotación ovina, se colabore por parte de este 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 de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) 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 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 de las licencias municipales de actividad y de apertura”.

Esta resoluciones fueron aceptadas en parte, y así, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, el 4 de noviembre de 2002, inició expediente sancionador contra el titular de la actividad por presunta infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Por su interés cabe resaltar, así mismo, la queja **Q/67/02**, en la que se denunciaba el estado de insalubridad existente en el casco urbano de la localidad de Turra de Alba perteneciente al Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba en la provincia de Salamanca como consecuencia de la existencia de varias granjas porcinas presuntamente sin licencia municipal. Según las manifestaciones contenidas en la queja, existían dos cloacas que desaguaban purines y aguas residuales procedentes del ganado porcino a dos calles diferentes.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba y del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca se desprendían los siguientes hechos:

“Existían varias explotaciones porcinas dedicadas a la producción y almacenamiento de lechones y ninguna de ellas contaba con las preceptivas licencias municipales de actividad y de apertura. Además, dos de estas explotaciones estaban vertiendo sus residuos

a la red general de abastecimiento del pueblo, y la otra a una balsa que cuando rebosaba iba a parar a un arroyo público”.

Asimismo, en el informe del Jefe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, expresamente se reconoce que por el número de animales que tienen las explotaciones deberían de pasar el trámite de actividades clasificadas, no obstante lo cual se advierte que dada su ubicación dentro del casco urbano de Turra de Alba son ilegales e ilegalizables.

Por todo ello, quedaba claro que se estaba incurriendo en una infracción tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 como muy grave.

De acuerdo con el art. 20 de esta Ley, la inspección de dichas explotaciones ganaderas debería haberla llevado a cabo el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas, en este caso, el Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba, actividad inspectora que se llevó a cabo, puesto que en efecto se comprobaron las instalaciones, pero se incumplió lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993 que dice literalmente: “Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o de apertura, efectuará las siguientes actuaciones:

”a). Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b). Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.”

Por tanto, del tenor literal del precepto, se desprende que el ayuntamiento debería haber clausurado estas instalaciones auxiliado por los técnicos de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca que la calificaban como ilegal e ilegalizable, máxime cuando ha mediado denuncia de vecinos de la localidad de Turra de Alba que sufren las molestias del ejercicio sin licencia de estas explotaciones ganaderas.

Ante el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de esta obligación legal, se había incoado, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sendos expedientes sancionadores por los hechos denunciados.

A la vista de lo expuesto se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba:

“Que se proceda a la clausura de las explotaciones ganaderas ubicadas en el interior de la localidad de Turra de Alba de acuerdo con el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de actividades clasificadas”.

Consejería de Medio Ambiente:

“1.- Que finalicen los expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca

por el ejercicio de una actividad clasificada sin licencia en la localidad de Turra de Alba y recaiga como sanción lo ya establecido en la propuesta de resolución del expediente por infracción muy grave al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas.

2.- Que al tratarse de actividades ilegalizables, de acuerdo con el informe de 22 de marzo de 2002, del Jefe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, se proceda, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, a la clausura subsidiaria de las explotaciones si la misma no fuera llevada a efecto por parte de la Administración Local”.

Con fecha 12 de septiembre de 2002, recibimos comunicación de la Consejería de Medio Ambiente, en la que se indica la aceptación de la resolución formulada, aceptación que se efectuaba en los siguientes términos:

“Primero.- Expedientes sancionadores números 30 y 31-PA-AC-SA-/01.

Mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, de fecha 20 de mayo de 2002, se resolvió el procedimiento sancionador núm. 30-PA-AC-SA-/01 imponiéndose una sanción de 601 euros y la suspensión de la actividad en tanto no se obtengan las preceptivas licencias de

actividad y apertura. Contra esta resolución, el interesado ha interpuesto recurso de alzada.

Mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, de fecha 20 de mayo de 2002, se resolvió el procedimiento sancionador núm. 31-PA-AC-SA-/01 imponiéndose una sanción de 601 euros y la suspensión de la actividad en tanto no se obtengan las preceptivas licencias de actividad y apertura. Contra esta resolución, la interesada ha interpuesto recurso de alzada.

Segundo.- Clausura de las explotaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993 de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, corresponde a la Sra. Alcaldesa de Pedrosillo de Alba proceder a la regularización o clausura de las actividades clasificadas que funcionen sin licencia de actividad o apertura en su término municipal.

La Consejería de Medio Ambiente, no puede proceder a su clausura ya que las resoluciones de los expedientes sancionadores núm. 30 y 31-PA-AC-SA-/01 han sido recurridas y no son ejecutivas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 138.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo expuesto, valorando las indicaciones sugeridas, esta Consejería acepta el contenido de la resolución formal recaída en el procedimiento excepto lo relativo a la clausura de las actividades en ejecución de los expedientes sancionadores”.

Con respecto al Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba, transcurrido un plazo de casi cinco meses, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no hemos recibido respuesta a nuestra resolución.

La inexistencia de licencias en este tipo de actividades se constató así mismo en la queja **Q/900/02**, presentada como consecuencia del estado de insalubridad existente en el casco urbano de la localidad de San Pedro de las Dueñas, perteneciente al Ayuntamiento de Sahagún, en la provincia de León, como consecuencia de la acumulación de estiércol proveniente de una explotación ganadera, explotación que, según manifestaciones de los comparecientes, no disponía ni de licencia ni de fosa séptica. Esta acumulación de estiércol, según el contenido de la queja, provocaba malos olores y un desprendimiento de ácaros, que había causado ataques de asma a un vecino de la localidad.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Sahagún, Consejería de Sanidad y Bienestar Social y Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León

En los informes emitidos se reconocía que la explotación ganadera carecía de las preceptivas licencias municipales. Así se manifiesta por el

Ayuntamiento de Sahagún, que también afirmaba que la actividad llevaba en funcionamiento más de 25 años en San Pedro de las Dueñas, localidad de menos de 200 habitantes, dedicada tradicionalmente a la actividad agropecuaria.

En el Acta levantada con ocasión de la inspección efectuada el 4 de diciembre de 2000, por los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de la Zona Básica de Salud de Sahagún se señalaba expresamente lo siguiente:

“Hay mucho acumulo de abono, tanto en montones como formando parte del suelo. Además, y como consecuencia de esta época lluviosa, hay charcos de agua mezclada con orín y deyecciones lo que hace que el conjunto sea aún más repugnante”.

Igualmente, en el Acta de inspección de 1 de febrero de 2001, de los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad Veterinaria de Sahagún, se señalaba que *“en el patio de su propiedad, hay un montón de estiércol”*. Por lo tanto, queda ratificado lo expuesto por el autor de la queja, en lo que se refiere a la gran acumulación de estiércol de la explotación ganadera, lo que había provocado el empeoramiento en la salud de un niño con problemas de asma. Este niño, según informe del Servicio de Alergología del Hospital de León, padece de asma bronquial desde los nueve meses de edad y se le da como tratamiento lo siguiente: *“Medidas de desalergenización frente a ácaros y pólenes como conoce. Se recomienda específicamente que siga las medidas higiénicas indicadas en la consulta y*

que evite el contacto directo, así como la exposición a material orgánico (piensos, abonos, estiércol, etc.) almacenado ya que con frecuencia se encuentra contaminado por ácaros de almacenamiento (L. Destructor), frente a los cuales el paciente está sensibilizado”.

Por todo ello, quedaba claro que la explotación ganadera estaba incurriendo en una infracción tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 como muy grave al ejercer una actividad clasificada sin licencia de actividad y de apertura, lo que podría dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el art. 31 de la norma, así como a la suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño ambiental, correspondiendo la sanción de las mismas a la Junta de Castilla y León.

Con respecto a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Sahagún, la Corporación nos informa que con fecha 15 de marzo de 2000, tras las primeras denuncias, había solicitado al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León la inspección de la actividad. Esta se produjo con un retraso de nueve meses, en diciembre de 2000.

El Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social remitió el 20 de diciembre de 2000 al Alcalde fotocopia del Acta Sanitaria, en la que se recomendaba la aplicación de las medidas correctoras propuestas, para evitar posibles riesgos sanitarios y recordándole sus competencias, en materia de Actividades Clasificadas. Sin embargo, el Alcalde afirma que no recibió este informe.

Posteriormente, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 3 de mayo de 2002, se resuelve requerir al titular de la actividad para que solicite la licencia de actividad en el plazo de quince días naturales y, en el caso de que no lo presentara, se le requiere para que se proceda a su clausura.

El 16 de mayo de 2002, se solicita una prórroga de 18 meses para poder realizar las obras necesarias en otra explotación, prórroga que es otorgada el 27 de mayo, basándose, a tal efecto, en lo siguiente:

“Se considera que la actividad es dominante en la zona, puesta en marcha en una época en la que no se iniciaban expedientes de autorización, siendo frecuente en esta época la ubicación de estas actividades en el casco urbano de las localidades, por lo que se considera correcta la solicitud de prórroga de 18 meses para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado que existen en la explotación”.

No obstante lo anterior, esta institución considera necesario recordar que en el informe del ayuntamiento expresamente se señalaba que *“en cuanto a los condicionantes urbanísticos la actividad no es legalizable”*. Por tanto, del tenor literal del precepto, se desprende que el Ayuntamiento de Sahagún debería haber procedido a la clausura inmediata de la explotación.

El criterio de la Corporación podría ser aplicable a las explotaciones ganaderas que se encontraran en el casco urbano de la localidad y tuvieran

licencia en vigor, pero no cabía aplicarlo a aquellas que no tuviesen las licencias preceptivas, y que, por lo tanto, son clandestinas, según afirma reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente nos comunica que no tienen conocimiento de estos hechos, al no haber recibido denuncia alguna al respecto. No obstante lo anterior, y como consecuencia de la queja presentada en esta institución, se estaban efectuando las actuaciones informativas necesarias.

Esta Procuraduría quiere poner de manifiesto que es totalmente consciente del problema existente en numerosos municipios de nuestra Comunidad Autónoma, con respecto a la necesidad de trasladar las actividades ganaderas para hacer compatibles las actividades ganaderas 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) –máxime, si tenemos en cuenta la salud de un menor de edad, como es en este caso.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Sahagún:

“Primera: Que, por parte del Ayuntamiento de Sahagún, se cumpla la legalidad vigente y lo dispuesto especialmente en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y

la normativa urbanística aplicable en este municipio, en relación con la explotación ganadera objeto de la presente queja, al carecer de las licencias municipales precisas y, por tanto, se proceda a su clausura en la ubicación actual que tiene, sin que quepa prórroga alguna para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado de esta explotación.

Segunda: Que, ante la clausura de la explotación ganadera 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 de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) 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 del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León, 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 objeto de la presente queja de las licencias municipales de actividad y de apertura”.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

“Que, en el caso de que se vuelva a remitir al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en León, una denuncia de un particular por presuntas deficiencias en las condiciones higiénico-sanitarias en una explotación ganadera, se remita, no sólo al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, sino también al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, de conformidad con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al tener competencias en esta materia”.

La resolución fue aceptada por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Por su parte, el Ayuntamiento de Sahagún, nos remitió copia del Acta de Clausura redactada por la Secretaría del Ayuntamiento. Nos comunicaron, así mismo, que el titular de la actividad, el 10 de diciembre de 2002, expone que carece de un lugar idóneo para ubicar los animales y solicita una prórroga de dos meses y quince días para ampliar una nave de su propiedad, puesto que el ayuntamiento carece de un sitio donde poder llevar los animales.

Transcurrido el plazo indicado nos dirigimos nuevamente al ayuntamiento a fin de que nos informase si, definitivamente se había procedido a la clausura de la explotación. Así mismo reiteramos la resolución formulada a la Consejería de Medio Ambiente. A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de estas administraciones.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/623/02** se exponía la inactividad del Ayuntamiento segoviano de Nava de la Asunción frente a las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de una explotación de ganado ovino ubicada en pleno casco urbano de la localidad.

Se denunciaba que el ganado ovino muerto permanecía siete u ocho días junto a las casas de los vecinos esperando a que pasase un camión frigorífico para llevárselos; este camión no podía entrar dentro de la explotación, por lo que tenían que arrastrar los animales para cargarlos en el camión delante de las casas de los vecinos. Asimismo, se denunciaba la presunta falta de actuaciones del ayuntamiento.

La actividad en cuestión, que carecía de las preceptivas licencias para su ejercicio, ya había sido objeto de una resolución de esta Procuraduría, adoptada con fecha 11 de abril de 2001, con ocasión de la tramitación de la queja registrada con la referencia **Q/970/00**.

La resolución efectuada había sido aceptada por el ayuntamiento, y en efecto, mediante acuerdo de fecha 15 de mayo de 2001, se había acordado que al carecer la actividad de la correspondiente licencia municipal para su funcionamiento, y no poder autorizarla en el suelo urbano donde se encontraba ubicada, se procedería a su clausura, concediéndose a su titular un plazo de 15 días para que pudiera examinar el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estimara convenientes.

A pesar de lo anterior, en el año 2002, nuevamente recibimos escrito de queja contra la actividad de referencia, pues, según manifestaciones del presentador de la queja, el ayuntamiento no había adoptado ninguna de las medidas indicadas en su día, y la explotación seguía en funcionamiento sin que se hubiera adoptado ninguna medida de mejora en las instalaciones.

Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Nava de la Asunción así como a la Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León.

De los informes emitidos, quedaba claro que la actividad era ilegal e ilegalizable; se constataba, asimismo, la falta de higiene de la explotación. Cabría resaltar, a este respecto, el informe del Veterinario Coordinador de la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

«...al estar ubicada en un barrio residencial, con viviendas en todo su alrededor, hace que las medidas de limpieza de los locales y cuidado de los animales, debería ser esmerado, para no repercutir negativamente en la calidad de vida de los vecinos, como esto no es la práctica habitual en la explotación, sino todo lo contrario, ha motivado a lo largo de los tres últimos años, frecuentes quejas por malos olores e insectos». El informe concluye de la siguiente forma: “En consecuencia estos Servicios Veterinarios de Salud Pública, después de seguir la problemática de la citada explotación

en los dos últimos años, oír las quejas y denuncias de los vecinos a todas las instancias posibles, así como las justificaciones del titular de la misma, consideramos que no es admisible la situación actual y deberá buscarse una solución, en el sentido de cesar la actividad ganadera en ese lugar, por cuanto el responsable de la granja, ha demostrado suficientemente su incapacidad de mejorar las condiciones denunciadas (insalubridad y dejadez), y estar con ello incumpliendo reiteradamente las obligaciones que como titular de la explotación, establece el Reglamento General de Sanidad Animal, en el art. 11, condiciones generales de las explotaciones ganaderas y en su art. 12, (estado sanitario, bienestar animal y influencia negativa sobre el medio)».

La situación jurídica de la explotación se encuentra regulada en el art. 26 b) de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que literalmente se señala que, en aquellos casos en los que las actividades no puedan autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se debe proceder a su clausura.

En efecto, desde mayo de 2001, el Ayuntamiento dictó los actos administrativos precisos para poder llevar a cabo la clausura de la explotación ganadera, aceptando el contenido de la resolución de la queja **Q/970/00**; sin embargo, no realizó las actuaciones materiales precisas para efectivamente clausurar la actividad, lo que motivó esta nueva queja.

Como consecuencia de las distintas peticiones de información, el ayuntamiento dicta nuevo Decreto el día 25 de marzo de 2002, declarando la clausura de la explotación y la limpieza de las basuras y excrementos de ganado existentes allí, siendo ratificado en el Pleno del día 28 de junio de 2002. Se solicitó, así mismo, autorización al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia para la entrada en esta explotación, siendo concedido por Auto nº 264/2002, que determina literalmente: *“Autorizar la entrada en la citada explotación de ganado ovino para cumplir lo ordenado en el Decreto de la Alcaldía de fecha 25 de marzo de 2002, sobre dicha clausura, que se realizará bajo la dirección de esa Alcaldía, garantizando que se producirán los mínimos inconvenientes y perjuicios al administrado”*.

Como consecuencia de este Auto, se decreta el cierre el día 25 de noviembre de 2002, a las 10:00 horas, solicitando el auxilio de la Fuerza Pública y comunicándoselo a su propietario, después de varios intentos para ello.

Sorprendentemente, y cuando parecía que el problema se había solucionado definitivamente, el ayuntamiento suspende el procedimiento de clausura como consecuencia de la solicitud efectuada en este sentido por el titular de la explotación, así como de un informe de la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, de 22 de noviembre.

En este informe, se dice que *“las condiciones higiénico-sanitarias de los locales que forman parte de la explotación ganadera son las*

normales derivadas de este tipo de explotaciones... no pudiéndose apreciar acúmulo de basura en los mismos”; asimismo, se dice que las instalaciones dónde pretenden llevar los animales no reunían todas las condiciones mínimas para albergar estos animales.

Esta institución no entiende la razón de la emisión de este informe, que es totalmente contradictorio con el emitido por el Veterinario del Centro de Salud, y que apoya el ejercicio de una explotación que, de acuerdo con la legislación vigente, es clandestina y carece de las licencias municipales precisas; asimismo, nos parece poco respetuoso con la autonomía municipal constitucionalmente consagrada y con el ejercicio de sus competencias. Los distintos órganos de la Consejería de Agricultura y Ganadería están supeditados en su actuación a la defensa de los intereses generales de la agricultura y ganadería de nuestra región, pero no a la defensa de los intereses particulares de un ganadero en concreto.

Cabría recordar, en este sentido, que el Ayuntamiento y el alcalde, como Presidente de la Corporación, tiene como toda Administración Pública, de acuerdo con el art. 103 de la Constitución Española, la misión de defender los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; en ningún momento, tienen como misión la defensa de los intereses particulares de un ganadero -la venta de lechazos en Navidad- cuya explotación además es clandestina. Asimismo, en defensa de estos intereses generales, debe garantizar el derecho colectivo de todos sus vecinos al disfrute de un medio ambiente adecuado que el titular de la

explotación ha vulnerado reiteradamente, tal como quedó demostrado en la anterior queja y en el informe del Veterinario del Centro de Salud encargado de la defensa de la salud pública de la localidad.

Tampoco es admisible el argumento de la antigüedad de la explotación, ya que en 1961, con el RAMINP, se dio un plazo amplio para que los titulares de las actividades clasificadas regularizaran las mismas.

En efecto la explotación ovina pudo legalizarse en su momento, pero, al no haberlo hecho, se considera clandestina y, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable, ilegalizable en su ubicación actual.

En virtud de todo lo expuesto se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Nava de la Asunción:

“Que, por parte de ese ayuntamiento se cumpla la legalidad vigente, y en concreto lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y por tanto, de acuerdo con el Decreto de 25 de marzo de 2002, se proceda a la clausura de la explotación objeto de la presente queja, sin que quepa prórroga alguna para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado.

Que 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 de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) 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 del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, 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 objeto de la presente queja de las licencias municipales de actividad y de apertura.

Que por parte de la Comisión Regional de Actividades Clasificadas, que VE preside, se dicten las instrucciones precisas para evitar informes, como el emitido por la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, a instancias del ganadero titular de la explotación, y del Sr. Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia, que coartan las competencias municipales de control de las actividades clasificadas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las administraciones implicadas.

1.1.3.2. Incumplimiento de los condicionantes de la Declaración de Impacto Ambiental:

Finalmente cabría resaltar la queja registrada con el número de referencia **Q/1665/01** que fue presentada por el presunto mal funcionamiento de una explotación porcina de ciclo cerrado con 2.432 cerdas reproductoras en el término municipal de Guardo en la provincia de Palencia. Se hacía referencia a diversas irregularidades tales como la práctica de esparcimiento indiscriminado de los purines en fincas rústicas, lo que originaba un alto nivel de contaminación, olores, aumento de insectos, focos de infección, desaparición de la caza, riesgo de contaminación de los acuíferos de la zona, y presencia de cadáveres al aire libre.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Guardo y a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

A la vista de las manifestaciones realizadas por el autor de la queja y de los amplios y exhaustivos informes remitidos por las distintas Administraciones implicadas, se procedió a analizar la problemática planteada a la luz de la regulación de las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental recogida tanto en la normativa estatal establecida en el RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, como en la normativa autonómica constituida por el Decreto Legislativo 1/2000, de

18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León.

El asunto objeto de la queja consistía en la existencia de prácticas medioambientales negativas por parte de una empresa dedicada al engorde y cebo de cerdos en el norte de Palencia. Según la información remitida, esta empresa había promovido cuatro explotaciones porcinas: dos en el municipio de Guardo –en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles- una en el municipio de Santibáñez de la Peña y otra en el municipio de Villalba de Guardo. Todas ellas contaban con Declaraciones de Impacto Ambiental favorables, las ubicadas en el municipio de Guardo poseían licencias de actividad y de obra y todas ellas estaban inscritas en el Registro de Explotaciones Porcinas de la Consejería de Agricultura y Ganadería, salvo la ubicada en Villalba de Guardo.

El autor de la queja centraba el problema en dos cuestiones: la gestión de los purines y la eliminación y destrucción de cadáveres que se había dado en las plantas ubicadas en el municipio de Guardo, pero era trasladable a las existentes en los otros municipios citados, tal y como pasamos a analizar a continuación, ya que con respecto a la gestión de los purines, en todas las Declaraciones de Impacto Ambiental de estas explotaciones porcinas se había establecido en su punto tercero como condición previa que:

«Al considerarse inviable, desde el punto de vista ambiental, el funcionamiento de esta granja sin una solución simultánea para la gestión de los residuos ganaderos, se incluye en esta Declaración como condición, por tanto, de obligado cumplimiento la puesta en marcha simultánea de la planta de cogeneración y de gestión de los residuos ganaderos, o bien, la correcta gestión de los mismos mediante otra solución alternativa y transitoria que cuente con informe favorable de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia».

Por tanto, la Declaración de Impacto Ambiental había establecido como solución ideal una planta de cogeneración y de gestión de los residuos ganaderos centralizada para la que sería necesaria una declaración de impacto ambiental favorable. Así, se había proyectado una planta centralizada de gestión de purines en Guardo con Declaración de Impacto Ambiental favorable por resolución de 25 de enero de 2000, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia (BOCYL de 21 de marzo de 2000) y una planta de depuración de residuos porcinos (purines) en Guardo promovida con Declaración de Impacto Ambiental favorable por resolución de 12 de julio de 2001, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

Sin embargo, ninguno de los proyectos había entrado en funcionamiento, y así se deducía de los informes de la Consejería de Agricultura y Ganadería: “Como no se disponía de las Plantas de

tratamiento, la puesta en funcionamiento de las explotaciones, ha requerido una solución alternativa y transitoria...” y de la Consejería de Medio Ambiente al reconocer el establecimiento de una solución alternativa y transitoria, solución prevista ante la falta de funcionamiento de la planta centralizada de gestión de los purines.

En efecto, tal y como reconoce el propio informe de la Consejería de Medio Ambiente, había sido preciso el establecimiento de una solución alternativa y transitoria para la correcta gestión de los residuos ganaderos que se había materializado en resoluciones individualizadas de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por la que se informaba favorablemente la solución alternativa presentada por la empresa a lo largo del año 2000, para cada una de las explotaciones porcinas que se encontraban entonces en funcionamiento.

En estas resoluciones se establecía un período transitorio de un año. Se mencionaba expresamente que la empresa titular había comunicado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia el día 16 de noviembre de 2000, el comienzo de las obras de la planta centralizada de gestión de residuos ganaderos; además, las mismas establecían que, si en el plazo de seis meses, no había comenzado el funcionamiento, la empresa debería comunicarlo inmediatamente a la Delegación Territorial y presentar un sistema de gestión de residuos ganaderos a efectos de cumplir el condicionado ambiental.

En el año 2001, todavía no había entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de residuos ganaderos y el 8 de agosto de 2001, –ocho meses más tarde de lo previsto en las Resoluciones de 4 de julio y 28 de septiembre de 2000, y cuatro meses más tarde de lo previsto para las Resoluciones de 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2000- la empresa presentaba el documento definitivo del Plan Alternativo de Gestión de Purines que fue informado favorablemente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por resolución de 23 de agosto de 2001, y que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002, aplicable al conjunto de las cuatro explotaciones de la empresa, fijándose la capacidad de almacenamiento de las balsas, las condiciones de uso del purín en fertilización y el control de las aguas freáticas y, asimismo, se establecía que, con la puesta en marcha de las plantas de cogeneración de energía, la empresa iniciaría el desmantelamiento de las balsas proyectadas para el cumplimiento del Plan Alternativo.

A pesar de todas estas condiciones alternativas y transitorias a la condición previa de construcción de la planta centralizada de gestión de residuos de purines, se habían llevado a cabo diversas denuncias por presuntas infracciones presentadas por Agentes del Seprona de la Guardia Civil y Agentes Forestales.

En efecto, y de acuerdo con el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se habían incoado doce expedientes sancionadores desde enero de 2001, a febrero de 2002, por presuntas

infracciones a la Ley y el Reglamento de Sanidad Animal al abandonar los cadáveres de animales sin estar debidamente enterrados, y al ser éstos depositados en fosas que no cumplían las condiciones exigidas en la declaración de impacto ambiental.

Igualmente, se incoó un expediente sancionador por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia por presunta infracción al Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, en la localidad de San Pedro de Cansoles por los siguientes hechos:

- Balsas de purines rebosando y vaciadas de su contenido mediante vertidos a través de una zanja a la cuneta del camino que desemboca en el arroyo de Rebedal.

- Fosas de cadáveres inundadas con cadáveres flotando en su interior; jeringas, envases de medicamentos y sprays tirados.

- Carencia de anotaciones en el Libro-Registro de salida de purines.

- Inexistencia de dispositivo alguno para facilitar la salida en caso de caída accidental a las fosas de purines.

- Carencias en el cierre perimetral de las instalaciones.

En la resolución de 29 de octubre de 2001, de la Delegación Territorial por la que se resuelve este procedimiento sancionador se señala expresamente lo siguiente:

“Cabe apreciar una clara intencionalidad de la empresa que, conocedora de la obligación de cumplir las prescripciones

impuestas en la Declaración de Impacto Ambiental, deliberadamente contraviene su condicionado ambiental y, en consecuencia, contraviene las normas protectoras del medio ambiente. Además, es de especial consideración como la empresa no ha garantizado la adecuada gestión de los residuos ganaderos, que ante las necesidades de evacuar el elevado volumen de purines generados en la explotación, ha venido vaciando la balsa de almacenamiento, eliminando y vertiendo su contenido de forma incontrolada, llegando a realizar una zanja a través de la cual verter los residuos ganaderos líquidos a la cuneta del camino que desemboca en un arroyo, sin reparar en las consecuencias negativas medioambientales que ello pueda ocasionar y atendiendo exclusivamente a las necesidades productivas de la explotación.”; de esta forma, se sanciona a la empresa con una multa de 700.000 pesetas y pérdida del derecho a obtener subvenciones de la Comunidad Autónoma durante el plazo de un año”.

Además, la Consejería de Medio Ambiente en su informe aporta documentación de nueve denuncias efectuadas por presuntas deficiencias en las explotaciones de Intorcisa, San Pedro de Cansoles, Santibáñez de la Peña y Villalba de Guardo al igual que por vertido de purines presuntamente provenientes de las explotaciones objeto de la presente queja.

Sin embargo, no sólo es preciso estudiar la cuestión de las declaraciones de impacto ambiental, sino también nos hemos de referir a las licencias municipales: en este supuesto, sólo analizamos las dos plantas ubicadas en el municipio de Guardo, que fueron las denunciadas ante esta institución.

Cabría resaltar, en este sentido que ante la pregunta de esta Procuraduría en relación con la posesión de las licencias municipales pertinentes de actividad, obra y apertura, el Alcalde de Guardo nos responde que ambas cuentan con licencias de actividad y de obras concedidas por el Ayuntamiento, pero no dice nada de la existencia de una licencia de apertura al respecto y afirma asimismo que ambos núcleos de producción funcionan de forma provisional. Este hecho se contradecía claramente con el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería en el que se señalaba que las explotaciones estaban inscritas en el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, siendo el censo en ambas explotaciones de: 5.845 reproductores, 13.770 lechones y 22.422 animales de cebo, cifra que no indicaba precisamente un funcionamiento “provisional”.

Por lo tanto, se deducía que la empresa objeto del presente expediente carecía de licencia de apertura, lo que suponía una infracción muy grave prevista en el art. 28.2 b) de la Ley de Actividades Clasificadas al ejercitarse la actividad sin la correspondiente licencia de apertura, correspondiendo la sanción de este expediente a la Junta de Castilla y León.

Asimismo, se analizó lo referente a la inscripción de estas explotaciones porcinas en el Registro de Explotaciones Porcinas regulado en la actualidad por el RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre, y que tiene carácter de normativa básica estatal.

En el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería se señala la división de las explotaciones de Guardo y Santibáñez de la Peña en tres sitios, de acuerdo con las distintas actividades que se llevan a cabo: Sitio 1: naves de reproductoras; Sitio 2: lechones y Sitio 3: cebadero. Se indica, por otro lado, que al contar con resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por el que se informa favorablemente el Plan Alternativo de Gestión de Purines se había producido la inscripción provisional de la explotación y posteriormente a la autorización de funcionamiento de los sitios de las explotaciones.

Sin embargo, desde esta Procuraduría, no se estaba completamente de acuerdo con esta interpretación. La inscripción provisional de las explotaciones porcinas se produce con fecha 7 de julio de 2000, 4 de octubre de 2000 y 11 de diciembre de 2000, encontrándose en vigor el RD 324/2000 de 3 de marzo, sin la modificación posterior de 29 de diciembre; en ese momento, el art. 8 del RD establecía:

“1. A partir de la entrada en vigor del presente RD, 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 tendrán que disponer de la licencia municipal de actividad y acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este RD.

2. Se podrán inscribir provisionalmente en el Registro de explotaciones porcinas, y podrá ser autorizado paulatinamente su funcionamiento, aquellas explotaciones de nueva creación, que, disponiendo de licencia municipal de actividad y habiendo acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este RD, 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”.

De acuerdo con la dicción literal de este precepto en el apartado segundo del mismo, sería necesario para proceder a la inscripción provisional de las distintas explotaciones porcinas que se hubieran realizado la totalidad de las obras de la infraestructura sanitaria y medioambiental de la explotación y no bastaría con la autorización transitoria de gestión de purines y de residuos que luego, a lo largo de las distintas denuncias efectuadas, se ha revelado ineficaz. La inscripción provisional se produce cuando todavía no se haya finalizado la construcción de alguna instalación de producción, pero no es aplicable a la no finalización de la construcción de la infraestructura medioambiental, que debemos recordar es la planta centralizada de gestión de los purines.

Además, aún siguiendo la interpretación que efectúa la Consejería de Agricultura y Ganadería, esta inscripción es provisional y no la definitiva que debería efectuarse en el plazo máximo de 12 meses según determina la norma, y sobre la que no se dice nada en el informe del Director General de Producción Agropecuaria de 24 de abril de 2002. En efecto, al haber transcurrido el plazo máximo previsto por la Ley, dicha inscripción provisional debería haberse cancelado.

Además, a partir de la reforma de 29 de diciembre de 2000, establecida en el RD 3483/2000, se ha sustituido la expresión en el art. 8 de “*licencia de actividad*” por “*legislación aplicable al municipio*” por lo que esta institución entendía que en las inscripciones posteriores a la fecha de la entrada en vigor de esta modificación no sólo sería necesaria la licencia de

actividad, sino como toda actividad clasificada también la licencia de apertura exigible con carácter previo al inicio de la actividad, de conformidad con el art. 16 de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas.

Analizada la actuación de los distintos órganos y Administraciones Públicas afectados, se procedió a estudiar las consecuencias jurídicas que, a juicio de esta Procuraduría, eran aplicables a las explotaciones porcinas de la empresa objeto de la presente queja en los municipios de Guardo, Santibáñez de la Peña y Villalba de Guardo.

A juicio de esta Procuraduría, y de acuerdo con la naturaleza de la técnica de la evaluación de impacto ambiental y el incumplimiento sistemático de la empresa de las condiciones establecidas, no cabía alargar más allá de diciembre de 2002, la gestión de los residuos procedentes de la explotación porcina con la alternativa transitoria establecida por la empresa e informada favorablemente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia. Las distintas Declaraciones de Impacto Ambiental habían establecido como condición previa la puesta en marcha de la planta centralizada de gestión de purines promovida con este fin y se establecía en el punto tercero de las Declaraciones que *“al considerarse inviable, desde el punto de vista ambiental, el funcionamiento de esta granja sin una solución simultánea para la gestión de los residuos ganaderos, se incluye en esta Declaración como condición, por tanto de obligado cumplimiento, la puesta en marcha simultánea de la planta centralizada de gestión de purines, o bien la correcta gestión de los*

mismos mediante otra solución alternativa y transitoria...”; la solución alternativa y transitoria –que llevaba ya más de dos años- solamente debía existir hasta la puesta en funcionamiento de la planta, pero nunca como una solución definitiva que permitiera a la empresa incumplir la condición señalada y burlar la naturaleza de la declaración de impacto ambiental que, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 13/1988, de 22 de enero, en su F.4: “Es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados... La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquella”.

Pero es que además en el apartado de medidas protectoras en lo que se refiere al apartado de gestión de purines, se dice literalmente: “El elevado volumen de purines a producir por esta granja, la posibilidad de que en localidades próximas se construyan otras unidades de producción similares a la evaluada y la escasez de terrenos de cultivo en la zona, supondrían graves dificultades para la utilización de todos los purines como fertilizante orgánico en el entorno de las mismas. Ello permite admitir como solución la gestión conjunta en un centro único, tal como plantea la

empresa promotora. El producto final que en la misma se genere podrá ser comercializado como abono de fácil transporte, lo que posibilita su distribución en zonas más amplias o alejadas. La granja proyectada debe, no obstante, responsabilizarse de la adecuada gestión de los residuos que produce, sin que la utilización de la futura planta de gestión centralizada pueda suponer una dejación o abandono de sus propias obligaciones y responsabilidades”.

En conclusión, de acuerdo con el tenor literal expresado en las Declaraciones de Impacto Ambiental, no debía existir ningún informe favorable más a otra solución alternativa y transitoria que planteara la empresa por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia más allá del 1 de enero de 2003. En esa fecha debía estar en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines que contaba ya con Declaración de Impacto Ambiental favorable desde 25 de enero de 2000.

A juicio de esta Procuraduría, la Consejería de Medio Ambiente, desde la perspectiva de la legislación de evaluación de impacto ambiental, debería haber actuado conforme al principio comunitario de acción preventiva en materia ambiental presente ya en los dos programas de acción de las Comunidades Europeas sobre el medio ambiente y ratificado en el tercero, que es, precisamente, en el que se inscribe la Directiva 85/337, del Consejo, de 27 de junio de 1985, que introduce la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental en la acción de los países comunitarios.

A este principio de prevención se refiere el propio preámbulo de esta Directiva, que, haciéndose eco de orientaciones ya formuladas reitera que la mejor política de medio ambiente consiste en evitar desde el principio la creación de contaminación, más que en combatir posteriormente sus efectos.

Este principio implica en este caso que, tras los múltiples expedientes sancionadores incoados por infracciones a la Ley de Sanidad Animal y al Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, se suspendieran, de conformidad con el art. 31 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, las actividades de la empresa objeto de la presente queja a requerimiento de la Consejería de Medio Ambiente por incumplimiento o trasgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución de las explotaciones porcinas a partir del 1 de enero de 2003, –fecha en la que finalizaba el período establecido en el informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia de la solución alternativa y transitoria propuesta por la empresa- hasta que entrase en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada, que era la solución definitiva para gestionar los purines producidos y se había establecido, tal como hemos visto, como condición previa para el funcionamiento de las mismas en las Declaraciones de Evaluación de Impacto Ambiental.

Además, aunque la empresa estuviera sujeta a la Declaración de Impacto Ambiental, no dejaba de ser una actividad clasificada, por lo que

existía otro campo de actuación desde la perspectiva de la legislación de actividades clasificadas ya que, ante el silencio del informe facilitado por el Ayuntamiento de Guardo, las explotaciones ubicadas en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles carecían de licencia de apertura preceptiva, ya que no cabía ningún funcionamiento provisional de una actividad clasificada; por lo que, según el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas, el Alcalde del Ayuntamiento de Guardo debería requerir al titular de la misma para regularizar su situación en la forma y plazos que se determinasen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara. Igualmente, si era cierto que los núcleos de Intorcisa y San Pedro de Cansoles funcionasen sin licencia de apertura, se debería incoar procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con lo previsto en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, siendo el órgano competente para sancionar la Junta de Castilla y León, en concreto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, de acuerdo con el art. 4.3 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.

Por su parte el art. 24 de la Ley 5/1993, permite que el Alcalde o el Consejero de Medio Ambiente paralicen, con carácter cautelar, cualquier actividad clasificada por incumplimiento o trasgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a juicio de esta institución, se debería proceder a la cancelación tanto de la inscripción provisional en el Registro de Explotaciones Porcinas como de la autorización de funcionamiento de las explotaciones porcinas de la empresa a partir del 1 de enero de 2003, siempre y cuando no hubiera entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines, tanto por haber transcurrido más del plazo de doce meses como por no haber realizado la totalidad de las obras de infraestructura ambiental a las que se refiere el art. 8.2 del RD 324/2000 de 3 de marzo ya mencionado.

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría, con la suspensión de actividades de la empresa y el resto de medidas propuestas en el caso de que el 1 de enero de 2003, no estuviera en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada, se establecería, de acuerdo con el principio comunitario de prevención, una protección efectiva del derecho a un medio ambiente adecuado, que todos los poderes públicos implicados –Ayuntamiento de Guardo, Consejería de Agricultura y Ganadería y Consejería de Medio Ambiente- tienen el deber de conservar, de acuerdo con el mandato constitucional del art. 45 de la Constitución Española.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente

“Primera: Que se requiera por parte de esta Consejería a la empresa la puesta en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2003 de la planta centralizada de gestión de purines proyectada y que cuenta con Declaración de Impacto Ambiental favorable desde el 25 de enero de 2000, por resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, sin que se produzca a partir de esa fecha ningún informe favorable más a una solución alternativa y transitoria por parte de esa Delegación Territorial.

Segunda: Que, en el caso de que no se produzca la puesta en funcionamiento de la planta centralizada de gestión de purines a partir del 1 de enero de 2003, se proceda al requerimiento de la suspensión de actividades de las explotaciones porcinas de la empresa hasta que ésta entre en funcionamiento, de acuerdo con el principio comunitario de prevención y el art. 31 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León.

Tercera: Que, igualmente, se puede proceder a suspender dicha actividad por los mismos hechos en coordinación con las actuaciones que pudiera llevar a cabo el Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Guardo en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Cuarta: Que, en el caso de que las explotaciones de Intorcisa y San Pedro de Cansoles en el municipio de Guardo carezcan de licencia de apertura, se acuerde la incoación de expediente sancionador por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por presunta infracción al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Quinta: Que, con respecto a las denuncias formuladas por los Agentes Forestales como por miembros del Seprona de la Guardia Civil de Guardo durante el año 2002, se proceda, tras las diligencias informativas correspondientes, al acuerdo de incoación o no de expediente sancionador, de acuerdo con las formalidades previstas en el art. 6.4 y 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Consejería de Agricultura:

“Primera.- Que, se proceda a la cancelación de la inscripción provisional y de la autorización de funcionamiento en el Registro de Explotaciones Porcinas de la empresa por el transcurso del plazo de 12 meses señalado, y en el caso de que a partir del 1 de enero de 2003, no hubiese entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada al no haber realizado la totalidad de las obras de infraestructura ambiental a

que se refiere el art. 8.2 del RD 324/2000 de 3 de marzo, por el que se establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre.

Segunda.- Que, en el caso de que se produzca algún requerimiento por parte de la Consejería de Medio Ambiente para la suspensión de actividades de la empresa objeto de la presente queja si no entrase en funcionamiento la planta centralizada de purines proyectada y hasta que ésta entre en funcionamiento, se lleve a cabo la colaboración con la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con el principio de coordinación de competencias”.

Ayuntamiento de Guardo:

“Primera.- Que, en el caso de que las explotaciones porcinas ubicadas en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles pertenecientes a ese municipio carezcan de la preceptiva licencia de apertura, se requiera la regularización de la situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara, de conformidad con el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Segunda.- Que, en el caso de que con fecha 1 de enero de 2003, la planta centralizada de gestión de purines a ubicar en ese municipio no se encontrase en funcionamiento, se proceda a suspender dicha actividad hasta que ésta entre en funcionamiento, en coordinación con las actuaciones que pudiera llevar a cabo la Junta de Castilla y

León en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las distintas Administraciones implicadas.

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 de la 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 territorio de 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”.

Pero además, 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

Cabe destacar en este epígrafe, entre otras, la queja **Q/1123/02**, relativa a la 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. El reclamante había presentado denuncia ante el Seprona de León en la que se decía que esta empresa estaba ocupando en esta localidad los márgenes de policía del río Esla con vehículos abandonados, neumáticos, bidones de residuos que estaban vertiendo al cauce del río. Según el reclamante, la situación había empeorado y no se tenía constancia de ninguna actuación por las Administraciones Públicas, a las que se había dirigido esta denuncia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Cistierna, la Confederación Hidrográfica del Duero y la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose esta queja, en estos momentos, pendiente de remitir documentación por parte del Ayuntamiento de Cistierna.

Otro motivo de actuación ha sido la queja **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.

Admitida la queja a trámite, se ha remitido la información solicitada por parte de la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose todavía pendiente de estudio en esta Procuraduría a la fecha de cierre de este informe.

1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos

En este epígrafe, tenemos que hablar del expediente **Q/1958/02**, relativo al 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.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente, al Ayuntamiento de Salamanca y a la Confederación Hidrográfica del Duero, estando todavía pendiente de contestación por la Consejería de Medio Ambiente.

1.2.3. Abastecimiento de agua a poblaciones

Al respecto, es preciso mencionar los problemas que pueden existir en diversas poblaciones a lo largo del año que han provocado a veces desabastecimiento de agua a sus vecinos; todo ello, puede conllevar problemas de coordinación entre distintas Administraciones Públicas. A título de ejemplo, cabe citar la queja **Q/1874/01**; en la que se que hacía

referencia a la mala calidad del agua en el municipio de Respenda de la Peña, en la provincia de Palencia, al igual que a la existencia de problemas en el abastecimiento de agua potable y su cloración en dos pedanías de este municipio: Barajores y Baños de la Peña.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, a la Diputación Provincial de Palencia, al Ayuntamiento de Respenda de la Peña y a las Juntas Vecinales de Barajores y Baños de la Peña.

Por parte de la Consejería de Medio Ambiente y de la Diputación Provincial de Palencia nos informaron que, con fecha 1 de junio de 1999, se firmó entre la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Palencia un Convenio para abastecer de agua a los núcleos de población en situación de emergencia por sequía y al amparo de este convenio, el Ayuntamiento de Respenda de la Peña solicitó una obra, consistente en la instalación de seis paneles solares para el suministro eléctrico de seis cloradores ya existentes en las localidades de ese municipio, sin que hayan recibido ninguna queja al respecto.

El Ayuntamiento citado nos informó que son las Juntas Vecinales las encargadas del abastecimiento de agua potable a estas localidades desde tiempos inmemoriales, y que la instalación de los cloradores de agua había sido recibida con fecha 10 de mayo de dos mil. Sin embargo, la Junta Vecinal de Baños de la Peña nos comunicó que tenían problemas de abastecimiento todos los veranos, por lo que se veían obligados a cortar el

suministro de agua durante parte del día, y que las aguas estaban sin clorar, encontrándose además la red de abastecimiento muy deteriorada, habiendo pérdida de agua en varios puntos; por tanto, esta Junta Vecinal había puesto en conocimiento la situación ante los órganos competentes, sin que se haya ejecutado la obra solicitada.

En primer término, es claro que dicha materia es, en principio, de carácter municipal, de conformidad con el art. 25.2.1) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. Así, se recoge igualmente en la legislación de desarrollo autonómico en la materia, tal como se establece en el art.20.1 m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Sin embargo, en este caso, el abastecimiento de agua potable es competencia de las entidades locales menores desde tiempo inmemorial, aunque exista contradicción con lo afirmado por el Presidente de la Junta Vecinal de Baños de la Peña que señalaba la mala calidad del agua potable.

En el caso de que las entidades locales menores vinieran encargándose de esos servicios municipales, en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley autonómica que prevé que las obras y servicios de carácter municipal que se vengán realizando o prestando por las entidades locales menores, se considerarán delegadas en éstas, salvo que acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de un año desde su entrada en vigor, (12 de junio de 1999), ordenando, en caso de no adoptarse el acuerdo, que los Ayuntamientos afectados

suscriban un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69 de la Ley. La financiación se establece en este artículo que afirma que, “cuando las entidades locales menores realicen obras o presten servicios por delegación del municipio, el coste de unas y otros que no puedan financiarse con precios públicos o tasas y contribuciones especiales, será soportado por aquéllas y por los municipios de que dependan en los términos que fije el acuerdo de delegación, conforme a los criterios que se establecen en el apartado siguiente”.

A la vista de estos informes, cabe pensar que en este caso, las juntas vecinales están gestionando el abastecimiento de agua potable con anterioridad a la publicación de la Ley autonómica, por lo que la delegación se entiende concedida *ope legis* (disposición transitoria 2ª) y, lo que debe producirse es la formalización de convenio para evitar los conflictos que pudieran surgir entre Ayuntamiento y las juntas vecinales, para que estas últimas presten este servicio y lo regulen como estimen conveniente. Este Convenio se debe formalizar entre el Ayuntamiento de Respenda de la Peña y las distintas Entidades Locales Menores de este municipio y, de acuerdo con lo prescrito en el art. 69.3 de la Ley 1/1998, “concretará, en cada caso, las obligaciones y derechos de cada parte y las formulas de revisión y actualización de las aportaciones o participación en su caso”. Para poder financiar el abastecimiento de agua potable, el art. 69.2 de la Ley citada establece una fórmula de compensación a las Entidades Locales Menores, consistente en una aportación o participación

porcentual en los ingresos sin afectación especial que el municipio obtenga, teniendo en cuenta entre otros extremos, el nivel de prestación del servicio, la población, el esfuerzo fiscal y la disponibilidad respectiva del municipio y la Entidad Local Menor.

Desde esta Procuraduría, se consideró oportuno recomendar que se suscribiese un convenio para el suministro del agua potable entre el municipio de Respenda de la Peña y las Entidades Locales Menores integrantes de la misma para garantizar el suministro domiciliario de agua potable.

En lo que respecta a la obra n° 2/1.999 Sequía “Cloradores de agua en Respenda de la Peña”, ésta fue ejecutada, pero el problema se encontraba en su falta de funcionamiento que, posiblemente, era consecuencia de la falta de acuerdo entre las Juntas Vecinales y el Ayuntamiento en la financiación de su mantenimiento, por lo que este aspecto debería estar recogido igualmente en el convenio que, a nuestro juicio, deben formalizar estas entidades locales tal como se ha apuntado en párrafos anteriores.

Sin embargo, lo que no es correcto es que el Ayuntamiento de Respenda de la Peña exija la prestación de un aval bancario o cuenta restringida por parte de la Junta Vecinal de Baños de la Peña, tal como lo manifiesta en su escrito de fecha 17 de mayo de 2002, relacionado con la obra de Mejora de Red de Saneamiento y Construcción de Fosa Séptica. Un convenio, en el ámbito del Derecho Administrativo, supone un acuerdo de

voluntades entre dos Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia y autonomía sobre un determinado asunto, pero no incluye en el mismo un acto unilateral por parte del Ayuntamiento, obligando a constituir un aval previo para llevar a cabo una obra. Desde esta Procuraduría, se reiteró que tal como indica el art. 69.2 de la Ley 1/1998 ya mencionada, el Municipio debe compensar a la Entidad Local Menor por el ejercicio de competencias que le corresponden, de acuerdo con una serie de criterios prefijados en la norma.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Junta Vecinal de Baños de la Peña y al Ayuntamiento de Respenda de la Peña:

“1 .Que la competencia en materia de suministro de agua potable domiciliaria se trata de una competencia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 25.2 l) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

2. Que, de conformidad con lo manifestado en el informe emitido por el Ayuntamiento de Respenda de la Peña, esta competencia se encuentra delegada en las Entidades Locales Menores integradas en el municipio, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/1998, de 4 de julio de Régimen Local de Castilla y León.

3. Que, de acuerdo con lo dispuesto en esta Disposición Transitoria y el art. 69 de la Ley 1/1998 mencionada, se suscriba un convenio para la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de

agua potable entre el Ayuntamiento de Respenda de la Peña y las Entidades Locales Menores integradas en este municipio al igual que la financiación y mantenimiento de la red de abastecimiento y de las obras necesarias para su prestación.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Medio Ambiente y la Diputación Provincial de Palencia, no se observó irregularidad alguna”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento y rechazada por la Junta Vecinal.

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 de la CE, la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuaria”; a nivel autonómico, el art. 34 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León, las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas” y en “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”. Asimismo, de conformidad con el art. 32.9 del

Estatuto de Autonomía, no debemos olvidar las competencias exclusivas que tiene, en materia de “pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas y protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades”.

2.1. 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.

Este año, ha aumentado el número de quejas en la materia, y se han puesto de manifiesto problemas derivados no solo de la naturaleza comunal o patrimonial de los montes, sino también otros relativos a materias diversas. Así, en la queja **Q/702/02**, el reclamante hacía alusión a la existencia de un peligro de desprendimiento de rocas desde un monte de utilidad pública sobre determinadas casas de una Entidad Local Menor del municipio de Cabrillanes, en la provincia de León. Según el contenido de la 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 crestone citado, pudiendo provocar otra serie de danos tanto personales como materiales en el interior de la localidad.

Admitida la queja a tramite, se solicitó informacón a la Junta Vecinal, al Ayuntamiento de Cabrillanes, a la Diputacón Provincial de León y a la Consejería de Medio Ambiente, habiéndose remitido informacón por las Administraciones Públicas y encontrándose pendiente de estudio desde esta Procuraduría.

Otro de los problemas que está cobrando fuerza es el referido a los aprovechamientos de los montes, como es el caso del pastoreo de ganado, y el ejercicio de potestades administrativas derivadas de éste. Así, cabe citar el expediente **Q/2336/01** relativo a una sanción impuesta por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León por pastoreo de 25 cabezas de ganado caprino;, presuntamente sin licencia en un Monte de Utilidad Pública, en una localidad del término municipal de Villamanín, en el norte de la provincia leonesa. Según el reclamante, en la tramitación del expediente sancionador, se le causó indefensión, ya que no se le admitió el careo solicitado con el Agente Forestal denunciante y no se le permitió probar que los animales no eran suyos, lo que tampoco se había acreditado durante el procedimiento sancionador.

Admitida la queja a tramite, la Consejería de Medio Ambiente remitió a esta institucón la informacón solicitada. Del estudio de dicha informacón se desprendía que el hecho controvertido en el expediente

sancionador había sido determinar la identidad del propietario del ganado, ya que en la denuncia se indicaba que el ganado se encontraba pastando sin control, o sea, sin vigilancia por parte de su dueño.

Al respecto, cabía destacar una serie de precisiones:

* Los hechos constatados por el Agente Forestal como Agente de la Autoridad gozan de una presunción de veracidad, siempre y cuando sean hechos directamente apreciados por el funcionario, es decir, que sean de apreciación directa, real y objetiva, tal como recogen reiteradas sentencias del Tribunal Supremo, entre otras: SSTS de 22 de diciembre de 1987, de 17 de mayo de 1989. En este caso, la presunción de veracidad ampara la existencia de 25 cabras pastando en un lugar vedado sin autorización.

* Sin embargo, no gozan de la presunción de veracidad aquellos hechos no directamente apreciados por el Agente Forestal, sino obtenidos, inferidos deducidos sobre la base de presunciones, indicios u otras conjeturas puramente subjetivas, tal como ha manifestado las SSTS de 5 de julio de 1990 y 12 de mayo de 1992, por lo tanto no goza de presunción de veracidad la apreciación sobre la titularidad del ganado caprino.

* Uno de los medios de prueba que pudieran ser más definitorios y claros para imputar la titularidad del ganado caprino son los distintivos externos (crotales) que han de llevar, tal y como se establece en la Orden de 12 de agosto de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies bovina, porcina, ovina y caprina.

En conclusión, se procedió a sancionar al imputado, denegándole sin ninguna motivación la práctica de la prueba y basando la titularidad de las reses denunciadas únicamente en pruebas indirectas, sin ningún elemento objetivo como pudieran ser los números de referencia de los crotales de algunas de las reses. Por ello, se dictó al respecto la siguiente resolución:

“1.- Que, en la resolución del recurso de alzada del expediente sancionador, se tenga en cuenta la indefensión causada al sancionado por la no contestación y, en consecuencia, la falta de motivación en la denegación de la apertura de la práctica de la prueba propuesta por el imputado.

2.- Que, en el recurso de alzada se acuerde la nulidad del expediente sancionador, al haber lesionado el derecho del imputado a utilizar los medios de prueba pertinentes reconocido en el art. 24.2 de la CE, al no motivar la denegación de la prueba propuesta por el imputado, al haber dudas sobre la titularidad del ganado caprino que pastó sin autorización en el término municipal de Villamanín y, por tanto, se proceda a la devolución del importe de la sanción al imputado.

3.- Que, en la medida de lo posible, figure en las denuncias que formalicen los Agentes Forestales por pastoreo de ganado vacuno, ovino, porcino y caprino en Montes de Utilidad Pública sin autorización los números identificativos de algunos de sus crotales,

como elemento objetivo de identificación de titularidad del ganado, de acuerdo con la Orden de 12 de agosto de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de animales de las especies bovina, porcina, ovina y caprina modificada por la Orden de 2 de diciembre de 1998, por la que se establece un sistema de identificación y registro de animales de la especie bovina.

4.- Que, en la multa a imponer por infracción al art. 415 del Reglamento de la Ley de Montes, se tengan en cuenta los criterios establecidos en el mismo por cabeza de ganado y kilo de carne.

5.- Que, desde esta Procuraduría, se recuerda la obligación de resolver los recursos de alzada de los expedientes sancionadores en el plazo de tres meses, previsto 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 4/1999, de 13 de enero”.

La Consejería aceptó la resolución, al reconocer que no existía prueba de cargo que poseyese la virtualidad de evidenciar la responsabilidad punitiva del sujeto pasivo de la imputación, lo que llevaba a pronunciarse a favor de la presunción de inocencia del imputado y a declarar la no existencia de responsabilidad administrativa de aquél, y, por tanto, a estimar el recurso de alzada y anular la resolución recurrida y, en

su caso, a reintegrar al interesado el importe de la multa y de la indemnización impuestas por aquélla.

2.1.2. Incendios forestales

Los incendios forestales, sobre todo en la época estival, constituyen uno de los azotes más importantes a los bosques de nuestra Comunidad Autónoma, causando importantes daños tanto ecológicos como económicos a las localidades afectadas.

La concienciación de los ciudadanos respecto a este problema va aumentando paulatinamente y buena prueba de ello, es la queja **Q/2155/01**, en la que se denunciaba el almacenamiento de alpacas de paja de cereal, en los pinares de la localidad de Fuente el Sol, en la provincia de Valladolid durante el mes de julio de 2001, con un evidente peligro en caso de incendio, dada la continuidad de la mancha de pinares en el sur de la provincia de Valladolid y el norte de las provincias de Ávila y Segovia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, que informó que no podía considerarse actividad prohibida el almacenamiento de alpacas de cereal junto a los pinares de la zona, afirmación que esta Procuraduría no compartía.

Así el art. 5.1 de la Ley 81/68 de 5 de diciembre, de Incendios Forestales, establece una serie de medidas a adoptar en la prevención de incendios forestales por parte del Gobernador Civil (en la actualidad, las autoridades autonómicas tras el traspaso de competencias), entre las que se

encuentran en su apartado d): “Almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas”; de igual forma, se recoge en el art. 20 e) del Reglamento de Incendios Forestales: que “El almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas por el monte, además de ajustarse a los Reglamentos específicos que rigen dichas actividades, se podrán limitar o prohibir cuando el índice de peligro de incendios lo haga necesario.”

Los hechos objeto de la queja podían encuadrarse en dichos preceptos y a esa conclusión apuntaba la interpretación literal (art. 3.1. del código Civil); teniendo en cuenta, además, las definiciones recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española. Así, almacenar significa “reunir o guardar muchas cosas”, mientras que inflamable se define como “que se enciende con facilidad y desprende inmediatamente llamas”. De acuerdo con lo anterior cabía aplicar esta prohibición al caso objeto de la queja, no sólo al amparo de una interpretación literal, sino también ateniéndose a una realidad social sensibilizada con los incendios forestales que suponen uno de los azotes de este país y que han situado a España como una zona de alto riesgo, de acuerdo con el Reglamento 2158/92 del Consejo de 23 de julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios forestales. Esta interpretación de la norma conectada con la realidad social se ha reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencia, entre otras de 13 de mayo de 1993 que afirma “La interpretación de la norma ha de hacerse en conexión con el momento en

que la cuestión ha surgido y deba ser aplicada; por ello, se exige tener en cuenta la realidad social del tiempo en que hayan de ser aplicadas”. Además, según el autor de la queja, las alpacas de paja suponen un elemento de riesgo en caso de incendio, en los pinares al sur de la provincia vallisoletana que se prolongan hasta el norte de las provincias de Ávila y Segovia ayudando a su propagación por las copas de los pinos en una época del año caracterizada por una gran sequía y altas temperaturas.

En la normativa autonómica aplicable a los incendios forestales, se debe acudir en primer lugar al Decreto 63/1985 de 27 de junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales que recoge como medida preventiva la autorización previa, dentro de la época de peligro, del almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas; época de peligro que se fija, por la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 23 de julio de 2001. Sin embargo, esta limitación o prohibición no se recoge en la Orden mencionada anteriormente, y así se indica expresamente en el informe de la Consejería de Medio Ambiente. Ahora bien, de esta omisión no cabe deducir que no sea aplicable lo dispuesto en el Decreto 63/1985 mencionado, totalmente en vigor, y con un rango normativo jerárquicamente superior a lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, por lo que sus previsiones son directamente aplicables y, en definitiva, sería preciso disponer de autorización del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente correspondiente, para almacenar, depositar o apilar alpacas de paja, bien

sea de cereal, leguminosa o cualquier otro tipo en el ámbito de aplicación del Decreto 63/1985, a saber: “terrenos forestales de las distintas provincias de la Comunidad Autónoma, tanto si están poblados por especies arbóreas como por matorral o pastizal, y en la franja de 400 metros de ancho que lo circunden”.

Para apoyar esta tesis, puede acudirse a lo dispuesto en la normativa de otras Comunidades Autónomas. Así la Orden de 20 de abril de 2001 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se regulan las campañas de prevención de incendios forestales, recoge como prohibición específica en su art. 3.8 “el abandono de residuos o materiales extraños al monte que por su naturaleza puedan provocar un incendio o contribuir a su propagación”. Igualmente, en su art. 4.1 b) se recoge como limitación, lo ya establecido en Castilla y León, “el almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas”. Sin embargo, la normativa más clara y tajante es la de la Comunidad Autónoma Valenciana -una de las que más sufren los incendios forestales en época estival- que en el art. 146.1 d) del Decreto 98/1995, de 16 de mayo, por el que desarrolla el Reglamento de la Ley 3/93 Forestal Valenciana, prescribe la necesidad de previa autorización de la “acumulación y almacenamiento de madera, leña y cualquier tipo de residuo agrícola o forestal”; de acuerdo con el artículo anterior, será necesaria esa autorización en los terrenos forestales y una franja de protección de 500 metros. Esta matización, por la que se incluyen los restos de carácter agrícola dentro de las actividades a autorizar por la Consejería

de Medio Ambiente supone la normativa más precisa y clara de todas las autonómicas que da una mayor seguridad jurídica, tanto a la Administración en la aplicación del Derecho, como al ciudadano en la conducta a desarrollar para cumplir la legalidad y la más adecuada en la defensa de los terrenos forestales, frente a la plaga de los incendios forestales.

En conclusión, se formuló por esta Procuraduría la siguiente resolución:

“1. Que, como consecuencia de la interpretación del art. 2.2 b) del Decreto 63/1985 de 27 de Junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales que recoge como medida preventiva la autorización previa dentro de la época de peligro del almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas, sea necesario, en la época de peligro que determine la Consejería de Medio Ambiente, autorización previa por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente, para el almacenamiento o apilamiento de alpacas de paja de cereal o de leguminosa en los terrenos forestales o en la franja de 400 metros de ancho que los circunden.

2.- Que, en el caso de que se produzca el almacenamiento o apilamiento en las condiciones descritas en el párrafo anterior, sin previa autorización del Servicio Territorial de Medio Ambiente, se formule denuncia por los Agentes Forestales para la incoación,

tramitación y resolución del correspondiente expediente sancionador por el órgano competente.

3.- Que, para una mejor comprensión y aplicación de lo anteriormente expuesto, se lleve a cabo una modificación normativa en la regulación de los incendios forestales en Castilla y León, en el sentido de recoger, al igual que ha efectuado la Comunidad Autónoma Valenciana, la necesidad de autorización previa de cualquier acumulación y almacenamiento de madera, leña y cualquier tipo de residuo agrícola o forestal en el ámbito de aplicación recogido en el art. 1 del Decreto 63/1985, por el que se regula la prevención y extinción de los incendios forestales”.

Esta resolución no fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, al considerar que con esta medida, se atribuye a las pacas de paja una propiedad de ciertas materias (inflamabilidad o explosividad) que no les caracteriza, y al no requerir previa autorización, esta Consejería considera que el almacenamiento o apilamiento de estas pacas no constituye una infracción al Reglamento de Incendios Forestales, por lo que no procede incoar expediente sancionador por este motivo.

Sin embargo, se indicaba en este rechazo que se comunicaba a todos los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, para su posterior traslado a los Agentes Forestales y a las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales, la necesidad de que durante la época de peligro se vigilasen o corrigiesen los casos donde la disposición de este combustible

podiera suponer una situación real de peligro, para obligar al responsable a su retirada, así como formular, en su caso, la correspondiente denuncia.

En muchas ocasiones las quejas se refieren a la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de Medio Natural.

Así en la queja **Q/1984/02** el reclamante mostraba su disconformidad con una denuncia y el posterior expediente sancionador tramitado, motivados por la quema de restos forestales en una Dehesa, de la localidad de Calzada del Coto, en el sureste de la provincia de León.

El reclamante consideraba que la denuncia no estaba bien formulada por el Agente Forestal, puesto que se lleva quemando los restos forestales y la hierba seca de vallejitos y regueros se venían quemando de forma cuidadosa en esta Dehesa, durante más de 50 años, sin ningún problema, aprovechándose a veces el cisco como subproducto. Así mismo consideraba el autor de la queja que el Agente Forestal entró en la Dehesa a denunciar estos hechos, sin la autorización de los propietarios. Por último, entendía que algunas de las condiciones planteadas en la solicitud de autorización de quema de rastrojos, como es la formación de un cortafuegos, no pueden llevarse a cabo al ser un monte particular de bastante extensión.

La queja se admitió a trámite y se encuentra pendiente de estudio tras la remisión de la información solicitada desde la Consejería de Medio Ambiente.

2.1.3. Vías pecuarias

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una Comunidad Autónoma 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 hectáreas 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 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 ocasiones los ciudadanos dirigen sus quejas a esta institución en relación con la actuación de las Administraciones Públicas en solicitudes de clasificación, deslinde o amojonamiento de vías pecuarias para comenzar así su protección.

Así, en la queja **Q/2197/01**, el reclamante aludía a la falta de deslinde en la Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de gallegos de Altameros en la provincia de Ávila.

Admitida a trámite la queja, del informe remitido por el Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente se deducía la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa.

Así, se indicó al reclamante que las actuaciones de la Administración Pública titular de una vía pecuaria deben ir dirigidas a determinar su existencia, características físicas y límites a través de tres actos administrativos diferentes, cada uno de los cuales supone el fundamento necesario del siguiente.

El primero de tales actos administrativos es la clasificación de la vía pecuaria. La clasificación de las vías pecuarias, de acuerdo con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias “es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado, y demás características físicas generales de cada vía pecuaria”. Por tanto, a través de la clasificación, se declara la existencia de la vía pecuaria y sus características físicas, excluyendo la vía pecuaria clasificada del dominio privado e incluyéndola en el público, tal y como se ha señalado en la Sentencia de TS de 26 de abril de 1999.

Tal y como señala la Consejería de Medio Ambiente en su informe, de la propia definición del acto de clasificación de una vía pecuaria se desprende, que éste es previo y necesario a la determinación de los límites

de aquélla a través de su deslinde. En efecto, el art. 8 de la Ley 3/1995, define el deslinde como aquel “acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación”.

El procedimiento de determinación de las características físicas de esta singular clase de bienes de dominio se completa con el amojonamiento, actuación administrativa dirigida a determinar, una vez aprobado el deslinde, los límites de la vía pecuaria y a señalar aquéllos con carácter permanente sobre el terreno (art. 9 de la Ley de Vías Pecuarias).

En otras palabras, clasificación, deslinde y amojonamiento son fases sucesivas de un procedimiento dirigido a determinar con exactitud la dimensión física, en este caso, de una vía pecuaria, contando cada uno de los actos administrativos que ponen fin a las mismas con las características predicadas en los artículos indicados.

En el caso concreto planteado en la queja no era posible, sin embargo, efectuar el deslinde de la vía pecuaria, sin que previamente se procediera a su clasificación a su paso por el término municipal indicado.

Por tanto, la adopción de la Orden mediante la cual se acuerda iniciar el expediente de clasificación de las vías pecuarias de aquel término municipal, supone la primera y necesaria actuación administrativa dirigida a dar satisfacción a sus demandas. El procedimiento señalado finalizará mediante la adopción de una nueva Orden de la Consejería de Medio

Ambiente, en la cual se determinará la existencia, anchura, trazado, y demás características físicas generales, al menos, de la vía pecuaria Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de Gallegos de Altamios. El plazo temporal con el que cuenta la Administración Autonómica para resolver el procedimiento de clasificación indicado es de seis meses.

Una vez clasificada la vía pecuaria se podrá proceder a su deslinde y, en su caso, a su amojonamiento. El procedimiento administrativo dirigido a la realización del deslinde, en cualquier caso, puede ser iniciado a instancia de los propietarios colindantes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34 del Decreto 250/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, aplicable a este supuesto, a falta de desarrollo reglamentario específico en materia de vías pecuarias.

Cabía concluir, pues, que la Administración autonómica había iniciado las actuaciones necesarias para proceder a determinar los límites de la vía pecuaria Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de Gallegos de Altamios, por lo que procedía el archivo del expediente.

Igualmente, la queja **Q/145/02** hace referencia a una solicitud de inicio de expediente de clasificación de la Consejería de Medio Ambiente, de vías pecuarias en los términos municipales de San Justo de la Vega y Benavides de Órbigo, en la provincia de León. Sin embargo, en la

información facilitada por ésta, se nos dice que, con fecha 8 de abril de 2002, esa Consejería acordó denegar la pretensión, y, en consecuencia declaró, de forma motivada, improcedente el inicio de los expedientes de clasificación de las vías pecuarias pertenecientes a los municipios citados. Asimismo, se pone de manifiesto que la Orden en la cual se adoptó la decisión señalada fue debidamente notificada, con fecha 12 de abril de 2002, conjuntamente con una copia del Proyecto de clasificación de las Vías Pecuarias de San Justo de la Vega y del Acta de 2 de diciembre de 1976, sobre la inexistencia de vías pecuarias en Benavides de Órbigo; por ello, se procedió al archivo de esta queja por no irregularidad.

En la queja **Q/342/02** se hacía referencia a la disconformidad de un propietario de una finca rustica colindante con la vía pecuaria “Cañada Real de las Merinas” con la anchura resultante de esta vía pecuaria, por el proceso de concentración parcelaria en el término municipal de Armuña, en la provincia de Segovia, ya que es mucho más ancha junto a su parcela en relación con la de otros propietarios.

Admitida la queja a trámite, y una vez recibida la información solicitada, la queja fue rechazada por no apreciarse irregularidad alguna en la actuación administrativa.

Dicho archivo fue comunicado al reclamante, exponiendo en el escrito dirigido al mismo las siguientes consideraciones:

1º.- El procedimiento de concentración parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Armuña se desarrollo bajo la vigencia del Texto

Refundido de la Ley de Concentración Parcelaria aprobado mediante el Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre. Los arts. 13 y 17 de dicha norma se refieren, respectivamente, a la inclusión dentro del contenido mínimo de las Bases de Concentración Parcelaria del perímetro de la zona a concentrar, y a las exclusiones de concentración que el Servicio de Concentración Parcelaria podía llevar a cabo de sectores o parcelas que no podían beneficiarse de aquélla por diversos motivos.

Estas previsiones que facultaban a la Administración Pública actuante en un proceso de concentración parcelaria, de un lado, a delimitar de forma exhaustiva la zona geográfica cuyas fincas debían ser objeto de concentración, y de otro, a excluir de la concentración determinadas fincas que, inicialmente, se encontraban integradas dentro de aquella zona, se han mantenido a lo largo de las sucesivas normas legales vigentes en materia de concentración parcelaria hasta llegar a los actualmente vigentes. Por tanto, a la vista de los preceptos indicados y de las normas citadas, no cabe identificar irregularidad alguna en la exclusión de la finca identificada en la queja, del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en su día en el término municipal de Armuña, ya fuera debida aquélla a encontrarse la finca fuera del perímetro a concentrar o a la decisión específica adoptada por el Servicio de Concentración Parcelaria.

Ahora bien, el motivo de la queja se encontraba integrado, más que por la exclusión de la finca en cuestión del procedimiento de concentración parcelaria, por los efectos que aquélla tuvo sobre la extensión de la misma,

motivados fundamentalmente, por el mantenimiento del ancho de la vía pecuaria colindante, en contraposición con lo ocurrido con las fincas concentradas.

En este sentido, cabe señalar, como ha manifestado la Consejería de Medio Ambiente, que como resultado de la Concentración Parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Armuña, la vía pecuaria en cuestión, pudo sufrir una minoración en su anchura, previamente fijada en la Orden Ministerial de 6 de abril de 1966 por la que se procedió a la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Armuña, minoración que, sin embargo, no afectó a la finca identificada en la queja por verse excluida aquélla del procedimiento de concentración parcelaria.

En términos generales, en las concentraciones parcelarias, se debe respetar la integridad de las vías pecuarias y hay que adoptar las medidas necesarias para restaurar aquéllas cuando se hubieran visto vulneradas, independientemente de la fecha en la que hubiera tenido lugar el procedimiento de concentración parcelaria correspondiente y de la Administración Pública que lo hubiera llevado a cabo.

Ahora bien, del contenido de la queja se desprende que la vía pecuaria colindante con la finca identificada en la misma mantiene el ancho establecido en la Orden de Clasificación antes citada (75,22 metros), lo cual, considerando que la clasificación es el acto por el cual se determina, entre otros extremos, la anchura de las vías pecuarias, determina la inexistencia de irregularidad alguna en el mantenimiento de aquel ancho en

la zona colindante con aquella finca, con independencia de que en el resto de fincas colindantes, no se hubiere respetado este trazado como consecuencia del proceso de concentración parcelaria.

En definitiva, cabe concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada, se desprende que, tanto la exclusión de la finca identificada, del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en el término municipal de Armuña, como el mantenimiento del ancho de la vía pecuaria denominada “Cañada Real de Merinas” en la parte colindante con la finca precitada, no constituyen incumplimiento normativo alguno por parte de la Administración Autonómica, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos, por lo que se procedió al archivo de ésta.

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.

Dentro de ese apartado cabe destacar la queja **Q/235/02**, por la que un ciudadano 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”.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar información al Ayuntamiento de Vegacervera y a las Consejerías de Fomento, Medio Ambiente y de Industria, Comercio y Turismo, quedó claro que la autorización de puesta en funcionamiento de las explotaciones mineras que se proyectaban reabrir en Vegacervera y sobre cuyo presunto peligro alertaba el autor de la queja, había sido denegada. Entre las razones de esa denegación destacaban las siguientes:

* De acuerdo con la legislación urbanística, la autorización de uso de suelo rústico había sido denegada por la Comisión Territorial de Urbanismo de León.

* De acuerdo con la legislación de actividades clasificadas, existía ya un informe desfavorable por parte del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Vegacervera, por lo que no era necesario continuar con el procedimiento establecido en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al existir razones de índole urbanísticas que impedían el ejercicio de esta actividad.

* De acuerdo con la legislación de minas, se había declarado la caducidad de la concesión de las explotaciones mineras al haberse paralizado los trabajos desde 1993, por falta de mercado.

Por lo tanto, el objeto de queja había desaparecido, al no contar con las autorizaciones oportunas por parte de las Administraciones Públicas afectadas; sin embargo, desde esta Procuraduría, se quiso analizar el informe favorable emitido por el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, vistos los informes de los Jefes de Servicio de Industria, Comercio y Turismo, y de Medio Ambiente de León.

Los informes del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León consideran incompatible la actividad con el Espacio Natural Protegido, y desde el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, se aludía a la escasa actividad de la explotación y se había informado desfavorablemente la solicitud de suspensión de los trabajos, por lo que se produciría la caducidad de la concesión, tal como se produjo.

Sin embargo, a pesar de la clara contradicción de los informes de los Servicios Territoriales con el Servicio Central de la Consejería de Medio Ambiente, el informe del Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas no fue motivado; ello supuso una clarísima infracción al art. 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. La motivación, supone un factor esencial para determinar con mayor certeza y

exactitud el conocimiento de la voluntad del órgano administrativo, y poder así realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos; es precisamente la motivación lo que distingue la discrecionalidad de la arbitrariedad (SSTS de 18 de febrero de 1978 y 29 de septiembre de 1988), que está constitucionalmente prohibida en el art. 9.3 de la CE, pudiendo ser determinante de causa de nulidad.

Desde un punto de vista material, resultaba bastante sorprendente que el único informe favorable fuera el del órgano administrativo que tiene por objeto la defensa del Medio Ambiente, y por tanto de los Espacios Naturales Protegidos de nuestra Comunidad Autónoma, mientras que la Administración encargada de la defensa de los intereses generales del municipio -el Ayuntamiento de Vegacervera- se oponía a esa autorización, el órgano sustantivo en materia de minas -la Consejería de Industria, Comercio y Turismo- declaró la caducidad de la concesión, y la Comisión Territorial de Urbanismo de León denegó la autorización de uso excepcional en suelo rústico.

Por lo tanto, esta Procuraduría emitió a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“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”.

Igualmente, se han recibido quejas en esta institución 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/1925/02**, relativo a la queja de un ciudadano que había solicitado una autorización de corta de castaños en una localidad del municipio leonés de Oseja de Sajambre, sin que el Organismo Autónomo del Parque Nacional hubiera respondido a la misma. Dicha queja fue remitida al Defensor del Pueblo.

2.3. Caza

En este apartado, se ha reducido el número de quejas con respecto al año pasado (once en total), habiendo disminuido notablemente en lo que

se refiere a problemas relativos a la adecuación y constitución de cotos de caza; asimismo, sólo ha habido una queja en cuanto a la responsabilidad de las piezas cinegéticas, confirmándose la reducción de la conflictividad, tras la modificación operada en el art. 12.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, regulador de la responsabilidad por daños causados por piezas cinegéticas, por el art. 10 de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas. Los daños producidos por especies cinegéticas (lobos) se encuentran incluidos en este informe, dentro del apartado de las ayudas ganaderas.

Por último, se debe indicar que se ha mantenido el número de quejas relativas con expedientes sancionadores en materia de caza.

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.

Así a título de ejemplo cabe citar la queja Q/1694/01, en la que el reclamante mostraba su 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 Palencia.

Tras la admisión a trámite de la queja se comprobó que, al margen de algunas irregularidades formales (incumplimiento del plazo para resolver el recurso de alzada interpuesto), no habían prescrito ni la

infracción cometida, ni la sanción impuesta, como sostenía el autor de la queja.

Por otro lado, según la denuncia de los Agentes Forestales, la infracción sancionada se había producido ya que el imputado portaba el arma cargada y desenfundada, y por tanto, lista para su uso, y no conviene olvidar, a este respecto, que la denuncia formulada tiene presunción de veracidad, de acuerdo en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

En consecuencia la queja se rechazó archivándose el expediente, no sin antes comunicárselo debidamente a su autor.

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.

Así, se debe mencionar la queja **Q/35/02** relativa a una denuncia por la situación irregular de un coto de caza, en la localidad de Valverde-Enrique, en la provincia de León, lugar en el que se pretendió constituir otro coto privado, lo que fue denegado. Dicha queja fue admitida a trámite solicitándose la correspondiente información.

Al analizar esta queja es conveniente indicar en primer lugar que los Cotos Privados de Caza son definidos, desde una perspectiva formal, en el apartado primero del art. 22 de la Ley de Caza de Castilla y León, como “aquellos que hayan sido declarados como tales, mediante resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente”. Este sería el caso del Coto de Caza objeto de la queja y Coto que todavía no se había adecuado a la Ley de Caza mencionada lo que, de acuerdo con la Disposición Transitoria del Decreto 83/98, debía hacer antes del 1 de mayo de 2003, debiéndose adecuar al procedimiento establecido para la constitución de un coto de caza.

Este coto se constituyó en abril de 1979, adjudicándose a una persona física, y posteriormente, a una Asociación de Cazadores; en 1991, se produce la intervención de la Junta Vecinal de Valverde-Enrique para constituir un único coto de caza en todo el término municipal, por lo que se cedió en precario por parte de los propietarios particulares la firma para su constitución; sin embargo, ésta cesión no determinó que se modificara la titularidad del coto de caza, sino que sigue siendo la Asociación de Cazadores mencionada, que carecía de la cesión en precario de estos derechos cinegéticos. Por tanto, la Junta Vecinal debió, en su momento, haber instado la modificación de la titularidad del coto de caza ante el órgano competente en 1991 de la Junta de Castilla y León, al haber conseguido la cesión en precario, como condición previa para arrendar el aprovechamiento cinegético, debido al carácter constitutivo de la

resolución del órgano autonómico competente, incurriendo, por tanto, a juicio de esta Procuraduría, en una contradicción.

Además, tras lograr la cesión en precario de los propietarios, la Junta Vecinal efectuó un contrato de arrendamiento de derechos cinegéticos con la Asociación de Cazadores en 1991 de forma directa, prescindiendo completamente del procedimiento contractual legalmente establecido, según la documentación aportada. En efecto, la Junta Vecinal es el órgano de representación de la Entidad Local Menor y, por tanto, se le considera Administración Pública, de acuerdo con el art. 45 de la Ley 7/1985, de 2 de junio, de la Ley de Bases de Régimen Local, que reconoce la existencia de entidades de ámbito territorial inferior al municipio y le es de aplicación lo establecido en las normas de contratación.

El contrato de arrendamiento de los derechos cinegéticos es un contrato de carácter privado tal como establece actualmente el art. 5.3 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; sin embargo, de acuerdo con el art. 9 “se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado”, por lo que no existe una voluntad libre por parte de la Junta Vecinal para contratar, sino que la formación de la voluntad del órgano administrativo debe producirse conforme a la normativa y el procedimiento administrativo, de acuerdo con la teoría de

los “actos separables”, concepto de creación jurisprudencial, y recogido por la Ley de Contratos del Estado, que era la norma que se encontraba en vigor, cuando se produjo el contrato de arrendamiento en 1991.

En cuanto a la forma de contratación, en este caso, de acuerdo con la documentación aportada, se adjudicó directamente el contrato a la Asociación de Cazadores, vulnerando los principios básicos de la contratación pública de publicidad y libre concurrencia, igualdad y no discriminación. Además, el art. 118 del RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, establece como formas de adjudicación la subasta, el concurso y la adjudicación directa, entendiéndose ésta sustituida por el procedimiento negociado en la actualidad. La norma general es tanto la subasta como el concurso para escoger la mejor oferta que satisfaga el interés público, siendo la adjudicación directa la aplicable en caso excepcional y siempre justificado. En el caso concreto examinado, no cabía esta justificación ni existía documentación preparatoria y se había contratado prescindiendo total y absolutamente de cualquier tipo de procedimiento legalmente establecido para formar la voluntad tanto de la Junta Vecinal como de su Presidente.

La jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto de forma clara y reiterada; así, la STS de 21 de octubre de 1981, al referirse a una cláusula de la subasta para arrendar el coto de caza por parte de un Ayuntamiento, está tácitamente aceptando esta modalidad como la propia;

mucho más contundente es la STS de 14 de marzo de 1989 que afirma que, “...dándose la circunstancia de que la adjudicación en arrendamiento de esta explotación cinegética se concierta por nueve anualidades, ello es suficiente para que se imponga la subasta pública, conforme lo ordenado en el art. 75.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 27 de mayo de 1955; lo que viene a ser ratificado en el art. 92.1 del novísimo Reglamento de 13 de junio de 1986”.

En 1993, se suscribió otro contrato: el mismo razonamiento puede aplicarse, con el agravante de que este acuerdo no se recogió en el Libro de Actas de la Junta Vecinal, por lo que incurriría en otra causa de invalidez ya que le sería de aplicación el art. 52. 2 del Texto Refundido citado “No serán válidos los acuerdos no reflejados en el correspondiente Libro de Actas que reúna los requisitos expresados en el apartado anterior”.

Por lo tanto, ambos contratos incurrieron en la 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 30/92, de 26 de noviembre, al ser contratos suscritos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; iguales efectos deben trasladarse a la prórroga establecida el 1 de marzo de 2001, con efectos hasta el año 2003.

Con respecto a la cesión en precario de los propietarios de las fincas particulares que constituyen la gran mayoría de las existentes en Valverde-Enrique, se observa que, a partir de noviembre de 2001, se presentan

escritos de bastantes propietarios de fincas rusticas por los que se interesan para que la Junta Vecinal acredite esta cesión de derechos cinegéticos. La Consejería de Medio Ambiente indica que sólo 23 no aparecen dentro de la lista de los propietarios que cedieron en su día los derechos cinegéticos a la Junta Vecinal y que oficiará a éstos para que puedan ejercer la posibilidad de segregarse del aprovechamiento cinegético.

Sin embargo, esta Procuraduría no está de acuerdo con esta interpretación. La jurisprudencia ha asimilado la cesión de firmas de los propietarios a las Entidades Locales, o cualquier persona física o jurídica, para promover la constitución de un coto; así, aparece en las STS de 27 de abril de 1982, de 28 de febrero de 1987, de 12 de febrero y 29 de marzo de 1991. Además, en todas estas sentencias se dice que dicha cesión puede ser revocada en cualquier momento.

Por lo tanto, se debería haber informado a todos los particulares de la posibilidad de segregar sus fincas en el caso de que ellos quisieran, con independencia de que hubiesen cedido en 1991 en precario a la Junta Vecinal los derechos cinegéticos para constituir un coto de caza; así, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21 del Decreto 83/1998, estas fincas segregadas pasarían a la condición de vedados, salvo que se constituyese un coto de caza.

Asimismo, esta Procuraduría debe analizar la solicitud de constitución de un coto de caza por parte de otra Asociación de Cazadores, presentada en septiembre de 2001. Ésta fue desestimada por resolución del

Servicio Territorial de Medio Ambiente de León en noviembre de 2001, al formar ya parte del coto de caza que estamos analizando, interponiendo recurso de alzada que, a la fecha del informe remitido por la Consejería, todavía no había sido resuelto.

Nos encontramos ante una solicitud de cambio de titularidad, prevista en los arts. 21.8 de la Ley de Caza de Castilla y León y 23 del Reglamento que regula su desarrollo, ya que se pretende otorgar una nueva titularidad de este Coto de Caza. Para ello, se debe acudir al procedimiento establecido en los arts. 18 y 19 de este Reglamento. En principio, la solicitud se presentó erróneamente en el Modelo para la constitución, del Anexo I de la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería, que establece los modelos oficiales y documentación necesaria para la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza, cuando debería ser en el establecido en el Modelo del Anexo IV; por ello, de conformidad con el art. 71 de la Ley 30/92 se debería instar a la subsanación de esta solicitud.

Además, se había producido una desestimación de la constitución sin más, cuando es cierto que, de hecho, cumplía con los requisitos que marca, tanto la Ley como su Reglamento, para el cambio de titularidad (son los mismos que para la constitución). Se debería haber tramitado previamente el procedimiento establecido en el art. 19: apertura de un período de información pública, presentación de alegaciones, plan cinegético, etc., sin que se haya hecho ninguno de estos trámites por parte

del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. En ningún momento, cabe la denegación por la mera existencia de otro coto de caza sobre este terreno, ya que supondría la petrificación de la titularidad de un coto de caza a favor de una persona, quitándole la libertad de disposición al propietario; así, la STS de 19 de septiembre de 2001, determina que “la constitución de un coto de caza supone un acto asociativo voluntario... para obtener la correspondiente autorización administrativa; también es un acuerdo resoluble por la voluntad de sus asociados, sin que la titularidad de la licencia correspondiente a quien asuma ante la Administración la representación del coto atribuya a éste el derecho de impedir que se ponga término a la asociación mediante voluntario desistimiento de los asociados, con la única excepción de que exista un pacto contractual en contrario.”

La resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, de 11 de noviembre de 2001 adolece de un defecto de anulabilidad al haberse dictado, prescindiendo del procedimiento establecido en el art. 19 del Decreto 83/98, por lo que esta Procuraduría entiende que, por parte de la Dirección General del Medio Natural, debería dictarse resolución, al resolverse el Recurso de Alzada interpuesto, ordenando retrotraer las actuaciones para desarrollar el procedimiento recogido en ese artículo.

Por último, debía insistirse en observar la necesidad de que este Coto de Caza se adecuase a los preceptos establecidos en la Ley de Caza,

antes del 1 de mayo de 2003, tal como determina la Disposición Transitoria Primera del Decreto 83/1998.

Por todas estas razones se formuló a la Consejería de Medio Ambiente la correspondiente resolución:

«1. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se tenga en cuenta, de acuerdo con la jurisprudencia del TS citada, la posibilidad de revocar en cualquier momento la cesión en precario de las fincas para constituir un coto de caza que hicieron en 1991, los propietarios de fincas rústicas particulares, en la localidad de Valverde-Enrique.

2.- Que se resuelva el Recurso de Alzada interpuesto por la otra Asociación de Cazadores, en el sentido de declarar nula la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de noviembre de 2001, por no haber seguido el procedimiento previsto en el art. 19 del Decreto 83/1998, de 30 de abril que desarrolla reglamentariamente lo referido a los terrenos cinegéticos y no cinegéticos, ordenando la retroacción de las actuaciones.

3. Que, en definitiva, se facilite por parte de la Consejería de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus competencias, la resolución de todas estas irregularidades analizadas mediante el procedimiento de adecuación del Coto de Caza LE- 10.412, que tiene que efectuarse antes del día 1 de mayo de 2003, si así se solicitara».

Igualmente, se remitió a la Junta Vecinal la siguiente resolución:

«1. Que, al ser los contratos de arrendamiento efectuados por el Presidente de la Junta Vecinal y la Sociedad de Cazadores en 1991 y 1993 y la prórroga de 2001 nulos de pleno derecho, ya que se efectuaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento contractual legalmente establecido, se tenga en cuenta en la celebración, en su caso, de futuros contratos de arrendamiento de derechos cinegéticos en el Coto de Caza la necesidad de celebrar subasta pública si se diesen los requisitos previstos en el art. 92.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

2.- Que se facilite por parte de la Junta Vecinal, en el marco de sus competencias, la resolución de todas estas irregularidades analizadas, mediante el procedimiento de adecuación del Coto de Caza, que tiene que efectuarse antes del día 1 de mayo de 2003, si así se solicitara».

A la fecha de cierre de este informe, ambas resoluciones están pendientes de contestación.

También hay que tener en cuenta que el derecho de caza es un derecho accesorio al de propiedad y que, por tanto, la disconformidad de los propietarios de las fincas rústicas puede conllevar la anulación del coto de caza, con los problemas consiguientes que conllevan; así, se produjo en las quejas **Q/1434/02**, **Q/2257/02** y **Q/2259/02** en las que se hacía referencia a los problemas existentes en el coto de caza de la localidad

zamorana de Fermoselle. En el escrito de queja se denunciaba que el 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, sin que con anterioridad se hubiera acreditado la prórroga de dicha cesión. Sin embargo, a pesar de dicha extinción, se seguía cazando en esa localidad, y se mantenían las señales indicando la existencia del anterior coto. También se manifestaba en el escrito de queja, que el Ayuntamiento de Fermoselle había defendido exclusivamente los intereses de la Asociación de Cazadores, ignorando los derechos de los propietarios de las fincas.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Fermoselle y a la Consejería de Medio Ambiente. De los informes recibidos se deduce que este Coto de Caza fue constituido en 1995, tras la solicitud para ello por una Asociación de Cazadores. En el proceso de constitución, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora solicitó subsanar algunas deficiencias y comunicó que la cesión de terrenos por parte de los propietarios debía ser por un período determinado de tiempo y no por tiempo indefinido, tal como se hacía constar en el documento acreditativo de cesión de propietarios. Posteriormente, la Asociación de Cazadores dirigió un escrito al Servicio Territorial en que comunica literalmente: “lo que aparece en el encabezamiento indefinido, debe decir por un período no superior a seis años, prorrogables”.

Por lo tanto, el período de vigencia de la cesión de los terrenos y del coto de caza es de seis años, al finalizar este período de cesión de los terrenos y al no haber acuerdo entre los titulares de los terrenos privados y el titular cinegético, se produjo la extinción automática del Coto de Caza, de acuerdo con el art. 22.3 del Decreto 83/98 mencionado, declarada por resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, de 6 de septiembre de 2001. Posteriormente, la Asociación de Cazadores interpuso recurso de alzada contra esa resolución ante la Dirección General de Medio Natural, encontrándose pendiente de resolución todavía; igualmente, solicitó la suspensión de la ejecución de esta resolución, siendo desestimada. En conclusión, en la actualidad, el coto de caza se encuentra extinguido y por lo tanto, los terrenos están vedados, sin que se pueda cazar sobre ellos.

El conflicto planteado derivó de la falta de prórroga del contrato de arrendamiento de los derechos cinegéticos efectuado en 1994. Los contratos de arrendamiento de derechos cinegéticos son contratos civiles de arrendamiento rústico común, excluidos de la legislación especial de arrendamientos rústicos. De acuerdo con el Código Civil, los requisitos del contrato de arrendamiento son el tiempo determinado y el precio cierto; de esta forma, según jurisprudencia reiterada “el contrato de arrendamiento es incompatible con la intemporalidad (STS de 15 de octubre de 1984)”. Por lo tanto, en ningún caso se debe admitir la argumentación de la Asociación de Cazadores de que este contrato de arrendamiento se efectuó por un

período indefinido, ya que es contrario al ordenamiento jurídico: esto supondría o bien la nulidad del contrato de arrendamiento efectuado, de acuerdo con el art. 6.3 CC, o bien cabría aplicar de forma supletoria el plazo establecido en el art. 1577 CC: “El arrendamiento de un predio rústico, cuando no se fija su duración, se entiende hecho por todo el tiempo necesario para la recolección de los frutos que toda la finca arrendada diere en un año o pueda dar por una vez”, (habría que interpretar el año cinegético en los contratos de arrendamiento de terrenos cinegéticos para caza), siendo la jurisprudencia oscilante al respecto.

Además, ha habido una modificación unilateral del plazo que determinó la duración del contrato de arrendamiento, ya que, en la comunicación dirigida al Servicio Territorial de noviembre de 1994, la Asociación de Cazadores manifestó que debía entenderse que el plazo era de seis años; esto supone una irregularidad manifiesta, ya que no se contó con la participación de la otra parte -los titulares de los terrenos-, para fijar ningún plazo. Por lo tanto, en su momento, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora debería haber requerido a la Asociación de Cazadores para que la nueva fijación del plazo fuese bilateral y no unilateral por parte de la Asociación, ya que podría ser causa de nulidad del contrato.

Respecto a la falta de pago del precio acordado por la Asociación de Cazadores a los propietarios, hubo de indicarse que ésta es una cuestión interna entre particulares en un contrato civil de arrendamiento que debería

sustanciarse en su caso ante la Jurisdicción Ordinaria y, por tanto, no susceptible de control por parte de esta Procuraduría.

Una vez examinado el contrato, debía analizarse la extinción del Coto de Caza, por resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora. Dicha resolución determina la extinción automática del Coto, al haber perdido la Asociación de Cazadores los derechos cinegéticos por transcurso del tiempo establecido unilateralmente en el contrato, que hemos analizado anteriormente. Así, de acuerdo con el art. 22.3 del Decreto 83/98, la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora tiene carácter meramente declarativo de pérdida de derechos cinegéticos, por el transcurso del plazo del contrato de arrendamiento, siendo ejecutiva desde su notificación.

Con respecto al recurso de alzada interpuesto por la Asociación, esta Procuraduría está plenamente de acuerdo con el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora de octubre de 2001, que propone la desestimación de este recurso por finalización del plazo establecido en el contrato de arrendamiento y tampoco cabe entenderle como indefinido, por los motivos que ya han sido expuestos en la resolución de esta Procuraduría. Sin embargo, esta institución quiere recordar que la Dirección General del Medio Natural todavía no ha resuelto el recurso de alzada interpuesto, habiendo incumplido el plazo que marca la normativa, ya que, de conformidad con el art. 115.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/99, de 13 de enero, “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución (del recurso de alzada) será de tres meses”.

La consecuencia fundamental de la anulación del coto de caza es que, tal como dice el art. 22.4 del Decreto, “los terrenos que integran el coto de caza pasarán automáticamente a tener la consideración de vedados”, por lo que en los mismos, la caza está prohibida, salvo autorización expresa. Además, al haberse anulado este coto, el anterior titular tiene la obligación de retirar las señales reglamentarias que mostraban su existencia. Así, se requiere en enero de 2002, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, a la Asociación de Cazadores, para que se proceda a la retirada de su señalización, de conformidad con el art. 21.7 de la Ley de Caza; igualmente, se le informa de que de no proceder a ello en el plazo de tres meses desde la fecha de la resolución de extinción, según el art. 53.5 del Decreto 83/98, “con independencia de la incoación del correspondiente expediente sancionador, la Consejería, previo apercibimiento, procederá a la ejecución subsidiaria de dicha obligación, corriendo los gastos, daños y perjuicios por cuenta de los sujetos obligados”. A este respecto la Consejería nos informó que, efectuada visita de comprobación con fecha 12 de marzo de 2002, la Guardería Forestal informa que en las carreteras han sido retiradas todas las tablillas de señalización, por lo que no cabría la ejecución subsidiaria, al haber cumplido su obligación el antiguo titular del coto cinegético. Sin

embargo, esta Procuraduría entiende que también se debería haber incoado expediente sancionador a la Asociación de Cazadores por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, por la presunta comisión de una infracción leve al art. 76.14 de la Ley de Caza “No retirar la señalización de un Coto de Caza cuando haya sido anulado o se haya extinguido”; ahora bien, en la actualidad, no cabe esta incoación ya que la infracción ha prescrito al transcurrir más de cuatro meses.

En lo que respecta a la cuestión del ejercicio de la caza en el municipio de Fermoselle, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora informó que no había recibido ninguna denuncia y por tanto, no ha incoado ningún expediente sancionador al respecto.

Desde esta Procuraduría, se constató que no existía ninguna prueba fehaciente para determinar que se había cazado en el municipio de Fermoselle, a pesar de ser un terreno vedado para el ejercicio de la caza. Ello no obstante, se considera preciso el desarrollo de tareas de vigilancia por parte de la Administración autonómica (a través de sus agentes forestales), evitando que llegue a cazarse en un terreno vedado, salvo en el caso de que se autorice en los supuestos previstos en el art. 26.3 de la Ley de Caza.

Igualmente, la Consejería de Medio Ambiente informó que en enero de 2002 se había solicitado nueva constitución de coto privado, de conformidad con el art. 18 del Decreto 83/98 mencionado, sobre terrenos pertenecientes al municipio de Fermoselle; esta institución no podía

analizar la solicitud y documentación de la constitución del coto de caza, al no haberse dictado aún resolución por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora; sin embargo, era necesario examinar el oficio del Ayuntamiento de Fermoselle, de 25 de febrero de 2002, por el que cede durante quince años el uso de los terrenos patrimoniales y de dominio público conforme al acuerdo tomado por el Pleno Municipal en su día (en total de 238 Has y 54 áreas).

En primer lugar, debe destacarse que el alcalde no puede expedir Certificaciones de los Acuerdos del Pleno Municipal; por el contrario dicha función compete a los secretarios de las corporaciones locales, ya que el art. 92.3 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, señala que entre las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa se encuentra reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, se halla la de “secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo”. A ello se debe que el art. 161 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, exija que en todas las Entidades Locales exista, al menos, un puesto de trabajo que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de secretaría, sin perjuicio de la posibilidad de proceder a la agrupación de Municipios u otras Entidades Locales, a efectos del sostenimiento en común de dicho puesto de trabajo en aquellos supuestos en los que así se determine de conformidad con la normativa aplicable.

Por tanto, interpretando conjuntamente la normativa sectorial de caza expuesta, con la relativa al funcionamiento de las Entidades Locales, cabe señalar que, en este caso, se debería haber hecho constar la cesión del uso cinegético durante quince años de los terrenos municipales, adoptado en el Pleno del Ayuntamiento de Fermoselle en su momento, mediante certificado del Acuerdo por la Secretaría de ese Ayuntamiento, y no por oficio del alcalde por lo que, o bien se subsana este defecto por propia iniciativa por parte del Ayuntamiento, o bien debe requerir esta subsanación el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora al solicitante, para que se lo requiera, a su vez, al Ayuntamiento.

En cuanto a la petición de mediación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, para intentar solucionar el conflicto entre propietarios de terrenos y cazadores, a fin de conseguir una adecuada gestión cinegética, esta Procuraduría se muestra plenamente conforme con la respuesta que hace este Servicio con fecha 6 de febrero, ya que tanto la Consejería de Medio Ambiente, como el Ayuntamiento de Fermoselle pueden impulsar y fomentar el ejercicio de la caza de forma racional y ordenada como actividad dinamizadora del medio rural, pero en ningún caso pueden, ni imponer, ni inmiscuirse en las condiciones (precio, plazo temporal, constitución de avales), que corresponden fijar únicamente a las partes interesadas, y cuyos conflictos en última instancia corresponde enjuiciar a la Jurisdicción Ordinaria.

Por ello, se emitió al Ayuntamiento de Fermoselle la siguiente resolución:

“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 este 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”.

A la Consejería de Medio Ambiente, se le formuló la siguiente resolución:

“1. Que se tenga en cuenta por los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, que, 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”.

Cabe hablar también del derecho de segregación de los propietarios de las fincas rústicas en el proceso de adecuación de un coto de caza; así, se observó en la queja **Q/553/01**, en la que el reclamante aludía a una solicitud de segregación de un propietario de fincas en una localidad palentina. Al analizar esta queja hay que partir de que la inclusión de fincas enclavadas en los terrenos acotados supone el reconocimiento a sus propietarios o titulares de otros derechos reales o personales, que conlleven el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético de aquéllas, del derecho a solicitar la segregación de tales fincas del coto de caza en cuestión; esta posibilidad está reconocida con carácter general en el art. 21.4 de la Ley de Caza de Castilla y León y la solicitud de segregación deberá presentarse ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente correspondiente.

El autor de la queja conocía la tramitación del procedimiento de adecuación del Coto de Caza, en la forma dispuesta en la Ley de Caza de Castilla y León y en su desarrollo reglamentario.

Ahora bien, diferente debe ser la postura desde aquí al analizar la corrección jurídica de la actuación llevada a cabo por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia ante la presentación, por el antes citado de un escrito, en el cual denunciaba irregularidades en la tramitación del procedimiento de adecuación del Coto de Caza en cuestión, y solicitaba la suspensión de la actividad cinegética desarrollada en el mismo, (escrito registrado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia). Ante la presentación del citado escrito, posterior en más de dos meses a la resolución administrativa, por la que se declaró la adecuación del Coto Privado de Caza, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia procedió a dar traslado del mismo a la Sociedad titular del Coto de Caza, para que contestara a las alegaciones en el mismo contenidas; esta sociedad atendió a la petición formulada por el Servicio Territorial, mediante escrito registrado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, con fecha 20 de noviembre de 2000. Pues bien, en la fecha en la que se remitió el informe solicitado por esta Procuraduría no se había procedido a contestar al escrito presentado por el autor de la queja.

En consecuencia, esta institución considera que, en cumplimiento de la obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones

presentadas por los ciudadanos, contemplada en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia debía responder al citado escrito.

A juicio de esta institución, esa contestación, si aún no se hubiera producido, debe considerar primordialmente el derecho reconocido en el Ordenamiento jurídico a los titulares de fincas enclavadas en terrenos acotados, de solicitar la segregación de aquéllas del coto de caza de que se trate. Si a ello añadimos la necesaria aplicación por parte de las Administraciones Públicas de un principio antiformalista, en el momento de proceder a calificar los escritos y solicitudes de los ciudadanos, y el derecho de éstos a obtener de los órganos administrativos información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (art. 35 g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), se puede concluir, a juicio de esta Procuraduría, que la contestación a emitir, si aún no se hubiera hecho, no sólo debe responder a las alegaciones realizadas por el reclamante, sino que también debe informar a aquél, de su derecho a solicitar la segregación de sus fincas del terreno acotado, y de la forma en la que debe hacerlo.

En definitiva, si bien no se han observado irregularidades en la tramitación del procedimiento de adecuación de este Coto Privado de Caza, sí se consideró que la actuación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, hasta donde es conocida por esta institución, no había

respondido a la obligación de resolver todas las solicitudes presentadas ante las Administraciones públicas por los ciudadanos, y a la de informar debidamente al autor de la queja, como propietario de fincas enclavadas en el Coto de Caza antes citado, del derecho que le asiste a solicitar la segregación de las mismas.

Por todo esto, se formuló la siguiente resolución:

“Si aún no se hubiera procedido a ello por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, contestar al escrito presentado por el reclamante, respondiendo a las alegaciones formuladas en el mismo, e informando al antes citado, del derecho que le asiste de solicitar la segregación de sus fincas del Coto Privado de Caza, y de la forma de hacerlo considerando lo previsto en la Orden de 27 de agosto de 1998, 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 de ciudadanos que desarrollan esta actividad en los ríos de Castilla y León ha sido similar al de las presentadas en relación con la actividad cinegética.

2.4.1. Desarrollo de la actividad: permisos y sanciones

Al igual que en el apartado de la caza, se han formulado quejas relativas al ejercicio de la potestad sancionadora en la materia de pesca; así, en la queja **Q/248/02**, su autor se mostraba disconforme con la tramitación

de un expediente sancionador en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, ya que no se habían tenido en cuenta sus alegaciones a lo largo del expediente sancionador, siguiendo un “modelo estereotipado” y tampoco se había motivado, ni graduado la sanción a imponer.

Admitida la queja a trámite y tras la recepción del expediente de la Consejería de Medio Ambiente, se observó que el hecho denunciado era pescar con una licencia caducada en un tramo libre de un río, en la provincia de León. Tales hechos que fueron reconocidos por el imputado en sus alegaciones al pliego de cargos, aparecen tipificados como infracción menos grave en el art. 60.1 de la ley de pesca.

Para comenzar a analizar la tramitación y resolución del expediente sancionador, debemos partir de los principios del procedimiento sancionador recogidos en el Título IX de la Ley 30/92; entre estos principios, destaca el de legalidad y tipicidad, que en ningún lugar se ponen en cuestión en este procedimiento, pero igualmente el de proporcionalidad reconocido en el art. 131 de la Ley 30/92 y que, según las manifestaciones del reclamante, es el que se ha vulnerado en el procedimiento sancionador; este principio de proporcionalidad encuentra su fundamento en todos aquellos preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, cuenta con diversos requisitos, unos extrínsecos como la competencia sancionadora y la motivación del acto, y otros intrínsecos, como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en

sentido estricto de la medida restrictiva de los derechos individuales. Centrándonos en los principios extrínsecos y quedando claro que en este procedimiento sancionador, en ningún momento se ha producido vicio de incompetencia, debemos detenernos a examinar la cuestión de la necesidad de motivación reconocida en el art. 138 de la Ley 30/92: “La resolución que ponga fin a la vía administrativa habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente”. Este deber de motivación no se limita a la sola justificación de la sanción sobre la base de la acreditación de los hechos constitutivos del ilícito administrativo y de la culpabilidad del imputado, (que en este procedimiento sancionador está meridianamente claro por el reconocimiento de los hechos imputados en sus alegaciones), sino que se exige además que esa motivación se extienda a la justificación de los motivos por los que se impone una concreta sanción y no otra distinta igualmente permitida y menos gravosa, o la misma sanción, pero con cuantía o duración inferior, y evita que la discrecionalidad que la Administración tiene a la hora de graduar la sanción a imponer se convierta, al no haber ningún tipo de juicio de proporcionalidad, en arbitrariedad que se encuentra prohibida de forma expresa en nuestra Constitución en su art. 9.3.

En este sentido, cabe citar la STS de 15 de enero de 1996 que, en su Fundamento Jurídico Segundo afirma:

“...toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a

las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de su potestad sancionadora”.

En conclusión, desde un punto de vista legal, ha de acudir a los criterios establecidos de forma general en el art. 131.3 de la Ley 30/92 para graduar la sanción a aplicar:

- *La existencia de intencionalidad o reiteración.

- * La naturaleza de los perjuicios causados.

- * La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Asimismo, la Ley de Pesca de Castilla y León recoge en su art. 63.2 una serie de criterios de graduación específicos:

- * La intencionalidad.

- * El ánimo de lucro o beneficio económico perseguido.

- * El daño producido a la riqueza acuática o a su hábitat, así como la trascendencia de la infracción en cuanto respecta a la seguridad de las personas y bienes.

- * La concurrencia o no de circunstancias modificativas de la responsabilidad.

En este caso, se impone una sanción de una multa en una determinada cuantía, pero sin ninguna motivación, ni ninguna mención a los criterios generales o específicos, mencionados en el párrafo anterior. Del examen del expediente sancionador, se desprenden elementos de hecho que podían haber ayudado a graduar la sanción:

- * En la denuncia, los Agentes Forestales afirman, que el comportamiento del denunciado fue muy correcto.

- * No existe ningún daño a la riqueza acuática, ni al ecosistema acuático en la comisión de la infracción, por lo que no se ha exigido a lo largo del procedimiento sancionador indemnización alguna de las previstas en el art. 69 de la Ley de Pesca.

- * No se desprende la existencia ni de ánimo de lucro ni de beneficio económico en el ejercicio de la pesca sin licencia.

Si bien es cierto que no es precisa una motivación exhaustiva y precisa de la resolución, bastando con una motivación escueta pero suficiente, también lo es que a lo largo del expediente sancionador no se menciona ningún criterio que permita graduar la sanción. En este sentido el Tribunal Constitucional en su ST 100/1987, de 12 de junio, sostiene que el deber de motivar las resoluciones no exige de la autoridad decisora “una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le ha llevado a resolver en un determinado sentido, ni le impone una determinada extensión, intensidad o alcance en el razonamiento empleado, sino que para su cumplimiento es suficiente que conste de modo razonablemente claro cuál

ha sido el fundamento en derecho de la decisión adoptada, criterio de razonabilidad que ha de medirse caso por caso, en atención a la finalidad que con la motivación ha de lograrse...” (ver en igual sentido las SSTC 196/1988, de 24 de octubre y 25/1990, de 19 de febrero).

Asimismo, se observa otro error en el expediente sancionador (éste favorable al imputado), ya que la exclusión en los sorteos para obtener permisos para practicar la pesca en los cotos de la Comunidad en el caso de infracciones menos grave es de 1 año, y no es modulable por lo que no cabría sancionar al imputado con un período de diez meses.

Todos estos defectos pueden resolverse, tal como expone el informe de la Consejería de Medio Ambiente, en la resolución del recurso de alzada que el imputado interpuso y que, según el art. 113 de la Ley 30/92, puede resolver “cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”. En la resolución a dictar puede motivarse la sanción a imponer por la comisión de la infracción menos grave a la Ley de Pesca de Castilla y León y, en el caso de que la cuantía de la multa a imponer fuera menor a la impuesta en la resolución, debería procederse a la devolución de la parte correspondiente, ya que el imputado efectuó el pago el día 1 de octubre de 2001. Con respecto a la exclusión del sorteo de los cotos de pesca, debe recordarse que, de acuerdo con la prohibición de la agravación de la situación inicial, no es posible imponer la exclusión por el período de un año en la resolución del recurso.

En lo que respecta a la queja del imputado relativa a la falta de contestación a sus alegaciones, debe entenderse ya resuelta en la falta de motivación de la graduación de la sanción, por lo que sólo es necesario añadir que esta institución recomienda que se reproduzca tanto en la propuesta de resolución como en la resolución, un breve resumen de lo alegado por el interesado tanto en el trámite de contestación al pliego de cargos como en el trámite de audiencia a la resolución.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“1.- Que, en la resolución del recurso de alzada del expediente sancionador, se motive la graduación de la sanción impuesta por la comisión de una infracción menos grave al art. 60.1 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, de acuerdo con los criterios específicos establecidos en el art. 63.2 de la Ley de Pesca mencionada y el art. 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. Que, en el caso de que se imponga una multa en menor cuantía a la establecida en la resolución del expediente sancionador, se proceda a la devolución, de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, de la cuantía correspondiente.

3.- Que, desde esta institución se recomienda que, en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, se refleje, en la medida que estimen los órganos instructores y resolutores del procedimiento, un resumen de las alegaciones de los imputados para una mejor motivación de la propuesta de resolución y resolución, en su caso”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, pero no se ha resuelto todavía el recurso de alzada, por lo que se abrió otra queja, la registrada con el número **Q/2163/02**. De momento esta Procuraduría no tiene constancia de que el recurso se haya resuelto.

Un problema que se ha reiterado en distintas quejas es el relativo a la exigencia del DNI a los menores de edad para obtener la licencia de pesca. Así ocurría en los expedientes **Q/1207/02** y **Q/1281/02**, problema al que se había aludido en el informe del año anterior a propósito del expediente **Q/818/01**.

la, Al respecto la normativa reguladora de la actividad de la pesca en Castilla y León exige la obtención del DNI con carácter previo a la expedición de la correspondiente licencia, y además para el desarrollo de la actividad en cuestión, es preciso acompañar a aquélla algún documento adicional acreditativo de la personalidad del pescador.

Lo anterior, más allá de su conveniencia, encontraba su fundamento jurídico en la propia normativa estatal reguladora del DNI, contenida en el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, regulador del Documento Nacional de

Identidad, sucesivamente modificado por el RD 2091/1982, de 12 de agosto y por el RD 1245/1985, de 17 de julio, y que determinaba que el DNI es el documento público que acredita la auténtica personalidad de su titular, constituyendo el justificante completo de la identidad de la persona; su número debe consignarse con carácter obligatorio, entre otras solicitudes y documentos, en las licencias de pesca; así se preveía expresamente en el art. 16, letra n) del Decreto 196/1976, precitado.

No resulta óbice para dar efectivo cumplimiento a lo anterior, la edad del solicitante de la licencia puesto que, si bien únicamente se encuentran obligados a obtener el DNI los mayores de 14 años, aquellas personas cuya edad sea inferior podrán obtener igualmente aquél, si así lo solicitan (art. 12 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, modificado por el RD 1245/1985, de 17 de julio).

Por tanto, la configuración de la obtención del DNI como requisito previo a la expedición de la licencia de pesca, no sólo no constituye una vulneración del derecho del menor al ejercicio de aquella actividad, 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, por lo que no se observaba ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Medio Ambiente.

2.4.2. Cotos de pesca

En este apartado en el expediente **Q/2043/02** se reproduce un problema abordado por esta Procuraduría en la queja Q/254/00, relativo al sorteo de los cotos de pesca. Concretamente en el último expediente citado se instó a la Consejería de Medio Ambiente a realizar las siguientes actuaciones en un futuro:

“Segundo.- Garantizar en campañas futuras la asignación de un número correlativo y diferente a cada una de las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en los cotos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tomando como referencia válida para ello la ordenación cronológica a la que, necesariamente, han de verse sometidas todas las peticiones de participación en el momento de su entrada en las unidades que presten sus servicios de registro a los distintos Servicios Territoriales de Medio Ambiente, en el marco del adecuado desarrollo de las funciones de registro en la Administración de la Comunidad, cuyas líneas generales se encuentran pautadas por el Decreto 8/1998, de 22 de enero”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, pero el autor de la queja se dirigió nuevamente a esta institución por considerar que la Consejería no había hecho nada. Esto motivó que se solicitase información a la Consejería sobre las actuaciones desarrolladas

tras la aceptación de la resolución citada, información que a la fecha de cierre de este informe no había sido remitida.

Por otro lado, también se ha planteado a esta institución por una asociación de pescadores, la cuestión relativa al mantenimiento de la reducción del 50% de las tasas de los cotos de pesca, como sociedades colaboradoras; así, en la queja **Q/1120/02**, se constató la existencia de una petición de una Asociación de Pescadores vallisoletana dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y que no se había contestado a tiempo. Tras la petición de información de esta institución, se produjo la respuesta adecuada por parte de la Dirección General del Medio Natural, por lo que esta Procuraduría archivó el expediente, tras recordar que el plazo máximo para contestar al peticionario según el art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, es de tres meses, a contar desde la fecha de su petición.

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 38/95). 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”.

Son once las quejas relacionadas con el derecho a la información en materia de medio ambiente. En general, se ha constatado una gran dilación en la contestación a estas solicitudes, 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 de la CE.

La mayor parte de las quejas recibidas hacen referencia a la Consejería de Medio Ambiente. A título de ejemplo, cabe citar el expediente Q/1320/02 en el que una asociación ecologista aludía a la falta de respuesta de dicha Consejería a una solicitud de información formulada con relación a la celebración de una etapa de la Vuelta Ciclista a España en el alto de la Covatilla, en la sierra de Béjar.

Admitida a trámite la queja, se constató que con fecha 24 de septiembre de 2002 –dos días antes de la celebración de la etapa- la Consejería había contestado. Ello no obstante, esta institución recordó a la

Consejería que el plazo máximo para contestar al peticionario según la Ley 38/95 es de dos meses a partir de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

Asimismo, en la **Q/427/02** otra asociación ecologista indicaba que había solicitado un estudio sobre siniestralidad producida por animales en las carreteras de la provincia de Soria. Ante dicha solicitud, la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente había contestado accediendo a facilitar la información, pero añadiendo que “la consulta de los datos se realizará en el Centro de Información y Documentación Ambiental, situado en la planta baja de la Consejería de Medio Ambiente, durante el horario de atención al público de lunes a viernes y de 9:00 horas a 14:00 horas”. A los reclamantes, según sus manifestaciones, les era imposible el desplazamiento a Valladolid para consultar los datos requeridos, y que dicha resolución supone un incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/1995, de Derecho a la Información Medioambiental.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Medio Ambiente indicó a esta institución que se había resuelto el problema expuesto en el contenido de la queja de forma satisfactoria, ya que se remitió por la Dirección General del Medio Natural, copia del “Estudio para la minimización de los accidentes de tráfico provocados por los animales silvestres en la provincia de Soria” a la Asociación peticionaria. Sin

embargo, a pesar de archivar la queja presentada, esta Procuraduría consideró preciso efectuar una serie de consideraciones:

1.- En el mencionado informe se hace referencia a que no nos encontramos en un supuesto de derecho a la información medioambiental, sino en un supuesto de derecho al acceso a archivos y registros, previsto en el art. 37 de la Ley 30/92; sin embargo, el derecho de acceso a información medioambiental por su especial tratamiento jurídico en la UE tiene una legislación específica establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre ya mencionada.

2.- Así, el estudio demandado por la Asociación se encuadra clarísimamente, según esta Procuraduría, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 38/1995 establecido en su artículo segundo, punto primero:

“A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, toda información disponible por las Administraciones públicas, bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida, entre otros aspectos:

Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental”.

Por tanto, queda claro que dicho estudio se refiere al estado de la fauna silvestre en la provincia de Soria, y que las medidas que allí se proponen para evitar los accidentes de tráfico causados por animales silvestres tienen una repercusión directa y precisa en la conservación de esta fauna, y por tanto, objeto del derecho de acceso a la información medioambiental.

3.- Además, el contenido de esta Ley es mucho más específico, y el reconocimiento de este derecho muchísimo más amplio que el establecido con carácter general para el derecho de información y acceso reconocido en el art. 37 de la Ley 30/1992 mencionada. Así, se reconoce igualmente en la Exposición de Motivos de dicha Ley al afirmar que “Por consiguiente, la regulación que del citado derecho de acceso e información contenida en los archivos y registros administrativos efectúa la referida Ley 30/1992, es más restrictiva que la que se establece en la citada Directiva 90/313/CEE, por lo que resulta necesario aprobar una Ley para incorporar las normas de la citada Directiva que no son coincidentes con el derecho interno”. Así se reconoció en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que en la Sentencia 298/1999, de 26 de marzo, estimó un recurso interpuesto ante un caso similar de denegación del acceso a una información ambiental.

4.- En lo que se refiere al medio escogido por la Administración para suministrar esa información medioambiental, como es el acceso a la misma a través del Centro de Información y Documentación Ambiental sito en Valladolid, se recordó a la Consejería de Medio Ambiente, que esta postura por la que se facilita la información solicitada, pero no en la forma elegida en el escrito de solicitud, contradice claramente lo dispuesto en la Directiva y la Ley 38/95 mencionada, ya que en su art. 5, que se refiere al soporte material de la información se indica en el primer párrafo que: “las Administraciones públicas suministrarán la información sobre medio ambiente que les haya sido requerida en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido”. Por lo tanto, corresponde al peticionario escoger libremente el modo o la forma en que quiere disponer de esta información, y que debe ser suministrada por la Consejería. Evidentemente, esta solicitud, ni debe ser abusiva ni tan genérica para que no sea posible determinar el objeto de lo solicitado, -en la queja que se analiza la petición de información era concreta y clara (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”, aunque la Administración se lo ha facilitado de forma gratuita.

Este derecho de acceso a la información medioambiental se ejerce también con respecto a los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, en el expediente **Q/1551/02**, el reclamante aludía a la falta de contestación efectuada a distintos escritos de unos ciudadanos, que solicitaban información al Ayuntamiento de León en relación con el sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en el casco histórico de la capital leonesa.

La queja se admitió a trámite y en respuesta a la solicitud de información de esta institución el Ayuntamiento de León indicó que había facilitado gran cantidad de información mediante el buzoneo, celebración de reuniones con muchos ciudadanos e información a Asociaciones de Vecinos y Hosteleros. Esta Procuraduría, en principio, valora la información general efectuada desde ese Ayuntamiento, pero la queja hacía referencia a dos peticiones concretas de información de dos ciudadanos. Pues bien, como se ha dicho, en la queja se aludía a la falta de respuesta a solicitudes concretas de información con relación al sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en el casco histórico de la ciudad de león. Tal y como determina el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la recogida de residuos es un servicio obligatorio que deben prestar los municipios, por sí o asociados.

A su vez, el art.4.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, determina que: “las Entidades Locales serán competentes para la gestión de residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en

su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas”; asimismo, el art. 5.5 de esta Ley permite a los municipios “elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas”. Por lo tanto, dentro del municipio de León, el Ayuntamiento ha establecido en el casco antiguo, en el ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas, , un sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos, y es igualmente, esta Administración Pública la encargada de suministrar la información medioambiental acerca de este sistema de recogida de residuos sólidos urbanos.

Uno de los escritos solicitando información, se contestó por el Ayuntamiento de León, casi seis meses después de su petición, y tras la intervención de esta Procuraduría. Por ello se recordó a este Ayuntamiento, que el plazo máximo para contestar al peticionario, según el art. 11.1 de esta Ley Orgánica de Petición, es de tres meses a contar desde la fecha de su petición.

Con respecto al otro escrito en el que se solicitaba, al amparo del ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, información sobre el expediente de tramitación de la licencia de actividad de la recogida neumática de residuos sólidos urbanos de León, el

Ayuntamiento de León no indicó si se había contestado o no, por lo que se entiende que no se ha procedido a contestar esta solicitud y que se encuadra muy claramente, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 38/1995, establecido en su art. 2.1 y 4. Precisamente por ello se dictó la siguiente resolución:

“1.- Se recuerda al Ayuntamiento de León que, de acuerdo con el art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, el plazo máximo para contestar el derecho de petición es de tres meses.

2.- 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 al solicitante acceso a la información del expediente de tramitación de la licencia de actividad de la recogida neumática de residuos sólidos urbanos de León en las oficinas del Ayuntamiento y durante el horario de atención al público”.

Esta resolución todavía no ha tenido respuesta por parte del Ayuntamiento de León.

Por último, este derecho de acceso a la información medioambiental, se aplica también al funcionamiento de Mancomunidades de municipios en el ejercicio de sus competencias.

Así en el expediente **Q/1774/01** los reclamantes aludían a la falta de contestación por el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de león, a la petición de información formulada por una Junta Vecinal que había solicitado copia del resultado de la campaña de sondeos mecánicos que establecía el punto 2, letra E, de la Declaración de Impacto Ambiental, relativa al Proyecto de la Planta de Reciclaje y Compostaje de Residuos Sólidos Urbanos en San Román de la Vega.

Es evidente que el Consorcio es una verdadera Administración Pública incluida dentro del ámbito de aplicación del art. 2 de la Ley 38/95, al ser una figura reconocida en el art. 6.5 de la Ley 30/1992, creada específicamente para un asunto de tanta trascendencia en la provincia de León, como es el de la gestión de residuos sólidos urbanos, y, por tanto, sujeta a la obligación de facilitar la información que sobre el estado del medio ambiente soliciten los ciudadanos.

El Consorcio contestó al solicitante, tras nuestra intervención, que la documentación solicitada estaba a su disposición de 9 a 14 horas en su sede, e indicaba en su escrito la imposibilidad de facilitar copias, tanto por problemas logísticos como por su elevado coste. Sin embargo, esta postura del Consorcio por la que se facilita la información solicitada, pero no en la forma elegida en el escrito de solicitud, contradice claramente lo dispuesto en la Directiva y la Ley 38/95, por idénticos razonamientos que los

expuestos en páginas precedentes de este informe a propósito del expediente **Q/427/02**.

En definitiva, a juicio de esta institución, el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de León, ante la solicitud de información en materia de medio ambiente formulada por el autor de la queja, no adoptó las medidas oportunas para garantizar al ciudadano un adecuado acceso a la información solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el articulado de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, y debería haber suministrado copia de los documentos solicitados por la Junta Vecinal; esta opinión es corroborada por algunas sentencias que los TSJ han dictado sobre la materia; así, la STSJ de Cataluña 350/2000, de 19 de abril, en su Fundamento Jurídico 4º, resuelve que: “la Administración debió adoptar las medidas adecuadas para facilitar la reproducción de los documentos necesarios para la defensa de los derechos e intereses legítimos -a salvo la satisfacción de los derechos económicos correspondientes-”.

Por tanto, se formuló la siguiente resolución:

“Resolver, 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, la solicitud de información dirigida al Consorcio Provincial de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León, dando al solicitante copia del documento solicitado, previo pago de la contraprestación económica establecida en la correspondiente

normativa de tasas y precios públicos, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable”.

Esta resolución fue aceptada totalmente y la información facilitada al peticionario.

ÁREA D

ÁREA D
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Expedientes Área	119
Expedientes remitidos a otros Defensores	9
Expedientes admitidos.....	76
Expedientes rechazados.....	14

1. EDUCACIÓN

1.1.Educación no universitaria

Se incluyen en este epígrafe del informe las quejas que se refieren a la actuación de las administraciones educativas de la Comunidad de Castilla y León, que comprende no sólo a la Consejería de Educación y Cultura, sino también a las administraciones locales en la medida 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.

A la educación se refiere con carácter general el art. 27 de la Constitución Española, así como la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio,

reguladora del Derecho a la Educación, La ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, así como la ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre de participación, evaluación y el gobierno de los centros docentes, así como de variadas normas que regulan los diferentes niveles y etapas, así como distintas actividades, funciones y servicios de la enseñanza en general es un instrumento básico en orden a la igualdad social.

Comenzaremos nuestro análisis de la labor del Área de Educación no Universitaria durante el año 2002 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 2001.

El número de quejas cuya tramitación fue iniciada por el Área de Educación no Universitaria durante del año 2002 fue de 72, cifra muy similar a la del año anterior que ascendió a 81 expedientes. A aquella cifra habría que sumar otros 26 expedientes de quejas prevenientes de años anteriores y cuya tramitación se ha realizado durante 2002.

Quizás lo más llamativo es la ausencia de reclamaciones referidas al ámbito de centros privados concertados. Predominan, sin embargo, las quejas relativas a las enseñanzas de educación secundaria, así como de bachillerato, 20 en total, frente a las de enseñanzas primarias, que no superan la decena.

En materia de escolarización, aluden, principalmente, a insuficiencias puntuales en la oferta de plazas en zonas determinadas, relativas, en su mayoría, al segundo ciclo de educación infantil.

La insuficiencia de plazas para todos los niños y niñas, que solicitan su escolarización en educación infantil, ha sido la causa un año más de que los padres de los alumnos que no han conseguido su admisión presenten queja ante esta Institución.

En este sentido, especial hincapié merece el grave déficit que presenta 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 las administraciones.

Quizás convendría valorar la idea de elaborar un plan específico de educación infantil que diera eficaz contenido al art. 11.2 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (en el que se contempla el posible establecimiento de convenios con las corporaciones locales, otras administraciones públicas y entidades privadas sin fines de lucro, para el desarrollo de la educación infantil) garantizando con ello la existencia de plazas en centros sostenidos con fondos públicos para todos los niños y niñas de 0-3 años que así lo demanden.

La obtención del citado objetivo de escolarización, cuya consecución se deriva de una mandato legal cuyo cumplimiento resulta ya

inaplazable, constituiría, de otra parte, un elemento muy importante de fomento a la natalidad.

En el ámbito de las enseñanzas artísticas se han estudiado, durante el ejercicio al que se contrae el presente informe, 4 quejas que hacen alusión a distintos aspectos de las enseñanzas musicales (**Q/1919/01, Q/109/02, Q/1095/02, Q/1565/02**). En unos casos, se reivindica la necesaria correlación que debiera existir entre el nivel de las enseñanzas artísticas de grado superior y el modelo de centro en que se imparten, adecuando este último a la complejidad organizativa y de funcionamiento propios de los centros que imparten estudios superiores. En otro, se denuncia la gestión propiamente dicha de un conservatorio de música en particular.

Por otra parte cabe significar que seguimos recibiendo escritos de quejas -aunque en un número muy inferior al de otros años-, a través de los 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.

Por último, en referencia a la colaboración mostradas por los diferentes organismos que conforman los órganos directivos de la Consejería de Educación y Cultura, hemos de señalar que ésta ha sido, por lo general, irregular, ya que se han alternado respuestas rápidas y bien documentadas, junto a 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 mayor lentitud, a la hora de proceder a evacuar los informes, por parte de las Direcciones Provinciales de Educación de León y Segovia, lo que ha dificultado considerablemente la tramitación de algunos expedientes.

De otra parte nos preocupa que, en algunos casos, los informes recibidos sean tan absolutamente escuetos y parcos en información (lo que obliga a requerir una ampliación del mismo), que con la primera de las informaciones aportadas resulta imposible extraer los antecedentes imprescindibles para realizar con corrección nuestra labor supervisora de la actividad administrativa.

Al ser las Delegaciones Territoriales receptoras de la mayoría de las peticiones de información que cursa esta institución en materia educativa, convendría mejorar la coordinación entre dichas Delegaciones Territoriales y sus correspondientes Direcciones Provinciales, ya que al tramitar los expedientes a través de aquéllas se produce con mayor frecuencia de lo deseable un retraso en la remisión de los informes que redundan negativamente en nuestra labor de investigación.

Por otro lado, en lo concerniente al grado de cooperación de la administración local ofrecida a esta institución debemos reseñar que persisten algunos ejemplos decepcionantes en los que la ausencia de respuesta han constituido, ante todo, un incumplimiento de la Ley. Nos referimos al caso del Ayuntamiento de Ponferrada.

Sin duda, esta actitud contradice el deber de colaboración a la que están obligados por Ley, pero también pone de manifiesto la total impunidad ante la falta de cumplimiento en la exigencia de dar contestación expresa a cualquier solicitud planteada por el interesado.

A la vista de lo anteriormente expuesto es preciso traer a colación el mandato del art. 42 de la Ley 30/92, en virtud del cual la administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

Esta Procuraduría ha venido reiterando cómo la falta de la misma no hace más que retrasar la efectividad de los derechos de los interesados ante la administración. No podemos olvidar que, tal y como señala la ley antes citada en su exposición de motivos, “el silencio administrativo no deber ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que los derechos de los ciudadanos se vacíen de contenido, cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado”.

1.1.1. Ordenación Educativa

Durante el ejercicio a que se ciñe el presente informe se han reproducido, como en años precedentes, quejas cuyos promoventes cuestionan el desarrollo experimentado y las decisiones producidas en el curso de los procesos de admisión desarrollados en centros concretos, que son en cada caso objeto de las actuaciones que exige cada supuesto, en

función de la aportación que realicen los interesados de elementos indicativos de posibles irregularidades.

No cabe duda que los procesos de admisión y matriculación de alumnos en los centros docentes (**Q/568/02**, **Q/897/02**, **Q/964/02**, **Q/1098/02**, **Q/1104/02**, etc.) genera un significativo número de reclamaciones en la comunidad educativa.

En una proporción apreciable los padres y madres de los alumnos y alumnas afectados continúan cuestionando la oportunidad de las normas jurídicas que rigen estos procedimientos, por entender que las mismas les impiden llevar a cabo la escolarización de sus hijos en los centros de su elección.

En el ámbito de nuestro cometido informativo, procuramos detallar a los interesados el contenido de los preceptos legales y reglamentarios, de los que se colige el carácter de las obligaciones atribuidas a las administraciones públicas en materia de escolarización.

Ahora bien, la recepción, una vez más, de reclamaciones en las que, como denominador común, se cuestiona la poca rigurosidad empleada por la administración educativa en los procesos de admisión determinó que, en el transcurso de la investigación efectuado con ocasión de los expedientes **Q/1095/02** y **Q/1104/02**, se emitiera a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente resolución:

«Como sabe, uno de los criterios de admisión de alumnos que genera mayor número de quejas, por su discrepancia de los interesados en su aplicación, es el criterio del domicilio, y sobre todo del domicilio familiar.

No es la primera vez que se recrimina la existencia de alumnos que han obtenido plaza cuando lo cierto es que sus domicilios reales no coinciden con el domicilio que figura expresado en la documentación aportada en su solicitud. Así, algunos padres han manifestado su contrariedad ante supuestos en los que, tras la revisión de la documentación facilitada por el propio centro, se ha constatado cómo algunos interesados habían incluido la presentación de certificados de empadronamiento de niños fuera del domicilio familiar (con abuelos, tíos, etc.) con el único propósito de contar con los cuatro puntos establecidos en la baremación, cuando era claro que vivían con los padres en otros puntos que no eran zona de influencia del colegio en cuestión.

En escrito dirigido a V.E. el pasado año (en referencia al expediente Q/828/01) hacíamos alusión a la necesidad de adoptar alguna medida que garantizase la veracidad del dato del domicilio familiar, a los efectos de aplicación del criterio de proximidad domiciliaria, ya que nos habíamos percatado de la existencia de algunos órganos de admisión que no habían hecho uso de las facultades atribuidas para requerir de los interesados las

aportaciones de otros documentos adicionales acreditativos de su domicilio, lo que había dado lugar a que ciertos solicitantes burlasen la normativa vigente aportando documentación “falseada”, e incluso incompleta con relación a los domicilios familiares o del trabajo, con total impunidad.

Estimaba esta Procuraduría, entonces, que una posible solución a la situación de picaresca descrita pasaba por la necesaria instrucción, desde esa Consejería a los órganos de admisión, en orden a que, siempre que surgieran dudas fundadas respecto de la concordancia de los datos aportados por los interesados con el domicilio real, se procediera a requerir a los solicitantes documentos adicionales al certificado de empadronamiento acreditativos de su domicilio.

En respuesta a nuestra resolución nos comunicó, mediante informe de fecha 14-09-01, la aceptación de tal indicación de forma tal que se comprometía a que en la Instrucción que se dictara para el curso académico 2002-2003 se instaría a los órganos de admisión para que requiriesen a los interesados la aportación de los documentos adicionales acreditativos del domicilio que garantizara la veracidad del dato familiar alegado, cuando así fuera necesario.

Esta contestación nos pareció sumamente positiva, puesto que reflejaba un compromiso firme por parte de la Consejería que V.E. representa de hacer efectiva nuestra sugerencia, cuyo

cumplimiento, estamos convencidos, redundará en una mejora de nuestro sistema educativo y, por ende, en una mayor garantía del correcto ejercicio por parte de los ciudadanos castellanos y leoneses de su derecho a la educación.

Consideramos que una correcta ordenación de los procedimientos de escolarización constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho a la educación.

*Dicho esto, la cuestión que ahora debemos dilucidar -una vez procedido al análisis de la problemática expuesta en las quejas registradas con los números **Q/1098/02** y **Q/1104/02**-, es la de hacerle llegar. la existencia, aún, de algunos casos en los que la normativa reguladora de estos procesos de admisión resulta insuficiente, o su redacción no es lo suficientemente precisa, para evitar que determinadas prácticas que vulneran la normativa vigente se produzcan en algunos centros docentes, ya sea por la picaresca de los solicitantes o por el consentimiento de los órganos de escolarización.*

Así, en el proceso de admisión de alumnos seguido por el C.P. Los Doce Linajes, en Soria, los reclamantes ponen en entredicho la limitación esgrimida por la Dirección Provincial de Educación a la hora de averiguar la veracidad del domicilio alegado, cuando, como parece que ha ocurrido, se hizo entrega de certificados de empadronamiento desfasados o, incluso, falseados.

En concreto, se cuestiona los argumentos invocados por el antedicho órgano directivo, cuando en las resoluciones de los recursos interpuestos por los comparecientes se alega: “la normativa que regula el proceso de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos establece que el domicilio familiar se acredita por medio del correspondiente certificado de empadronamiento por lo que la competencia del consejo escolar se limita a comprobar la presentación del citado certificado de empadronamiento. Por otra parte se ha de partir de que no es competencia del consejo escolar de un centro aceptar denuncias no justificadas sobre la veracidad de los documentos emitidos por otras administraciones y, en cuanto a este recurso únicamente procede la revisión de las actuaciones del consejo escolar” (sic).

En este contexto hemos de decir que comprendemos las limitaciones de la administración educativa para averiguar los datos aportados por los solicitantes, pero no por ello es menos cierto que a la administración educativa corresponde la obligación de establecer procedimientos que impidan, o cuando menos dificulten, la comisión de fraudes en materia de escolarización.

No cabe duda que el certificado municipal se revela como el instrumento más eficaz para evitar frecuentes abusos que se producen al señalar el domicilio familiar, como son el citar el

domicilio de los abuelos u otros familiares de idéntico apellido, pero con los que el menor no convive en la realidad.

Ahora bien, es importante resaltar que, si bien en primer lugar la investigación de la documentación aportada para acreditar el domicilio, a efectos de baremación, corresponde ineludiblemente al consejo escolar del centro en cuestión, y con posterioridad a la comisión de escolarización, no debemos dejar de tener presente que la constatación de la veracidad de esos datos, y más concretamente, de la residencia del cabeza de familia -no del alumno/a solicitante, como por error se considera- en el domicilio alegado en la solicitud de plaza, corresponde a los respectivos ayuntamientos, utilizando para ello todos los medios disponibles a su alcance y jurisdicción, esto es, servicio de estadística y empadronamiento, policía local, etc., tras denuncia a instancia de parte o a petición formal de la administración educativa en el curso de sus investigaciones.

Precisamente esta última opción es la que como Procurador del Común considero más acertada, ya que, con ello, se evita trasladar a los padres la angustia de tener que realizar una serie de gestiones que desborda, en la mayoría de las ocasiones, las expectativas de colaboración que debe presidir entre las distintas administraciones públicas.

En relación con el problema que ahora se trata hay que señalar que la misión fundamental y la razón de ser de las administraciones públicas es, como le consta, servir a sus ciudadanos y ciudadanas, quienes, por otra parte, exigen de la administración que preste los servicios en condiciones cada día mayores de cercanía, eficacia y calidad.

No cabe duda que la voluntad de acercamiento de la administración a los ciudadanos se vería disminuida en la práctica, si no estuviera acompañada de un proceso de simplificación administrativa y de mejora en la gestión de los procedimientos y de sus trámites, y consiguiente revisión de la actuación administrativa, eliminando trabas innecesarias e implantando un sistema de seguimiento de expedientes.

No cabe duda que un adecuado funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en una organización territorial descentralizada, requiere no sólo el ejercicio por cada administración de sus competencias respectivas, sino su permanente cooperación.

Es por ello, que esta Procuraduría somete a su consideración la oportunidad de que, para el próximo curso académico 2002-2003, se instruya a los órganos de admisión -siempre que existan, insistimos, fundadas dudas respecto de la concordancia de los datos aportados con el domicilio real de los solicitantes- la

necesidad de requerir colaboración a la administración local correspondiente para que, por ésta, se realicen las actuaciones de control oportunas tendentes a comprobar la verdadera situación del empadronamiento discutido, todo ello al amparo de los términos previstos en el art. 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial».

La Consejería de Educación y Cultura mostró su favorable disposición a asumir la resolución efectuada, para lo cual nos avanzó que en las próximas instrucciones sobre admisión de alumnos para el curso 2003/2004 se haría especial hincapié en lo establecido en el RD 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el RD 1690/1986.

En especial se citará tanto el art. 53 como el art. 61 del citado Real Decreto, estableciendo como documentos que se acrediten el domicilio familiar los mencionados en este último artículo y que, al amparo de lo establecido en los arts. 65 y 70 del mismo, se hayan expedido, como máximo, en el mes anterior a la fecha de presentación de la solicitud de admisión.

Otro de los motivos que llevan a los padres a presentar queja ante esta institución tiene su origen en el silencio de la administración.

Esto es algo que ocurre en las cuestiones que afectan a una pluralidad de personas y deben sustanciarse en un periodo breve de tiempo en las que están relacionadas con procesos de concurrencia competitiva.

Una de las razones para que esto ocurra es que la administración no cuenta con los medios o la organización necesaria para atender y gestionar en un corto periodo de tiempo el considerable volumen de escritos de petición o reclamación que se le presenta.

Uno de los mayores problemas con que se enfrentan los órganos encargados de gestionar los procesos de escolarización es la necesidad de resolver unos trámites administrativamente complejos en unos plazos necesariamente breves.

Cuando no surge ninguna incidencia en el desarrollo del proceso los plazos suelen cumplirse sin mayores inconvenientes, aunque siempre con cierto apuro de tiempo. Ahora bien, cuando surgen alguna incidencia de cierta importancia la situación se complica y el órgano decisor se enfrenta a dos posibles opciones: o bien cumple los plazos previstos ignorando la incidencia habida o bien atiende y resuelve correctamente la misma, en cuyo caso los plazos se dilatan y todo el proceso se ve afectado.

Estas situaciones son especialmente conflictivas cuando la incidencia se produce por la presentación de reclamaciones cuya resolución exige la intervención de otras Administraciones -tributaria, local, etc- cuyo plazos de investigación son dilatados y provocan importantes retrasos en los

propios plazos del proceso de escolarización, con la consiguiente zozobra e incertidumbre de las familias afectadas

Así las cosas, y si bien es verdad que en casi todos los supuestos que nos han sido planteados por los promoventes de las quejas las reclamaciones por ellos presentadas fueron finalmente resueltas, esta institución, sin embargo, en la resolución de la queja **Q/2050/01** (en la que se cuestionaba la resolución finalmente adoptada, por carecer, la misma, de toda fundamentación además de no advertir sobre los posibles recursos que pudieran entablarse), estimó oportuno formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, la siguiente recomendación:

«Resulta indubitado que dicha resolución carece de los mínimos requisitos exigidos, y que, además, basándose en un informe de la inspección educativa no se haya incorporado éste al texto de la resolución como prevé el art. 89.5 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, en adelante LRJ-PAC.

A este respecto 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, en

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 la administración educativa no se han atendido a 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 solicitud planteada por los interesados.

Así, no consta en la resolución motivación fundamentada, de acuerdo con las exigencias del art. 54 de la LRJ-PAC, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos; tampoco se acomoda el acto dictado a las previsiones contenidas en el art. 89 de la misma norma, pues no decide sobre todas las cuestiones planteadas, y aquellas otras que se deriven del mismo, ni la notificación practicada cumple los requisitos establecidos para éstos en el apartado 2º del art. 58 sobre indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo.

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, se cursen las oportunas instrucciones a la Dirección Provincial de Educación de León para que las resoluciones que la misma dicte sean debidamente motivadas, con indicación expresa de si son o no definitivas en la vía administrativa, con expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos».

La Delegación Territorial de León aceptó expresamente la resolución formulada en fecha 30 de agosto de 2002.

Por último procede dejar constancia del expediente **Q/542/02**, en el que los interesados denunciaban la falta de contestación, por parte de la Dirección Provincial de Educación de Segovia, a la solicitud presentada por el consejo escolar relativa a la necesidad de dotar de medios materiales y humanos para atender a la población inmigrante del IES “Mariano Quintanilla”.

Requerido informe a la Delegación Territorial de Segovia, ésta se limitó a informarnos que en el curso 2002/03 se había dotado al IES “Mariano Quintanilla” con ½ profesor de educación compensatoria, por lo que al tener autorizado, el centro en cuestión, el programa de educación compensatoria recibiría un presupuesto para gastos de funcionamiento con

el que podría adquirir material para los alumnos de educación compensatoria.

Como quiera que la falta de contestación a la solicitud cursada por el consejo escolar a la administración educativa no había sido efectivamente contestada, esta Procuraduría estimó oportuno formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Segovia, la siguiente resolución:

«La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/99, preceptúa, en su art. 42, que la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, y expresamente se indica que el transcurso del plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa (que no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma de rango de Ley establezca uno mayor o así venga prevista en la normativa comunitaria europea) no exime a las administraciones públicas de su obligación de resolver, señalándose que el personal al servicio de las mismas 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 del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

Con referencia a este aspecto concreto, no puede ignorarse que la obligación para la administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la exposición de motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 de la Constitución, pues si la administración incumple aquel, el particular puede verse obstaculizado o privado de su derecho a acceder a los tribunales dado el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

A la vista de lo expuesto, esta institución no puede pasar por alto una situación como la descrita, que evidencia a todas luces una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la Constitución. En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del

Común de Castilla y León he considerado conveniente formular la siguiente resolución:

Que, en aplicación de los preceptos antes citados, se cursen las oportunas instrucciones a la Dirección Provincial de Educación de Segovia para que, en lo sucesivo, se resuelva expresamente las solicitudes y recursos que se planteen ante esa administración educativa, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que se formulen a la misma.

Obligación estrechamente vinculada con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, no cualquier respuesta, sino la adecuada, según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el número 1 del art. 103 de la Constitución Española, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, lo que ocurriría si la administración no atendiera eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado».

A fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de recibir respuesta de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, de Segovia.

1.1.1.1. Educación Infantil

La educación infantil está configurada legalmente -en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo- como un nivel educativo de carácter voluntario, quedando no obstante las administraciones públicas obligadas a garantizar, en virtud del mismo precepto, la escolarización en dicho nivel de la población que lo solicite.

Este carácter voluntario de la escolarización en el referido nivel dificulta la cuantificación exacta del volumen de plazas necesarias en cada curso al no existir una correlación exacta entre la demanda que se produce y el número de niños en edad de cursarlas y depender, por consiguiente, las necesidades de plazas del número de alumnos cuyos padres deciden en cada curso solicitar su escolarización en el referido nivel, lo que obliga a la realización de los necesarios ajustes, una vez determinadas, a través de las peticiones presentadas en los procesos de admisión, las necesidades reales existentes.

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.

Esta intencionalidad educativa y asistencial exige una adecuada planificación y organización, unos profesionales especializados, así como una determinada infraestructura en cuanto a instalaciones, espacios, condiciones de higiene y salubridad, ratios, etc.,.

Para centros docentes no universitarios que impartan enseñanzas de régimen general existe una normativa al respecto, el RD 1004/1991, de 14 de junio, cuyo Título II establece los requisitos mínimos que deben reunir los centros de educación infantil.

En Castilla y León la escolarización de los alumnos de educación infantil se ha convertido en una demanda social creciente. Prueba de ello es el incremento sufrido en el número de quejas que, sobre esta materia, se han tramitado en la institución durante el año 2002 (**Q/2050/02, Q/2259/01, Q/862/02, Q/864/02, Q/964/02, Q/1098/02, Q/1109/02, Q/1412/02, Q/1541/02 y Q/1737/02**).

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 todavía insuficiente oferta de plazas para la escolarización de niños y niñas en educación infantil genera todos los años quejas de los padres de aquellos que no han podido tener acceso a una plaza en este nivel de enseñanza.

A este respecto traemos a colación los datos facilitados por el Consejero de Educación, publicados en el *BOCCYL* nº 305, de 26 de febrero de 2003, en respuesta a la Pregunta Escrita 3645I formulada por el procurador D. Antonio Herreros Herreros, del grupo parlamentario mixto, relativa a plazas públicas de primer ciclo de educación infantil en Castilla y León, a saber:

“Según los datos estadísticos de la Consejería de Economía y Hacienda, la población de nacidos en nuestra Comunidad en el año 2000 asciende a 17.874 y en el año 2001 (datos provisionales), 17.559.

El número de plazas públicas correspondientes al Primer Ciclo de Educación Infantil existente en la Comunidad de castilla y León es de 3.750, de ellas, 2.180 están vinculadas a la Junta de Castilla y León y 1.570 están vinculadas a las corporaciones locales”.

En respuesta a la PE 3628 formulada, también, por el procurador D. Antonio Herreros Herreros, del grupo parlamentario mixto, relativa a centros de titularidad pública del primer ciclo de educación infantil creados en 2001 y previsiones al finalizar 2002, el Consejero en Castilla y León indicó (*BOCCYL* nº 305, de 26 de febrero de 2003): “*que el total de niños y niñas atendidos actualmente en el primer ciclo de educación infantil en plazas de titularidad pública es de 3.560*”.

En 2001 se crearon 30 escuelas de educación infantil de titularidad de la administración de la Comunidad de Castilla y León, por Decreto 149/2001, de 24 de mayo, las cuales se pusieron en funcionamiento mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura, de 17 de agosto de 2001. En ellas se imparte el primer ciclo de educación infantil.

En 2002, se han creado 4 escuelas de educación infantil de titularidad de las corporaciones locales, en las que se imparten primer ciclo de educación infantil...En la actualidad se encuentra en tramitación la creación de otras 4 escuelas de titularidad local y existe la previsión de que están creadas antes de finalizar 2002”.

En referencia a los centros de titularidad pública del segundo ciclo de educación infantil creados en 2001 y previsiones al finalizar 2002, el Consejero de Educación y Cultura en respuesta a la PE 3629, formulada por el Procurador D. Antonio Herreros (publicado en el *BOCCYL* nº 305, de 26 de febrero de 2003) informó: “*el total de niños y niñas atendidos*

actualmente en el segundo ciclo de educación infantil en plazas de titularidad pública es de 36.174.

En 2001 se crearon 1 escuela de Educación Infantil y 2 colegios de infantil y primaria (uno por transformación de un colegio rural agrupado), por Decreto 204/2001, de 26 de julio, las cuales se pusieron en funcionamiento mediante Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 30 de agosto de 2001. En ellas se imparte el segundo ciclo de educación infantil.

En 2002, se han creado 4 colegios de educación infantil y primaria, a través del acuerdo de 18 de julio de 2002, poniéndose en funcionamiento mediante Orden de 5 de agosto de 2002. En ellos se imparte el segundo ciclo de educación infantil.

Así mismo, se ha creado una escuela de educación infantil, titularidad de la Diputación Provincial de Salamanca, en la que se imparte el segundo ciclo de educación infantil, a través del acuerdo de 9 de mayo de 2002, por la que se crea la Escuela de Educación Infantil “Guillermo Arce”.

Por último, en respuesta dada por el Consejero de Educación y Cultura (publicada en el *BOCCYL* nº 305, de 26 de febrero de 2003), a la Pregunta Escrita 3630 formulada, también, por el procurador D. Antonio Herreros Herreros, relativa a plazas públicas de segundo ciclo de educación infantil existentes en la Comunidad de Castilla y León, se informó que: *“el número de plazas públicas para el alumnado del segundo ciclo de*

educación infantil en Castilla y León actualmente es de 56.170. Todas las plazas, con la excepción de 50 vinculadas a corporaciones locales, están vinculada a la Junta de Castilla y León.

Según los datos estadísticos de la Consejería de Economía y Hacienda, la población de nacidos en los años 1997, 1998, y 1999 en nuestra comunidad se cifra en 52.564.”

La administración regional, en el ejercicio de sus funciones y al amparo del precepto 11.2 de la Ley Orgánica 1/1900, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, debería promover la suscripción de un mayor número de convenios con las administraciones locales, aportando los medios económicos necesarios y suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite en las guarderías infantiles municipales.

Para ilustrar esta reflexión reseñaremos las localidades desde donde se ha planteado la insuficiencia de plazas escolares para niños de 0 a 6 años.

Así, en la queja **Q/862/02**, un colectivo de Valladolid aludía que resultaba escandaloso que un barrio de 29.000 habitantes careciera de un centro de educación escolar de titularidad pública y que la única ‘guardería’ existente en el barrio cerrase por decisión de una entidad de crédito. La alternativa de matricular a sus hijos en un Colegio era, en opinión de la meritada asociación, una opción inadecuada fundamentalmente por el horario y los periodos vacacionales que no se ajustaban a las necesidades

de los padres y madres, lo que perjudica seriamente la conciliación de su vida familiar y su vida laboral.

En el expediente **Q/864/02** un colectivo de la localidad de Miranda de Ebro (Burgos) exponía la imposibilidad de proseguir en la tarea de mantener la “guardería” que hasta el momento atendía a los niños de familias necesitadas. El motivo no era otro que la nueva situación que se planteaba con la transformación de las guarderías en escuelas infantiles, lo que suponía adaptarlas conforme los requisitos exigidos en el RD 1004/1991, de 14 de junio. Por ello interesaba que fuera el ayuntamiento quien asumiera su gestión, y si fuera posible ampliara los servicios de la misma.

En la queja **Q/1412/02** un ciudadano de la localidad de Terradillos (Salamanca) exponía que en dicho municipio no existía ningún centro de educación escolar, lo que conculcaba el derecho a la educación.

Siendo la educación infantil una demanda social creciente y la integración de la mujer en el mundo laboral una realidad cada día más consolidada decidimos solicitar un informe al Ayuntamiento de Terradillos.

La respuesta dada sobre el particular puso de manifiesto que el municipio, en el que existe una población de hecho de unos cinco mil habitantes si bien de derecho únicamente figuran en el padrón municipal 3.300 habitantes aproximadamente, no dispone en la actualidad de guardería alguna ni de carácter municipal ni privado.

Sin embargo se nos decía que el ayuntamiento estaba especialmente sensibilizado con las necesidades de sus vecinos, tanto asistenciales como de carácter cultural y educativo, siendo una prioridad constante el dotar al municipio de un servicio de guardería infantil, bien pública o bien privada, contando con su apoyo y ayuda en cuanto pudiera ser necesaria, sin que hasta el momento se hubiera podido hacer realidad ese servicio.

Por ello, se había acordado remitir escrito al Servicio Territorial de Bienestar Social a fin de que se les informase y asesorase, tanto de la tramitación como de los requisitos y ayudas que podrían obtenerse, tanto públicas como privadas, a fin de iniciar los trámites necesarios para la próxima instalación de una guardería infantil tan necesaria, ya que el municipio contaba con unos cien niños menores de tres años.

En el expediente **Q/1737/02** la demanda de creación de un centro de educación infantil que diera cobertura a las necesidades planteadas por los padres de niños de 0 a 3 años provenía de la localidad de Arévalo (Ávila).

Planteada la correspondiente petición de información, el Ayuntamiento de Arévalo no indicó que en Arévalo existía una guardería de titularidad privada pero que se estaba en conversaciones con la administración autónoma para ver la posibilidad de crear una guardería de titularidad pública o bien que los centros educativos existentes acogiera a los niños comprendidos entre 0 y 3 años, de cuyo proceso nos seguiría informando.

1.1.1.2. Educación Primaria

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 problemas a éstos cuando, posteriormente, pretenden escolarizar en dicho centro a los hermanos del alumno, si el domicilio familiar no está ubicado en la zona de influencia de dicho centro

El cuestionamiento de los criterios de admisión de alumnos que establece la vigente normativa sobre escolarización es algo frecuente por parte de aquellos padres que ven cómo la solicitud de plaza de sus hijos es rechazada al existir otros solicitantes con mayor puntuación.

En algunas quejas (la queja **Q/897/02**, es un ejemplo) sólo se cuestiona uno de los criterios de admisión -normalmente el criterio de la renta de la unidad familiar, que suele ser determinante en la selección-; sin embargo no es extraño recibir quejas en las que se cuestiona globalmente la totalidad del proceso de admisión y se tacha de inconstitucional la mera existencia de unos criterios cuya baremación pueda decidir el centro donde se puede escolarizar a un alumno.

La posición de esta institución ante este tipo de quejas es bastante clara, de forma que en la mayoría de las ocasiones las denuncias recibidas, una vez estudiadas las alegaciones suelen ser archivadas por no resultar irregulares, salvo que junto al mero cuestionamiento de los criterios de admisión se incluya la denuncia de algún tipo de irregularidad en el proceso selectivo propiamente dicho.

En todos estos casos la institución trata siempre de explicar a los interesados en queja la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, ya que las autoridades educativas se limitan a aplicar la vigente normativa sobre la admisión de alumnos ante supuestos de insuficiencia de plazas en un centro para atender a la demanda existente.

Así las cosas, es práctica habitual el trasladar a los reclamantes una reseña de las principales resoluciones judiciales en las que se ratifica la legalidad y constitucionalidad de los distintos criterios de admisión y la legitimidad de su aplicación a los procesos de escolarización de alumnos cuando el número de plazas existentes es inferior a la demanda de las mismas.

Considera esta institución, de acuerdo siempre con los términos de regulación legal y reglamentariamente vigente, que el ejercicio de los padres de las opciones a que les autoriza la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con los centros docentes en los que desean la escolarización de sus hijos, no tiene una correlación necesaria en la obtención de plaza precisamente en los centros solicitados, resultado que estará en función de las opciones ejercitadas por otros alumnos, del mejor o peor derecho de cada solicitante de plaza, determinado en base a los distintos criterios de admisión, y, por último, de la oferta de plazas existentes en los centros solicitados.

Con relación a esta cuestión es necesario tener presente que el art. 20.2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la

educación, dispone que la admisión de alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, y en los centros privados concertados por la remisión que a este precepto hace el art. 53, se regirá por los criterios prioritarios de renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.

La prioridad en función de las rentas anuales de la unidad familiar tiene como objetivo preferente favorecer a las familias con rentas más bajas, y responde al espíritu que anima a la convención de 15 de diciembre de 1960. Tal preferencia, lejos de vulnerar el texto constitucional -lo que prohíbe el art. 14 es precisamente la discriminación y la desigualdad de trato en la esfera de la enseñanza sostenida con fondos públicos- es fiel al mandato del art. 9.2, que, no debe olvidarse, encomienda a los poderes públicos -por tanto, también al poder legislativo- promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (y de los grupos en que se integra) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; igualdad que difícilmente podría lograrse si el legislador no hubiera tenido en cuenta el factor socio-económico en el acceso a la educación sostenida con fondos públicos y hubiera adoptado una postura de neutralidad incompatible con un estado social y democrático de derecho que propugna, en el art. 1.º de su norma suprema, como valor superior de su ordenamiento jurídico, entre otros, la igualdad.

Siendo esto así, el criterio de la renta de la unidad familiar no puede, por consiguiente, tacharse de discriminatorio; dado que, además de

todas la razones antes expuestas, es un criterio que se exige por igual a todos los participantes en los procesos de selección de alumnos de los centros docentes.

El derecho de elección de centro, que surge del art. 27 de la Constitución española y se desarrolla en los arts. 10.1 y 2, y 53 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación -según viene a deducirse de un análisis sistemático de dichos preceptos y de la interpretación que de los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 77/1985-, consiste en el reconocimiento a los padres del derecho a formular opciones concretas en relación con la escolarización de sus hijos en determinados centros, derecho cuyo contenido se completa al señalar la propia ley que sobre dichas opciones se decidirá en función de criterios objetivos que la ley establece, y, por último, al encomendarse a los distintos poderes públicos la obligación de realizar una programación de los puestos escolares gratuitos adecuada en orden a garantizar tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente.

Así pues, considera el Procurador del Común, de acuerdo siempre con los términos de regulación legal y reglamentaria vigente, que el ejercicio de los padres de las opciones a que les autoriza la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en relación con los centros docentes en los que desean la escolarización de sus hijos, no tiene una correlación necesaria en la obtención de plaza precisamente en los centros solicitados, resultado que estará en función de las opciones ejercitadas por otros alumnos, del mejor o

peor derecho de cada solicitante de plaza, determinado en base a los distintos criterios de admisión y, por último, de la oferta de plazas existentes en los centros solicitados.

En definitiva, 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 de la Constitución), siempre que esa programación o planificación se encamine a garantizar el derecho de todos a la educación.

Al hilo de esta queja, hemos de decir que para mejorar la aplicación de este criterio de renta, además de dar una mayor publicidad a las normas en vigor sobre este particular, en relación con la documentación que se exige aportar a las familias junto con la solicitud de plaza, quizás sería conveniente que en dichas normas quedase regulado de forma indiscutible que para optimizar la aplicación del criterio renta, todos los centros escolares deben colaborar estrechamente con la administración tributaria en la investigación de la renta de las unidades familiares afectadas, pero no sólo en aquellas en las que parezca que está incompleta la documentación aportada o se presuma que su situación económica no es muy clara, sino

por sistema, de todas las familias participantes en los procedimientos de admisión, sin discusión alguna, que hayan solicitado puntuación en base a este criterio de la unidad familiar.

1.1.1.3. Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato

Haremos en este epígrafe alusión a la problemática que suscita la evaluación del rendimiento escolar. Todos los años se reciben y tramitan quejas relacionadas con la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos (**Q/1197/02, Q/1275/02, Q/1503/02, Q/1749/02, Q/2066/02**); polémica especialmente delicada cuando de las calificaciones depende la promoción o no del alumno a un nuevo curso a nivel educativo.

Normalmente, nuestra intervención en este tipo de expedientes se concreta en comprobar que se hayan respetado los cauces de reclamación previstos en el ordenamiento educativo y que no se hayan producido situaciones de indefensión para el alumno. En todo caso, esta Procuraduría no entra a valorar los informes que se emiten por los especialistas educativos ni cuestiona las evaluaciones que en base a los mismos se realizan.

Es de rigor aclarar, a este respecto, que las decisiones sobre calificación de los alumnos constituyen un aspecto de la actividad docente para cuya realización se utilizan en buena medida datos y criterios cuya adecuada aplicación no puede ser valorada por esta institución, al exceder dicha eventual actuación de las facultades que tiene atribuidas (esto es, la supervisión de la actuación administrativa desde el punto de vista de su

adecuación al ordenamiento jurídico vigente), debiendo en consecuencia fundamentarse su actuación en criterios y valoraciones de legalidad y, en ningún caso, en apreciaciones de carácter extrajurídico que excederían, como se ha dicho, del cometido que tiene encomendado.

En efecto, para la adopción de las decisiones sobre evaluación o promoción de los alumnos -que compete a los profesores encargados de su proceso educativo- se utilizan una serie de datos de índole extrajurídico y deducidos de la relación directa que se establece entre alumnos y profesores durante el curso, cuya ponderación no considera posible cuestionar esta institución, tanto por razón del carácter de las facultades que tiene atribuidas, como por entender que carece de los elementos de juicio necesarios para sustituir el punto de vista o la opinión que los profesores han obtenido sobre la consecución por los alumnos de los objetivos de un ciclo o curso.

Así las cosas, en las quejas que se plantean disconformidades de esta índole, una vez constados que los trámites de evaluación se han respetado y que lo único que subyace en el fondo del asunto es una mera discrepancia entre el denunciante -padre, madre o alumno-, y el equipo educativo que ha realizado la evaluación del rendimiento escolar del menor en cuestión, se procede a su archivo.

Una queja sobre estos planteamientos es el expediente **Q/2078/01**.

En ella un elevado número de padres y madres de alumnos del grupo 1ºA, de 1º de bachillerato de un Instituto de Educación Secundaria de

Valladolid, cuestionaban la legalidad de la implantación del proyecto de innovación impuesta, al parecer, por el Director del Centro (profesor, a su vez, de dicha asignatura en dos grupos de segundo de bachillerato) una vez comenzado el curso sin la autorización pertinente y sin conocimiento del jefe del departamento, ni del jefe de estudios.

En concreto en la queja se ponía de manifiesto que, a pesar de que en el reparto inicial de materias y cursos entre el profesorado de los departamentos didácticos del instituto en cuestión, aparecía como única profesora, y titular de la materia, D^a AAA, sin embargo comenzado el curso, y sin la autorización preceptiva -según manifestación de parte: *“no se tenía la autorización de la Dirección General de Ordenación Académica de la Junta de Castilla y León”* (sic)-, los alumnos del grupo de 1ºA se encontraron con que la asignatura “Lengua Castellana y Literatura” sería impartida, a diferencia del resto de los grupos de bachillerato, por dos profesores.

Esta situación impedía que los afectados por tal decisión fueran tratados en condiciones de igualdad con respecto al resto de los alumnos que cursaban 1º de bachillerato, y ello porque al no existir un único criterio de evaluación se iban a ver afectados negativamente a la hora de proceder a evaluar correctamente la asignatura de lengua castellana y literatura.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León la cual nos comunicó que se había resuelto el hecho que había motivado la apertura del expediente.

Comprobado dicho extremo, finalizamos nuestra tarea de investigación con un resultado satisfactorio.

Finalmente nos detendremos en el expediente **Q/803/02**, muestra significativa de la variedad de asuntos que puede suscitarse en esta etapa educativa.

En esta ocasión un grupo de estudiantes demandaba al Procurador del Común información sobre la normativa aplicable para el supuesto de un alumno que teniendo totalmente superado 3º de BUP, tuviera pendiente una o dos asignaturas correspondientes al curso de 2º BUP y, sin embargo, se encontrara matriculado en 2º de bachillerato.

Acerca de ello les indicamos que la Consejería de Educación y Cultura había dictado una orden, concretamente la orden 3 de octubre de 2002 publicada en el boletín oficial de Castilla y León de fecha 8 de octubre, dando respuesta a la duda por ellos suscitada.

En efecto, dicha Orden convocaba una prueba extraordinaria para aquellos alumnos que habían iniciado las enseñanzas de bachillerato unificado polivalente, es decir por el plan antiguo, y a fecha de hoy tenían alguna asignatura pendiente (probablemente matemáticas o físicas de 2º BUP).

La celebración de esta prueba extraordinaria ofrecería a todos aquellos alumnos, que lo desearan, la oportunidad de obtener el título de bachiller correspondiente 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.

Así las cosas informamos a los reclamantes que la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa publicaría en los tablones de anuncios de las Direcciones Provinciales de Educación las fechas y los institutos de educación secundaria en los que se celebraría la prueba, que en todo caso se llevaría a cabo en la primera quincena de diciembre de 2002. La matrícula para participar en esta prueba extraordinaria debería efectuarse entre el 11 y el 31 de octubre de 2002; debiendo, los interesados, presentar su solicitud de matrícula (elaborada conforme al modelo del anexo I, cuya copia les facilitamos junto con el contenido íntegro de la orden en cuestión) acompañada de fotocopia compulsada del DNI y certificación oficial con las calificaciones de todos los estudios de bachillerato unificado y polivalente, expedida por el centro en el que tuvieran el expediente académico.

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 situación.

1.1.1.4. Otras Enseñanzas

En el ámbito de las enseñanzas musicales la implantación de la Ley de Ordenación General del Sistema educativo ha supuesto mayores

exigencias, entre otras, en cuanto a las condiciones materiales en que han de impartirse y al horario de dedicación individual a cada alumno, y ha implicado, en definitiva, una disminución del número de plazas educativas que, con los medios de que ya disponían, pueden ofertar los centros.

Entrando en el análisis de las cuestiones planteadas por los reclamantes destacan las quejas **Q/109/02** y **Q/1095/02**.

En el expediente **Q/109/02**, la asociación de padres de alumnos de un centro de León, planteaba dos cuestiones. Por una parte, la situación de confusión y malestar por la que atravesaba actualmente la comunidad educativa de las enseñanzas musicales en dicha localidad; y de otro, denunciaban las importantes barreras arquitectónicas existentes en el centro, que no facilitaba la necesaria asiduidad y participación en la vida académica de los alumnos que padecían alguna minusvalía, ya sea de carácter permanente o coyuntural.

En relación a este extremo, constaba a esta Procuraduría las innumerables veces en las que la asociación de padres de alumnos del centro, e, incluso, la propia Dirección del Conservatorio, habían reivindicado a la Diputación de León -titular del inmueble- la necesidad de eliminar las barreras arquitectónicas del mismo, porque la imposibilidad de acceso de alumnos con limitaciones físicas y el transporte, de instrumentos pesados o voluminosos, suponían reducir la igualdad de oportunidades de posibles alumnos.

Estas consideraciones, unido a la información que la corporación local trasladó en respuesta a nuestro requerimiento, motivaron que el Procurador del Común formulara a la Diputación Provincial de León una resolución en los siguientes términos:

«Agradezco sinceramente la información trasmitida a través de la comunicación remitida por los servicios técnicos de esa institución referenciándonos las previsiones existentes sobre este particular. Sin duda, la constatación de una partida presupuestaria, concretamente la partida 42238.63210 por importe aproximado de 63.300 €, permite comprobar que el problema que en su momento motivó la queja se encuentra en vías de solución.

Ello es motivo de satisfacción para esta Procuraduría como institución que tiene encomendada la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos castellanos y leoneses, y como tal dedica sus mayores esfuerzos a salvaguardar los de aquellas personas que se encuentran en desventaja a la hora de ejercitarlos. Ello no obstante es para mi del máximo interés trasladar a V.I. las siguientes reflexiones.

La iniciación y posterior conclusión de unas obras previstas para eliminar barreras arquitectónicas del Conservatorio de Música de León es posible que se encuentren sujetas a un calendario más o menos flexible sin que por eso se llegue a contravenir lo establecido en la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y

Supresión de Barreras de Castilla y León, pero no cabe duda de que la razón de ser de dicha ley se encuentra en el art. 49 de la Constitución Española: Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos

Estos derechos resulta obvio que son: la libertad, la dignidad como persona, la integridad física, la igualdad, entre otros. Por lo cual, debe actuarse con la máxima diligencia a fin de que no se vean comprometidos por circunstancias fácilmente evitables como en el caso que nos ocupa: instalación de un elevador que comunique todas las plantas del edificio y la construcción de una rampa de acceso en la entrada del inmueble en cuestión.

Se trata de cuestiones en relación con las cuales las administraciones públicas se encuentran, como vemos, especialmente obligadas. Sin que en este sentido la Constitución admita tregua alguna.

Por ello, 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 de Castilla y León, modificada por Ley

11/2001 de 22 de noviembre, he acordado hacerle la siguiente resolución:

Que, en cuanto incumbe a esa Diputación, se adopten con la máxima urgencia posible las medidas necesarias para acelerar la ejecución de las obras previstas de eliminación de barreras arquitectónicas en el Conservatorio de música de León, en cumplimiento con el mandato contenido en nuestra Constitución española, y promueva las condiciones y la supresión de los obstáculos para que el derecho a la educación pueda ser disfrutado por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad».

A fecha del cierre de este informe, todavía, nos encontramos a la espera de respuesta de la Diputación Provincial, en cuanto a la aceptación o no de la precedente resolución.

En cuanto al otro de los puntos tratados en el escrito de queja por la asociación de padres procedimos a su admisión interesando informes de la Dirección General de Planificación y Ordenación Académica y de la propia Consejería de Educación y Cultura.

Así, a los problemas de carencia de profesorado, retrasos en las suplencias de los mismos, incumplimientos de horarios, insuficiencia de plazas en los diferentes niveles educativos y la imposibilidad de compatibilizar enseñanzas musicales y enseñanzas ordinarias, nos trasladaban su preocupación ante lo que consideraban un agravio

comparativo con respecto a otros conservatorios sitos en Castilla y León, por el elevado coste de los precios académicos que debían sufragar por la prestación del servicio en cuestión.

Planteada en estos términos la queja, en contestación a nuestra petición de información sobre la problemática expuesta, la Consejería de Educación y Cultura, puntualizó como premisa inicial a los argumentos esgrimidos: la no obligatoriedad de la enseñanza de la música por la administración educativa. Destacaba al respecto que: en la provincia de León se daba un caso curioso como era el que existieran dos conservatorios de música en la provincia, Ponferrada y Astorga, mientras que en la capital, León, el único conservatorio existente no dependía de la Consejería de Educación y Cultura órgano competente en materia educativa.

Siendo esto así, se concluía que si la titularidad del Conservatorio de León correspondía a la Diputación Provincial debía ser esa institución la encargada de fijar las diferentes tasas, sin que por parte de esa Consejería se pudiera intervenir.

Por otro lado, informaba a esta institución: que en el transcurso de la reunión mantenida por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa con la Presidenta y Vicepresidenta de la referida APA se les había comunicado 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. Por último, nos avanzaban la creación

de un Conservatorio de Música en la localidad de Valladolid dentro del seno del “Proyecto Cultural Villa de Prado”.

En lo concerniente al funcionamiento del Conservatorio de Música de León propiamente dicho, indicaba que: la Dirección General estaba manteniendo reuniones con los inspectores que tenía asignados los diversos conservatorios de la comunidad, para analizar el grado de cumplimiento de las instrucciones de funcionamiento y recoger y analizar las propuestas de mejora, en un intento de ir armonizando el funcionamiento y organización de estos centros docentes.

Los antecedentes que se acaban de exponer permitieron formular, conforme a las funciones específicas que confiere la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, a esta institución -modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre-, las reflexiones que siguen.

En primer término, saludamos con satisfacción el decidido empeño por mejorar el funcionamiento de todos los conservatorios profesionales de música -sin excepción- situados en el ámbito territorial de gestión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No cabe duda que la Instrucción de fecha 29 de abril de 2002 de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, en un esfuerzo armonizador -puesto que regula con carácter general la organización y funcionamiento de todos los conservatorios elementales y profesionales de música (instrucción duodécima, punto 1º)-, contribuye a mejorar la calidad en dichas enseñanzas ya que resulta de aplicación tanto a los centros

públicos dependientes de la Consejería de Educación y Cultura como a los centros públicos cuya titularidad corresponda a corporaciones locales, y/o a los centros privados autorizados en aquellas competencias reconocidas por la legislación vigente a esta Consejería.

Somos conscientes del desafío que supone para nuestra Comunidad Autónoma la implantación del nuevo sistema educativo determinado por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo para estas enseñanzas especiales, habida cuenta del radical cambio que dicho sistema comporta en relación con el que venían siendo aplicado en nuestra región por el Ministerio de Educación y Cultura.

Asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación, independientemente de que se trate de enseñanzas de régimen general o de régimen especial.

Por esta razón indicamos a la Consejería de Educación y Cultura, que aún respetando las consideraciones vertidas en el informe que nos dio traslado no compartimos la premisa sobre la que sustenta la imposibilidad de intervenir en la problemática que nos ocupa.

Entiende esta Procuraduría que la no obligatoriedad de las enseñanzas de música no es óbice para que esa administración educativa pueda promover acuerdos, compromisos o incluso actuaciones más específicas que comporten una mejora continua en la gestión de esta clase de centros docentes.

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.

Debemos resaltar, a este respecto, que la inspección educativa de la Consejería de Educación y Cultura juega un papel decisivo en su función de velar por el cumplimiento de las normas por los conservatorios de música. Y en esta línea dirige la asociación de padres de alumnos del Conservatorio Profesional de Música de León una de sus principales reivindicaciones. No es la primera vez que nos trasladan la necesidad de

incrementar la labor de control ejercida por los inspectores de educación dependientes de la Dirección Provincial de Educación de León como medida garantista al buen funcionamiento del centro musical que nos ocupa.

Nos consta, a este respecto, que la intervención de la inspección educativa de la Dirección Provincial de Educación de León en el Conservatorio Profesional “José Castro Ovejero” ha resultado decisiva a la hora de reconducir determinadas actitudes, del equipo directivo del centro en cuestión, no ajustadas a derecho. Así, a título de ejemplo, se recondujo la falta de celebración de claustro, como paso preliminar a la aprobación posterior de la programación general anual del curso 2001/2002, lo que contravenía lo preceptuado en el apartado tercero, 4.2. de la instrucción de 7 de mayo de 2001; en otra ocasión, se obligó a convocar nuevamente al consejo escolar para su aprobación, al haber sido, la realizada en su momento, nula en virtud del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/99. Incluso ha sido necesario recordar a la dirección del conservatorio la obligación de permitir el acceso a los horarios de los profesores a los integrantes de su comunidad educativa.

En conclusión puede decirse, sin temor a equivocarnos, que el derecho a la educación exige una actitud positiva de la administración, no sólo en su garantía, sino en su prestación. Por ello esta Procuraduría exhortó a la Consejería de Educación y Cultural a fin de que por la Inspección educativa se intensificara la labor de vigilancia sobre el

conservatorio de música hoy cuestionado, dando satisfacción con ello a la insistente demanda reclamada por la asociación de padres de alumnos del Conservatorio Profesional de Música “José Castro Ovejero”.

En otro orden de consideraciones, y por lo que atañe a la disparidad de tarifas de matriculación existente en la Comunidad de Castilla y León, trasladamos al Consejero de Educación y Cultura las siguientes consideraciones.

«Si bien con carácter preliminar, debo señalar que desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad, ningún reproche cabe efectuar al respecto. No obstante ello, sí considero oportuno efectuar una serie de valoraciones sobre este extremo ya que sorprende sobremanera la diferencia tan abismal existente a la hora de matricularse en este tipo de estudios en una u otra localidad.

Como punto de partida se facilita un cuadro comparativo de precios -cuya fotocopia adjunto como anexo- en el que se puede observar la ausencia de armonización en los precios públicos que se cobran y aunque, efectivamente, compete a los titulares de los conservatorios la aprobación de las tarifas en cuestión, creemos que una política de mayor coordinación redundaría en beneficio de los alumnos.

No podemos olvidar que un adecuado funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en una organización territorial

descentralizada, requiere no sólo el ejercicio por cada administración de sus competencias respectivas, sino su permanente cooperación.

Debe tenerse en cuenta, a los efectos que aquí interesan que, dentro de nuestra Comunidad, la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León establece en su art. 102 que, la cooperación y coordinación con las Entidades Locales se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y lo dispuesto en la presente Ley, teniendo en cuenta su adecuación a la naturaleza de las funciones o las características peculiares de la tarea pública de que se trate. Asimismo, según el art. 103 se deberá potenciar la cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones locales y la comunidad autonómica, que se desarrollará con carácter voluntario, de conformidad con lo establecido legalmente, pudiendo tener lugar mediante los convenios administrativos que se suscriban.

Por ello esta institución no puede sino alentar a V.E. para que estudie la conveniencia de suscribir convenios de colaboración con las distintas administraciones implicadas a fin de homologar la cuantía que paga cada alumnos con el resto de estudiantes de música que cursan sus estudios en conservatorios dependientes de la Junta de Castilla y León.

Esta es mi resolución, y así se lo hago saber con el ruego de que manifiesto las reflexiones y consideraciones que estime más oportunas en relación con el asunto tratado en este escrito».

En la fecha de cierre del informe no se ha recibido respuesta alguna de la Consejería de Educación y Cultura.

En relación igualmente con las enseñanzas musicales, aunque haciendo referencia en esta ocasión a una cuestión de orden académico, se formuló la queja **Q/1095/02**.

En este expediente las madres de dos alumnos del Conservatorio Profesional de Música de Segovia exponían que intentando formalizar el ingreso en el Conservatorio de Salamanca de sus hijos (forzado por el traslado de residencia familiar de los mismos) se habían encontrado con que se les exigía superar una prueba general como paso previo, sin que valiera como referencia el expediente académico del último curso superado en el Conservatorio de Segovia.

El problema quedó finalmente resuelto por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, de la Consejería de Educación y Cultura, la cual, con fecha 19 de agosto, dictó una instrucción en virtud de la cual se facilitaba la continuidad de estudios de los alumnos que estando matriculados en un conservatorio profesional de música de titularidad pública necesitasen continuar sus estudios en otro conservatorio público, siempre que estos traslados fueran por motivos justificados.

1.1.2. Servicios complementarios

Con la denominación de servicios complementarios se hace referencia a aquellos servicios prestados por la administración educativa que, sin tener un componente específicamente educativo, posibilitan la efectividad del ejercicio de su derecho a la educación por parte de determinados alumnos, eliminando obstáculos que impiden su pleno disfrute.

En este concepto entran servicios tales como comedor escolar y transporte escolar, ambos destinados a ofrecer a los alumnos una alternativa válida para solventar problemas que podrían dificultar su acceso a la educación.

Pese a su condición de servicios meramente complementarios, su trascendencia es tal que, en ocasiones, su inexistencia o una deficiente prestación de los mismos puede incidir en la aparición de situaciones de absentismo o abandono del sistema educativo. Por el contrario, una prestación correcta y satisfactoria de estos servicios puede convertirse en un factor decisivo para la consecución de un alto índice de asistencia a clase entre los alumnos.

Durante el año 2002, el mayor número de quejas recibidas en relación a los servicios complementarios se compendió en el ámbito de los servicios de transporte (Q/1838/01, Q/2064/01 Q/114/02, Q/563/02, Q/1316/02, Q/1977/02).

El ejercicio efectivo del derecho a la educación -que ha de garantizar la administración educativa a todos los alumnos en condiciones de igualdad- se ve 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 o bien que, aun teniendo que desplazarse, tiene acceso a las rutas contratadas por la Dirección Provincial correspondientes. Compete a los poderes públicos promover las condiciones y establecer las medidas necesarias para que el derecho a la educación pueda ser ejercidas en condiciones de igualdad para que estas desventajas, en este caso geográficas, no den lugar a desigualdades educativas.

En ocasiones el inicio de la intervención investigadora del Procurador del Común ha contribuido a resolver problemas individuales y muy concretos en materia de transporte escolar.

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 lado porque las razones aducidas por las familias para rechazar las alternativas propuestas por la Dirección Provincial de Educación y Cultura resultaban ser, por regla general, muy razonables y además bastantes comprensibles.

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 tan reducida que en bastantes casos resulta imposible pagar con la misma un transporte privado alternativo. Y en el caso del internamiento del menor porque las familias se oponen tajantemente a separarse del alumno, especialmente cuando es de corta edad.

Esta institución es consciente de que la especial configuración geográfica de nuestra comunidad autónoma exige un esfuerzo adicional para proporcionar un adecuado servicio de transporte escolar a los habitantes de pequeños núcleos rurales.

De entre las quejas tramitadas, nos detendremos en el expediente **Q/363/02**, donde unos padres nos daban cuenta del problema que afectaba a los escolares, que viviendo en el núcleo de población Aldealengua (Salamanca) asistían a clases al Instituto Venancio Blanco de Salamanca capital, debido fundamentalmente a que la parada del autobús, que diariamente los recogía, estaba en la propia carretera general y no en el casco urbano (plaza del pueblo) como viene siendo habitual en otros núcleos de población, con el consiguiente riesgo que ello suponía para los niños.

Como muestra del peligro que entrañaba la situación descrita, los reclamantes nos indicaban que, desgraciadamente, el día 18 de febrero de 2002 una niña había sido atropellada cuando se dirigía a la parada del

autobús, que realiza el transporte escolar al que venimos refiriendo. Se acompañaban, al efecto de forma ilustrativa, fotografías descriptivas en las que podía advertirse cómo la travesía de Aldealengua resultaba sumamente peligrosa para el tránsito de los niños, ya que la misma carecía de aceras, así como de señalización específica que obligara la detención de los vehículos (ya fuera mediante la localización de un paso de peatones o de cualquier otro tipo de señalización).

Una vez efectuada la correspondiente investigación, sobre la que la Delegación Territorial de Salamanca emitió informe, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución, al amparo de las facultades que confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo.

«La carretera C-804, de titularidad autonómica, resulta peligrosa para el tránsito peatonal, ya que, carece de aceras y de señalización que obligue a detenerse a los vehículos para posibilitar el cruce a los peatones, entre ellos los escolares que se dirigen a la parada del autobús que realiza el transporte escolar.

De las respuestas facilitadas y los demás organismos consultados, Ayuntamiento de Aldealengua, Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca y Consejería de Fomento, se desprenden, en síntesis, los siguientes extremos:

- La travesía de Aldealengua, en la carretera autonómica SA-804, se sitúa entre los PK 8,565 y 9,750 con una longitud aproximada de 1.200 metros, de acuerdo con lo indicado en

los carteles de inicio y fin de población. Se trata de una vía con dos carriles de circulación de 3 metros de anchura, más sus bermas y cunetas de dimensiones variables.

- Por lo que se refiere al acerado, algunos puntos carecen de acera o éstas son de mínimas dimensiones.

Según el informe técnico facilitado por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca “consultados los archivos históricos de este Servicio, no se ha encontrado documentación alguna referente a la construcción de aceras en la travesía de Aldealengua por parte de este organismo. Por otra parte, tampoco existe constancia de que el titular de la carretera disponga de terreno alguno en sus márgenes, cuya disponibilidad es necesaria para poder efectuar dichas operaciones, de lo que deducimos que las aceras y pavimentaciones existentes en las márgenes de la carretera han sido ejecutadas por el propio ayuntamiento”.

- En cuanto a la señalización de la travesía, según indica la Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca “tanto en la entrada como en la salida del núcleo urbano sendos paneles llaman la atención sobre la peligrosidad de la travesía y al mismo tiempo advierten que la velocidad máxima permitida es de 50 km/h.”

Esta señalización “se corresponde con lo establecido en la norma reguladora de la materia, Instrucción de Carreteras 8.1 IC de Señalización Vertical aprobada por Orden del Ministerio de Fomento de 28 de diciembre de 1999”, según consta en el informe técnico facilitado por el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca.

- En cuanto a los datos sobre accidentalidad, “durante el último sexenio -1996 a 2001- en esta travesía se han constatado un total de seis accidentes: dos en 1996 con víctimas (peatón y conductor heridos) y cuatro con sólo daños materiales (uno en 1998, dos en 2000 y otro en 2001), produciéndose dos de éstos en paso a nivel con el ferrocarril. Como en los años 1997 y 1999, tampoco en el año en curso se ha registrado oficialmente accidente alguno”.

A la vista de estos datos pueden hacerse las siguientes consideraciones:

I.-En primer lugar, respecto a la inexistencia de aceras y la posible construcción de las mismas, sentado que el tramo de carretera al que se refiere la reclamación está calificado como travesía, desde el punto de vista legal, las competencias para actuar en este aspecto pueden entrecruzarse.

La travesía se define en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León como la parte de

tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 26. 1. a) impone a los municipios la obligación de prestar el servicio de pavimentación de las vías públicas.

Ciertamente la vigente Ley de Bases de Régimen Local establece como competencia municipal el cuidado de vías urbanas y su pavimentación; aunque la conservación y explotación de los tramos de carreteras regulados por la Ley de Carreteras de Castilla y León que discurran por suelo urbano corresponderá a la entidad titular de los mismos (art. 28.1), es decir a la comunidad autónoma.

También la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que según la Ley autonómica resulta de aplicación en lo no dispuesto en ella, prevé para las carreteras estatales, en el art. 40.3, la posibilidad de que el Ministerio de Fomento y las Corporaciones locales respectivas realicen convenios en orden a la mejor conservación y funcionalidad de las vías que discurran por tramos urbanos.

El art. 5 de la Ley 25/1988 establece que los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades autónomas y de las Entidades locales deberán coordinarse entre sí en cuanto se refiera a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de

comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos.

Con ello quiere llegarse a la conclusión de la necesidad de coordinar las actividades que realizan otras Administraciones públicas en ese ámbito y la conveniencia de salvaguardar los intereses generales que existen en esta materia, coordinación que las propias leyes de carreteras contemplan en estos casos.

II.- Por lo que se refiere a la señalización no puede olvidarse que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, arts. 57 del RDL 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 139 del RD 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.

El límite de velocidad establecido en esta travesía es el genérico de 50 km/h, aunque nada impide que por motivos específicos, como podría ser en este caso la presencia de peatones y el espacio mínimo del que disponen para transitar, en algunos casos con invasión de la calzada, pudiera rebajarse ese límite genérico.

Así se dispone en la norma 7.2.1 de la Instrucción de Carreteras 8.1 1C de Señalización Vertical aprobada por Orden del Ministerio de Fomento de 28 de diciembre de 1999:

En travesías, la velocidad máxima genérica es de 50 km/h, aunque justificadamente se podrán señalar limitaciones diferentes, en función de que se cumpla alguna de las siguientes circunstancias, para limitaciones inferiores a 50 km/h se recogen las siguientes: Distancia entre fachadas menor a 10 metros; Anchura de carriles menor a 3,5 metros; Distancia entre fachada y calzada menor a tres metros; Presencia de peatones incontrolados o de numerosos pasos para peatones.

En virtud de lo expuesto he resuelto que sería recomendable que, actuando de forma coordinada con el Ayuntamiento de Aldealengua, y la Jefatura Provincial de Tráfico de Salamanca, se procediera a:

Valorar la viabilidad de construir aceras en los tramos en que exista la posibilidad técnica de ejecución de las mismas, previa tramitación de los expedientes de expropiación forzosa oportunos en caso de que fuera necesario disponer de terrenos de propiedad particular.

Realizar un estudio sobre la señalización en el que se incluya la posibilidad de disminuir el límite genérico establecido para

las travesías en atención a las circunstancias especiales que puedan concurrir en este caso.

Por lo que respecta a las condiciones de seguridad en el transporte escolar propiamente dicho, tras el estudio de los informes emitidos, parece oportuno que la Dirección Provincial de Educación en Salamanca valore el modo de arbitrar las modificaciones y medidas pertinentes (podría ser, incluso, la presencia de un agente de la circulación que facilite el cruce de la travesía por los alumnos con las máximas condiciones de seguridad) a fin de que la parada de la expedición en que se trasporta a los escolares se realice en las condiciones más seguras posibles, de acuerdo con las previsiones contenidas en el RD 443/2001».

Con fecha 25 de julio de 2002 recibimos respuesta de la Consejería de Fomento en la que aceptaba la resolución formal transcrita, indicándonos que se iba a proceder a valorar la viabilidad de construcción de aceras en la travesía de Aldealengua, así como a realizar un estudio sobre la posibilidad y conveniencia de disminuir el límite genérico de velocidad establecido para las travesías”.

La Delegación Territorial de Salamanca, por su parte, nos señaló en lo relativo a la parada del transporte escolar, que la Consejería de Fomento había procedido a la construcción de un refugio de espera en el punto kilométrico 9,450, dotado de aceras, y un aparcamiento suficiente para que

el transporte pudiera estacionarse fuera de la calzada, con el menor riesgo para el tráfico y los viajeros que accedieran al mismo.

Para concluir este apartado resaltaremos el expediente de queja **Q/114/02**. En dicha reclamación un grupo de padres mostraban su preocupación por las deficientes condiciones de seguridad en el transporte escolar, concretamente del vehículo que efectuaba la ruta desde Pinillos de Esgueva al Instituto de Educación Secundaria “Ribera del Duero”, de Roa (Burgos).

A este respecto alegaban que el autobús, que realizaba lectivamente el transporte escolar, no reunía las condiciones técnicas mínimas de seguridad. Particularmente denunciaban deficiencias importantes en una de las puertas, en la calefacción, en una rueda, carencia de un equipo homologado de extinción de incendios, carencia de retrovisores en cada una de las puertas de acceso, goteras, desperfectos en asientos, lunas, etc.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basa, de lo que dimos cuenta, a los efectos previstos en el art. 13 de dicha Ley, a la Jefatura Provincial de Tráfico así como a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos.

A tal fin solicitamos informe en el que se nos indicara el estado de la referida cuestión y, en particular las actuaciones y medidas tendentes a preservar la seguridad de quienes diariamente se trasladan en el referido

autobús escolar que la Dirección Provincial de Educación, en Burgos, hubiera realizado hasta la fecha.

De la Jefatura Provincial de Tráfico de Burgos se nos informó que por parte de los Agentes del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de Burgos se había venido realizando controles al vehículo cuestionado, al objeto de verificar las condiciones de seguridad para el transporte escolar del mismo.

En el primero de estos controles, realizado en el mes de noviembre con ocasión de una campaña a nivel nacional sobre control e inspección del transporte escolar, se detectaron una serie de incumplimientos tanto documentales como en las condiciones técnicas, incumplimientos que fueron objeto de denuncia ante la Junta de Castilla. A tal efecto se elaboró un minucioso informe por el propio subsector de tráfico que fue remitido a la inspección de transportes de la Junta de Castilla y León.

Realizadas inspecciones posteriores, la Jefatura de Tráfico comprobó que las deficiencias en su día evidenciadas habían sido en su totalidad subsanadas, cumpliendo consiguientemente el autocar con la normativa vigente.

A pesar de los términos expresados, esta Procuraduría consideró oportuno solicitar un informe aclaratorio a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León para corroborar dicho extremo. El informe al efecto evacuado por la administración de referencia puso de manifiesto las siguientes conclusiones, a saber:

«En contestación al escrito del Procurador del Común de Castilla y León sobre las condiciones de seguridad en el transporte escolar y concretamente del vehículo que efectúa la ruta desde Pinillos de Esgueva al IES “Ribera del Duero”, de Roa, le informo lo siguiente:

1º) Con fecha 6 de agosto de 2001 esta Dirección Provincial anunció la licitación de la citada ruta, por procedimiento negociado, para el presente curso 2001/2002.

2º) La única oferta recibida para efectuar la ruta fue la de la empresa “Autocares de las Heras, S.L.”, que ya venía realizándola anteriormente, la cual asignaba el vehículo como titular, cuya fecha de primera matriculación era el 9 de julio de 1987 y con 55 plazas escolares autorizadas.

3º) Posteriormente se recibió del Servicio Territorial de Fomento de Burgos la correspondiente autorización de transporte regular de uso especial para realizar dicho servicio con el vehículo indicado, puesto que el mismo reunía los requisitos técnicos y administrativos previstos en el RD 443/2001, formalizándose el contrato correspondiente.

4º) Una vez comenzado el curso, esta Dirección Provincial tuvo conocimiento, por diversos escritos de los padres, de las quejas sobre el estado del vehículo en cuestión. Por ello, a través del área de inspección educativa, se mantuvieron contactos con la propia

empresa y con el Servicio Territorial de Fomento en Burgos, para buscar una solución al respecto, acordándose realizar, por parte de los organismos competentes en la materia, una nueva inspección del vehículo, la cual fue satisfactoria y, por tanto, no se puso objeción alguna a que pudiese seguir realizando el servicio con dicho vehículo».

Esta institución, a la vista de la información recabada, no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de su queja concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tienen legalmente atribuidos, por lo que se procedió al archivo de la queja.

1.1.3. Edificios escolares

Desde los momentos iniciales del funcionamiento del Procurador del Común viene siendo habitual que los ciudadanos recurran a esta institución para denunciar deficiencias relativas a las instalaciones de los centros: adecuación a las actividades docentes, condiciones de seguridad y condiciones higiénico-sanitarias, principalmente.

Dentro de la sistemática expositiva del presente Informe, vamos a dedicar el siguiente apartado a dar cuenta de las quejas más significativas recibidas durante el año 2002 concernientes a problemas relacionados con los edificios escolares; no sin antes destacar la progresiva disminución que en los últimos ejercicios vienen experimentando el número de quejas que se

formulan en relación con las instalaciones de los centros docentes que imparten niveles educativos no universitarios.

La realización por las distintas administraciones educativas de actuaciones dirigidas a la adaptación de la red de centros a las nuevas necesidades derivadas de la implantación del sistema educativo, han contribuido a minorar las disfunciones relacionadas con el estado de conservación o habitabilidad, capacidad o adecuación a la normativa sobre requisitos mínimos de las instalaciones de los centros.

A raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se establecen los requisitos que deben reunir los centros en los que se imparten las distintas enseñanzas no universitarias.

Estas quejas hacen referencia 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.

Dentro de la primera categoría cabe incluir quejas cuya tramitación ha puesto de manifiesto que en el origen de las disfunciones denunciadas se encuentran dificultades relativas a la cesión por los municipios de solares destinados a la ampliación de los centros ya existentes o a la construcción de nuevos centros que permitan atender el incremento de la demanda de plazas en localidades y zonas determinadas.

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.

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 objetivo 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 Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Las denuncias recibidas presentan, ciertamente, una casuística muy amplia y desvelan la persistencia de centros docentes que presentan deficiencias en cuanto a su estado de conservación.

La responsabilidad de esta situación debe ser compartida por todas las administraciones con competencia en materia educativa, en la misma medida en que dichas administraciones se reparten las competencias en materia de reparaciones y mantenimiento de los centros docentes.

Como muestra significativa de este tipo de denuncia destacamos el problema planteado en el expediente registrado con el número **Q/1899/02**.

Esta queja no es si no una muestra significativa de uno de los problemas más acuciantes que en materia de infraestructuras afectan a los centros educativos de nuestra comunidad autónoma, como cada vez son

más numerosas las reivindicaciones que se concretan en la necesidad de construir nuevos centros educativos, toda vez que las infraestructuras de algunos de los ya existentes además de encontrarse desfasados o en estado muy precario, resultan incapaces de albergar la demanda educativa que se produce y, sobre todo, de responder a las exigencias derivadas de la LOGSE.

En efecto, ponía de manifiesto el reclamante la existencia de diversas deficiencias estructurales en el centro de enseñanza que denotaban, al menos, unas carencias higiénicas y de seguridad constructivas preocupantes. Por otro lado, reprochaban asimismo el excesivo número de alumnos por cada grupo de preescolar.

Destacaban, a título ilustrativo, que en el curso escolar 2002/2003 había dos grupos de escolares que estaban recibiendo clase en unas aulas situadas en el semisótano del colegio donde el grado de humedad era continuo y la iluminación insuficiente.

Indicaban, igualmente, que el abandono del edificio tenía como resultado un paulatino deterioro de las instalaciones (ventanas rotas, puertas deterioradas, mal estado del patio de recreo, ausencia de recintos cubiertos...) convirtiéndose en lugar de reunión, a últimas horas de la tarde, de drogodependientes y jóvenes adictos al alcohol, lo que derivaba en un serio peligro para los alumnos, especialmente en las horas de entrada y salida del colegio en que se carecía de vigilancia específica.

La asociación de padres de alumnos afirmaba que llevaba muchos años luchando por la solución de tales deficiencias, y añadía que las condiciones en las que se encontraban escolarizados sus hijos redundaba en una notable merma de la calidad de enseñanza.

En este sentido, denunciaban el insistente incumplimiento de compromisos adquiridos por las diferentes administraciones competente en el asunto (la Consejería de Educación y Cultura, por un lado, y el Ayuntamiento de Ponferrada, por otro).

De acuerdo con la denuncia formulada, procedimos a solicitar informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, de la Consejería de Educación y Cultura y al Ayuntamiento de Ponferrada.

En el informe que nos remitió la Consejería de Educación se nos comunicó, en relación a las infraestructuras escolares, que algunas aulas se encontraban en el semisótano del colegio, pero las ventanas de que disponían permitían la iluminación y ventilación de las mismas. Así mismo manifestaba que las aulas reunía los requisitos de habitabilidad.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, esto es excesivo número de niños por aulas, se informó que el CP estaba ubicado en una zona de expansión demográfica, por lo que la demanda de escolarización en ese centro era ciertamente alta.

A pesar de ello en educación infantil no se superaban por unidad escolar el número máximo de alumnos señalado en el art. 13 del RD

1004/1991, de 14 de junio, que establece 25 alumnos para las unidades de niños de tres a seis años.

En educación primaria existe excepcionalidad de “ratio” en varios cursos que superan los 25 alumnos por unidad escolar que dispone el citado Real Decreto. Esta situación se justifica por la doble circunstancia de las repeticiones que se producen al finalizar cada uno de los ciclos (cursos 2º, 4º y especialmente en 6º) y la necesidad que se produce en ocasiones al escolarizar a hermanos de alumnos anteriormente matriculados en el centro.

En este sentido, la Instrucción de 4 de febrero de 2002, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, sobre los procesos implicados en la reserva de plaza, admisión y matriculación de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de educación infantil (2º ciclo), primaria y secundaria de la Comunidad de Castilla y León, para el curso 2002-03, en su apartado noveno establece que *“...Asimismo, la “ratio” por unidad de agrupamiento podrá ser incrementada cuando se produzcan necesidades excepcionales no previstas en la escolarización. También se tendrán en cuenta, a esos efectos y como criterio prioritario, la presencia de hermanos matriculados en etapas obligatorias en cursos académicos anteriores en el centro solicitado”*.

Las necesidades de escolarización en la zona y la aplicación de estos criterios justificaban la situación de este centro en el curso 2002/03.

La situación de matriculación de alumnos en los diferentes cursos se puede comprobar en el cuadro adjunto:

UNIDADES FUNCIONALES			ALUMNADO CURSO 2002-2003 (*)											
			INFANTIL				PRIMARIA							
Inf.	Pri	ESO	3 a	4 a	5 a	Total	1º	2º	3º	4º	5º	6º	Total	TOTAL
6	6	0	49	49	50	148	25	26	26	27	26	28	158	306
GRUPOS:			2	2	2	6	1	1	1	1	1	1	6	12

Inf: Infantil; Pri: Primaria; ESO: Enseñanza Secundaria Obligatoria;

() Datos de 30/09/2002.*

Por su parte, la Delegación Territorial de León nos envió el informe cuyas conclusiones son:

«En relación con el expediente citado, le comunico que las aulas que se encuentran situadas en el semisótano del colegio gozan de ventanas que permiten la iluminación y ventilación de aquéllas. Así mismo, reúnen los requisitos de habitabilidad, de acuerdo con el informe emitido por el área técnica de construcciones.

No obstante, y considerando -tras la reunión mantenida con los representantes de las AMPAS y con el equipo directivo- que la cuestión real que plantean es la ampliación del inmueble ante el aumento del alumnado existente en el C. P. Valentín García Yebra, he de señalar que desde la Consejería de Educación y Cultura se

encargará la realización de un proyecto en el que se incluyan las unidades necesarias para atender la demanda escolar en el citado colegio.

Respecto al resto de las cuestiones planteadas en la queja, han de ser informadas por el Ayuntamiento de Ponferrada. En este sentido, me consta, la AMPA se reunió con el alcalde de Ponferrada para tratar el citado tema».

Al hilo de esta queja hemos de decir que es habitual, cuando se plantea un problema que afecta a la conservación y mantenimiento de los edificios escolares, que surja el problema de la distribución de competencias y responsabilidades entre la administración autonómica de Castilla y León y la local correspondiente.

Conviene recordar que este problema ha sido ya abordado por la disposición adicional 17 de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece que: “la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria, o educación especial dependientes de las administraciones educativas, corresponderán a los municipios respectivos”.

A pesar que esta disposición normativa parece clara, los conflictos competenciales siguen existiendo, y en este sentido conviene incidir, una vez más, que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal, siempre que se trate de obras menores, tales como

reparaciones de ventanas, cristales, puertas, etc. Mientras que compete a la administración autonómica todas aquellas obras de conservación y mantenimiento que sean consideradas como obras mayores.

En este sentido, esta institución ha podido comprobar 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), aducen la imposibilidad de abordar la inversión que requiere este tipo de actuaciones. Consecuentemente con ello expresan su negativa de aceptación a nuestras resoluciones, ya que alegan que la realización de las obras excede, con mucho, las posibilidades y recursos económicos de que disponen.

Otra tema que preocupa a esta institución, en materia de infraestructuras, es el acceso al centro escolar de personas que hacen uso de las pistas deportivas y causan daños a terceras personas.

A título de ejemplo estimo oportuno hacer aquí referencia a la queja **Q/1755/01**. En dicha queja el interesado solicitaba la mediación del Procurador del Común a fin de que por la administración competente se le indemnizara por los importantes desperfectos -rotura de cristales, tejas, alambradas, verjas, plantas, etc.- y perjuicios que, de forma reiterada, venía soportando en su vivienda lindante con las instalaciones deportivas del Colegio Público “Marqués de Lozoya” de Torrecaballeros (Segovia).

Tras conocer en detalle la problemática que afectaba al compareciente, acordamos como primera actuación solicitar informe al Ayuntamiento de Torrecaballeros, por ser éste el titular del centro escolar en cuestión.

En contestación a nuestra solicitud de información, se nos hizo constar las siguientes circunstancias: *“(...) es conocido por esta alcaldía las incomodidades que sufre este vecino que tiene su vivienda lindera con las pistas deportivas del colegio. Sé que se plantean conflictos con los escolares que usan las pistas cuando algún balón cae en el patio de esta familia, que sería deseable se resolvieran por la vía del respeto y la buena educación mutua, actitudes que esta Alcaldía no puede imponer.*

Las pistas deportivas están actualmente valladas hasta una altura de unos 3-4 metros de altura, ahora bien, en un futuro próximo y coincidiendo con las obras de ampliación y remodelación del colegio que proyecta llevar a cabo la Consejería de Educación y Cultura se elevará la malla metálica para en la medida de lo posible, evitar la caída de balones en el patio de esta familia”.

Con la información recibida, interesamos un informe de la Delegación Territorial de Segovia. En respuesta a nuestro requerimiento, la Dirección Provincial de Educación nos señaló que hasta la fecha se había realizado la reparación y mejora del sistema de alarma (por importe de 1.324,63 €); la reparación de instalación de calefacción (por importe de 1.791,74€), así como la reparación de persianas (por importe de 3.011,78€).

Del mismo modo se encontraba tramitado, pendiente de fiscalización, el expediente de contratación de las obras de ampliación de 3 unidades de educación infantil y construcción de gimnasio, por un importe total de 525.571,23 €. En el proyecto redactado para dicha actuación, se incluía partida para cerramiento de la parcela escolar y cerramiento de pista.

La inversión proyectada se ejecutaría con cargo a los ejercicios 2002 y 2003, de acuerdo con las retenciones de crédito autorizadas por la Consejería de Educación y Cultura, y tan pronto quedara fiscalizado de conformidad el expediente de contratación citado, se abriría el período de licitación, con anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León, para su adjudicación por concurso, procedimiento abierto.

A la vista de todos los antecedentes obrantes en el expediente, formulamos, en primer término al Ayuntamiento de Torrecaballeros, la siguiente resolución:

«Primera.- Desde un punto de vista normativo, el art. 52 de la Ley de Instrucción Primaria de 17 de julio de 1945 dispone: “ que la construcción del edificio-escuela y de la vivienda para el maestro es función de carácter esencialmente municipal...la conservación del edificio escolar, así como su limpieza, calefacción y vigilancia, sea cual fuere su propietario, corresponde al municipio”.

El art. 23 de la Ley 86/64, de 16 de diciembre de 1964 que modifica la Ley de Construcciones Escolares, dice «todos los edificios

escolares y viviendas para Maestros existentes en el término municipal en donde radiquen las escuelas nacionales de enseñanza primaria serán de propiedad municipal, si bien no se podrán dedicar a fines distintos de la enseñanza sin previa autorización del Ministerio de Educación Nacional». La situación no ha variado desde entonces, salvo la denominación del Departamento Ministerial que ahora, tras la culminación de las transferencias de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, ha de venir referido a la Consejería de Educación y Cultura.

Por su parte, el art. 24 de la citada 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 Ley Orgánica 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 Ley Orgánica 8/1985, de 3

julio, reguladora del derecho a la educación (que derogó la Ley Orgánica 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 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE), 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 Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, recientemente modificado por la Ley Orgánica 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 Ley Orgánica 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 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.

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 Ley Orgánica 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:

1º- El estudio de las necesidades educativas del término municipal para la aprobación de programas de construcciones escolares.

2º- En la cesión de terrenos para ubicar centros de educación primaria y educación secundaria (ESO)

3º- En la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros en que se impartan educación infantil del segundo ciclo, educación primaria, educación especial y enseñanza secundaria obligatoria.

4º- En la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

La cooperación será voluntaria en lo referente a :

1º.- Distribución y almacenamiento del equipo escolar.

2º.-Prestación de actividades o servicios complementarios, que también pueden dar lugar a convenio.

3º.- Asunción de titularidad de centros docentes, que puede alcanzar incluso a los centros municipales de bachillerato.

4º.- 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 RDLeg 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, en consecuencia, las cargas obligatorias de los ayuntamientos respecto de la enseñanza.

Por consiguiente, ninguna duda suscita la obligación que incumbe a los ayuntamientos de conservar, vigilar, mantener y limpiar los centros escolares.

En el supuesto que nos ocupa, esa corporación local reconoce explícitamente que conoce las incomodidades que sufre este vecino (sic) como consecuencia de la insuficiente altura de la malla metálica que sirve de cerramiento al colegio cuestionado. Y aún

cuando, como dice en el informe evacuado sobre el particular, se prevé que en un futuro próximo y coincidiendo con las obras de ampliación y remodelación del colegio que proyecta llevar a cabo la Consejería de Educación y Cultura, se elevará la malla metálica para, en la medida de lo posible, evitar la caída de balones en el patio de esta familia (sic esta Procuraduría entiende que esa administración no está exenta de reforzar la vigilancia en la utilización de estas pistas.

Segunda.- Ante todo hay que señalar que la posibilidad teórica de exigir responsabilidades a la administración local por el funcionamiento de los servicios públicos viene recogida en el art. 106-2 de la Constitución Española, punto culminante de una evolución que se inició en el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, y que se vio posteriormente confirmada por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la administración del Estado, de 26 julio 1957, éste último precepto sustituido hoy por el art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 noviembre (modificado por la reciente Ley 4/1999).

Disposiciones que, pese a referirse a otra «administración», son plenamente aplicables al ámbito local, como ha reconocido la sentencia de 8 de julio de 1982; y dicha responsabilidad patrimonial de la administración local, según ha venido matizando la jurisprudencia, queda configurada mediante el acreditamiento

de una serie de requisitos, tales como: a) que se haya generado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir, alterando el nexo causal; y c) que no se haya producido fuerza mayor, única hipótesis excepcionalmente de la responsabilidad de la administración y que viene siendo definida por la jurisprudencia como «aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean sin embargo inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motiva sea independiente y extraña a la voluntad del sujeto obligado [sentencias de 20 enero 1984, 12 noviembre 1985, 11 abril 1987, 13 marzo 1989 y 5 octubre 1993, entre otras]».

A este respecto hay que tener en cuenta, el art. 54 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 abril 1985, el cual remite para enjuiciar las pretensiones de responsabilidad derivadas del funcionamiento de los servicios públicos de las entidades locales a la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

Para que sea indemnizable, la lesión patrimonial ha de ser antijurídica. Antijuridicidad que se dará, no ya porque sea

contraria a derecho la conducta que la motiva, sino porque el sujeto que la sufre no tenga el deber jurídico de soportar. Así lo ha reiterado la jurisprudencia en numerosas sentencias (STS 11 de abril de 1989, STS 3 de enero de 1992, STS 11 de junio de 1993.

Siendo ello así, centrándonos ya en el caso concreto del presente expediente, cualquiera que sean las características del cerramiento del patio escolar, es obvia la responsabilidad del propietario del mismo por los daños que con sus inmisiones ocasionen a la finca ajena, bien a través de las acciones u omisiones de personas (indistintamente se traten de alumnos o simples jóvenes que utilizan las pistas deportivas fuera del horario escolar) o por otros medios.

En primer lugar, porque se genera un daño real y efectivo, reconocido abiertamente por ese Ayuntamiento. En segundo lugar, porque el daño sufrido por el reclamante es consecuencia de una falta de vigilancia imputable a esa corporación, titular del inmueble. Daño, que además, el afectado no tiene obligación de soportar. Y en tercer lugar, porque no se trata de daños ocasionados como consecuencia de fuerza mayor, sino que son daños perfectamente evitables si se colocaran como cerramiento del patio unas vallas metálicas más elevadas.

En consecuencia, los daños que con sus juegos ocasionen los niños o jóvenes en la finca de XXX no deben ser evitados por aquél, sino por el propietario del inmueble o el titular del servicio. Pero

significa también, al propio tiempo que, la responsabilidad por mal funcionamiento de un servicio público no es de quien financia la obra de infraestructura en que aquél se presta, sino el titular del servicio, ya que éste es el responsable de su mantenimiento.

La expresión “servicio público” debe entenderse de acuerdo con asentados criterios jurisprudenciales como sinónimo de “actividad administrativa”. Es decir, no es necesario que se trate de la existencia de un servicio público entendido en sentido estricto como una prestación ofrecida al público de forma regular y continua, sino que basta que se trate de una actividad pública

La obligada conclusión de las precedentes consideraciones es, pues, que es a esa administración local a quien incumbe efectuar cuantas actuaciones estén de su mano a fin de evitar los daños e inmisiones que de manera reiterada ha venido denunciando D. XXX.

Por todo ello, y al amparo de las facultades que me otorga la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994 de 9 de marzo, reguladora de la institución del Procurador del Común, he considerado adecuado formular la siguientes resolución:

Que por parte de esa corporación local, en el supuesto de que ello no hubiera tenido lugar, se adopten de manera pronta y diligente las medidas necesarias conducentes a lograr la solución definitiva a la problemática denunciada por D.XXX,

extremando, al efecto, la vigilancia por el uso que puedan hacer fuera del horario escolar de las pistas deportivas sitas en el centro escolar de su titularidad; todo ello, sin perjuicio de iniciar los trámites oportunos de indemnización por los daños ocasionados en el inmueble de D. XXX en concepto de responsabilidad patrimonial»

A la citada resolución, el Ayuntamiento de Torrecaballeros comunicó en fecha 20 de agosto de 2002 la expresa aceptación de la misma.

De todo ello se dio cuenta al autor de la queja. Sin embargo, pasado unos meses, el reclamante formuló nuevas alegaciones que propiciaron la formulación de la siguiente resolución dirigida, en esta ocasión, a la Delegación Territorial de Segovia, a saber:

«En relación con el expediente de queja tramitado en esta institución vuelvo a ponerme en contacto con V.I. una vez recibido su última comunicación (de fecha 30 de septiembre de 2002) en la que nos trasladaba informe emitido por el Director Provincial de Educación sobre la cuestión objeto de nuestra investigación.

Como recordará, la cuestión sometida a nuestra consideración traía su causa en la denuncia por los daños y molestias que sufre D. XXX en su vivienda con ocasión del uso que hacen los alumnos de las pistas deportivas, ubicadas en el colegio público existente en Torrecaballeros (Segovia), situada frente a su propiedad.

Pues bien, no cabe duda que la inversión proyectada por la Consejería de Educación y Cultura en la ejecución de obras de mejora en el Centro Escolar “Marqués de Lozoya” vendrá a paliar el problema denunciado por el compareciente.

Sin embargo, se nos indica una vez más que, hasta que ello no se realice debería extremarse las medidas de vigilancia y control de su alumnado, durante su permanencia en el centro escolar, a fin de impedir que sucesos como el acaecido el pasado 7 de octubre de 2002 vuelva a producirse (ese día la esposa del reclamante estaba realizando unas tareas en el patio de su casa, a las 12.30 horas, cuando un piedra procedente del centro escolar la golpeó con fuerza en la espalda) .

A este respecto no podemos olvidar que los daños que con sus juegos ocasionen los niños en la finca colindante no deben ser evitados por aquél, sino por quien realmente los ocasiona y al que en derecho le puede ser requerida o demandada responsabilidad, bien sea administrativa, bien civil.

Por todo cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, he resuelto formular la siguiente Resolución formal:

Que por la Dirección Provincial de Educación de Segovia se cursen las instrucciones y órdenes oportunas al Director del

colegio “Marqués de Lozoya” a fin de extremar las medidas de vigilancia por parte del profesorado respecto al alumnado cuando éstos se encuentren en el recinto escolar».

Como respuesta la Delegación Territorial de Segovia, en fecha 19 de noviembre de 2002, aceptó nuestra resolución indicándonos que cursaría las instrucciones oportunas con el fin de resolver la situación.

1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, dispone la obligación de los poderes públicos de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos a través de becas y ayudas al estudio.

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 son objeto de especial supervisión por parte de esta institución 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.

Debe señalarse que, como en años precedentes, la aplicación de las fórmulas para determinar el nivel de patrimonio familiar del solicitante ha constituido el origen de la mayor parte de las quejas recibidas en esta

materia (**Q/1503/01, Q/1504/01, Q/1780/01, Q/1995/01, Q/203/02, Q/995/02, Q/2008/02**).

En la mayoría de las reclamaciones relativas a la denegación de becas, ayudas o subvenciones esta Procuraduría ha observado irregularidades administrativas achacable a la actuación de la Administración.

En algún caso se ha constatado que las notificaciones de desestimación de becas o ayudas no se han practicado en debida forma, razón por la que se han formulado resoluciones en las que se ha indicado a la administración la necesidad de adoptar medidas de carácter general para que en el futuro se notifiquen las resoluciones motivadamente de tal manera que las familias puedan presentar, en la mejor defensa de sus derechos, cuantas alegaciones estimen oportunas.

Entre las reclamaciones tramitadas resulta de interés traer a colación el expediente **Q/995/02**. En dicha queja un padre manifestaba que su hija había solicitado plaza para acceder a una beca de un curso de perfeccionamiento de inglés, convocado por la Consejería de Educación y Cultura en fecha 25 de febrero de 2002. Tras haberse publicado a través de Internet la lista de admitidos, observó que su hija había sido admitida con el número de solicitud 733 y consecuentemente seleccionada al efecto. Sin embargo cuando telefónicamente se interesó por conocer los pasos a seguir para hacer efectiva la matrícula se le indicó que debía de haber realizado un ingreso de 300 euros en el plazo de cuatro días desde la fecha de la

publicación de la lista en el *BOCYL*, que al no haberlo hecho había quedado excluida.

El reclamante argumentaba que al tratarse de un requisito subsanable, ya que entendía que debía habersele requerido personalmente para el pago de dicha cantidad, solicitaba la intervención del Procurador del Común.

Examinado el contenido de toda la información obrante en el expediente se llegó a una conclusión negativa, desde el momento en que la descripción que se contenía en la queja no permitía deducir que la decisión, con la que el interesado se mostraba en desacuerdo, se hubiera adoptado de forma irregular o contraviniendo la normativa vigente en materia de notificaciones.

Por ello trasladamos al interesado las consideraciones jurídicas que a continuación señalamos.

La Ley de Régimen Jurídico Administrativo y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92, modificada por Ley 4/1999), admite, cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva -como lo es, el concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León para la participación en el programa “cursos de perfeccionamiento de inglés joven en Reino Unido e Irlanda” en el que participó su hija- la publicación como medio de comunicación sustitutoria de la notificación.

En efecto, dice el art. 59.5 “la publicación... sustituirá la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:...b), “ cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medio de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos...”. (sic).

De la anterior consideración se concluye, por consiguiente, que el hecho de que la resolución de la convocatoria en la que se estableció la lista definitiva de admitidos y reservas se publicara el día 9 de mayo de 2002 en el Boletín Oficial de Castilla y León y en los tabloneros de anuncios de los Servicios Territoriales de Cultura, pudiendo consultarse asimismo la resolución en la página de Internet www.jcyl.es/juventud, era perfectamente ajustado a derecho. Como lo era, también, por estar expresamente previsto en la base octava de la Orden de fecha 25 de febrero de 2002 que nos ocupa, el que si transcurrido el plazo de cuatro días desde la fecha de publicación de la resolución no se confirmara la plaza por el adjudicatario, conforme prevenía la cláusula de confirmación de plazas, se consideraría una renuncia a la misma.

En consecuencia, y dado que la mera disconformidad de quienes se dirigen a nosotros con los términos de una concreta regulación o actuación administrativa no constituye por sí misma base suficiente para fundamentar una eventual actuación del Procurador del Común, siempre que dichas

regulaciones o actuaciones resulten adecuadas desde un punto de vista jurídico y respetuosas con los derechos de los interesados, esta Procuraduría consideró oportuno no intervenir en relación con el asunto objeto de la queja.

1.1.5. Procedimientos disciplinarios

La creciente conflictividad detectada en algún centro de educación, en particular los esporádicos episodios de violencia que se producen en el seno de la comunidad educativa, ha constituido un motivo de creciente alarma para muchas familias, así como para el propio profesorado.

Esta Procuraduría, ante denuncias puntuales relacionadas con la aplicación de los centros docentes de medidas correctoras, limita su intervención, en primer lugar, a comprobar que se han seguido los cauces formales previstos para el ejercicio de la potestad disciplinaria docente, de forma que en ningún momento se hayan originado situaciones para los alumnos sancionados; y en segundo lugar, a velar porque las correcciones impuestas tengan realmente el carácter educativo y recuperador que exige la normativa vigente.

En el año 2002 esta institución se interesó, ante la Dirección Provincial de Educación de Burgos, por el seguimiento que se había realizado respecto del comportamiento de un alumno escolarizado en el CP Claudio Sánchez Albornoz (Burgos), que dio lugar a la queja **Q/1834/01**.

Un grupo de padres, del colegio al que nos referimos, denunciaba los problemas de convivencia que generaba un alumno del mismo (el cual no respetaba las normas establecidas en el Reglamento de Régimen Interno y las quejas de profesores y padres se producía, cada vez, con mayor frecuencia) decidimos dar cuenta de ello a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, con la finalidad de hacerle llegar la necesidad de que aquellos alumnos con graves problemas de conducta fueran escolarizados en el marco educativo adecuado, posibilitando su aprendizaje y haciendo posible la paz escolar que necesitaba toda comunidad educativa.

En contestación a nuestra solicitud de informe, la Delegación Territorial de Segovia nos informó que desde el comienzo del curso se había asignado al niño conflictivo los siguientes apoyos personales:

*Profesora de Pedagogía Terapéutica (3 horas semanales).

*Profesor de apoyo personal/vigilancia preventiva/acompañamiento a lo largo de toda la jornada escolar (10 horas confiadas a un único profesor y otras 12 horas bajo la responsabilidad de otros 8 profesores).

Las actividades de apoyo personal/vigilancia preventiva y de acompañamiento era asumidas por un profesor del centro, con horario específico habilitado al efecto, y por profesores-tutores con horario disponible, planificado por la Dirección y Jefatura de Estudios. Tenían como objetivo tratar de evitar incidentes con el resto de compañeros de clase. Se desarrollaban de forma permanente, durante toda la jornada

escolar, dentro o fuera del aula, en función de las necesidades constatadas en cada momento, previo acuerdo del tutor y los profesores respectivos.

Las actividades de seguimiento escolar, familiar, médico y psicopedagógico llevadas a cabo durante el curso se habían desarrollado desde la implicación de todas las personas que habían vivido en proximidad las dificultades personales del niño.

Así, las acciones orientadas a mejorar la adaptación al grupo/aula/centro habían estado orientadas a prevenir y superar conductas inapropiadas y a potenciar el desarrollo de aprendizaje escolar. Mientras que las acciones desarrolladas en el ámbito familiar se habían orientado a mejorar la colaboración familia/centro escolar, a buscar mayores niveles de implicación familiar en la resolución de las dificultades conductuales y de aprendizaje del niño, a modificar hábitos y comportamientos familiares y a reducir los síntomas de preocupación/ansiedad manifestados en distintos momentos.

Las acciones con la familia se habían desarrollado bajo la modalidad de información personalizada, entrevistas personales y reuniones conjuntas con intervención interdisciplinar del EOEP (psicológico, pedagogo y trabajadora social), equipo directivo y, de forma ocasional, profesores que atendían al niño.

Desde el ámbito médico, se había dado continuidad al tratamiento médico iniciado y establecido durante el curso anterior, esto es, control de la impulsividad en el contexto escolar y familiar, y mejora de los niveles de

atención y de concentración en la realización de las actividades de aprendizaje.

1.2. Educación Universitaria

De acuerdo con la sistemática empleada en el presente informe anual, los próximos apartados los dedicaremos a dar cuenta de los aspectos que, relativos a la enseñanza universitaria, hemos entendido como más relevantes, en atención a las particularidades que se desprendían de las quejas recibidas en esta institución.

El derecho a la educación, como ya hemos apuntado, es un derecho reconocido y consagrado en la Constitución Española, en su art. 27. Ello no obstante, no se trata de un derecho ilimitado, sino que el mismo concreta su ámbito de imperatividad específicamente en la enseñanza básica, de la cual predica que será obligatoria y gratuita.

Por ello cuando pretendemos extender este derecho, en términos de imperatividad, al ámbito universitario nos encontramos con la necesidad de precisar que, al tratarse de niveles de la enseñanza no obligatorios, el referido derecho no ostenta un carácter absoluto, sino que precisa un desarrollo legislativo que lo concrete y delimite.

La Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, enumera en su art. 46 los derechos y deberes de los estudiantes universitarios, encomendando su desarrollo a los estatutos y a las normas de organización

y funcionamiento de las universidades, así como el establecimiento de los mecanismos para su garantía.

En materia de educación universitaria las quejas presentadas durante el año 2002 -un total de 14, una menos que en el año 2001- hacen referencia, como en ejercicios anteriores, a cuestiones como la devolución de precios públicos universitarios, homologación de títulos (en estos casos las quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo por razones competenciales), dificultades a la hora de acceder a determinados centros universitarios, compulsa de títulos universitarios, así como traslados de expedientes.

Es habitual que los estudiantes que acuden a esta Procuraduría lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que afectan de forma particular y en la mayoría de los casos ante la falta de respuesta a sus reivindicaciones, o ante la ausencia de una contestación por escrito a las peticiones o reclamaciones de este colectivo.

En relación con la valoración de la colaboración demostrada por las Universidades de Castilla y León resaltamos la buena disposición de las mismas a la hora de ayudar a esta institución en sus labores de investigación.

1.2.1. Funcionamiento de la administración universitaria

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.

La Universidad, entidad pública prestadora del servicio público esencial constituido por la educación superior, se encuentra incluida, en cuanto realiza funciones administrativas, en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común resultando dicha actividad, en consecuencia, fiscalizable por parte del Procurador del Común

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.

De los escritos recibidos en relación con la enseñanza universitaria no todos comportan una denuncia sino que, con frecuencia, reflejan reivindicaciones de los estudiantes ante determinadas situaciones.

Ejemplo claro lo tenemos en el expediente **Q/334/02**, en el que el compareciente denunciaba la inexistencia, en la Universidad de Burgos, de la figura del Defensor de la Comunidad Universitaria.

Tras admitir la queja a trámite se recibió el informe interesado del rectorado de la Universidad de Burgos, del cual, tras analizar su contenido, dimos traslado al interesado.

Entre las precisiones realizadas, se nos informó que los estatutos de la Universidad de Burgos -en aquél momento vigentes- en sus arts. 133 a 135 contemplaban, efectivamente, la elección, condiciones y funciones de ese órgano encargado de la defensa de los derechos e intereses de los miembros de la comunidad universitaria; si bien hasta la fecha no se había procedido a su puesta en funcionamiento, debido, fundamentalmente a la repercusión de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de Universidades, 6/2001, de 21 de diciembre, y su consiguiente influencia en el devenir normativo de las administraciones universitarias.

La ausencia -hasta la fecha de publicación de la citada Ley Orgánica- de una exigencia normativa al respecto justificaba, en definitiva, que la Universidad de Burgos no constase con la figura del Defensor de la Comunidad Universitaria ya que hasta ese momento no se predicaba la necesidad de establecer el procedimiento para su elección o designación,

como figura tendente a mejorar la calidad universitaria en todos sus ámbitos, bajo los principios de independencia y autonomía.

En este mismo ámbito universitario, cabe reseñar, así mismo, la recepción de quejas (**Q/339/02, Q/875/02, Q/876/02**) en las que se muestra la disconformidad con el procedimiento para el ingreso de alumnos en los centros universitarios en los que la demanda de plazas es superior a su capacidad.

Sin embargo las actuaciones llevadas a cabo, con ocasión de la tramitación de estos expedientes, han constatado que, en la mayoría de los casos, no se había incurrido en irregularidad alguna.

En el expediente **Q/136/02**, la cuestión de fondo traía su causa en los criterios de selección, empleados por la Universidad de Valladolid, a la hora de elegir a familias candidatas a acoger algún estudiante extranjero durante su estancia lectiva en la referida universidad.

Habiendo examinado el expediente de queja, se resolvió admitir la misma a trámite, y con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de información, se remitió un escrito al rector de la universidad que nos ocupa solicitando un informe sobre la cuestión planteada.

En respuesta a nuestra solicitud, con fecha 10 de octubre de 2002, recibimos un informe en el que, con carácter preliminar, se nos aclaró que a diferencia de lo que sostenía el reclamante, no era la Universidad de Valladolid quien tramitaba las solicitudes de las personas interesadas en

acoger a algún estudiante extranjero durante su estancia en Valladolid, sino que era la Fundación General de la Universidad de Valladolid.

En atención a dicha circunstancia, se informó al compareciente en los siguientes términos:

«...la Fundación, en cuestión, es un ente público de derecho privado tal y como se desprende de los arts. 1 y 2 de sus estatutos, y se rige por los estatutos y por la Ley 30/1994 (Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general), de 24 de noviembre, y en consecuencia no le es de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Esto es, la Fundación General de la Universidad de Valladolid (en lo sucesivo “la Fundación”), es una Fundación de carácter docente e investigador que, entre sus fines de interés general, persigue fines educativos, culturales, científicos y de fomento de la investigación, y que fue constituida el 9 de julio de 1996 en Valladolid, habiendo iniciado sus actividades el 1 de septiembre de ese mismo año.

En este orden, cabe señalar que la Fundación fue registrada el 13 de noviembre de 1996 en el Registro de Fundaciones Docentes e Investigadoras del Ministerio de Educación y Cultura siendo declarada por el Estado Español como de Interés General y de ámbito Nacional.

La Fundación tiene como misión fundamental la de cooperar al cumplimiento de los fines de la Universidad de Valladolid, colaborando especialmente en el desarrollo y gestión de aquellas actividades que contribuyan a la promoción y mejora de la docencia y de la investigación, al fomento y difusión del estudio, de la ciencia, de la cultura y del deportes, a la asistencia a la Comunidad Universitaria y a la interrelación entre la Universidad y la sociedad, en todo lo que procure la formación cultural y profesional, el desarrollo y mejora de las condiciones de vida, y la salvaguarda de la salud, del medio ambiente y del patrimonio cultural. Serán objetivos cualificados de la Fundación todos los que afecten al progresivo aumento de la calidad de la enseñanza, de la investigación y de la gestión universitaria, al estímulo de los profesores, de los alumnos y del personal de administración y servicios, a la consecución de los mejores resultados universitarios y al prestigio de la Universidad.

El 7 de noviembre de 1996, se firmó un convenio de colaboración entre la Universidad de Valladolid y la Fundación, a través del cual se articulan unos procedimientos regulados que garantizan la colaboración y adecuada coordinación entre ambas partes. Los aspectos más significativos de este Convenio son los siguientes:

-La Universidad de Valladolid encomienda a la Fundación la gestión, mantenimiento y explotación de determinadas infraestructuras inmobiliarias propiedad de la Universidad.

-La Fundación colabora en la organización, promoción y administración de los cursos de postgrado, formación continuada y de idiomas, estableciéndose con periodicidad anual un Programa de Objetivos de Formación que permita la adecuada coordinación en esta materia.

Uno de los hechos más destacables en la vida de la Fundación General es la absorción de la Fundación Universidad Empresa de Valladolid. Con fecha 19 de octubre de 1999 se procedió a la ejecución del acuerdo de los respectivos patronatos, quedando ambas entidades fusionadas y permaneciendo la titularidad y datos fiscales de la Fundación General.

Dada la gran vinculación existente entre la Universidad de Valladolid y su Fundación, así como la identificación como un mismo ente por parte del ciudadano, ha sido siempre intención por parte de la misma el dotar su funcionamiento del máximo rigor y transparencia aún cuando la ley no le obligue. Motivo por el cual, y para el caso concreto planteado se nos ha informado que existen los siguientes procedimientos que acreditan la libre concurrencia y no discriminación en la selección de familias acogedoras de estudiantes extranjeros.

-Existencia de una comisión formada por cuatro trabajadores del área administrativa del departamento de español para extranjeros encargados de visitar y seleccionar los domicilios que acogerán a estudiantes extranjeros que cursan sus estudios en el centro de idiomas de la fundación de entre todas las solicitudes recibidas, de acuerdo a las preferencias manifestadas por aquellos.

-Revisión periódica de las evaluaciones aportadas por los estudiantes extranjeros en base a la experiencia personal de cada uno que se deriva de su estancia en los hogares españoles.

En el caso planteado, la Fundación Universidad de Valladolid nos ha explicado que se desestimó su candidatura por no cumplir su domicilio con el perfil requerido por los estudiantes extranjeros, según consta en el informe guardado en sus archivos. Todo lo cual le fue comunicado telefónicamente, respondiendo la actuación de la Fundación a criterios encaminados a hacer coincidir la oferta y demanda según las preferencias de sus clientes: “los estudiantes extranjeros”, actividad de intermediación privada desarrollada por un ente público de derecho privado y sujeta al impuesto de sociedades».

En virtud de lo expuesto, el Procurador del Común no consideró posible advertir en la cuestión objeto de reclamación elementos objetivos que justificaran por parte de esta institución nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tienen legalmente atribuidos.

Siguiendo con los problemas que afectan a los estudiantes universitarios debemos decir que, como en años anteriores, se han recibido quejas en materia de becas, ayudas o subvenciones.

La Constitución disponen en su art. 27 la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, y proclama la gratuidad de la enseñanza básica. Aunque no se encuentra junto a aquel mandato constitucional referencia alguna a la fórmula que facilite el acceso a los niveles educativos no gratuitos, lo cierto es que todas las leyes orgánicas dictadas en desarrollo del art. 27 del texto constitucional contienen regulaciones concretas sobre un sistema de becas y ayudas al estudio para tales enseñanzas.

En la mayoría de quejas recibidas sobre esta temática (**Q/203/02, Q/995/02, Q/1135/02, Q/2008/02**), no se ha detectado, 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.

En algún caso se ha constatado que las notificaciones de desestimación de becas o ayudas no se habían practicado en debida forma, razón por la que se formularon sugerencias que han posibilitado la adopción de medidas de carácter general para que en el futuro se notifique las resoluciones de tal manera que las familias puedan presentar, en la mejor defensa de sus derechos, cuantas alegaciones estimen oportunas.

1.2.2. Expedición de títulos y diplomas de postgrado

Señalamos en este epígrafe, por resultar interesante, la problemática expuesta en el expediente tramitado bajo el número **Q/1166/02**. En concreto el interesado solicitaba información sobre el sistema de compulsas de títulos universitarios empleado en la Universidad de Burgos.

Admitida la reclamación a trámite, tras solicitar el preceptivo informe a la universidad de referencia, ésta nos contestó en los siguientes términos:

«Petición de informe relativo a la aclaración del sistema de compulsas/cotejos de documentos en las administraciones públicas, que recoja las siguientes cuestiones: Diferencia entre compulsa y cotejo; y documentos que deben ser compulsados y cuáles cotejados.

Posible aplicación del punto 3.2.2. “Compulsa de documentos” del anexo V del Decreto 82/2002, de 20 de junio (BOCYL de 26/06/02), por el cual se fijan los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios en el año académico 2002/03 y se regula su percepción, que establece una tarifa por compulsa de 6,83 €.

Si los administrados pueden llevarse los documentos compulsados/cotejados por la administración o si por el contrario

sólo se puede compulsar los documentos que vayan a surtir efectos en la administración que efectúe la compulsión.

Conclusiones jurídicas:

Primera.- La primera de las cuestiones sobre la que se plantea dudas que debe resolver el presente informe jurídico es la relativa a la diferencia entre compulsión y cotejo.

Si atendemos a la definición que de ambos conceptos se contiene en el diccionario de la real academia española podemos comprobar que compulsión significa “Examinar dos o más documentos, cotejándolos o comparándolos entre sí” mientras que la acepción cotejar responde al siguiente significado: “confrontar una cosa con otra u otras; compararlas teniéndolas a la vista”.

Tales definiciones no parecen, pues, establecer una distinción clara entre los vocablos examinados, llegando incluso a utilizar uno de ellos dentro de la definición del otro.

Por otra parte, y a fin de completar el examen solicitado, se hace preciso acudir a la utilización que de tales sustantivos se realiza en las disposiciones normativas, para determinar si de la regulación contenida en dichos preceptos se infiere un distinto significado o alcance de los términos cotejar y compulsión.

Así, el RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la

Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, en su art. 8 (Aportación de copias compulsadas al procedimiento), indica lo siguiente:

“...1.- Cuando las normas reguladoras de un procedimiento o actividad administrativa requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano podrá ejercer su derecho a la inmediata devolución de estos últimos por las oficinas de registro en las que se presente la solicitud, escrito o comunicación a la que deba acompañar la copia compulsada, con independencia del órgano, entidad o administración destinataria. Las oficinas de registro no estarán obligadas a compulsar copia de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano.

2.- Para el ejercicio del derecho, el ciudadano aportará, junto con el documento original, copia del mismo. La oficina de registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original al ciudadano y unirá la copia una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsa, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión al destinatario.

El sello o acreditación de compulsa expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expide la copia compulsada.

3.- La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original...”.

Por su parte, el D 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las funciones de registro en la administración de la Comunidad de Castilla y León, expresa en su art. 15 que:

“...1.- Se entiende por copias compulsadas los duplicados de toda documentación pública o privada sobre las que la autoridad o funcionario ante el que se presentan hace constar, previo cotejo, su coincidencia exacta con aquella de la que es copia.

El sello de compulsa se extenderá sobre cada una de las páginas de que consten las copias de la documentación...”

De lo expuesto, podemos concluir que la normativa, tanto estatal como autonómica, utiliza de forma indistinta los términos compulsa y cotejo, no estableciendo una diferenciación expresa entre los mismos. Ahora bien, sí es posible observar que circunscribe la palabra cotejo al acto mismo de comprobación o comparación del documento original y la copia, mientras que reserva la utilización

de compulsa al resultado de esa comprobación, una vez que se ha diligenciado el sello correspondiente con los requisitos exigidos.

Segunda.- La solución de la segunda de las cuestiones planteadas, esto es, qué documentos pueden ser compulsados y cuáles cotejados, deviene de lo expuesto en la conclusión anterior, pues si no es admisible establecer una diferenciación clara entre ambos conceptos, tampoco resulta posible determinar cuando un documento haya de ser compulsado o cotejado.

No obstante lo anterior, si parece oportuno aclarar que el alcance del presente análisis jurídico únicamente se refiere al ejercicio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, reconocidos en el art. 35 de 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, y especialmente el señalado en su apartado c): “...A obtener copia sellada de los documentos que presenten aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento...”, sin que sea posible extrapolar las conclusiones alcanzadas a otros ámbitos.

Por ello, y a los meros efectos de la actuación de los registros de las administraciones públicas, se hace necesario distinguir entre

los conceptos de copia sellada y copia compulsada, en atención a lo dispuesto en el art. 35.c) de la Ley 30/1992.

En el primer caso, la copia sellada se aplicará al supuesto en el que el ciudadano deba acompañar su solicitud -porque así lo exige la normativa aplicable- de un documento original, que habrá de quedar en poder de la administración mientras se tramita el expediente del que trae causa y, por tanto, tendrá derecho a que se le expida una copia sellada del documento aportado, a los únicos efectos de que le sirva de justificante acreditativo de que el original ha sido entregado a la administración, así como para solicitar la devolución de éste una vez concluido el procedimiento o actuación.

En el segundo supuesto, las copias compulsadas se predicán de aquellos documentos que acompañan a la solicitud cuyos originales no deban obrar en el procedimiento, por lo que el funcionario tendrá que llevar a cabo una labor de comprobación a fin de determinar la completa identidad entre la copia y el original, devolviendo éste último al ciudadano, y uniéndola a la solicitud una vez diligenciada con el sello de compulsación correspondiente.

Del mismo modo, y a fin de efectuar un análisis completo del tema debatido debemos también distinguir entre los conceptos anterior y el de copia auténtica que aparece recogido en el art. 46 de la Ley 30/1992: “...1. Cada administración pública determinará

reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos y privadas...”.

Este precepto ha sido desarrollado en el ámbito de la administración del Estado por el RD 772/1999, cuyo art. 9 “copias auténticas de documentos públicos administrativos” señala lo siguiente: “...1. Los ciudadanos podrán, en cualquier momento, solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido validamente emitidos por los órganos de la administración general del Estado y por los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que estos, produciendo idénticos efectos frente a las administraciones públicas y los interesados.

2.- La expedición se solicitará al órgano administrativo o al organismo público que emitió el documento original. Dicho órgano expedirá la copia previa comprobación en sus archivos de la existencia del original o de los datos en él contenidos.

...

La copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En

ambos casos figurará la acreditación de la autenticidad de las copias identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y la persona responsable de tal expedición...”.

Por tanto, y de acuerdo con lo indicado, no se puede confundir los conceptos de copia sellada y copia compulsada, cuya virtualidad se produce a efectos de presentación de documentos que acompañan a solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a los órganos de la administración -que habrán de ser necesariamente presentados en la oficina del registro-, y las copias auténticas de documentos administrativos, que se traducen en un derecho de los ciudadanos, y operan al margen de la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones.

Tercera.- El tercer aspecto a tratar se concreta en la posibilidad de aplicar el punto 3.2.2 “Compulsa de documentos” del Anexo V del Decreto 82/2002, de 20 de junio, por el cual se fijan los precios a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios en el año académico 2002/2003 y se regula su percepción, en el que se establece una tarifa por compulsa de 6,83 €.

Por lo que se refiere a la tarifa prevista en el punto 3.2.2. del Decreto 82/2002 debemos observar que la misma se encuentra recogida en el Anexo V: Tarifas por servicios complementarios dentro del apartado que lleva por rúbrica “Expedición de títulos y secretaría”, entendiendo este órgano asesor que se circunscribe a

compulsas que se efectúan por las secretarías de los centros en aquellos trámites solicitados a estudiantes relacionados con la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional, por lo que no parece oportuno que la aplicación de la misma deba extenderse a la función ejercida por el registro de la universidad de compulsa o cotejo de la documentación que presenten los administrados acompañando a escritos, solicitudes y comunicación.

Por otra parte, se hace preciso acudir a lo dispuesto en el art. 14 de la Resolución de 22 de septiembre, del Rectorado de la Universidad de Burgos, por la que se ordena publicar el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad de Burgos, de fecha 18 de septiembre de 1998, por el que se establece el Reglamento de Registro de la Universidad de Burgos que al efecto dispone lo siguiente:

“...Corresponde a la Secretaría General de la UBU, la expedición de las copias auténticas previstas en los arts. 35 y 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de:

a) Los documentos públicos o privados, cuyos originales obren en poder de cualquiera de los órganos administrativos de la Universidad de Burgos.

b) Documentos expedidos por cualquiera de dichos órganos y que se encuentren en poder de los interesados, sin que sea posible la expedición de nuevos originales.

c) De cualquier documento que el interesado desee hacer valer en su expediente presentado para la debida comprobación el original que le será devuelto.

Para la obtención de copias será preciso efectuar la correspondiente solicitud por escrito, acreditar un interés legítimo y abonar los derechos económicos correspondientes fijados por la Universidad...”

Por tanto, corresponde a la Universidad regular tanto la cuantía de tales derechos económicos que puedan derivar de la expedición de las copias auténticas a las que se refiere el citado artículo, así como los supuestos en los que corresponde su aplicación pudiendo recogerse dentro de la casuística la realización de compulsas de documentos.

Cuarta.- Por último, debemos abordar la cuestión concreta relativa a si los administrados pueden llevarse los documentos compulsados/cotejados por la administración o si por el contrario sólo se puede compulsar los documentos que vayan a surtir efectos en la administración que efectúe la compulsas.

No existe un criterio unánime sobre la posibilidad de que los administrados puedan retirar documentos compulsados cuando estos no vayan a surtir efectos en la administración que efectúa la compulsión, ni tampoco sobre quien puede efectuar dicha compulsión en el caso de que se admita tal posibilidad.

En este punto, es preciso distinguir entre la copia compulsada de documentos que acompañan a escritos, solicitudes y comunicaciones cuando el original no deba obrar en el procedimiento, que aparece recogido como un derecho de los ciudadanos en el art. 35.c) y desarrollado en el art. 38.4 de la Ley 30/1992 (a la que se alude en la conclusión segunda de este informe), y la compulsión de documentos al margen de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones.

Centrándonos en el primer supuesto, si examinamos la normativa aplicable a la Comunidad de Castilla y León podemos comprobar que el Decreto 8/1998, de 22 de enero, refiere en su art. 15.2 y 3 lo siguiente: "...2.- Serán compulsados a solicitud del interesado, las copias de la documentación que haya sido expedida por los órganos de la Administración de Castilla y León.

Además, se compulsará la documentación ajena, tanto pública como privada, en el momento en que vaya a incorporarse a procedimientos que se inicien o tramiten en cualquiera administración pública.

3.- La documentación deberá ser compulsada por:

- a) El personal destinado en las unidades que presten el servicio de registro.*
- b) El personal destinado en el órgano en que se tramite o vaya a tramitarse el procedimiento al que deba incorporarse la documentación objeto de compulsas.*
- c) El personal del órgano que haya emitido la documentación cuya compulsas se solicita, o si ya no existiera el personal del órgano que haya asumido sus funciones o aquel del que dependía...”.*

La literalidad del precepto citado (párrafo 2º, apartado 2) es clara, permite efectuar compulsas de documentación ajena cuando vayan a incorporarse a procedimientos tramitados en las administraciones públicas, si bien, no se puede predicar una transposición inmediata y automática de dicho precepto al ámbito universitario. Y ello tomando como base que la interpretación de dicho segundo párrafo debe ponerse, necesariamente, en relación con el apartado 5 del art. 38 de la Ley 30/1992: “...Para la eficacia de los derechos reconocidos en el art. 35.c) de esta Ley a los ciudadanos, estos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones.

Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano...”.

Dicho precepto (que lleva por rubrica “Registros”)circunscribe la labor de cotejo o compulsa a los documentos que acompañen escritos, solicitudes y comunicaciones, y se realizará no por todos los registros, sino únicamente por el del órgano administrativo al que se dirija, por los de la administración del Estado, de la comunidad autónoma o por la administración local, siempre que, en este último caso, se haya suscrito el oportuno convenio, lo que no incluye por definición a priori a la administración universitaria.

Profundizando aún más en la labor de compulsa que pueden llevar a cabo los registros, no debemos olvidar el contenido del art. 8.1 del RD 772/1999: “...Las oficinas de registro no estarán obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano...”

Por tanto, de conformidad con lo expuesto, podemos concluir que el registro de la universidad de Burgos no está obligado a compulsar documentos si estos no acompañan a escritos, solicitudes y comunicaciones que se dirijan a órganos de esta institución Académica.

Por lo que se refiere al segundo supuesto -compulsa de documentos que no acompañen a solicitudes- hemos comprobado que el apartado 2 del art. 15 del Decreto 8/1998, reconoce la facultad de compulsa de la documentación que haya sido expedida por la Administración de Castilla y León, la cual habrá de ser realizada por el personal del órgano que haya emitido la documentación cuya compulsa se solicita.

Asimismo, dentro del ámbito de algunas Universidades sí se admite la posibilidad de cotejar o compulsar documentos propios que deban surtir efectos en otros organismos público o privado, atribuyendo dicha función de compulsa a las unidades administrativas a quien corresponda el conocimiento de la competencia o material sobre la que versa el documento.

Como ejemplos más significativos podemos citar a la Universidad de Alcalá y a la Universidad de Alicante. La primera en una Circular de 19 de noviembre de 1996, dispone que será competente para efectuar compulsas:

“A.- En los casos en que el documento original deba incorporarse a un procedimiento administrativo, o en general, entregarse en la Universidad, la unidad administrativa que reciba el documento original.

B.- En los casos en que el solicitante de la compulsa pretenda retirar tanto el original como su copia, la unidad administrativa

que tenga atribuido el conocimiento o las funciones relativas a la materia a que el documento se refiera.

C.- En todo caso pero, en principio, con carácter subsidiario o residual, el secretario General de la Universidad...”.

Por su parte, la Universidad de Alicante recoge en la Instrucción de 12 de noviembre de 1990, que:

“1.- Las distintas Unidades administrativas, a solicitud de los interesados, deberán cotejar con sus originales las copias de los documentos de cualquier clase, naturaleza u origen que aquellos presenten para la tramitación de los expedientes administrativos que se gestionen en las referidas Unidades.

2.- También se cotejarán por parte de las mencionadas unidades los documentos que, habiendo de presentarse para surtir efectos en centros u organismos públicos o privados, ajenos a esta Universidad, hayan de ser cursados de oficio por la propia unidad administrativa a su centro de destino.

3.- Los cotejos contemplados en los puntos anteriores están exentos del pago de tasa alguna. En los casos no previstos en los puntos 1 y 2 de la presente normativa se podrá proceder a la compulsión de documentos, si bien previamente se advertirá al interesado de la posibilidad de que tal compulsión no surta efecto en el centro de

destino, y se le exigirá el pago de la tasa correspondiente según tarifa vigente...”.

En la Universidad de Burgos no existe previsión concreta que regule la materia relativa a compulsas de documentos, si bien, la competencia corresponde al Secretario General, de conformidad con lo indicado en el art. 66, apartados c) y f) de la norma Estatutaria y en el art. 14 del Reglamento de Registro, el cual se encuentra facultado para dictar circulares o instrucciones en desarrollo de la misma”.

De todo ello se dio cuenta al autor de la queja, sin que formulara nuevas alegaciones, por lo que se procedió a archivar el expediente en cuestión.

1.3. Educación especial

En la conferencia General de la Unesco, celebrada en París en el año 1958, se definía la Enseñanza Especial como *“aquel sector de la Pedagogía que engloba toda la enseñanza general o profesional, destinada a los disminuidos físicos o mentales, a los inadaptados sociales y toda otra categoría especial de niños”.*

En 1983 la Unesco definía la Educación Especial como *“una forma de educación destinada a aquellos que no alcanzan o es imposible que alcancen, a través de las acciones educativas normales, los niveles*

educativos, sociales u otros apropiados a su edad y que tiene por objeto promover su progreso hacia esos niveles”.

En relación con lo cual existen diferentes modelos y sistemas en la educación especial que parten de supuestos y puntos de vista diversos.

Un primer análisis de clasificación respondería a una visión general del sistema educativo, que se fundamenta en aspectos teórico-filosóficos; una segunda clasificación estaría definida por aspectos prácticos o de intervención.

Desde un punto de vista teórico-filosófico, se pueden hacer dos grandes divisiones en la forma de entender la enseñanza en general y la educación especial, en particular. Por una parte, poniendo el acento en las diferencias individuales, se han adoptado modelos y sistemas segregacionistas; por otra parte, sin desatender lo individual, se hace más hincapié en las semejanzas que en las diferencias, llegando a establecer los sistemas de integración.

Siempre han existido intentos de agrupación de aquellos alumnos que poseían características similares. El sistema tradicional de la Educación Especial siguió este modelo en líneas generales. Lesse (1981) ha descrito cuatro modelos de diferenciación:

- Diferenciación basada en el tipo de escuela, esto es, una escuela especializada, siguiendo las características de los alumnos.

- Diferenciación basada en la orientación vocacional o el destino futuro al salir de la escuela.

- Diferenciación basada en el dominio de materias, clases paralelas imparten la misma materia con diferente grado de dificultad. También en esta categoría están las clases especiales.

- Diferenciación dentro del aula, agrupando a los alumnos en el mismo aula, y distribuyendo el espacio físico para el trabajo de los diferentes subgrupos.

Una gran parte de países, entre ellos el nuestro, fundamenta su normativa legal educativa sobre los principios de normalización e integración, partiendo del hecho de que el conjunto de individuos aun siendo diferente, muestra más semejanzas que diferencias.

Por otra parte, la importancia que el profesor y su formación tienen para la innovación educativa en el ámbito de la Educación Especial ha sido puesta de manifiesto en los últimos tiempos por varios autores. Llegándose a la conclusión de que :“La mejora de la calidad de la educación sólo es pensable si se da un proceso permanente de profesionalización pedagógica de los profesores. Este proceso de profesionalización cualitativa puede instrumentalizarse con especial eficacia si se institucionaliza un esquema de renovación educativa sistemática, anclado en tres pivotes básicos de: perfeccionamiento, investigación y análisis de la práctica escolar, por los mismos profesores con cuantas asistencias y asesoramiento se desee”.

Es necesario lograr la educación para todos, en términos de plena participación e igualdad. La educación condiciona e influye directamente sobre las perspectivas de futuro en los planos personal, laboral y social, por lo que el sistema educativo debe ser el lugar clave para el desarrollo personal y la inserción social, que permita que en el futuro los niños y jóvenes con discapacidad sean personas lo más autónomas e independientes posible. En definitiva, el sistema educativo debe ser el primer paso para conseguir una sociedad integradora y no excluyente.

1.3.1. Atención temprana

En escrito que dio lugar a expediente **Q/1803/01** se expuso el caso de un niño (de escolarización no obligatoria) necesitado de tratamiento de estimulación precoz, según resultó de los informes facultativos aportados. Tratamiento que había comenzado a recibir en el Centro Base de Atención a Minusválidos de Segovia, debiendo de ser suspendido algún tiempo después a causa de incompatibilidad de los horarios del centro base con el horario laboral de los padres.

Si bien el informe del Centro Base aseguró que no existía lista de espera de niños para recibir tratamientos en ninguna de las áreas, se observó sin embargo un alto grado de ocupación en cada una de ellas, lo que hizo suponer que, si no inmediatamente, la saturación de alguna de ellas podría darse en plazo más o menos largo como es habitual. Con la posibilidad de que, al establecerse necesariamente ciertos criterios de prioridad, quedaran algunos casos sin atender y que, en el caso de niños de

edades en que la escolarización no es obligatoria, no pudieran ser prestados los tratamientos correspondientes tampoco por parte de la administración educativa. Máxime cuando la Instrucción de la Subdirección General de Gestión del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1 de octubre de 1992, sobre optimización de Áreas de Tratamiento en los Centros Base, establece que “el periodo de atención directa de cada tratamiento no deberá de exceder de 12 meses, salvo prórroga debidamente justificada. Y cuando se requiera un largo proceso de tratamiento deberán derivarse los casos a otros recursos comunitarios”.

Por otra parte, también según el informe del Centro Base, de los ocho niños que en la comarca precisaban de Atención Temprana, tres de ellos no recibían dicho tratamiento.

Se imponía, por lo tanto, la necesidad de poner en marcha otros sistemas. Por lo que se dictó la siguiente resolución, recomendando la implantación rápida de una medida cuya idoneidad ya había sido valorada en su momento por la Gerencia:

«Que, en la medida en que a esa Gerencia le corresponde, según la Ley 2/1995 de 6 de abril, el desarrollo de las actividades, actuaciones y programas de Servicios Sociales que son competencia de la Administración de Castilla y León, inicie las medidas correspondientes, y los trámites necesarios para formalizar un convenio con el Ayuntamiento de Cuéllar para la creación en dicha localidad de un Equipo de Atención Temprana, a

fin de que sean atendidos todos los niños de la zona que se encuentren en la misma situación que el caso que nos ocupa».

Resolución expresamente aceptada por la Gerencia mediante el siguiente escrito:

«La Gerencia de Servicios Sociales tiene una preocupación especial, dentro de las líneas de atención a las personas con discapacidad, con las intervenciones necesarias que den respuesta a los niños con una discapacidad o riesgo de tenerla, así como la atención a las familias, tal y como aparece en el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas con Discapacidad 2002-2003. En consonancia con lo anterior se está elaborando el borrador del modelo de Atención Temprana de Castilla y León.

Entre las líneas de mejora que el modelo de Atención Temprana introduce, se encuentra la de acercar los recursos al medio rural. En consecuencia, entre las actuaciones previstas en la provincia de Segovia, para el último trimestre del presente año 2002, se encuentra la de establecer un equipo itinerante con el objeto de acercar el Servicio de Atención Temprana al medio rural.

La puesta en marcha del citado equipo itinerante de atención temprana en Segovia tiene como finalidad acercar el recurso no a una zona de la provincia, sino a toda ella evitando a las familias desplazamientos superiores a los 30 km., de ahí que se hayan iniciado trámites con APADEFIM para realizar el tratamiento de

Estimulación Precoz en el Medio Rural, así como Programas de Apoyo a las familias. Para ello se ha realizado un estudio de casos en toda la provincia, estableciéndose 3 Zonas.

1.- Zona: Cantalejo – Boceguillas.

2.- Zona: Nava de la Asunción – Cuéllar.

3.- Zona: El Espinar – San Rafael

Por todo ello su resolución es aceptada por la Gerencia de Servicios Sociales, siendo coincidente además con la planificación regional para la atención temprana, aunque en Segovia este servicio se impartirá por la Asociación APADEFIM con un equipo especializado que se desplazará a diferentes puntos de la provincia, entre las que se encuentra Cuéllar».

También se hizo saber a la Institución que según los antecedentes que obraban en la Gerencia Territorial, el niño al que se refería la queja estaba recibiendo tratamiento de Estimulación Precoz en un Centro de Valladolid y había solicitado una subvención para cubrir los gastos ocasionados por el traslado.

1.3.2. Deficiencia de medios personales especializados

El expediente **Q/483/02**, hacía alusión a gran número de cuestiones relacionadas con el problema asistencial, escolar y educativo de los niños y jóvenes afectados de Síndrome de Down.

El verdadero motivo de esta queja fue la insuficiencia de los medios materiales y personales destinados por la administración educativa a la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales. Por lo que manifestaron los interesados la necesidad de completar esta atención en el ámbito de la propia asociación y con los efectivos de ésta, escasos y precarios, aportados en su mayoría por el voluntariado de sus socios.

Entiende esta Procuraduría que es cuestión de la máxima trascendencia que la atención recibida por los a.c.n.e.e. sea recomendada y prestada por profesionales suficientemente capacitados, con el debido control y con arreglo a lo previsto en la normativa especial que es aplicable.

La información aportada por la Dirección Provincial de Educación sobre el número, edades y tipo de deficiencias que padecían los a.c.n.e.e. que se encontraban escolarizados en determinados centros escolares de la provincia de León, así como sobre el número de horas semanales que cada uno de los a.c.n.e.e. recibía por parte del logopeda, fisioterapeuta, profesor de apoyo, etc., en cada caso, ha revelado que las horas de atención aumentan en relación directa con el grado de deficiencia, hasta que en los colegios de educación especial ocupan casi todo el día. Sin que haya podido observarse incumplimiento de la ratio profesor/número de alumnos.

En cualquier caso (la queja se encuentra pendiente de resolución) la necesidad de cada alumno deberá de apreciarse en función del tipo y grado

de discapacidad, según lo especificado en el respectivo dictamen del EOEP.

Los expedientes **Q/586/02** y **Q/7600/02** se referían a las necesidades no cubiertas, según el autor de los mismos, de dos alumnos escolarizados en un colegio de Valladolid. Por lo que el remitente entendía como falta de cumplimiento por parte de la Administración, de las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la educación de los citados alumnos. Exponiendo como motivos:

Reducción a partir del año 2000 de dos de las Unidades de Apoyo que hasta entonces existían en el mencionado centro .

Excesivo retraso, a partir del momento en que la situación de ambos alumnos fue conocida y expuesta, en la elaboración del Informe Psicopedagógico por parte del EOEP. Y mayor retraso aún (unos seis meses) hasta que se dio a conocer a los padres el contenido del mismo.

Al mismo tiempo encontraban contradictorio que en la propuesta de escolarización se aconsejara que continuaran los niños con su grupo de clase recibiendo atención personalizada dentro del aula y apoyo logopédico fuera de la misma.

Por último, manifestaba la persona remitente de la queja que no se había recibido respuesta adecuada de la Delegación Territorial a las peticiones de incremento de medios, sobre todo personales, en el Colegio, para que los alumnos con necesidades educativas especiales recibieran toda

la atención que necesitaban según los mencionados informes. Peticiones que habían sido formuladas, tanto por los padres de los alumnos como por la Asociación de Padres.

El estudio de la información remitida por la Delegación Territorial, analizada a la luz del RD 696/1995 de 28 de abril, de Escolarización de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales y la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de septiembre de 1990, que establece la proporción entre profesionales y alumnos en la atención educativa de los a.c.n.e.e., puso de manifiesto que, efectivamente, una vez que por parte de la Consejería de Educación y Cultura se dejaron de concertar los apoyos a la integración, el colegio dejó de tener profesor de Audición y Lenguaje. Sin que por otra parte se mencionara si fueron informados los padres de la existencia de otras vías para acceder a dichos recursos.

En este sentido, la institución consideró conveniente hacer llegar a la Dirección Provincial de Educación las siguientes circunstancias y conclusiones:

«No cabe duda de que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo recoge principios ya introducidos por la Ley de Integración Social del Minusválido, por lo que entre sus objetivos está el dotar al sistema de todos los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general y a los que el resto de los alumnos pueden llegar con normalidad. A cuyo fin

ha establecido toda una serie de medidas compensatorias y otras varias de carácter excepcional que cabe extraer no solo del texto de la citada norma, sino en general del espíritu y finalidad de la misma.

Lo anterior nos lleva a valorar la importancia del criterio mantenido por parte de la Administración Educativa a la hora de aplicar las normas que regulan la atención educativa de los a.c.n.e.e. que, pese a resultar taxativa, aún permite actuar bajo criterios de flexibilidad. Lo que invoca un criterio de discrecionalidad en favor de la Administración Educativa para aplicar las medidas más adecuadas en cada caso, evaluando y priorizando las situaciones concretas.

A mayor abundamiento, ello viene a justificar que el RD 696/95 en su art. 5º, encomiende al Ministerio de Educación la aplicación de las garantías para la calidad de la enseñanza, prestando atención prioritaria a aquellos factores que favorezcan la calidad y mejora de la enseñanza, adoptando a tal fin las medidas necesarias ”en lo que concierne a la cualificación y formación del profesorado, la elaboración de los proyectos curriculares y de la programación docente, la dotación de medios personales y materiales, la promoción de la innovación e investigación educativa y la adaptación, en su caso, del entorno físico”.

Todo lo cual, en presencia, como no puede ser menos, del Título I de la Constitución, cuyo art. 49 establece un mandato de acción positiva a cargo de los poderes públicos, lo que lleva a la conclusión de que las ratios profesor/nº de alumnos del art. 2º de la OM de 18-9-90 (aplicable a nuestra Comunidad Autónoma a falta de norma autonómica específica) constituyen un mínimo inderogable, debiendo la Administración Educativa, en consideración a las verdaderas necesidades, arbitrar las soluciones necesarias para garantizar la educación de los a.c.n.e.e..

Dicha Orden prevé que la necesidad o procedencia de los servicios en ella establecidos se efectuará por la Dirección Provincial de Educación correspondiente a partir de la valoración de las necesidades de los alumnos. Estableciendo los distintos regímenes en cuanto al tiempo de permanencia en los centros del personal especializado».

Por lo que desde la institución se recomendó:

“Que se valoren todas las posibilidades para llegar a una solución dentro del entorno escolar de los alumnos en cuestión. Y que por lo tanto, no se apliquen otras medidas sino cuando resulte justificada su mayor conveniencia para los mismos”.

Ello alusión a los diversos medios que la legislación especial tiene previstos aparte de la concertación, como puede ser: acudir el alumno a

otro centro para recibir el apoyo, ayuda económica para recibir el apoyo fuera del entorno escolar, etc.

No siendo aceptada la resolución del Procurador del Común:

“Lógicamente la dotación de un profesor de audición y lenguaje al mencionado centro tiene que ser a través del concierto educativo correspondiente cuya aprobación corresponde a la Consejería de Educación, siendo requisito para la dotación de la mencionada unidad un mínimo de alumnos con necesidades educativas especiales. Condición que no se cumplía en aquel momento”.

El razonamiento de la Consejería a la que se dio traslado de la recomendación dirigida a la Dirección Provincial fue el siguiente:

“La Orden de 8 de septiembre de 1990, por la que se establecen las proporciones profesionales/alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales al objeto de hacer efectiva la dotación de medios materiales y personales para la atención de tales alumnos establece las proporciones a aplicar, en este caso, en un centro ordinario.

El RD 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos establece en su art. 16 “por el concierto educativo el titular del centro se obliga... a tener una relación media alumno/profesor por unidad escolar no inferior a la que la Administración determine

teniendo en cuenta la existente para centros públicos de la comarca, municipio o en su caso distrito en el que esté situado el centro”, por tanto, es de aplicación la ratio de los centros públicos y la normativa mencionada.

Puesto que el centro no cumplía la ratio establecida se suprimió el apoyo a la integración para alumnos con necesidades educativas especiales en el nivel de educación secundaria obligatoria, para el curso académico 2001/2002.

Significar también que no se tiene constancia de la existencia de recursos sobre escolarización del alumno citado presentado ante la Dirección Provincial de Educación”.

Sin embargo, la postura de la Consejería no guarda relación con anteriores planteamientos manifestados ante el Procurador del Común, como lo demuestra el hecho de que, con ocasión de otras quejas presentadas con igual motivo, esta institución, teniendo en cuenta la gran dispersión de las necesidades educativas a que nos referimos, así como el incremento de las mismas en nuestra Comunidad Autónoma, con fecha 19 de octubre de 2001 resolvió recomendar a la Consejería de Educación y Cultura la revisión del criterio que se ha venido aplicando por parte del MEC en la ratio profesor/nº de alumnos, así como que se procediera a lo necesario para la elaboración de la correspondiente normativa autonómica, ajustada a las verdaderas necesidades en este campo y bajo criterios de

mayor generosidad que los aplicados hasta ahora por la citada Orden del MEC de 8 de septiembre de 1990.

Dicha recomendación fue aceptada expresamente el 7 de marzo de 2002. Por lo que entendemos que dicha Consejería, tras dejar sentada la ineludible aplicación de la normativa existente, debería recordar la necesidad de elaborar una norma autonómica más congruente con las verdaderas necesidades.

La Queja **Q/1845/02** se refería a un alumno escolarizado en ESO, el cual había recibido constantemente atención logopédica durante la etapa de Educación Primaria, ayuda que no había continuado a partir del ingreso en el Instituto, a pesar de las constantes gestiones llevadas a cabo por la madre durante los dos últimos años.

Aportaron los remitentes de la queja el último informe elaborado por el EOEP en el año 2000 al término de la etapa de Educación Primaria en el que se contenían las siguientes orientaciones:

«Modalidad Educativa:

Combinada, en aula ordinaria más apoyo individualizado.

Áreas de apoyo:

Lengua: se valora la importancia de que esta área se refuerce con Procesos de Comunicación, si el Centro ofrece esta posibilidad.

Recursos Humanos:

PPT, que le facilite el acceso a conceptos en las áreas anteriores y mantener un nivel adecuado en lectura y escritura.

MAL, con objeto de afianzar y sobretodo mantener pautas aprendidas de comunicación oral».

Visto que la actuación de la administración educativa no se conformaba con el dictamen del EOEP, se le solicitó información:

«1.- Si, según los datos de que dispone la Dirección Provincial de Educación, el aludido informe del EOEP es el último o bien existe otro de fecha posterior en el cual se haya dado distinto diagnóstico y orientación.

2.- Si nos hallamos en el primer caso, cómo valora la Dirección Provincial el hecho de que durante los dos últimos cursos el alumno no haya recibido, según manifestación del remitente de la queja, el apoyo aconsejado por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica».

La Dirección provincial elaboró el siguiente informe:

«El alumno indicado (...) se incorporó al IES 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 se encuentra, durante el curso 2000-2001 cursando 6º de educación primaria y que recibe

como recurso extraordinario la atención de profesores PPT y MAL debido a que, según consta en el mencionado informe, se observa que el alumno padece de disfemia tónica, confosis 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 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 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 de AL, desde el citado área se le 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 la madre del alumno vuelve 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:

Asiste a dos periodos lectivos semanales de la optativa de primer ciclo de la ESO “Proceso de Comunicación”.

Es atendido por la profesora PT con destino en el centro en compañía de otros alumnos, en dos periodos lectivos semanales de problemas de aprendizaje.

Es atendido por la profesora PT con destino en el centro, individualmente, en dos periodos 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:

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.

Desde la Dirección Provincial se han realizado las actuaciones necesarias para dar respuesta a las necesidades manifestadas con los medios disponibles en el IES».

El expediente **Q/1910/02** fue abierto con motivo de la situación escolar de un niño de 3º de Primaria en un Colegio centro de integración preferente de sordos de la provincia de León.

Se pone de manifiesto la total ausencia de comprensión por parte del alumno de las enseñanzas impartidas y, consecuentemente, su nulo aprovechamiento, ya que por su condición de sordo necesita de profesores con conocimiento de Lenguaje de Signos o presencia de Educador de Sordos. Ayuda con la cual sí contaba en cursos anteriores. Mientras que en el presente se describe así su actitud en el aula:

“El niño está muy distraído en clase, se aburre al no entender a su profesora. La profesora del curso pasado sí sabía Lengua de Signos, con lo cual pudo aprovechar bien el curso escolar. Sin embargo este año no hace más que perder el tiempo.

No es comprensible, cómo siendo el Colegio, centro preferente de sordos y en el que hay varios alumnos con este problema, no dispone de los medios suficientes para la educación de los mismos.

Excepto el tiempo de atención con el Logopeda, el resto de las horas, que son muchas, son de inactividad y aburrimiento”.

La información que en relación con las necesidades educativas de los alumnos sordos ha sido facilitada a esta Procuraduría desde el Área de Programas Educativos, del Departamento de Atención a la Diversidad, de la Dirección Provincial de Educación de León, lejos de contradecir las anteriores afirmaciones, ha venido a confirmar una falta de medios humanos, en general y en el supuesto que nos ocupa en particular.

Sobre la misma cuestión se halla en trámite una actuación de oficio en el marco de la cual esta Procuraduría estimó oportuno formular la siguiente resolución:

«Esa Consejería conoce perfectamente la envergadura del problema y esta institución conoce la postura favorable de VE. hacia una solución. Por lo cual no considero necesario poner de relieve en esta ocasión las muy poderosas razones que, fundadas en los principios constitucionales y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, vienen a justificar mi intervención como Procurador del Común en este caso.

Por la misma razón, creo que no es necesario aludir a preceptos muy contundentes en este sentido contenidos en la legislación especializada.

Esta institución no tiene constancia de que los padres o representantes legales del alumno en cuestión hayan acudido en demanda de la necesaria ayuda a la Dirección Provincial de Educación ni tampoco a la Dirección del Centro, de modo que

hayan podido recibir alguna explicación sobre el motivo de la falta del apoyo necesario y que anteriormente existió. Y que según los datos de que disponemos se debía a que el interprete de Lengua de Signos estaba destinado al alumnado de ESO que hasta el curso pasado compartía el Colegio con Educación Primaria. Siendo dicho profesional trasladado al ser a su vez trasladados los alumnos de ESO a otro centro.

No obstante, he obviado el trámite de recabar aclaración al respecto, así como sobre el dictamen psicopedagógico del alumno, considerando que los datos remitidos por la Administración Educativa, y por las organizaciones en que se agrupan las personas sordas, son suficientemente reveladores de la situación al principio descrita.

Estas últimas han manifestado que es habitual recibir de esa Consejería solicitud de selección de Interpretes de Lengua de Signos para cubrir las necesidades escolares en Castilla y León, debiendo de conformarse con un número de profesionales mucho menor del que sería necesario, debido a condicionantes derivados de las disponibilidades presupuestarias.

Con independencia, pues, de la valoración que como Procurador del Común haya de hacer en su momento de la situación detectada en el ámbito de la Comunidad Autónoma, objeto de la actuación de oficio registrada con el número OF/127/02, una vez se encuentren

en mi poder todos los informes solicitados a las respectivas Direcciones Provinciales, he de manifestar a VE mi preocupación en relación con el caso que por el momento nos ocupa, como más patente y alarmante, objeto del expediente referenciado. Ya que de prolongarse la situación denunciada tendrá efectos irreversibles en el desarrollo personal, académico y social del alumno, a pesar de existir recursos adecuados, de los que puede disponer la Administración educativa y que, si son aplicados con generosidad, tienen la posibilidad de al menos modificar en sentido positivo dichas circunstancias.

Por todo ello, en uso de las facultades que me han sido conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, he de recordar a VE, 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:

La necesidad de estudiar detenidamente una medida adecuada para hacer posible que al alumno le sea asignada ayuda de interprete de Lengua de Signos o bien la atención de un Asesor de Sordos. Y en caso de ser posible dicha medida sea aplicada sin más dilación.

En caso de no ser posible, que se de solución al problema del modo que esa Consejería estime conveniente, analizando opciones que garanticen el desarrollo educativo del alumno, por encima de cualquier otra consideración.

Que en este sentido se haga un esfuerzo por aprovechar los medios de que se puede disponer en la zona, o fuera de ella, si no existe otro recurso».

A otros expedientes de queja ha dado lugar el criterio de los padres en relación con la educación de los hijos discapacitados, en discrepancia con el criterio de los equipos de orientación educativa y psicopedagogía.

Así en el expediente **Q/1021/02** se hace alusión a las dificultades de aprendizaje experimentadas por un alumno, escolarizado en un centro de la localidad de Ávila, y por otra parte a ciertos problemas de comunicación que parecía tener la familia del mismo con la administración educativa en relación con el referido asunto, ya que los padres estaban decididos a matricular al niño en un centro especial.

En su momento se solicitó del remitente documentación aclaratoria sobre las necesidades educativas del niño a fin de orientar nuestras actuaciones. Documentación que no fue remitida, por no disponer de ella o no ser conocida por el interesado.

Según el informe de la administración educativa, se hizo saber al autor de la queja:

«En el informe elaborado por el Equipo de Orientación Educativa y Psco pedagógica se especifica que las necesidades educativas especiales en este caso son las siguientes:

1. Necesidad de desarrollar la habilidad para iniciar y mantener una interacción positiva con los demás.

2.Necesidad de participar en forma efectiva en las actividades comunes de su grupo de referencia para lograr una mayor integración.

3.Necesidad de mantener una motivación alta por las tareas propuestas.

4.Necesidad de asegurar su autoestima y un autoconcepto positivo, así como un sentimiento de competencia.

5.Necesidad de desarrollar determinadas estrategias de aprendizaje y planificación.

6.Necesidad de plantear situaciones de enseñanza / aprendizaje que respondan a sus capacidades.

7.Necesidad de aumentar la competencia en determinadas áreas curriculares.

8.Necesidad de mayor tiempo para realizar algunas tareas.

9.Necesidad de ser tratada por la familia con estrategias educativas normalizadas».

Finalmente cabe mencionar que en el informe se especificaba que dadas las características del alumno y su potencial de aprendizaje se consideraba que la modalidad de escolarización más adecuada para responder a sus necesidades era la integración en un centro ordinario con adaptaciones curriculares y atención del profesor de Pedagogía Terapéutica.

Características que parecían cumplirse en el CP donde se escolarizaba, y este era el criterio del EOEP, contrario, como vemos al de los padres.

Contrastando, como no puede ser menos, el anterior dictamen, emitido por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica, con lo establecido en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y el RD 696/1995, de 28 de abril, por el que se regula la ordenación de la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, no es posible deducir que haya existido actuación irregular alguna de parte de la administración educativa que haga necesaria una intervención del Procurador del Común. Y así se comunicó al autor de la queja.

En el expediente **Q/2281/01** la persona remitente de la queja manifestaba su desacuerdo con la administración educativa pues consideraba que debía incrementarse el tiempo de atención y rehabilitación logopédica que recibía un a.c.n.e.e.”.

Del contenido del informe que nos fue facilitado por la Inspección de Educación de la Dirección Provincial de Salamanca, resultó que se habían pedido informes a la dirección del centro, a la tutora del alumno, al profesor de Pedagogía Terapéutica, a la profesora de Audición y Lenguaje y al Psicopedagogo del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica. De los términos de dichos informes se concluye que se consideró necesario que el niño recibiera rehabilitación logopédica por parte de la profesora de Audición y Lenguaje del centro. Ello en función de los tiempos y recursos disponibles, por lo que ha venido recibiendo dos sesiones semanales de 45 minutos cada una. No obstante, estuvo asistiendo a otras dos sesiones semanales al Gabinete concertado del Insalud en Ciudad Rodrigo. También, según la información referida, estuvo recibiendo apoyo pedagógico del profesor de Pedagogía Terapéutica durante tres días a la semana.

El criterio de los profesores y pedagogos es que la atención que ha venido recibiendo en los aspectos que se indicaban, había sido suficiente según dichos especialistas, ya que se observó progreso en la evolución del alumno. Que no son aconsejables sesiones de duración superior a 30 minutos y que por otra parte un aumento del tiempo de rehabilitación iría en detrimento del tiempo lectivo necesario dedicado al resto de áreas curriculares.

Entendimos que con la atención especial recibida hasta el momento se daba cumplimiento a lo aconsejado por el Equipo de Orientación

Educativa y Psicopedagógica, así como a lo prescrito por el Servicio en Foniatría y Logopedia del Insalud.

El expediente **Q/2091/01** se refería al hecho de haber solicitado de la Dirección Provincial de Educación y Cultura de Salamanca: un logopeda, un fisioterapeuta y un profesor de apoyo para atender a las varias necesidades de un alumno afectado de discapacidad, habiéndosele asignado únicamente el logopeda durante el pasado curso.

Sin embargo, de la documentación aportada únicamente resultó que lo que verdaderamente había sido prescrito por facultativo competente fue la rehabilitación logopédica en el medio escolar. No existiendo prescripción similar en relación con otras ayudas.

Por otra parte, en la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, el RD 696/1995, de 28 de abril, exige la propuesta de escolarización previo dictamen del Equipo de Orientación y Evaluación Psicopedagógica. Al cual corresponde así mismo indicar los apoyos y medios complementarios que cada alumno requiere a lo largo de su proceso educativo.

Por lo que se hizo saber al autor de la queja:

«En el caso de su hijo, según los informes facilitados por la Administración educativa, en las orientaciones emitidas por el EOEP, únicamente se ha hecho mención de la necesidad de rehabilitación logopédica, por lo que se ha dotado al Colegio de

una profesora especialista en Audición y Lenguaje, la cual atiende al niño durante dos horas fuera del aula de modo personalizado y una hora en el aula con procesos de socialización, normalización y comunicación.

La propuesta de escolarización del EOEP aparece conformada y aceptada por Ud. según lo que resulta de la documentación remitida por la Dirección Provincial de Educación y Cultura.

Teniendo en cuenta que las orientaciones del citado EOEP en relación con las ayudas que son necesarias para la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, son preferentes a cualquiera otra procedente, bien de otros órganos de la Administración educativa bien ajenos a ella, no es posible apreciar ningún acto de omisión del que pueda ser responsable dicha Administración».

1.3.3. A.C.N.E.E. Sordos

En el año 2002 han acudido a la institución del Procurador del Común los representantes del colectivo de personas sordas de Castilla y León en relación con las necesidades educativas especiales de los niños que padecen estas deficiencias, dando lugar a los expedientes **Q/2089/02, Q/2090/02, Q/2091/02, Q/2092/02 y Q/2093/02**. Los cuales se encontraban pendientes de informar en la fecha de cierre de este informe. El motivo de

dichas quejas ha venido a coincidir con la actuación de oficio **OF/127/02** a cuyos resultados se hace referencia en la sección correspondiente de este Informe.

1.3.4. Personal laboral relacionado con educación especial

Se referenció con el número **Q/1844/01** escrito remitido sobre la escasez de ATS destinados a la atención de los a.c.n.e.e. en un Colegio de Educación Especial de la provincia de León, en el que se encuentran escolarizados niños y niñas gravemente afectados. El motivo fue haber transcurrido varios meses hasta que se llegó a cubrir la vacante de uno de dichos profesionales.

La información solicitada a la Dirección Provincial de Educación nos facilitó los siguientes datos sobre el modo en que ordinariamente eran cubiertas las bajas por enfermedad y otras contingencias determinantes de la ausencia de algún trabajador por largos periodos de tiempo.

«1.- El número de alumnos matriculados, según los datos aportados por el centro es de 55, que desarrollan su actividad durante toda la jornada en el centro y 21 alumnos que acuden temporalmente al Aula de Estimulación.

2.- La distribución de estos alumnos en función de su discapacidad y la etapa en la que se encuentran es la siguiente:

<i>DISCAPACIDAD</i>	<i>ETAPA</i>	
	<i>INFANTIL/E.B.O.</i>	<i>T.V.A.</i>
<i>Psíquica</i>	<i>17</i>	<i>12</i>
<i>Trastorno de Personalidad</i>	<i>6</i>	<i>2</i>
<i>Motórica</i>	<i>10</i>	<i>2</i>
<i>Plurideficiente</i>	<i>4</i>	<i>2</i>

Aula de estimulación

<i>DISCAPACIDAD</i>	<i>C.E.E.</i>	<i>OTROS CENTROS DE LA ZONA</i>
<i>Psíquica</i>	<i>0</i>	<i>19</i>
<i>Trastorno de Personalidad</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>Motórica</i>	<i>4</i>	<i>1</i>

SIGLAS

C.E.E.: Centro Específico de Educación Especial

E.B.O.: Enseñanza Básica Obligatoria

T.V.A.: Transición a la vida adulta

3.- El número de A.T.S. que hay en el centro es de dos

4.- Los horarios de las ATS son los siguientes:

Lunes a Jueves: 24:00 a 10:00

Lunes a Viernes: 13:00 a 20:30

5.- Por lo que se refiere al modo de cubrir las bajas no se puede dar información por no ser competencia de este área de programas».

El anterior informe motivó resolución del Procurador del Común, basada en los siguientes razonamientos:

El mencionado escrito de queja se refería a lo que los remitentes consideraban ciertas carencias en cuanto a medios humanos al no contar con la presencia de los ATS que atienden dicho centro durante todo el tiempo que creían que era necesario. Razón por la cual, según manifiestan, incluso habían llegado a pedir a la Delegación que se incrementara el número de estos profesionales con el fin de que los alumnos no se vieran privados de los necesarios cuidados durante parte de la jornada y en los casos de baja por enfermedad, vacaciones o ausencia de dicho personal.

El contenido del informe de la Dirección Provincial nos ha permitido conocer el número de alumnos, los tipos de deficiencias que les afectan, así como los turnos de trabajo de cada una de las ATS y el modo de cubrirse las bajas por enfermedad, maternidad, etc. Lo que pone de manifiesto que, dadas las características de los alumnos, aun sin entrar en los tipos ni en la periodicidad de las crisis sufridas por cada uno de ellos, existen varias horas diurnas y nocturnas durante las cuales el centro no cuenta con ATS. También conocemos las necesarias formalidades que lleva consigo la sustitución temporal de estos trabajadores, lo que sin duda impide que se lleve a cabo con toda rapidez.

No obstante, cuando la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece en su art. 37 que “para alcanzar los fines señalados el sistema educativo deberá disponer de profesores de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios materiales y didácticos precisos para la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje....”, está superando claramente las necesidades de mera asistencia e instaurando un sistema con el que se trata de sacar el mayor partido de los efectivos con que cuentan estos alumnos.

En este sentido, respecto de lo que veremos a continuación, los términos de la legislación específica en la materia son categóricos, al mismo tiempo que sus previsiones conceden un amplio margen a la discrecionalidad de la Administración educativa.

Como bien dice la Exposición de Motivos del RD 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales, en desarrollo de los arts. 36 y 37 de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y al amparo de la disposición final primera 2 de dicha Ley, “respecto a la educación de los a.c.n.e.e., la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo consagra los principios introducidos por la Ley de Integración Social de los Minusválidos y recogidos en el RD 334/1985, de 6 de marzo y establece que el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes,

puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos”.

Sin embargo, no todas las necesidades educativas especiales son de la misma naturaleza, tienen un mismo origen o requieren, para ser atendidas, actuaciones y medios similares. Por una parte, cabe distinguir entre las necesidades especiales que se manifiestan de forma temporal o transitoria y aquellas que tienen un cierto carácter de estabilidad o permanencia a lo largo de la escolarización. Por otra parte, su origen puede atribuirse a diversas causas relacionadas, fundamentalmente, con el contexto social o cultural, con la historia educativa y escolar de los alumnos o con condiciones personales asociadas bien a una sobredotación en cuanto a capacidades intelectuales, bien a una discapacidad psíquica, sensorial o motora o a trastornos graves de conducta.

Por último, si bien la Administración educativa debe regular las actuaciones y los medios previstos para atender las necesidades especiales de todo el alumnado, desde la perspectiva de la ordenación, de la planificación de recursos y de la organización de la respuesta educativa, conviene acometer esta tarea atendiendo diferencialmente a su naturaleza, origen y mayor o menor permanencia de sus manifestaciones en el transcurso de la escolaridad.

La atención clínica no hospitalaria, como tal, vinculada a la discapacidad, influye decisivamente en el proceso educativo de tal modo que sin la cobertura adecuada en el centro escolar (y ello se encuentra

previsto en la LOGSE) constituye un grave impedimento para alcanzar el máximo desarrollo posible. Ya que la presencia o no de los profesionales adecuados en los momentos críticos decide la posibilidad de que el alumno con tan graves dificultades pueda permanecer o no en el centro.

Sin duda para el legislador esto era así cuando dispuso en el art. 64 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo que “las Administraciones educativas asegurarán una actuación preventiva y compensatoria, garantizando en su caso las condiciones más favorables para la escolarización infantil de los niños y niñas cuyas condiciones personales, por la procedencia de un bajo nivel de renta, por su origen geográfico o por cualquier otra circunstancia, supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria y para progresar en los niveles posteriores”.

Por lo que se efectuó la siguiente resolución:

“Que se considere la posibilidad de ampliar la medida compensatoria a que nos referimos para crear unas más eficaces condiciones a la respuesta educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales del Colegio de Educación Especial “X”, consistente en incrementar el número de ATS en el citado centro, a fin de tener suficientemente cubierta la jornada escolar así como las noches y de modo que resulten menos problemáticas las situaciones derivadas de las circunstancias comunes de baja, vacaciones, permisos, etc.”.

Sobre la cual obtuvimos la siguiente respuesta, elaborada por el Área de Programas Educativos, Departamento de Atención a la Diversidad:

«Se comunica que en la planificación del curso escolar 2002/2003 (junio 2002) se solicitó a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León un nuevo profesional que permitiera mejorar las condiciones de atención de las necesidades educativas especiales, tanto de los actualmente escolarizados como de una nueva alumna que requiere atención sanitaria inexcusable cada tres horas. Actualmente nos encontramos a la espera de su licencia de contratación previa adjudicación presupuestaria por la citada Consejería».

Por lo que dirigimos a la Consejería la siguiente comunicación:

«Con arreglo a lo establecido en la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución del Procurador del Común, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, una vez admitida a trámite la queja, y resueltas las gestiones de investigación necesarias, procedimos a recomendar a la Dirección Provincial de León que se considerara la posibilidad de ampliar el número de profesionales sanitarios en el citado centro, a fin de tener suficientemente cubierta la jornada escolar, así como las noches. Y de modo que resultaran menos problemáticas las situaciones derivadas de las circunstancias comunes de baja, vacaciones, permisos, etc.

Dicha resolución fue aceptada, haciéndonos saber que se había solicitado de la Consejería la licencia para contratar un profesional más, encontrándose en la fecha de la aceptación -18 de octubre de 2002- a la espera de dicha licencia tras la consignación presupuestaria correspondiente.

Por lo que es de interés, para el caso que nos ocupa, conocer si, efectivamente, esa Consejería, según le compete, ha autorizado el incremento del número de ATS para el curso escolar 2002-2003 en el Colegio “X”, según se había solicitado desde la Dirección Provincial».

Con la siguiente respuesta de la Consejería, a la que se adjuntaba el informe-propuesta de actualización de personal laboral relacionado con educación especial para el curso 2002-03.

«En relación con el expediente Q/1844/01, le comunico, una vez solicitados los informes que procedían, que la situación del asunto que nos ocupa es la siguiente:

La solicitud presentada por la “Asociación de Padres de Alumnos del CEE “Bergidum”, se encuadra como una más de las demandas de ampliación de plantilla presentada por Asociaciones de Padres de alumnos para mejorar la calidad del servicio que esta administración educativa está prestando en los Centros Docentes de la comunidad.

Como en anteriores cursos académicos, desde que se hicieron efectivas las transferencias, esta Dirección General para agilizar la contratación de personal laboral para el curso 2002-2003, solicitó a las Direcciones Provinciales de Educación que enviaran las propuestas de contratación de acuerdo con las necesidades que previsiblemente pudieran surgir durante el nuevo curso académico.

De este modo, con fecha 5 de julio de 2002, la Dirección Provincial de Educación de León nos remitió, entre otras, la propuesta de contratación de un Ayudante Técnico Sanitario más en el CEE “Bergidum”, justificando la misma por la incorporación de un nuevo alumno con necesidades educativas especiales, que precisaba de cambio de sonda cada 3 horas.

Con objeto de analizar de forma conjunta todas las propuestas de contratación de profesionales relacionados con la educación especial, fueron convocadas todas las Direcciones Provinciales de Educación a una reunión el pasado 24 de julio junto con la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa, que es la encargada de emitir anualmente un informe técnico, tras evaluar las necesidades educativas especiales de cada una de las direcciones provinciales. En dicho informe, que se acompaña, de fecha 27 de julio de 2002, sobre “actualización de personal laboral relacionado con la Educación especial para el

curso 2002-2003”, no se estimaba necesaria ni prioritaria la contratación de un ATS para el CEE “Bergidum”.

En consecuencia, teniendo en cuenta el informe mencionado y demás criterios de programación de necesidades del personal laboral, dicha Dirección General entendió, que, en estos momentos, con la plantilla de personal laboral de la que estaba dotado el centro, de la que se acompaña copia, era suficiente para atender al alumnado con necesidades educativas especiales. Todo ello sin perjuicio de que se realicen todas las sustituciones que se produzcan como consecuencia de las bajas ocasionadas en estos profesionales relacionados con la educación especial.

Plantilla de personal laboral del CEE Bergidum de la Dirección Provincial de León

GRUPO	CATEGORÍA	NÚMERO
2	Ayudante Técnico Sanitario	2
2	Educador	2
2	Fisioterapeuta	2
4	Gobernante	1
5	Ayudante Técnico Educativo	12
5	Oficial 2ª Cocinero	3
5	Oficial 2ª Mantenimiento	1
7	Ayudantes de Cocina	2
7	Ordenanza	2
7	Vigilante	2
8	Personal de limpieza	7

Informe propuesta de actualización de personal laboral relacionado con educación especial para el curso 2002-2003.

A.- Criterios para la actualización:

1.- Se considera como Personal laboral relacionado con la Educación Especial aquellos profesionales cuyas funciones laborales se centran en la atención al alumnado que presenta necesidades educativas especiales.

2.- Se incluyen aquí cuatro categorías profesionales posibles:

Ayudante técnico educativo, abreviado como ATE

Fisioterapeuta

Ayudante Técnico Sanitario, abreviado como ATS

Educador

3.- Se realizarán propuestas de nuevas contrataciones, supresiones o modificación de la jornada laboral en función de los cambios registrados o previstos en la escolarización del alumnado actual con necesidades educativas especiales, especialmente de carácter motórico.

4.- Para la determinación de estas necesidades, se considerará el número de los alumnos con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a déficit (psíquico, sensorial, motor, etc.), según los informes de la Dirección Provincial correspondiente, previo informe de los EOEPs o de los DDOO según casos.

5.- Además, en dichas determinación hay que considerar, de forma simultánea múltiple, aspectos como el tipo/s de discapacidad, grado de afectación, necesidades específicas del alumnado, circunstancias de ubicación.

6.- De forma concreta, merece una especial consideración el criterio de la dispersión geográfica, que incide de forma especial en la zona rural. Este hecho afecta de forma particular al campo de la Educación Especial, ya que la organización de los apoyos especializados está en función del alumnado con necesidades educativas especiales, que supone una proporción pequeña del alumnado total.

B.- Propuestas de actualización de personal laboral relacionado con educación especial curso 2002/2003:

Provincia de León:

-Ampliación de la jornada a 30 horas semanales al ATE del IES. “Juan del Encina”, de León, para atender a dos nuevos alumnos que se han escolarizado en este centro.

- Ampliación de la jornada a 30 horas semanales al ATE de CP “Bernardino Pérez, de Valencia de Don Juan, para atender a nuevos a.c.n.e.e. No incluyéndose por tanto el CEE “Bergidum”».

1.3.5. Transporte escolar de A.C.N.E.E.

La reclamación que dio lugar al expediente **Q/1929/01** se basaba en la situación de un alumno, el cual se encontraba el pasado curso 2001-2002 recibiendo tratamiento de Fisioterapia en un Colegio de Educación Especial, no disponiendo de transporte para el traslado a dicho centro desde su localidad de residencia. Por lo que en su día sus padres solicitaron este servicio de transporte a la administración educativa, ya que no contaban con transporte público combinado con el horario escolar y el centro en que el niño recibía las sesiones de rehabilitación, ni con el horario laboral de los padres, que no disponían entonces, ni tampoco en este momento, de vehículo propio y tuvieron que realizar el trayecto en taxi durante todo el curso para cuyos gastos no eran suficientes los ingresos familiares. Solicitud que fue desestimada por parte de la Consejería, según el remitente de la queja manifestó, por no encontrarse el niño en edad de escolarización obligatoria, ya que aún no había cumplido seis años.

En la respuesta remitida por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa a la petición de informe por parte del Procurador del Común se nos hizo saber:

«1º/ Que para realizar el transporte del alumno desde su localidad de residencia al Centro, se le incluyó en la lista de alumnos que precisan transporte adaptado en Aranda de Duero y comarca, listado que se facilitó a Cruz Roja en el mes de julio, por ser esta

institución la que se hace cargo del transporte adaptado en dicha zona, previo contrato con la Dirección Provincial de Educación.

2º/ En el mes de septiembre de 2001, la Cruz Roja de Aranda de Duero indicó, verbalmente, la imposibilidad de prestar este servicio, alegando no disponer de vehículos ni tiempo para recoger a la alumna y que la ruta seguida por ellos para recoger a los alumnos por la comarca se alejaba demasiado de la localidad de residencia o bien del colegio.

De modo que se orientó a los padres para que fueran ellos quienes realizaran el transporte por sí mismos o a través de la contratación de un taxi, pendientes de la publicación de la Orden por la que se convocan anualmente ayudas de carácter individual y en las que se prevé la cobertura de gastos de transporte para los alumnos con necesidades educativas especiales.

La citada Orden, de 16 de noviembre de 2001, se publicó en el BOCYL de 17 de diciembre, se gestionó la correspondiente solicitud, fue admitida a trámite, siendo propuesta por la Comisión de Selección para una ayuda de 1.262,13 €».

Por otra parte, de la documentación aportada por la persona remitente de la queja resultó que los padres del niño recibieron con dicho fin una ayuda de la Diputación Provincial de Burgos consistente en 600 euros. Ello no obstante, el gasto de transporte por el medio ya descrito ha

supuesto más de 1.800 € por lo que la cuantía de las ayudas recibidas aún resultó insuficiente para cubrir la totalidad de las necesidades del alumno.

Una vez consultada la información facilitada por el CEAS Aranda Rural, interesamos trasladar a la Consejería las siguientes circunstancias y conclusiones:

«Según manifestaciones del remitente, hasta que el alumno a que refiere la queja cumplió los seis años (edad a partir de la cual la escolarización es obligatoria), la Administración educativa ha venido derivando hacia otros recursos comunitarios la prestación de determinados servicios (transporte) relacionados con el tratamiento de fisioterapia que al mismo le ha sido prescrito. Por su parte, los servicios sociales han tratado de eludir dichas prestaciones bajo el pretexto de que al encontrarse el niño ya escolarizado es a dicha Administración educativa a quien compete la prestación de los citados servicios. Con la consiguiente perplejidad y desazón de los padres, los cuales carecen de capacidad personal y material para asumir la situación, ya que la madre padece una minusvalía psíquica del 68 % debida a retraso mental ligero, en general el nivel cultural de toda la familia es muy bajo, los ingresos de la unidad familiar escasos e irregulares. Todo lo cual contribuye a que no alcancen a comprender la importancia que tiene la escolarización del niño, la rehabilitación

fisioterapéutica ni la justificación de cierto sacrificio económico para obtener unos resultados que no son inmediatos.

El punto de partida, como se ve, nada tiene que ver con otros supuestos de familias en los que a pesar de no contar con recursos económicos e incluso de sentirse discriminadas, no tienen los mismos problemas sociales y personales y están dispuestas a realizar cualquier esfuerzo en bien del niño discapacitado. Por lo que en el caso que nos ocupa la necesidad denunciada reviste un carácter particularmente grave, ya que, como reza el informe del CEAS: “cuando se trata de familias como esta, con problemas añadidos, es el propio menor el que soporta las consecuencias”.

Los presupuestos en que se basaba la queja se verán sin duda modificados al comenzar el próximo curso 2002-2003, ya que este alumno ha cumplido la edad para la escolarización obligatoria. Por lo que esa Consejería habrá de asumir sin restricciones respecto al mismo los principios que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo consagra y que ya fueron introducidos por otras normas, como la Ley de Integración Social del Minusválido (art. 24), pretendiendo dotar al sistema educativo 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. De aquí las medidas compensatorias

previstas con este fin en la LOGSE (art. 64) y en el RD 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales. Así como otras medidas excepcionales que cabe extraer del texto de la citada norma. Ello en consideración a aquellos intereses que en la Constitución gozan de una protección especial, preferentes por lo tanto a otros no tutelados con la misma intensidad: la familia, la infancia, las personas discapacitadas, resultando todos ellos afectados cuando concurren cierto tipo de necesidades educativas en un menor que forma parte de un núcleo familiar y social carente de capacidad para resolverlas».

Consideró necesario la institución recordar a la Consejería:

«Puesto que esa Consejería cuenta con medios para resolver de varios modos las necesidades de los a.c.n.e.e., que según las respectivas propuestas de escolarización requieran apoyos y medios complementarios, se disponga la escolarización del alumno a que se refiere la queja, del modo más conveniente para garantizar el tratamiento de fisioterapia que necesita, así como cualquier otro que como consecuencia de futuras revisiones, le fuera prescrito. Bien mediante su desplazamiento a otro centro público, especial u ordinario, para recibir las sesiones, bien mediante la atención prestada por el personal itinerante o

facilitando la ayuda necesaria para acceder a dichos apoyos en cualquier otra modalidad admitida por esa Consejería.

Que, en caso de que los aludidos recursos no pudieran garantizarse por los anteriores medios, se considere la conveniencia de la escolarización en un Centro de Educación Especial.

Que en cualquier caso se evite dejar a la responsabilidad de la familia ninguno de los aspectos reseñados en el proceso educativo, sin recabar la información adecuada, ya sea del personal del CEAS, de los profesores del alumno, dirección del colegio, etc.».

Con la siguiente respuesta de la Consejería, con la cual se aportaron informes anteriormente no facilitados:

«CURSO 2001-2002

Las necesidades de tratamiento de fisioterapia referido son tratadas con los recursos humanos y materiales de que dispone la Administración Educativa para estos casos. En este sentido en este curso se le ofrecieron las siguientes alternativas:

- 1. Escolarización en el Colegio de Educación Especial “Fuenteminaya” de Aranda de Duero, con transporte escolar gratuito.*
- 2. Escolarización en el Colegio de Educación Especial “Fray Pedro Ponce de León” de Burgos, que dispone de residencia para minusválidos, con transporte escolar gratuito de fin de semana.*

3. Escolarización en el Colegio Rural Agrupado “Diego Marín” de Peñaranda de Duero y atención, fuera del horario escolar, de las necesidades de fisioterapia sin transporte gratuito al no ser causa prevista en la LOGSE por estar escolarizada en el mismo municipio.

La familia, en uso de su derecho de elección de opción de escolarización de su hijo, se decidió en contra del criterio de los técnicos, por la posibilidad número 3. Atendiendo las especiales circunstancias del alumno la Dirección Provincial de Educación de Burgos ha tramitado diversas ayudas para garantizar la gratuidad del servicio de transporte hasta un total de 2.303,87 €. Abundando en la información se debe manifestar que la propia Dirección Provincial de Educación de Burgos ha buscado una empresa que pudiera realizar el servicio a un precio que no superase la cantidad citada.

CURSO 2002-2003

Se ha trabajado en la línea del año anterior ofreciendo de nuevo a la familia las tres posibilidades de escolarización mencionadas con anterioridad, habiendo optado la familia por la tercera propuesta a pesar de que cualquiera de las dos anteriores garantizaban un mejor tratamiento de las necesidades de fisioterapia del niño. La Dirección Provincial de Educación, respetando la decisión adoptada por la familia, tramitará, al igual que el curso anterior,

diversas ayudas para que esa atención no suponga coste alguno para la misma».

No consta sin embargo que la Administración haya mantenido una entrevista con los padres para aconsejarles la opción más ventajosa para el alumno, a juicio del personal especializado.

2. CULTURA

2.1. Bibliotecas

La labor supervisora de la institución del Procurador del Común respecto de la actuación administrativa en materia de cultura, encuentra su soporte fundamental en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos que la Constitución española reconoce en el ámbito de la cultura.

En este sentido, son básicamente dos los preceptos constitucionales que, en el campo de los derechos fundamentales, actúan como fuente de legitimidad y son referencia última para la actuación supervisora de esta institución. Nos referimos a los arts. 44 y 46 de la carta magna.

Mientras el art. 44 consagra el principio fundamental del derecho de todos los ciudadanos al acceso a la cultura, estatuyendo para ello la obligación de la administración de promover y tutelar la efectividad de dicho derecho, el art. 46 concreta el ámbito de responsabilidad de las

administraciones públicas en relación con el conjunto de bienes que conforman nuestro acervo cultural. Así, se encomienda a la Administración Pública el deber de “garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran”.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Castilla y León establece, en su art. 8.2º, que corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.

Con estos referentes normativos, esta institución encauza su labor supervisora de la actuación de la administración cultural hacia la comprobación del respeto por la misma a los principios determinados en dichos preceptos. Sin diferenciar, a estos efectos, si el órgano actuante, cuya labor es objeto de investigación, pertenece a la administración autonómica o a la administración local.

Una vez delimitado nuestro ámbito de actuación procede enfatizar, como dato estadístico relevante, el escaso número de quejas que en materia de bibliotecas y archivos se reciben en esta institución. Observamos que las quejas relativas a este área suelen presentarse, o bien, por los profesionales del sector (archiveros, bibliotecarios), o -y estas son las más frecuentes-,

por ciudadanos particulares, sin otro interés personal que su condición de usuarios de estos servicios.

En cuanto al objeto y contenido de estas quejas suelen referirse a deficiencias de organización, funcionamiento o calidad del servicio.

Citaremos, como exponente, el problema suscitado en la queja **Q/29/02**, en la que un ciudadano de la localidad de Segovia se quejaba de la insuficiencia de salas de estudio o lectura acordes con las necesidades de dicha localidad.

Admitida la queja a trámite, se dirigieron, en un primer momento, escritos de solicitud de información al Ayuntamiento y a la Diputación Provincial de Segovia interesándonos por el tema.. En su contestación nos fue señalado, en base a lo establecido en la Ley 9/89 de 30 de noviembre de Bibliotecas de Castilla y León, que el órgano competente en la materia era la administración autonómica. Por esta razón se interesó un nuevo informe a la Consejería de Educación en el que, entre otros extremos, requeríamos nos indicara, conforme criterio técnico, si el número de espacios habilitados para este tipo de actividades culturales (bibliotecas, salas de lectura, etc...) cubrían las necesidades intelectuales de la población de Segovia.

Tras recopilar diferente documentación sobre la cuestión objeto de debate, la Consejería de Educación y Cultura nos hizo saber, en uno de sus informes, que “la Biblioteca Pública de Segovia, contaba con una sala de lectura y consulta en la que se ofertaban los siguientes servicios: -Consulta

de obras de referencia; Consulta de fondos de reserva; Consulta multimedia y acceso a Internet; y Sección local”. Sin embargo, añadían, que no se preveía la existencia de una sala de estudio, donde consultar los apuntes propios, puesto que ello restaba plazas para aquellas personas que querían consultar fondos de la Biblioteca.

Llegados a este punto, se tuvo presente que la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León, determina en su art. 18.1 que “En los municipios de más de 20.000 habitantes la administración autonómica y la correspondiente administración municipal impulsarán la creación y mantenimiento de sistemas urbanos de bibliotecas”. En este sentido, la Junta de Castilla y León colaborará con los ayuntamientos en la consecución del objetivo fundamental que es conseguir que todos los municipios de más de 2.000 habitantes cuenten con una biblioteca pública que proporcione los servicios mínimos que la propia Ley establece.

El Decreto 263/1997, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento interno de organización de los servicios de las bibliotecas públicas de titularidad estatal gestionadas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León determina entre los servicios bibliotecarios a prestar la consulta de obras que deberá realizarse en una sala destinada específicamente a este fin y que se denominará sala de consulta.

Sin embargo, no se prevé la existencia de sala de estudio donde consultar los apuntes propios.

Por otro lado, de acuerdo con el prototipo de bibliotecas públicas del Ministerio de Cultura, en poblaciones de 30.000 a 400.000 habitantes se determina la existencia de una biblioteca pública de titularidad estatal, gestionada por la Comunidad Autónoma, en este caso por la Junta de Castilla y León, y bibliotecas sucursales, una por cada 15.000 habitantes, cuya construcción corresponderá a los municipios.

Partiendo de esta base, en el caso que nos ocupa, tras dirigirnos al Ayuntamiento de Segovia, Consejería de Educación y Cultura y Diputación Provincial de Segovia, resultó que la biblioteca pública de Segovia, cumplía con las exigencias establecidas en la normativa vigente en la materia, contando con una sala de lectura y otra de consulta.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Segovia, recogiendo el sentir de la queja, estimó dicha solicitud, respondiendo, con fecha 20 de febrero de 2003, que era intención del Ayuntamiento poner en plazo de 2 meses una nueva sala de lectura, que estará situada en el Centro Cultural San José, siendo su apertura inminente.

Entendimos por ello solucionado el problema y procedimos al cierre del expediente.

En el expediente **2313/01**, la duda suscitada en la reclamación presentada por un ciudadano segoviano era meramente jurídica y se contraía a decidir el alcance del art. 26.1.b) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril).

En su opinión entendía que el municipio de Segovia carecía de un servicio de biblioteca municipal, lo que contravenía lo exigido en el mentado art. 26.1.b).

En relación con esta cuestión, fue preciso informar al reclamante que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en fecha 9 de marzo de 1999, tuvo ocasión de pronunciarse al respecto, dictando una Sentencia Contenciosa-Administrativa sobre este particular (Recurso 2111/1997). En efecto, en dicha sentencia se aclaró, definitivamente, el objeto de discusión.

En aquella ocasión, la recurrente alegaba -al igual que se sostenía en esta queja- que siendo obligatorio el servicio de biblioteca para los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes el municipio de Segovia no contaba con una biblioteca municipal.

Pues bien, al respecto, el Tribunal jurisdiccional determinó el alcance del concepto “exigible”, de forma que en el Fundamento Tercero de la sentencia de referencia se concluyó que: “...La prestación de los servicios públicos municipales puede realizarse por las administraciones de diversas maneras entre las que se encuentra la colaboración con otras administraciones públicas, no siendo necesario por tanto la prestación directa del servicio por la administración municipal de que se trate, siempre que el servicio esté garantizado”.

Pues bien, en lo que al municipio de Segovia se refería (obra en los autos certificado del Secretario General del Ayuntamiento de Segovia en el

que se dice «que a los efectos prevenidos en el art. 26 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205)), el municipio de Segovia tiene establecido desde el 16 de diciembre de 1942 el servicio de Biblioteca Pública el cual ha sido asumido y prestado por el Estado en virtud de cesión gratuita del emblemático edificio denominado "Cárcel Vieja" sito en la calle Juan Bravo, antes núm. 17 y actualmente núm. 11, de la superficie de 660 m de planta integrado por tres plantas, destinado al uso de archivos, biblioteca y museo, en el cual está establecida la biblioteca pública, debidamente acondicionada y dotada de personal y material y en la actualidad gestionada por la Junta de Castilla y León, la que recibió el servicio del Ministerio de Educación en virtud de transferencias».

En virtud de lo expuesto, el Procurador del Común no consideró posible advertir en la cuestión objeto de reclamación elementos objetivos que justificaran nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tienen legalmente atribuidos esta institución. Por ello se procedió al archivo del expediente, y así se lo hicimos saber al reclamante en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

2.2. Patrimonio Histórico-Artístico

Coincidiendo con el positivo incremento de la sensibilización y concienciación social ante las cuestiones relacionadas con el patrimonio histórico, se viene observando un paulatino crecimiento de las

reclamaciones promovidas por ciudadanos o movimientos asociacionistas con motivo del menoscabo, deterioro, destrucción o abandono que sufren algunos de nuestros bienes culturales.

Demandan, principalmente, una intervención administrativa rápida y eficaz mediante la articulación de los mecanismos previstos en la normativa vigente para la protección del patrimonio histórico-artístico de esta Comunidad Autónoma.

Esta actitud ciudadana, patente en las quejas formuladas y tendente a velar por la integridad de los bienes que, con independencia de su categoría, forman parte del patrimonio histórico, fundamenta en este ámbito la labor supervisora del Procurador del Común, insistiendo en la necesidad del óptimo desarrollo de una adecuada política de protección, que evite los numerosos daños que aquéllos registran y garantice su custodia, defensa y enriquecimiento.

2.2.1. Tutela de los bienes del patrimonio histórico

La conservación del patrimonio cultural de Castilla y León se enfrenta a la aparición de frecuentes agresiones que ponen en peligro su integridad.

La presencia de agentes o elementos externos, unida a la propia acción del hombre o, incluso, a su pasividad, contribuyen en gran medida a la degradación de numerosos bienes históricos ubicados en nuestra geografía.

Surge, así, la ineludible necesidad de tomar plena conciencia de las obligaciones que la administración tiene encomendadas respecto a la protección del importante patrimonio que puebla las diferentes provincias de esta Comunidad, y que debe ser preservado y tutelado frente a comportamientos que ponen en peligro su conservación.

Entre las acciones que, con frecuencia, pueden atentar o menoscabar los valores propios de los bienes histórico-artísticos, ha sido la realización de obras, tanto de carácter público como privado, una de las causas que ha ocupado un ámbito importante de la intervención del Procurador del Común.

Ejemplo de ello es el expediente **Q/1570/01**, en el que se denunciaba la supuesta degradación del valor histórico-artístico provocada en la Iglesia de San Miguel, sita en la localidad palentina de Tariego de Cerrato, como consecuencia de las obras de restauración realizadas por la Junta de Castilla y León, concretamente en la parte de la espadaña.

Los hechos constatados mediante las gestiones de información realizadas por esta institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, fueron los siguientes:

Elaborado por Resolución del Director General de Arquitectura y Vivienda el proyecto técnico de consolidación de la torre de la referida Iglesia, se recogían en el mismo las obras necesarias para subsanar los problemas de la espadaña y el refuerzo de la cimentación de los muros afectados. Y se contemplaba la rehabilitación del arco de herradura de la

torre a base de la demolición del cerramiento existente de piedra y ladrillo, cuya ejecución no coincidía en fecha ni estilo con la construcción de la Iglesia. Rehabilitación consistente en un refuerzo de la estructura, vista desde el interior del edificio, con perfiles de hierro pintado en color blanco con un cerramiento exterior de fábrica de alabastro.

Solicitada después la redacción de un proyecto modificado, éste fue posteriormente aprobado. Fueron dos los motivos determinantes de dicha modificación:

a) Teniendo en cuenta que en el proyecto inicial se contemplaba la demolición total del cuerpo adyacente a la Iglesia, se observó la necesidad de dejar parte de él, ante la imposibilidad de habilitar la sacristía y el depósito de gasóleo que existía en otro lugar, optando por dejar la planta baja a partir de la portada principal y demoler la primera y toda la zona que tapaba la puerta original.

b) Se observó, asimismo, la necesidad de realizar un refuerzo metálico a la cubierta, ya que al llevar a cabo la demolición de escombros se comprobó que la cubierta actual tenía unos empujes horizontales que afectaban a la espadaña, y que para arreglarlos había que transmitirlos sobre unos muros laterales.

Las obras realizadas, coincidentes con los proyectos aprobados, no precisaron, según informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, autorización de la Comisión Territorial de

Patrimonio Cultural, dado que la Iglesia no estaba declarada Bien de Interés Cultural.

Esta ausencia de necesidad de la autorización correspondiente del órgano competente en materia de patrimonio histórico, no resolvía, sin embargo, para esta institución las dudas existentes en torno a una posible degradación de los valores objeto de protección cultural.

Dudas que, partiendo de la imposibilidad para discernir sobre el acierto o no de los criterios técnicos cuestionados, nacían del amplio concepto de patrimonio cultural consagrado en la legislación existente en la materia.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, ampliando notablemente su extensión, establece en su art. 1 dos categorías legales de bienes, a las que corresponden distintos niveles de protección. La más genérica, y que da nombre a la propia Ley, es la de patrimonio histórico español, constituido por todos aquellos bienes de valor histórico, artístico, científico o técnico que conforman la aportación de España a la cultura universal. Y, en segundo lugar, la categoría de Bienes de Interés Cultural, a los que se otorga, por su valor singular, una especial protección y tutela.

Por su parte, la reciente Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, se articula en tres regímenes, en función del interés apreciado en los bienes integrantes de aquél. El primero de ellos se refiere a todos los bienes en los que se aprecien valores definitorios de

dicho patrimonio, el segundo a los bienes declarados de interés cultural y el tercero a los incluidos en el inventario de bienes del patrimonio cultural.

Las medidas de protección establecidas en dicha normativa se despliegan de un modo uniforme sobre la totalidad de los bienes integrantes del patrimonio histórico, sin limitar, pues, la intervención administrativa a aquéllos que por su singularidad y relevancia hayan sido declarados de interés cultural.

Partiendo, por tanto, de este amplio concepto de nuestro patrimonio cultural y, por tanto, de la necesidad de someter a la debida tutela -con las especialidades que cada régimen de protección imponga- a todos los bienes que posean los valores propios de aquél, los poderes públicos deben orientarse necesariamente hacia esta línea de actuación, garantizando 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 protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras exigido en la legislación vigente.

Es de especial importancia, en el desarrollo de tal objetivo, la función encomendada a las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural, dependientes de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, cuyas atribuciones se recogen en el Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre Competencias y Procedimientos en Materia de Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma.

Dichas funciones, concretadas en el art. 9 de la citada norma, no se reducen a la resolución de solicitudes de autorización preceptiva, la realización de propuestas de incoación de expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural u otras atribuciones referidas directamente a éstos, sino que debe velar por la protección, conservación, investigación y difusión de todos los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español según se define en el art. 1.2 de la citada Ley 16/1985, y servir de órgano de asesoramiento a instituciones y particulares respecto de dicho patrimonio (apartado 1 del citado precepto).

Siendo, por tanto, el objetivo de estas Comisiones la conservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio cultural, tienen expresamente encomendada la función de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente en la materia, velando y garantizando la defensa o tutela de los valores que poseen todos aquellos bienes que forman parte del mismo, con independencia de ser merecedores o no de una especial declaración y consecuente protección.

Esta amplia función protectora podría incluir, pues, la posibilidad de velar por el ajuste de unas determinadas obras al interés cultural, histórico o artístico propio de un bien integrante del patrimonio de esta Comunidad Autónoma, asegurando su protección y conservación y el debido respeto al mantenimiento de dichos valores.

Al amparo de tal competencia, y teniendo en cuenta que esta institución carece de facultades para la valoración de criterios técnicos y,

en consecuencia, para resolver sobre si las obras objeto del expediente habían sido respetuosas con el patrimonio cultural, por el Procurador del Común se estimó la conveniencia de formular la siguiente resolución a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura:

«1.- Que por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Palencia, dependiente de esa Dirección General, se determine, en desarrollo de su función de asesoramiento y velando por la protección del patrimonio cultural, si las obras realizadas en la Iglesia de San Miguel, sita en la localidad de Tariego de Cerrato, han respetado el valor cultural, histórico o artístico que pudiera poseer tal bien como integrante de dicho patrimonio y, en consecuencia, si no han supuesto la degradación denunciada en este expediente.

2.- De concluirse que las acciones ejecutadas atentan los referidos valores propios del patrimonio cultural, que por dicho órgano se de cuenta al respecto a esa Dirección General o, en su caso, a las autoridades competentes o se adopten las medidas oportunas en protección, defensa y conservación del citado bien».

Al cierre de este informe seguimos a la espera de conocer al respecto la postura de la citada Administración.

En el caso del expediente **Q/101/02** fueron motivo de reclamación las obras de construcción de un edificio en Medina de Rioseco

(Valladolid), al no haberse ajustado a la autorización concedida en su día por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural y, en consecuencia, atentar contra los valores del Conjunto Histórico de dicha localidad.

Efectivamente, estando incluido el citado edificio dentro de la zona declarada como Conjunto Histórico de la localidad de Medina de Rioseco mediante RD 3092/1980, de 22 de diciembre, y no estando aprobado el correspondiente plan especial de protección del área declarada, las obras en cuestión, conforme a lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, requerían resolución favorable previa de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Valladolid, que fue emitida en fecha 19 de julio de 1990. Concediéndose, posteriormente, licencia urbanística por el Ayuntamiento de la referida localidad.

Los hechos objeto de la presente reclamación habían sido denunciados en la administración autonómica a finales del año 2001, tras lo que se realizó la correspondiente visita al lugar de referencia por técnicos del Servicio Territorial de Cultura de Valladolid, a fin de comprobar su veracidad y actuar en consecuencia.

Pero dado el tiempo transcurrido desde la finalización de las obras (año 1992) hasta la presentación de dicha denuncia, se estimaba por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural que había prescrito toda posibilidad de iniciar cualquier actuación de carácter sancionatorio contra los promotores de la obra, de conformidad con el art. 79 de la citada Ley de Patrimonio Histórico.

Cierto es que el principio de seguridad jurídica que debe acompañar la potestad sancionadora, aparece garantizado mediante técnicas que resultan condición objetiva para que se ejerza el poder sancionador de la Administración. Como es el caso de la prescripción, que siendo una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica, ha de acogerse en aquellos supuestos en que la Administración, por inactividad o laxitud, deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1988, 24 de mayo de 1991 y 3 de noviembre de 1993, entre otras).

Limitación que en el caso examinado había sido apreciada por la señalada Dirección General de Patrimonio ante el tiempo transcurrido desde la finalización de las obras hasta la fecha en que los hechos fueron puestos en conocimiento de la administración, trasladando al ayuntamiento otorgante de la correspondiente licencia la responsabilidad de la comprobación de posibles irregularidades en la ejecución de las obras, para su posterior comunicación al órgano competente en materia de patrimonio, y deduciéndose, con ello, una clara postura tendente a declinar una necesaria intervención de la administración autonómica en el control de tales obras y, por tanto, a eludir su implicación en la inactividad determinante de una posible prescripción.

Criterio con el que discrepó esta institución, teniendo en cuenta que junto a la potestad inspectora en materia urbanística encomendada a los

Ayuntamientos, no podía olvidarse por la administración autonómica la función de control que le compete en el ámbito del patrimonio histórico.

Junto a la tradicional intervención administrativa ejercida a través del otorgamiento de autorizaciones o resoluciones favorables, destaca la potestad inspectora, que supone un conjunto de facultades en las que se materializa la idea del control como una actividad de policía administrativa constante, por la que se comprueba y vigila el cumplimiento de la normativa aplicable.

Se trata, por tanto, de asegurar la observancia de las resoluciones administrativas por parte de los ciudadanos, permaneciendo éstos en una situación de sujeción, que justifica el ejercicio de la potestad inspectora y que desencadenará, en su caso, los efectos jurídicos previstos en la norma.

Así lo confirma expresamente el Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre Competencias y Procedimientos en Materia de Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma, cuyo art. 9 recoge entre las atribuciones encomendadas a las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural, el ejercicio de la labor de seguimiento y control de las decisiones adoptadas por la propia Comisión.

Dicha función inspectora, no parecía haber sido ejercida en este supuesto, impidiéndose con tal inactividad la posible detección de hechos determinantes de infracción administrativa en materia de patrimonio histórico y, en consecuencia, el posterior ejercicio de la potestad sancionadora, durante el plazo establecido legalmente, mediante el inicio

del correspondiente procedimiento, quedando impunes aquellas posibles conductas ilícitas administrativas que hubieran podido cometerse.

Irregularidad que determinó la necesidad de formular por el Procurador del Común la siguiente resolución a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural:

«Que por el órgano que corresponda se valore la posibilidad y conveniencia de investigar la posible responsabilidad disciplinaria por la inactividad administrativa en el ejercicio de la función de inspección o control del cumplimiento de la resolución de 19 de julio de 1990 de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Valladolid, relativa a las obras de construcción del edificio en cuestión en la localidad de Medina de Rioseco».

Resolución que aún no ha tenido respuesta al cierre del informe.

Destacan, asimismo, las obras de construcción de un aparcamiento subterráneo en el área de la Plaza Mayor de León, que fueron objeto de la queja **Q/2116/01**. El motivo de tal reclamación radicaba en el derribo de una notable parte de la Muralla -en un paramento visible de más de cinco metros de altura en la calle Caño Badillo-, con el fin de dar acceso al referido aparcamiento.

Los antecedentes de esta situación, que pudieron conocerse tras las gestiones desarrolladas con la Dirección General de Patrimonio y

Promoción Cultural, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de León, fueron los siguientes:

Por el Ayuntamiento de León se había remitido a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural el proyecto de urbanización y aparcamiento subterráneo para vehículos automóviles en la Plaza Mayor, señalándose en el mismo el lugar de acceso de vehículos a través de la cerca medieval.

La citada Comisión Territorial autorizó las obras solicitadas con la imposición de determinadas prescripciones, quedando condicionada tal autorización a la presentación de un compromiso firmado por el Ayuntamiento promotor del cumplimiento de las mismas.

Se dictó, así, Decreto de la Alcaldía asumiendo el compromiso de dar cumplimiento a las prescripciones impuestas en la anterior autorización. Resolución en la que se hacía constar, según dictamen del Arquitecto municipal, que la muralla se encontraba en bastante mal estado, con el material disgregado y mezclas de tierra y ladrillo con canto suelto.

Posteriormente, la Comisión Territorial de Patrimonio de León informó favorablemente, entre otros aspectos, el diseño de la puerta de acceso.

Tras presentarse por la empresa concesionaria de las obras del referido aparcamiento un informe en el que se reiteraba el mal estado de la

cerca, el Ayuntamiento de León procedió a solicitar autorización para la apertura del paso a través de la misma.

La Comisión Territorial de Patrimonio acordó finalmente autorizar la realización de las obras según los nuevos planos presentados, con la prescripción del seguimiento arqueológico de la demolición de la cerca, especialmente en su cimentación.

Producido, así, el derribo del tramo señalado, resultaba preciso examinar el estatuto jurídico legal aplicable al supuesto examinado, con el fin de llegar a un correcto pronunciamiento sobre el acierto o no de la decisión administrativa determinante de la intervención operada en la cerca.

Partiendo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que ha resultado de aplicación en esta Comunidad Autónoma hasta la reciente aprobación de la correspondiente normativa autonómica (Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León), la catalogación de un inmueble como monumento histórico-artístico se manifiesta como un acto administrativo mediante el cual se somete un bien o zona a un régimen especial de tutela administrativa. Esta protección que la citada Ley de Patrimonio Histórico otorga a los monumentos declarados de interés cultural, encuentra su fundamento en la necesidad de garantizar la plena conservación de los valores que les hacen merecedores de tal declaración.

De ahí que la tesis reiteradamente aceptada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, disponga que la protección legal de los monumentos y conjuntos históricos -y las consecuentes atribuciones a los organismos protectores del patrimonio histórico- obedezca a la exigencia de defender el derecho social a la cultura, que obliga a interpretar y a aplicar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, otorgando a la administración cobertura legal para impedir daños a dicho patrimonio y perjuicios irreparables.

A su tenor, y partiendo de 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) -sin olvidar 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-, se mostraba inexcusable su tutela conservadora, estimando que el ámbito autorizatorio que constituye la potestad administrativa en materia de ejecución de obras de demolición debía de ser forzosamente restrictiva.

Destaca, a este respecto, lo dispuesto en el art. 39 de la citada Ley de Patrimonio Histórico, cuyo apartado primero impone a los poderes públicos procurar por todos los medios de la técnica la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural.

De este apartado, como declara la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se deduce claramente la finalidad de la Ley, encaminada expresamente a la necesaria conservación de estos bienes. Decisivo resulta,

asimismo, el apartado segundo de dicho precepto, destacando que en el caso de bienes inmuebles, las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior irán dirigidas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad.

La Ley, de este modo, viene a establecer un límite de tipo positivo, consistente en que las intervenciones en los inmuebles declarados vayan dirigidas a su conservación, consolidación y rehabilitación.

Y con ello, el propósito que aflora del referido precepto implica que cualquiera que sea la índole de las actividades desarrolladas para la defensa y protección de los bienes declarados de interés cultural, habrá de evitarse la alteración y sustitución de sus componentes originales. Así se manifestaba el Tribunal Supremo en un caso similar al ahora examinado, estimando que los actos administrativos por los que se autorizaba la apertura de una puerta en una muralla declarada monumento histórico-artístico y objeto de protección como bien de interés cultural, suponían una infracción del señalado art. 39, ordenándose a las administraciones demandadas la restitución de los bienes afectados a la situación anterior.

Conclusión a la que, asimismo, debía llegarse en el supuesto examinado, considerando como razón determinante de la vulneración de la normativa apuntada el hecho de que estando impuesta la obligación de conservación del bien en cuestión, las obras autorizadas y posteriormente ejecutadas no habían supuesto dicha conservación o rehabilitación

(necesaria, además, teniendo en cuenta el estado de la cerca), sino un acto efectivo de destrucción de una parte del bien declarado de interés cultural, al constatarse en la información aportada a esta Procuraduría la ausencia de toda justificación de la necesidad del criterio adoptado, teniendo en cuenta que la calificación jurídica del bien aparta cualquier posible actuación en el ámbito de la discrecionalidad técnica y exige el respeto del interés público al que se dirige la defensa del patrimonio, orientada hacia la rehabilitación y conservación de los bienes declarados.

A lo que debía añadirse la existencia de una vulneración de la ordenación urbanística -en íntima conexión con la normativa protectora del patrimonio histórico-, concretamente del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León, que al aplicar el Nivel de Protección I a los bienes con calificación de monumentos, cualquiera que sea el espacio en el que se ubiquen, el carácter de tal protección es de conservación y de protección integral, estructural y milimétrica, extendiéndose a la totalidad de elementos que lo componen, y limitándose el tipo de obras permitido a las de restauración, conservación y consolidación dirigidas a su mantenimiento.

No pudiendo, pues, esta institución pasar por alto una situación como la descrita, se formuló la siguiente resolución a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural:

«1.- Que por esa administración autonómica, al amparo de la competencia que ostenta en materia de protección del patrimonio

histórico, se lleven a cabo las actuaciones pertinentes dirigidas a la investigación de irregularidades en la intervención administrativa desarrollada en el tramo de la Muralla de León objeto de la presente queja.

2.- Que concretadas dichas irregularidades y determinada la existencia de alguna infracción administrativa en materia de patrimonio histórico, se depuren las responsabilidades a que hubiere lugar, incoando expediente sancionador, previos los trámites pertinentes, a los presuntos responsables.

3.- Que por quien proceda, en su caso, se lleve a cabo la restitución del tramo de la muralla afectado al estado anterior a producirse el derribo.

4.- 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 en la Muralla de León que suponga su destrucción o desaparición en sacrificio de otros intereses que fuesen menos dignos de protección, orientando la actividad administrativa en el sentido más favorable a su conservación, consolidación y rehabilitación».

Indicaciones que, sin embargo, no fueron seguidas por la citada Administración, al entender que no habían existido irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León.

2.2.2. Conservación de los bienes del patrimonio histórico

El estado de deterioro y la progresiva degradación a la que se ven sometidos no pocos de nuestros bienes culturales, provocada por la carencia de una adecuada consolidación, restauración o conservación, impone también el eficaz desarrollo de la función tuteladora de la administración, orientada a garantizar su protección y permitir su final contemplación y disfrute por los ciudadanos.

Esta necesidad de la intervención administrativa en la conservación del patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma, fue demandada en el expediente **Q/575/01**, relativo al importante deterioro de la Casa de la Moneda de Segovia, declarada Bien de Interés Cultural por Decreto 137/2000, de 8 de junio, de la Consejería de Educación y Cultura.

La situación de degradación del inmueble, determinó el desarrollo de múltiples gestiones con el Ayuntamiento de Segovia y la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural para la necesaria conservación del inmueble, de las que pudieron constatarse finalmente las actuaciones que se estaban desarrollando dirigidas a la restauración del complejo y a la adopción de medidas urgentes en tanto se culminaba dicha restauración:

Suscrito en su día un protocolo de colaboración entre la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural con la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Segovia, con el fin de comprometer su participación en la restauración de la Casa de la Moneda, ésta quedó supeditada, por un lado, a la obtención de la propiedad por parte de la citada Corporación y, por otro, a la redacción de un proyecto para la restauración general del edificio por encargo del referido Ministerio.

Resuelto el problema de la propiedad, la Comisión de seguimiento del citado protocolo acordó interesar al Ministerio señalado la redacción del proyecto de ejecución para la rehabilitación del complejo de la Casa de la Moneda, para lo que la Subdirección General de Arquitectura tramitó el concurso para la adjudicación del correspondiente contrato de asistencia técnica. De este modo, en unos meses podía contarse con el proyecto definitivo de ejecución, en el que se concretarían la totalidad de las inversiones, que serían financiadas con arreglo al protocolo, las cuantías y los plazos, elevándose en ese momento a convenio el referido protocolo.

Por lo que respecta a las actuaciones urgentes, en sesión de la Comisión de Gobierno de fecha 25 de junio de 2002 fue aprobada la Memoria valorada de actuaciones urgentes en la Casa de la Moneda de Segovia, comprendiendo tres actuaciones: Actuación A, a realizar por la Junta de Castilla y León (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural), consistente en rehabilitar el ala oeste del edificio B, en la fachada

recayente al Río Eresma y en su confluencia con el llamado “Jardín Botánico”. Actuación B, del Ministerio de Fomento, que comprendía actuaciones para preservar los restos de pinturas existentes en los muros que delimitan la antigua pesquería. Y actuación C, a realizar por el Ayuntamiento de Segovia, con intervenciones diversas para canalizar aguas superficiales que producen filtraciones en los muros y perjudican la estabilidad y composición física.

Informadas favorablemente las citadas obras por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, la actuación C, a ejecutar por el referido Ayuntamiento, se encontraba en ejecución y respecto a la actuación B, a realizar por el Ministerio de Fomento, se había iniciado ya el procedimiento de contratación de las obras.

Por lo que respecta a la actuación A, correspondiente a la Dirección General de Patrimonio, las citadas obras ya habían sido ejecutadas, consistiendo en las siguientes acciones:

Edificio B: Apuntalamiento parcial de la cubierta y cubrición ligera sobre zona afectada.

Edificio E: Limpieza física de hiedra, cubrición ligera sobre zona.

Edificio G: Apuntalamiento de muros, cubrición ligera sobre zona afectada.

Edificio L: Reconocimiento de cubierta, cubrición ligera sobre zona afectada, apuntalamiento de muros laterales, numeración de elementos de interés.

Edificio P: Apuntalamiento de muros, cubrición sobre zona afectada.

Edificio Q: Reconocimiento de cubierta, cubrición ligera sobre zona afectada, apuntalamiento de muros laterales, numeración de elementos de interés.

Edificio R: Reconocimiento de cubierta, cubrición ligera sobre zona afectada, apuntalamiento de muros laterales, numeración de elementos de interés.

El paulatino desarrollo de esta función tuteladora hizo posible la finalización de la intervención del Procurador del Común.

No obstante, el posible retraso en la elaboración del antes citado proyecto de rehabilitación, ha dado lugar a la apertura de un nuevo expediente, de cuyo resultado se dará cuenta en su momento.

2.2.3. Patrimonio arqueológico

Como se decía, resultan numerosas las amenazas y agresiones que dificultan la conservación de nuestro patrimonio histórico, alcanzando a todos los tipos de bienes que lo integran.

Pero es el patrimonio arqueológico una de las categorías cuya seguridad se encuentra sometida a una situación de importante riesgo.

Así se denunciaba en la queja **Q/2160/01**, al aludir el reclamante a las continuas agresiones a las que se encontraba sometido el Yacimiento Arqueológico de Arte Rupestre de Siega Verde (Salamanca), con la consideración de Bien de Interés Cultural conforme a lo dispuesto en el art. 40.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y objeto, asimismo, de declaración específica con la categoría de Zona Arqueológica mediante Decreto de 25 de septiembre de 1998.

Realizadas por esta institución las oportunas gestiones de información con la Consejería de Educación y Cultura para la adopción de las necesarias medidas de protección, preservación o conservación del citado yacimiento, pudieron conocerse las actuaciones que dicha Administración estaba realizando para su protección:

a) Respecto a la vigilancia del yacimiento.

Producidas diversas acciones vandálicas en este enclave arqueológico, que provocaron desperfectos sobre los paneles con manifestaciones rupestres, éstas fueron denunciadas ante la Guardia Civil de Fuentes de Oñoro a fin de que se extremara la vigilancia por parte de la unidad que patrulla habitualmente la zona.

Se consideró oportuno, por otro lado, reforzar el control habitual del yacimiento mediante la contratación de vigilancia privada.

Se redactó, asimismo, un proyecto de vallado del yacimiento, que se encontraba ya en fase de ejecución y que se acompañaría de una nueva

señalización que advirtiera sobre la prohibición de realizar desperfectos y sus consecuencias. Este elemento disuasorio impediría el acceso de los visitantes y, de igual manera, sería una forma de articular en el futuro una visita con guía secuenciada en el tiempo, posibilitando un mayor control sobre los grupos de visitantes.

Además, la Unidad Técnica del Servicio Territorial de Cultura de Salamanca había planteado la posibilidad de llevar a cabo una campaña divulgativa del valor del yacimiento, así como de los daños registrados y de la necesidad de participar en su protección. Campaña que incluiría conferencias en la comarca de Ciudad Rodrigo y Salamanca e iría acompañada de diversas actividades de difusión que favorecerían la colaboración ciudadana.

b) Respecto a la reparación de los daños.

Además de las señaladas medidas orientadas al cuidado y control de este Bien de Interés Cultural, la administración autonómica emprendió varias actuaciones para frenar el deterioro del enclave.

Se acometió, así, la reparación de los daños naturales provocados por la crecida del río, en senderos, caminos y señalizaciones. Y se llevó a cabo, asimismo, la restauración de los paneles a lo largo del recorrido, consistentes fundamentalmente en el rayado de las superficies y el repaso de las siluetas y los bordes de las figuras.

Todo ello hizo posible dar por finalizada la intervención de esta institución, procediendo al archivo del expediente.

En el caso de la queja registrada como **Q/1420/00**, fue el riesgo de destrucción del denominado Puente Romano de la localidad de Velilla del Río Carrión (Palencia), la causa que motivó al reclamante dirigirse a esta institución.

Las características específicas del citado puente, según la información facilitada a esta institución por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, la Consejería de Fomento, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia y el Ayuntamiento de Velilla del Río Carrión, eran las siguientes:

La traza del puente aún en pie y la formación del arco datan de tiempos modernos, no pareciendo, pues, un arco romano. Pero existía la posibilidad de que el puente ‘actual’ se construyese sobre los restos y utilizando sillares de puentes anteriores, razón por la que había sido incluido en el Inventario de Yacimientos Arqueológicos de la provincia de Palencia, para una posible investigación de naturaleza arqueológica que permitiera contrastar tales extremos, lo cual no se había llevado a cabo hasta ese momento.

Los restos del puente, según informe técnico emitido por el Arquitecto del Servicio Territorial de Cultura de Palencia, no poseían los valores propios de la categoría de Bien de Interés Cultural, ello sin perjuicio de la conveniencia de la conservación y consolidación de los

restos históricos que forman parte de la memoria colectiva, y de la necesidad de la investigación arqueológica antes señalada.

Por lo que respecta a la conservación, el Ayuntamiento de Velilla del Río Carrión había encargado en su día una memoria de propuestas de actuación en los citados restos del puente para su consolidación, y que tampoco se había ejecutado por falta de financiación.

Las medidas de conservación, según el señalado informe técnico, comportarían básicamente la consolidación-restauración del basamento, arquería, limpieza y rejuntado de sillares, reposición de sillares y reposición de pavimento, limpieza y desbroce, acompañado todo ello de las pertinentes medidas de apuntalamiento y seguridad, y hecho con el conocimiento y la sensibilidad necesarias para garantizar un resultado acorde con el objetivo pretendido.

Siendo compleja y costosa económicamente la preservación del patrimonio, el conocimiento de no pocos de sus bienes resulta, a veces, más teórico que real, existiendo yacimientos cuya existencia se presume pero no ha sido confirmada ciertamente, o se desconoce su auténtica importancia y extensión.

Circunstancias que entorpecen en gran medida la salvaguarda que compete a los poderes públicos. Estas dificultades, por tanto, convierten en imprescindible la colaboración y coordinación de las distintas administraciones implicadas en la tutela y atención de los yacimientos

arqueológicos, y que consiste en la investigación, protección y puesta en valor de los restos.

En el primer ámbito de actuación, es necesaria la perfecta identificación y localización de los restos, para una vez ubicados e identificados en sus características básicas acometer la fase de investigación propiamente dicha. Y paralelamente a la ejecución de los trabajos de estudio e investigación, desarrollar las labores de protección física y jurídica del yacimiento para proceder, por último, a su puesta en valor.

Pero si bien, en principio, este sistema de protección se dirige a garantizar una adecuada conservación de los restos arqueológicos, la realidad viene demostrando, sin embargo, que no siempre son puestas en práctica las actuaciones administrativas necesarias para el logro de tal finalidad.

Ello incluso desde la primera fase de estudio e investigación de los yacimientos identificados. Probablemente motivado, en no pocos casos, por la falta de medios humanos y financieros suficientes para realizar con garantías la labor que implica la investigación del patrimonio arqueológico.

Así sucedió en el caso examinado, en el que no se había procedido a llevar a cabo la investigación arqueológica de los restos del puente objeto del expediente, pese a la necesidad aludida en el informe técnico del Servicio Territorial de Cultura antes mencionado.

La consecuencia de esta situación era la imposibilidad de dotar al yacimiento, en caso preciso, de las medidas básicas de protección que impidieran el deterioro inevitable de los restos.

La necesidad, pues, de acometer rigurosamente las labores de tutela y salvaguarda del patrimonio arqueológico, salvando las posibles dificultades materiales o económicas que se ciernen sobre dicha protección, hacía pensar en la importancia de que estas tareas se realizaran mediante una actuación coordinada o de colaboración entre los organismos públicos que resultaran responsables en cada caso concreto.

Circunstancias que impusieron al Procurador del Común formular a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural la siguiente resolución:

«Que por esa Consejería se estudie la posibilidad de ordenar al órgano que corresponda la realización -en colaboración o coordinación, en su caso, con otros- de las oportunas labores de investigación de naturaleza arqueológica, previas las necesarias autorizaciones, respecto del puente ubicado en la localidad palentina de Velilla del Río Carrión e incluido en el Inventario de Yacimientos Arqueológicos de Palencia. Ello como trámite previo a su posterior protección física y jurídica y a su consolidación, si así procediera».

Al cierre del informe esta institución continúa a la espera de conocer al respecto la postura del citado organismo.

3. DEPORTES

La formación física y deportiva es una faceta de la educación integral. Así encuadrada, la educación física es una especie dentro del género educación, y como tal tiene por objeto proporcionar a la persona mejores condiciones para el desenvolvimiento de su componente físico en todas las manifestaciones que éste comporta, y, en última instancia, tienen por finalidad contribuir al desarrollo integral de la personalidad del individuo, como faceta de la misma que es.

La actitud de los poderes públicos ante la educación física -que forma y enriquece la personalidad del individuo y contribuye a inyectar importantes valores sociales a la convivencia ciudadana- no puede ser otra que la de su protección y facilitación a los ciudadanos en el marco del proceso educativo general.

Atendiendo a datos estrictamente cuantitativos es obligado reseñar que las quejas que se plantean en la institución en materia de deportes, en sus múltiples manifestaciones, son numéricamente escasas. Cabe destacar de entre ellas el expediente tramitado con el número de registro **Q/507/02**.

En dicha queja se denunciaba irregularidades -por incumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias- cometidas por la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, circunstancia que había motivado la presentación por parte del compareciente de varias denuncias ante la Dirección General de Deportes, dependiente de la Consejería de

Educación y Cultura, interesando la incoación del correspondiente expediente sancionador.

Del contenido de los informes interesados por el Procurador del Común y de las alegaciones realizadas se desprenden los extensos antecedentes fácticos que siguen, y que aquí delimitaremos a modo de recapitulación, agrupándolos en numerales diferenciados en atención a las irregularidades advertidas, todo ello para facilitar la comprensión del presente expediente.

1.- Incumplimiento del art. 46 de la Ley 9/1990 de 22 de junio de Educación Física y Deportes de Castilla y León, así como de los arts. 24 y 47 del Estatuto de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, de idéntico contenido.

En este punto se cuestionaba el nombramiento del Vicepresidente de la Junta Directiva, persona que en el momento de su designación no residía en ningún municipio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Al respecto, la Jefatura del Servicio de Acción Deportiva, con fecha 4 de junio de 2002 emitió un informe en el que manifestaba: *«El Sr. XXX, Vicepresidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno es natural de la localidad leonesa de Villablino, según consta en su partida de nacimiento, debiendo ser considerado castellano leonés, a tenor de lo prevenido en el art. 7.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que "Los ciudadano oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España..., tendrán el*

reconocimiento de su origen o procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León”(sic)».

Por su parte, el Presidente de la Federación, en escrito fechado el 17 de abril de 2002, reconocía: *«...El Sr. XXX no es vecino en la actualidad de esta Comunidad, es sabido, no se ha ocultado y no es necesario aportar pruebas sobre declaraciones realizadas en otro procedimiento, está empadronado o reside en Asturias, pero no confundamos los términos, el Sr. XXX es natural de Villablino (León), según certificado expedido por el Registro Civil de esa localidad.(sic)».*

2.- Incumplimiento del art. 44 de la Ley 9/1990 de 22 de junio, toda vez que tan sólo dos de los miembros de la Junta Directiva eran miembros de la Asamblea General.

En informe remitido sobre este extremo por la Dirección General de Deportes se señaló a esta Procuraduría que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 44 de los estatutos de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, la Junta Directiva de la misma a fecha de la celebración de la Asamblea General de 10 de noviembre de 2001 la componían 12 miembros, de los cuales 6 eran miembros de la misma.

En idéntico sentido se manifestó el Presidente de la Federación, en escrito de contestación remitido en fecha 17 de abril de 2002 a la Dirección General de Deportes.

Llegados a este punto cabe advertir, sin embargo, que entre los datos reflejados en la diligencia de ratificación notarial por requerimiento de D^a. AAA y D^a BBB -ambas miembros asamblearios-, facilitada a esta institución por el denunciante, la secretaria técnica de la federación hizo constar: “En cuanto a la composición de la junta directiva, los requirentes son conocedoras de la misma, en cuanto que son miembros de la asamblea, y una vez se designan los cargos electos se comunica a los interesados, entre ellos los requirentes”.

3.- Incumplimiento de los arts. 71 y 73 del estatuto de la federación, y art. 75 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, ya que en la misma no existía ni comité de disciplina, ni reglamento disciplinario.

En este punto el Jefe del Servicio de Acción Deportiva de la Dirección General de Deportes reconoció expresamente, en informe emitido en fecha 4 de junio de 2002: “... *efectivamente, la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, no tiene constituido régimen disciplinario deportivo, ni comité de disciplina, ni comité de apelación, como establecen los art. 71, 73 y 75, siendo sorprendente, sobre todo, el que no disponga de órganos disciplinarios. Respecto del Reglamento disciplinario será de aplicación el de la Federación Española de Deportes e Invierno, debidamente adaptado al RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, y de aplicación en el Comunidad de Castilla y León, en aplicación de lo dispuesto en el art. 76 de la Ley de Educación Física y Deportes, de 22 de junio de 1990....*”.

En el mismo informe, su apartado c) se expresaba así textualmente:
“...resulta sorprendente que desde la constitución de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, el 28 de septiembre de 1987, no disponga de órganos disciplinarios deportivos y deban los interesados dirigirse en primera instancia, ya en el año 2002, entre otros a la Dirección General de Deportes, Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, Consejo General de Deportes, además de la institución a la que dirigimos este informe, por un presunto incumplimiento del estatuto federativo y de la propia Ley de Educación Física y Deportes”.

De otra parte, obraba en esta institución escrito firmado por el presidente de la Federación -dirigido en fecha 18 de abril de 2002 a la Dirección General de Deportes- en el que se reseñaba textualmente: *“...La Federación de Castilla y León de Deportes de Invierno, efectivamente, no tiene constituido régimen disciplinario deportivo, ni comité de disciplina, ni comité de apelación, ni tampoco reglamento disciplinario. No ha existido en el mandato anterior, ni durante mi mandato como presidente, no ha sido necesario, nuestros deportistas, técnicos, delegados, miembros assemblearios, federados, etc... no han tenido hasta el momento actual ningún problema que el presidente o su junta directiva, por los cauces normales pudiesen resolver. No obstante existe en el estatuto de la Federación una disposición transitoria (al igual que en casi todas las federaciones territoriales que dice: en tanto no se aprueben los reglamentos internos que desarrollen los presentes estatutos podrán*

aplicarse los que regulan la actividad de la Federación Española de Deportes de invierno en cuanto no se opongan a estos estatutos, a la Ley de Educación Física y Deportes de Castilla y León 9/1990 de 22 de junio, y demás disposiciones autonómicas”.

4.- Incumplimiento de lo dispuesto en el art. 82 del estatuto, ya que la federación no contaba con libros de actas, debidamente legalizados, ni de la asamblea general ni de las reuniones de los órganos de gobierno. Así como incumplimiento de lo dispuesto en el art. 63 del estatuto toda vez que no había sido entregado el balance de situación a que hace referencia dicho precepto.

En lo concerniente a este tema, se aportaba por los reclamantes acta notarial, de fecha 6 de marzo de 2002 en la se reflejaba, en primer lugar, la negativa de una empleada de la federación a exhibir el libro de actas, arguyendo el siguiente fundamento: *“que tenía orden del presidente de la federación de no entregar copias de ningún acta a nadie, ya que dichas copias de las actas, serán entregadas a todos los deportistas asistentes a la asamblea al mismo tiempo...”*. (sic)

En segundo término, el notario hizo constar: “...sobre el extremo de que se me haga entrega del balance de situación y la cuenta de ingresos y gastos del último ejercicio, previstos en el art. 63 del reglamento de la federación, que hasta la fecha no han sido remitidos al club Conty, me manifiesta que no tiene ni el balance de situación, ni la cuenta de ingresos y gastos”.

Se alegaba por los comparecientes -miembros asamblearios- que nunca se les había facilitado actas de ninguna de las asambleas celebradas, y que siempre que habían interesado obtener copia de alguna no se les había hecho entrega de las mismas. Así mismo, se incidía en que en ningún momento les había sido facilitado a D. AAA (miembro asambleario que, como reconocía la secretaria técnica de la Federación, había asistido a la asamblea de fecha 10 de noviembre de 2001) un ejemplar del estado de cuentas del ejercicio 2001.

En escrito del presidente de la federación, en contestación al requerimiento efectuado por el Jefe del Servicio de Acción Deportiva en fecha 26 de marzo de 2002, se arguyó al respecto: *“El libro de actas se encuentra en la Federación, debidamente registrado, foliado y diligenciado y las actas adosadas al mismo. La Junta de Castilla y León tendrá en sus archivos las actas aprobadas, y el último acta borrador, pues ésta federación cuenta con un plazo de 30 días para presentar una copia de dicho documento, así como la aprobación del balance del ejercicio correspondiente”*.

A la vista de estas alegaciones, el Jefe del Servicio de Acción Deportiva dedujo, y así lo expresó en informe redactado al efecto en fecha 4 de junio 2002, que la Federación Castellano Leonesa sí disponía de libro de actas debidamente diligenciado, aunque observaba, en relación con el art. 63 de los Estatutos, y de las alegaciones efectuadas por el presidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, un presunto

incumplimiento estatutario, ya que en el mismo se disponía que *“En el mes de enero de cada año, se formularía un balance de situación en el que se reflejasen todos los elementos de su patrimonio y la cuenta de ingresos y gastos del ejercicio. Para en su segundo párrafo indicar que “una vez aprobado se enviaría una copia a todos los clubes y asociaciones deportivas que componen la Federación”(sic).*

5.- Incumplimiento de los acuerdos de la asamblea General de fecha 10 de noviembre de 2001 y de la normativa de régimen interno, en orden a la elección de las corredoras que asistirían a los campeonatos de España absolutos de esquí alpino que se celebraron los días 20, 21 y 22 de marzo en Candanchú.

En asamblea general celebrada el pasado 10 de noviembre de 2001 se acordó, y se ratificó por comunicado del vicepresidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, de fecha 14 de diciembre de 2001, la inscripción en las carreras del calendario vigente de la RFEDI (entre las que se encuentran los campeonatos de España absolutos) por riguroso orden de puntos; esto es, ordenando las corredoras de menor a mayor puntuación.

Sin embargo y a pesar de lo acordado, es lo cierto que la inscripción no se efectuó conforme a los criterios expuestos, sino que se procedió a inscribir, en primer lugar, a corredoras a las que no correspondía acudir por su puntuación, en detrimento de otras con mejor posición en el ranking de las corredoras de Castilla y León.

6.- Imposibilidad de residenciar la exigencia de responsabilidades ante el Comité Castellano-Leonés de Disciplina Deportiva.

En relación con tan controvertidas actuaciones, el Comité Castellano-Leonés de Disciplina Deportiva, en informe evacuado a petición de esta institución con fecha 12 de septiembre de 2002, realizó las siguientes consideraciones:

«En fecha 30 de julio de 2002 se remite por referida institución escrito, reiterativo de otro de fecha 25 de junio de 2002, y que tiene entrada el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva el día 3 de septiembre de 2002, en el que se interesa a dicho órgano informe sobre cuestiones relacionadas con presuntos incumplimientos estatutarios y normativos por la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, al considerar a este Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva como «máximo órgano decisorio de carácter administrativo llamado a ejercer las funciones de inspección y control de las Federaciones deportivas de Castilla y León».

Como cuestión previa, y precisamente sobre la competencia del Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, debemos tener presente lo dispuesto en el art. 73.1 de la Ley de Educación Física y Deportes, de 22 de junio de 1990, que textualmente dice: «El Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva es el máximo órgano decisorio de carácter administrativo sobre todas las cuestiones disciplinarias deportivas

conforme a las reglas establecidas en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen». Para, a continuación en el art. 75.1, disponer que: «El Comité Castellano Leonés podrá conocer de los recursos contra las Resoluciones de las Federaciones Deportivas de Castilla y León en materia disciplinaria».

Son, precisamente, estos artículos, y en clara correspondencia, como no podía ser de otra forma, el art. 1º del Decreto 127/1992, de 9 de julio, por el que se modifica el correspondiente 25/1987, por el que se regula la elección, representación y funcionamiento del Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, los que determinan la competencia de dicho órgano, sin que en ningún precepto se disponga que es competencia del mismo ejercer las funciones de inspección y control de las Federaciones, limitándose la misma, esto es, la competencia de referido Comité a revisar resoluciones federativas y en materia disciplinaria.

Una vez informado sobre la competencia del Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, resulta evidente que no entran entre las mismas el conocer sobre presuntos incumplimientos, tanto de estatutos como de normas legales, de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno. Incumplimientos que deberán plantearse, en primera instancia, ante los propios órganos federativos que podrán, en segunda instancia, plantearse: bien ante este Comité, aquellas cuestiones que versen sobre disciplina deportiva, y desde luego, a título de ejemplo, el presunto incumplimiento del art. 46 de la Ley 9/90, de 22 de junio, de Educación

Física y Deportes, así como la selección de corredoras a las pruebas de los campeonatos organizados por la Real Federación Española de Deportes de Invierno, no es materia disciplinaria; bien ante la Dirección General de Deportes, aquellas cuestiones que sean de su competencia y sobre las que este Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva no debe pronunciarse; bien ante la jurisdicción ordinaria, en aquellas otras que le sean propias, en tanto en cuanto las Federaciones Deportivas de Castilla y León son entidades de derecho privado.

Por último, informar asimismo que el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva viene conociendo de las denuncias que ante el mismo formule la Dirección General de Deportes, como institución competente en materia deportiva, y que tenga su base jurídica en el RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, en virtud de la remisión que la propia Ley de Educación Física y Deportes, de 22 de junio de 1990, realiza en su art. 76”.

7.- Contradicción manifiesta entre lo expuesto por el Jefe del Servicio de Acción Deportiva en informe de fecha 4 de junio de 2002 y en el de 16 de julio de 2002.

En el presente relato de hechos merece mención aparte la forma en que el Servicio de Acción Deportiva, que previamente reconoce la inexistencia de comité disciplinario en el seno de la Federación, termina descartando cualquier género de intervención en el asunto del que trae

causa el presente expediente, pese a lo expresado en el primero de los informes emitidos a instancia de esta institución:

“...por último, una vez abierto el correspondiente expediente informativo, y dado el preceptivo trámite de audiencia a la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno para que informara sobre las denuncias planteadas en el legalmente establecido, la Dirección General de Deportes en el ámbito de sus competencias resolverá en consecuencia, una vez formalizado dicho expediente, y que puede dar lugar a la presentación de denuncia ante el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, en orden a depurar las responsabilidades de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno respecto al presunto incumplimiento estatutario y legal de sus órganos de gobierno, a tenor de lo prevenido los arts. 15 y 18 del RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva”.(sic)

Por el contrario, en el escrito de fecha 18 de julio de 2002, el Jefe del Servicio de Acción Deportiva concluye en los siguientes términos:

“...Por último, informar que las cuestiones planteadas no son de competencia del Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva, ya que es un órgano revisor de resoluciones federativas y en materia disciplinaria deportiva, según dispone el art. 75.1 de la Ley de Educación Física y Deportes, de 22 de junio de 1990, y conoce asimismo las denuncias que la propia Dirección General de

Deportes formule ante el mismo sobre aquellas cuestiones debidamente tipificadas en el RD 1591/92, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva y contra los responsables federativos. En el supuesto que nos ocupa, en relación con el apartado d) del informe de 4 de junio de 2002, al disponer la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno de los Comités disciplinarios al efecto, no existen en este momento y con la documentación obrante en el expediente de dicha Federación, motivos para denunciar por presunto incumplimiento estatutario al Presidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno ante el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva”.

De otra parte, unos renglones anteriores, se dice que: una vez constituidos los Comités de Disciplina y de Apelación en la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, deberán los interesados denunciar ante los mismos lo que estimen de su interés y para lo que sea de su competencia, referido a los posibles incumplimientos estatutarios de las actas de la Asamblea y del balance económico (sic).

En base a los antecedentes expuestos, alguno de los cuales hablan por sí solos, y tras el estudio de la normativa aplicable, esta institución formuló a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Resolución formal en base a las consideraciones que siguen.

“Primera.- Con carácter preliminar es preciso incidir en el papel preponderante y básico que están llamadas a representar las Federaciones deportivas en la vertebración, estructuración y desarrollo del deporte de competición.

Cuanto mayor es la importancia y dimensión del deporte y de sus estructuras, mayor es la necesidad de entronque y relación con los poderes públicos, relación que se manifiesta, respecto a éstos, en una intervención, incluso normativa, en virtud de sus propias competencias, propiciado todo ello desde la propia Constitución española.

La configuración legal vigente en este momento hace que las Federaciones deportivas sean consideradas como unos entes asociativos de régimen especial con personalidad jurídica propia de derecho privado, declarados de utilidad pública, y cuyo objeto social no es otro que el desarrollo de unos fines de tipo deportivo que en su mayor parte adquieren interés general. Corolario de todo ello es que se encuentran sometidos a una tutela especial de los poderes públicos, vinculando un sector de su actuación al régimen jurídico de derecho público por la delegación de funciones que opera a favor de esa clase de entes.

No es necesario justificar ni explicar aquí cuál es el título que habilita al Estado Central y a las Comunidades Autónomas para poder dictar disposiciones con rango de ley y ejercer la potestad

reglamentaria, puesto que deriva de la Constitución. La regulación y la intervención sobre las Federaciones no es un fin en sí mismo, sino que sólo tiene sentido si favorece y permite una mejor y más correcta promoción del deporte. Es una intervención que, como ha dicho el Tribunal Constitucional en más de una ocasión, debe justificarse en base al interés público.

De acuerdo con el actual régimen de funciones encomendadas a la Dirección General de Deportes -art. 12 del Decreto 212/1999, de 29 de julio- corresponde a este Centro directivo, entre otras, ejercer la inspección y control de las Federaciones, Clubs y Asociaciones Deportivas.

Con la doctrina más cualificada, e incluso por interpretación extensiva de algunas sentencias del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que en los casos donde la legislación en materia deportiva establezca la necesaria coordinación entre los poderes públicos competentes en materia deportiva y las Federaciones deportivas de su respectivo ámbito territorial, debe entenderse que esta coordinación incluye la potestad de supervisión derivada de unos poderes genéricos de control y tutela.

Sin terciar en este momento en la polémica relativa a la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, a raíz de su calificación legal como «asociaciones privadas» es innegable el hecho de que estas entidades desempeñan y ejercen verdaderas funciones

públicas. Basta leer los preceptos, tanto de la Ley estatal como de la autonómica en la materia, para poner de manifiesto los múltiples ejemplos de funciones públicas que se encomiendan a estas entidades. Y, como es lógico, la administración ha de permanecer atenta a esta actuación. De ahí que no puedan obviarse las correspondientes facultades de información, supervisión y control a la administración sobre la actuación pública de las federaciones deportivas. Sería imposible un correcto desarrollo del sistema deportivo actual sin el establecimiento de unas medidas de control que permitiera garantizar el normal funcionamiento de las federaciones.

En definitiva, incumbe a esa Consejería de Educación y Cultura la necesaria intervención en el expediente que nos ocupa.

Segunda.- Ya en el análisis de la problemática general que se desprende de la presente queja, se aborda el primero de los antecedentes de hecho puestos de manifiesto.

A este respecto, debe recordarse que son varias las Comunidades Autónomas que exigen la residencia en las respectivas comunidades de aquellos que se presenten como candidatos a la asamblea, y por extensión, como veremos más adelante, a la presidencia o a otros cargos, en las federaciones territoriales.

Esta condición la encontramos en el art. 46 de la Ley de Educación Física y Deportes de 22 de junio de 1990, cuando dice: “Para ser

miembro de los órganos de gobierno de las Federaciones deportivas de Castilla y León, sin perjuicio de lo que establezcan los respectivos estatutos, serán requisitos imprescindibles ...poseer la condición de ciudadano castellano leonés conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León...”.

Formalmente, por esta línea se decanta el art. 24 de los Estatutos de la Federación, cuando establece que será requisito imprescindible para ser miembro de los órganos de gobierno de la misma, entre otros, poseer la condición de ciudadano castellano leonés, reiterando dicha condición en el art. 47, explícitamente referido a la Junta Directiva.

La condición de ciudadano de Castilla y León aparece definida en la norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, es decir, en la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo art. 6 determina: “A los efectos del presente Estatuto tienen la condición política de ciudadano de Castilla y León todos los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad”.

¿Qué significa tener vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en Castilla y León? La respuesta se encuentra, indiscutiblemente, en el art. 55 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales

aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio: “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. La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el padrón”.

Pese a la literalidad de la Ley sectorial, que expresamente remite a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad, así como de la norma reglamentaria que acabamos de ver, sorprende a esta institución el alcance que al mismo pretende dar el Jefe del Servicio de Acción Deportiva y por ende la propia Dirección General de Deportes. Y ello porque no duda en extrapolar el reconocimiento de unos derechos políticos a quienes carecen de ellos, a tenor de la Ley 5/1986, de 30 de mayo, de Comunidades Castellano-Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Así, confunde el alcance del contenido del art. 1º de dicha norma (que se limita a reconocer como castellanos y leoneses a los ciudadanos oriundos de esta Comunidad no residentes en Castilla y León -y a sus descendientes-, posibilitando su inserción, pero sólo en la vida social y cultural de nuestra región), con el requisito inexorable de poseer la condición política de castellano y leonés,

exigido legalmente para ser miembro electo en la Federación Deportiva.

La exposición de motivos de la Ley 5/1986 de Castilla y León, deja bien claro cuál es el alcance del reconocimiento del origen de ciudadano castellano y leonés residente en otras comunidades, que se concreta en el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León, creando los cauces jurídicos que hagan posible el ejercicio de este derecho, pero en modo alguno atribuye los derechos políticos que solamente corresponden a los ciudadanos castellanos y leoneses, en los términos que exige el Estatuto de Autonomía.

En el ámbito del derecho electoral y, particularmente, en el de sus garantías, todavía rige el viejo entendimiento del principio de igualdad, de modo que la única garantía de la competencia igual descansa en la escrupulosa observancia de la legalidad. Expresado en otros términos, en el estricto contexto del proceso electoral toda quiebra de la legalidad supone inevitablemente una vulneración de la igualdad. Y esto es precisamente lo que se acontece con la designación de D. XXX como Vicepresidente de la Federación, en clara y flagrante oposición con lo establecido en el art. 46 de la Ley 9/1990 de Educación Física y Deportes de Castilla y León.

Tercera.- Mención aparte merece la denuncia expresada en el número 5 de los antecedentes de la presente resolución, sobre la

elección de corredoras participantes en los campeonatos de España Absolutos.

En efecto, llama poderosamente nuestra atención que la corredora situada en primer lugar de la lista confeccionada y firmada por el Vicepresidente de la Federación (de la que consta a los denunciantes la amistad que le une a la hija del Vicepresidente), esté clasificada en el Ranking a 201 puntos por detrás, de la joven X.

Del mismo modo sorprende a esta Procuraduría que la corredora situada en el segundo lugar de la lista (hija del Vicepresidente de la Federación) esté situada, también, por detrás de X, a 170 puntos en el ranking oficial.

Dicha arbitrariedad suscita, cuando menos, una reflexión sobre los cauces jurisdiccionales que pudieran resarcir el perjuicio y el daño moral que se ha afligido a la esquiadora X.

Esta Procuraduría entiende que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar que la administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremo que justifica, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la institución del Procurador del Común

solicitando su protección y defensa ante las Administraciones Públicas.

Cuarta.- Procede entrar a examinar asimismo lo concerniente a las carencias advertidas en materia de disciplina deportiva.

La Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León, consagra todo un capítulo, el VIII, a regular la disciplina deportiva y régimen de sanciones. En su art. 76, no obstante, se establece que en lo no previsto en esta Ley o en las disposiciones que la desarrollen en materia de disciplina deportiva será aplicable la normativa del Estado.

La potestad disciplinaria atribuye a sus titulares legítimos la facultad de investigar y, en su caso, sancionar o corregir a las personas o entidades sometidas a la disciplina deportiva según sus respectivas competencias.

En lo que a esta cuestión se refiere, no podemos pasar por alto lo expresamente reconocido por esa administración regional, esto es, que la Federación no tiene constituido Régimen Disciplinario Deportivo, ni Comité de Disciplina, ni Comité de Apelación, como establecen los art. 71, 73 y 75 de los Estatutos federativos, siendo inexplicable, sobre todo, el que no disponga de órganos disciplinarios. Y lo que es más grave, que el propio Comité Disciplinario inadmita a trámite el escrito de denuncia presentado por la entidad Esquí Club objetando, en su decisión, que lo

denunciado no trata de cuestiones disciplinarias deportivas ni tampoco se plantea contra una resolución federativa.

Pero, ¿cuál puede ser esa pretendida resolución, si no existe órgano que tramite los innumerables escritos sucesivamente presentados por los hoy comparecientes ante la Federación, de los que, por cierto, no consta tan siquiera que hayan sido debidamente contestados?

Como se argumenta por la administración regional (en el tan citado informe de fecha 4 de junio de 2002) respecto del reglamento disciplinario resulta de aplicación el de la Federación Española de Deportes de Invierno, adaptado al RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina deportiva, y de aplicación supletoria en la Comunidad de Castilla y León, en aplicación de lo dispuesto en el art. 76 de la Ley de Educación física y Deportes, de 22 de junio de 1990 (Ley 9/1990).

En este ámbito conviene resaltar que la disciplina deportiva se extiende tanto a las infracciones de las reglas del juego o competición como a las normas generales deportivas tipificadas en la Ley del Deporte y en sus disposiciones de desarrollo, así como en las estatutarias o reglamentarias.

Así las cosas, ninguna objeción cabe realizar a la necesaria aplicación supletoria del Reglamento que, como sabe, desarrolla una Ley estatal de Deportes. Ahora bien, se echa en falta que, en

los tiempos en los que estamos -transcurridos 12 años desde la promulgación de la Ley autonómica de deportes-, el ejecutivo autonómico aún no haya abordado el desarrollo reglamentario de nuestra Ley 9/1990, que sin duda daría respuesta a determinadas lagunas que se producen con la aplicación del bloque normativo de ámbito estatal.

Singularmente cabría entender, y así se nos pone de manifiesto, que el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva entraría a conocer sobre el fondo de la problemática si fuera denunciado por la propia Dirección General de Deportes, en orden a depurar las responsabilidades de la Federación cuestionada respecto al presunto incumplimiento estatutario y legal de sus órganos de gobierno, a tenor de lo prevenido en los arts. 15 y 18 del RD 1591/1992, de 23 de diciembre sobre Disciplina Deportiva.

Pues bien, del expediente administrativo y en especial del contenido de los informes evacuados, siempre, por el Jefe del Servicio de Acción Deportiva (pese a nuestra insistencia de que fuese el propio Director General de Deportes el que suscribiera las comunicaciones administrativas remitidas a esta Procuraduría), se refleja, cuando menos, cierta ambigüedad.

De un lado, porque reconoce abiertamente la existencia de incumplimientos del Estatuto Federativo e incluso de la propia Ley de Educación Física y Deportes (informe de fecha 4 de junio de

2002, apartados 3º y c) y d)), y de otro porque en clara divergencia con lo anterior, en fecha 16 de julio de 2002 se produce un repentino cambio de criterio de quien informa, al concluir que con la documentación obrante en el expediente de dicha Federación no existen motivos para denunciar por presunto incumplimiento estatuario al Presidente de la Federación ante el Comité Castellano Leonés de Disciplina deportiva, añadiendo en su hilo discursivo que una vez que se constituyan los Comités de Disciplina y de Apelación en la Federación deberán los interesados denunciar ante los mismos lo que estimen de su interés, referido a los posibles incumplimientos estatuarios de las Actas de la Asamblea y del balance económico.

Es decir, por una parte se afirma que según los antecedentes obrantes en el servicio (ver antecedente nº 7) la Federación cuenta con órganos disciplinarios; sin embargo, unas líneas más adelante, se difiere para un posterior momento de constitución de dichos órganos disciplinarios la posibilidad de residenciar posibles incumplimientos.

Quinta.- A la vista de cuanto antecede, bien puede decirse que la ausencia de una voluntad decidida que active los mecanismos necesarios para poner fin a los incumplimientos y carencias denunciadas, se compadece mal con los fines de fomento y promoción del deporte en nuestra Comunidad Autónoma,

encomendados, sí, al conjunto de estructuras deportivas formalmente constituidas, pero cuyos aciertos o errores resultarán imputables, en última instancia, a esa administración regional.

Con ser grave el cúmulo de irregularidades advertidas en el ámbito federativo de los deportes de invierno en nuestra Comunidad Autónoma, así como la respuesta evasiva del Comité de Disciplina Deportiva, reviste aún mayor trascendencia la actitud mostrada por la Dirección General de Deportes de la Consejería, al incurrir en una dejación de funciones que ningún beneficio reporta al desarrollo de unas actividades cuyo interés general está fuera de toda duda.

Antes al contrario, cuando se trata de corregir vulneraciones a la legalidad deportiva como las aquí denunciadas -encuadradas, como se ha explicado, en el ámbito disciplinario-, resulta consustancial a este interés general el papel de primer orden que la administración pública debe desempeñar, actuando conforme a los principios de eficacia y jerarquía que por imperativo constitucional han de presidir la actividad de los órganos de esa Consejería de Educación y Cultura.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, formulo la presente Resolución formal, a fin de que previos los trámites pertinentes se proceda a revisar las actuaciones realizadas por la Dirección General de

Deportes, ordenando el inmediato cumplimiento de sus deberes de inspección y control sobre la Federación de Deportes de Invierno de Castilla y León, y Asociaciones Deportivas pertenecientes a la misma, a tenor del art. 12 del Decreto 212/1999, de 29 de julio, dando cuenta de todo ello a esta institución”.

A la citada Resolución, que fue preciso reiterar, la Consejería de Educación y Cultura nos manifestó la no aceptación de la misma, con base a los siguientes razonamientos:

“Como cuestión previa y a título informativo debemos decir que la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno regula su funcionamiento por los estatutos aprobados por la Asamblea General y ratificados por la Dirección General de Deportes, una vez adaptados a las disposiciones de la Ley 9/1990 de 22 de junio de Educación Física y Deportes, en fecha 12 de enero de 1.993. Desde ese Momento la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno no ha desarrollado, como la gran mayoría de las Federaciones deportivas de Castilla y León, los mismos mediante Reglamento de Régimen Interior, y por los interesados no se ha formulado queja alguna sobre un presunto incumplimiento de los estatutos federativos hasta esta fecha, que por cierto viene a coincidir con la finalización del mandato presidencial ya que el proceso electoral para la elección del Presidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno ha finalizado,

resultando elegido un nuevo Presidente con fecha 30 de noviembre de 2002.

En cuanto a lo denunciado por el Excmo. Sr. Procurador del Común de Castilla y León mantenemos lo dicho en los escritos remitidos por carta del Ilmo. Sr. Director General de Deportes en fechas de 4 de junio y 18 de julio de 2.002.

Manifiestar que las Federaciones Deportivas de Castilla y León están perfectamente definidas en el art. 33 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes como “entidades privadas, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar... y que colaboran con la administración autonómica y las administraciones locales en el ejercicio de sus competencias en materia deportiva”, definición lo suficientemente clara como para no necesitar interpretación alguna.

En cuanto a los incumplimientos del art. 46 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes, y arts. 24 y 47 de los estatutos federativos cabe decir que el nombramiento del Vicepresidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, además de lo informado en el escrito de 4 de junio de 2002, debemos de partir del hecho que dicho cargo es de designación directa, como los demás de la Junta Directiva, por el Presidente de la Federación, según dispone en su art. 44 de los estatutos federativos, debiendo ser miembros de la Asamblea al

menos el 50% en clara sintonía con el art. 44.1 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes.

Añadir además que, en cuanto a la exigencia de ser ciudadano castellano y leones según dispone el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 6º, se ha considerado por este órgano que esa es una condición política, haciéndose una interpretación extensiva del tenor de dicho precepto, pues, dicho Vicepresidente es leones de origen, nacido en Villablino y que su cargo es nombrado y revocado libremente por el Presidente, y que si hubiera tenido otro ánimo bien podría haberle nombrado asesor técnico o cargo similar.

Sobre la inexistencia de Reglamento Disciplinario y de Comité de Disciplina se debe manifestar, tal y como se informó en el escrito del día 4 de junio de 2002 que al no disponer de Reglamento Disciplinario la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, en virtud de lo prevenido en el art. 76 de la Ley 9/1990 de 22 de junio de Educación Física y Deportes, el RD 1595/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, así como el propio Reglamento disciplinario de la Federación Española de Deportes de Invierno.

Respecto del Comité de Disciplina Deportiva se remitió por parte de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno, y a instancia del Servicio de Acción Deportiva, escrito de fecha 2 de

julio de 2002, composición de los Comités de Disciplina y de Apelación, conforme establecen los arts. 72 y 76 de los estatutos federativos, con la salvedad de ratificación por la Asamblea General, art. 73 de referidos estatutos la información se envió en el escrito de fecha 16 de julio de 2002.

En cuanto al régimen documental y económico destacar que obviamente la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno debe disponer del correspondiente régimen documental y económico. Obviamente no constan los mismos en la Dirección General de Deportes, debiendo existir en la propia Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno. Sobre el Libro de Actas y el estado de cuentas correspondiente al año 2001 se informó cumplidamente por el presidente de la Federación Castellano Leonesa de Deportes de Invierno por escrito de 17 de abril de 2002.

De los acuerdos de la Asamblea General de fecha 10 de noviembre de 2001 se informó debidamente en el escrito de fecha 16 de julio de 2002, punto f) de la lectura de dicha acta no se observa que se hayan contravenido ninguno de los acuerdos tomados y a los que se hace referencia en el escrito del Excmo. Sr. Procurador del Común de 14 de noviembre de 2002. La normativa de régimen interno en orden a la selección de corredoras no es competencia de la Dirección General de Deportes.

Finalmente reseñar que el Sr. XXX, viene a recurrir la Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Deportes a la que se ha hecho referencia, y sobre los mismos presuntos incumplimientos que el Excmo. Sr. Procurador del Común, reiterándonos en lo anteriormente expuesto, así como en la contestación dada en fecha 30 de mayo de 2002”.

De diferente contenido resultó ser el expediente tramitado bajo el número **Q/1683/02**. En esta ocasión, se denunciaba el precio abusivo (5,76 € hora) que la Instalación Deportiva Campo de la Juventud, de Palencia, cobraba por el alquiler de las pistas para la práctica de dicho deporte.

Abusivo, decían, si se comparaba con el precio que en otras provincias de la Comunidad se cobraba; y, sobre todo si se compara con el precio proporcional que debían pagar cada usuario, individualmente, respecto de las demás instalaciones deportivas dependientes de la Junta de Castilla y León.

Así, se enfatizaba en la idea de que deportes colectivos como el fútbol se pagaba 3,70€ /hora, que dividido entre un mínimo de diez usuarios salía a pagar 0,37€ a cada jugador. O deportes semejantes al squash, como el frontenis, en el que participando cuatro jugadores, se pagaba un alquiler de 7,21€hora (1,8025€por jugador).

En definitiva, se cuestionaba el agravio comparativo que sufrían con la tarifa en vigor. Discriminación, de un lado, porque a diferencia de otras secciones donde se ofrecían facilidades económicas (a saber:

diferentes precios de alquiler con o sin luz artificial, existencia de bonos y desproporción entre el número de usuarios simultáneos y precios de las distintas canchas...) en ésta no se contemplaba ninguna exención ni bonificación; y en segundo lugar, porque en el listado oficial de precios de todas las instalaciones dependientes de la Junta, el único servicio que aparecía especificado como ½ hora era el squash y todos los demás como 1 hora o precio/entrada. La práctica de dicho deporte demostraba que media hora casi se pierde en calentamiento y que el tiempo mínimo que, por norma, se alquila una instalación era de una hora.

Admitida la queja a trámite se solicitó un informe a la Dirección General de Deportes de la Consejería de Educación y Cultura, en el que, entre otros extremos a valorar, sugeríamos el establecimiento de un sistema de bonos para el uso de las pistas de squash que abaratasen su uso. Al respecto se nos manifestó:

“En relación con la queja presentada ante esa institución referida a los precios fijados para el alquiler de pista para la práctica de dicha modalidad deportiva en las instalaciones deportiva del Campo de la Juventud de Palencia, se considera oportuno realizar las siguientes precisiones:

1.- En la citada localidad no existen instalaciones de titularidad pública aparte de la instalación citada, por lo que no resulta posible realizar la comparación con instalaciones de titularidad municipal o de la Diputación Provincia.

2.- No obstante se tiene conocimiento de que en la misma ciudad, el alquiler de una pista de squash tiene un precio superior al estipulado en las instalaciones deportivas de la Comunidad Autónoma 8.50€ por 5.76€ por una hora.

3.- En el momento de realizar la correspondiente comparativa con los precios fijados por otras Administraciones Públicas para el mismo objeto, tenemos por ejemplo, que el Ayuntamiento de Burgos establece una tarifa de 6,70€, y el Ayuntamiento de Valladolid fija un precio de 7,70€, por lo que debemos concluir que el precio de la instalación deportiva del Campo de la Juventud en ningún momento podrá considerarse abusivo.

4.- Respecto de la comparación que se realiza con otras modalidades deportivas consideradas semejantes, como el frontenis, resulta interesado por parte del reclamante establecer que para esta modalidad deportiva se establezca una participación de cuatro jugadores, cuando perfectamente podrán participar únicamente dos personas, lo que resultaría más gravoso que el alquiler de una pista de squash.

5.- Tampoco se ha querido contemplar en la reclamación de referencia la comparación con otras modalidades deportivas, como el tenis, que de alguna forma también se asemeja, por lo menos en cuanto a número de participantes (2 ó 4 personas) con la práctica

del squash. A título de ejemplo, el Ayuntamiento de Valladolid ha fijado un precio de 6,30€ para el alquiler de una pista de tenis.

6.- Por lo tanto, parece conveniente manifestar que los ejemplos utilizados, así como su interpretación, pueden sostener opiniones encontradas, pero lo que sí puede mantenerse como lugar común es que el coste del alquiler de instalaciones para la práctica de los deportes individuales (tenis, natación, paddle, bádminton, squash...) siempre es muy superior al que supone para cada participante en la práctica de un deporte colectivo.

7.- Este mayor esfuerzo económico ocurre en razón de la existencia de una serie de gastos comunes (personal, agua, calefacción, iluminación...) indistintamente de que se trate de deportes individuales o colectivos, con la circunstancia a favor de estos últimos de que los usuarios a repartir la repercusión de estos costes son más numerosos.

8.- Si bien la Consejería de Educación y Cultura siempre ha sido sensible al fin social que la práctica deportiva tiene, debe tenerse en cuenta que la actual legislación de la Comunidad de Castilla y León en materia de tasas y precios públicos exige que los precios públicos sean fijados a nivel que como mínimo cubra los costes originados por la prestación de los servicios ofrecidos. Desde esta óptica, resulta imposible modificar a la baja los precios

establecidos, sino más bien al contrario, deberán conducir en el futuro al alza de los mismos.

9.- Respecto de la especificación en la tarifa de precios por el uso de instalaciones deportivas del coste del alquiler de ½ hora de la pista de squash, se contempla esta posibilidad porque al ser un deporte de muy alta intensidad, se pensó en aquellos usuarios que comienzan en este deporte, de baja condición física o de cierta edad y que podrán tener dificultades para realizar el esfuerzo físico requerido durante un periodo de tiempo mayor, lo que les supondría el pago de un servicio del que no podrían hacer uso en su totalidad.

10.- En lo referido a la inexistencia de exención para el alquiler de la pista de squash, cabe advertir que las exenciones que aparecen en la tarifa de precios por el uso de instalaciones deportivas actualmente en vigor no contempla este supuesto en ninguna otra modalidad deportiva, por lo que se entiende que el tratamiento para todos los deportes es equitativo. No obstante, esta Dirección General cree en justicia señalar que la Federación de Castilla y León de Squash viene siendo beneficiaria de exenciones del 100% del precio fijado en toda la actividad competitiva que realiza.

11.- Indicar igualmente que en la actualidad se está elaborando el estudio de costes necesario para elevar al acuerdo del gobierno de la Junta de Castilla y León la aprobación de una nueva tarifa de

precios (la que actualmente se encuentra en vigor data del año 1997), y que no se descarta la posibilidad de contemplar la existencia de algún tipo de bono, para favorecer a aquellos usuarios que utilizan repetidamente la instalación, siempre y cuando las exigencias de la legislación autonómica en vigor en materia de tasas y precios públicos lo permitan”.

Sobre la base de la argumentación anterior, esta institución no apreció irregularidad por lo que concluimos nuestra intervención en el presente expediente.

Finalmente resaltamos el expediente **Q/2314/01**. En esta ocasión el promovente de la queja denunciaba la insuficiente publicidad, dada por el Ayuntamiento de Segovia, de la convocatoria de plazas para el curso de natación a impartir en la piscina municipal climatizada “José Carlos Casado”, de dicha localidad.

En opinión de quien comparecía, la convocatoria no había sido suficientemente clara debido, fundamentalmente, a la confusión de fechas del plazo de inscripción. Así, aludía que mientras se le había informado telefónicamente, desde la propia piscina, que la selección de plazas para el segundo trimestre del 2001 se realizaría en el mes de diciembre, el plazo de inscripción había finalizado, realmente, el 25 de noviembre.

Siendo ello así, el reclamante solicitaba la mediación de esta institución a fin de lograr que, en próximas convocatorias, se diera mayor difusión a las mismas.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe del Ayuntamiento de Segovia, cuya respuesta no se hizo esperar. En su escrito de respuesta a nuestra petición de informe, con fecha 28 de junio de 2002, nos comunicó:

“En contestación a su escrito, por el que nos solicitan informe sobre la publicidad realizada en la convocatoria de solicitud de plazas para los cursos de natación del segundo trimestre de 2.001, impartidos en la piscina cubierta y climatizada municipal, tengo el gusto de comunicarle que:

.- El Ayuntamiento de Segovia tiene encomendadas sus competencias en materia deportiva, así como la gestión de las instalaciones al patronato deportivo municipal, el cual a su vez tiene adjudicada la gestión de la piscina cubierta y climatizada a través del correspondiente contrato administrativo de gestión, mediante concesión administrativa, a la empresa Serviocio, S.L.

.- Recibido su escrito en este ayuntamiento se procedió a dar traslado del mismo a la empresa Serviocio S.L., al ser ésta la encargada de convocar e impartir los cursos objeto de queja, en virtud de contrato señalado en el párrafo anterior, remitiéndonos con fecha 4 de junio escrito en el que la empresa transcribe literalmente la nota de prensa junto con las bases de la convocatoria, y a modo de ejemplo adjunta fotocopias de prensa local en la que se publica el anuncio de la convocatoria. Relación de medios de comunicación: Adelantado de Segovia, El País, el

ABC, El Mundo, el Norte de Castilla, Radio Segovia, Onda Cero, Radio Nacional de España, Televisión de Segovia y Canal 4 Castilla y León.

.- Asimismo, remito nuevos anuncios publicados con motivo de la convocatoria efectuada para los cursos de natación que se desarrollarán a lo largo del primer cuatrimestre del curso 2.002/2003, para los cuales se ha tenido en cuenta la reclamación formulada.

Por tanto, si bien se considera que la publicidad dada en la convocatoria objeto de la queja de referencia, es suficientemente clara y ha sido correctamente difundida, ya que las citadas campañas se vienen desarrollando desde 1.998, sin que se hayan presentado reclamaciones en tal sentido; en la actualidad se ha ampliado y mejorado la misma como se pone de manifiesto en el párrafo anterior, siendo la tendencia a incrementar sucesivamente dicha publicidad para los cursos de natación, así como para el resto de actividades deportivas que desde este ayuntamiento, a través de su patronato deportivo municipal, se desarrollan.”

A la vista de ello, y entendiendo que las medidas adoptadas redundarían, de cara al futuro, en un mejor servicio a los ciudadanos, procedimos a finalizar nuestra actuación, según lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León.

ÁREA E

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Expedientes Área.....	116
Expedientes remitidos a otros Defensores	1
Expedientes admitidos.....	83
Expedientes rechazados	30

Las cuestiones que han sido objeto de investigación durante el año 2002, se han referido principalmente a cuestiones relativas al servicio de suministro eléctrico, como cortes en el mismo, deficiencias en su prestación, contaminación visual por instalación de cableado eléctrico aéreo, o a conflictos derivados del traslado de ubicación de instalaciones eléctricas. A su vez, en lo que se refiere al servicio de suministro de gas, se han presentado reclamaciones denunciando la demora de las empresas suministradoras de gas natural en la prestación de dicho suministro a pesar de los compromisos contraídos, facturación irregular en la venta de bombonas de butano (GLP), o almacenamiento de las mismas en lugares prohibidos. En cuanto a Consumo, se han planteado cuestiones relativas a irregularidades en materia de edificación, ejercicio abusivo del denominado

derecho de admisión, paralización de expedientes por la Sección competente, facturaciones inadecuadas, etc.

Por otro lado, hemos de señalar que durante el año 2002 las reclamaciones que se presentaron en materia de Turismo, se referían a agencias de viajes cuyos domicilios sociales se encontraban ubicados fuera del ámbito territorial de Castilla y León. Por ello, la intervención del Procurador del Común, en estos casos, se limitó a dar traslado de las mismas a los Comisionados Parlamentarios competentes por razón del territorio. Salvo un expediente en el que se suscitaba el derecho a la devolución del importe de un viaje organizado por la Junta de Castilla y León “Club de los 60” el cual no llegó a realizarse por motivos de salud. Dicho importe fue devuelto por la agencia de viajes, y el afectado consideró resuelto el caso de manera satisfactoria.

Finalmente, ha sido notorio el incremento de las reclamaciones presentadas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios, siendo una vez más el principal motivo de las mismas, por no decir el único, el incumplimiento habitual del deber de las administraciones públicas de responder a sus escritos mediante los que se solicitaban, información sobre diversas materias (medio ambiente, urbanismo, actividades clasificadas, comercio, etc.), algún tipo de actuación administrativa, o interesando la incoación de expedientes sancionadores, entre otros.

1. INDUSTRIA

1.1. Energía eléctrica

No puede dudarse que la actividad eléctrica afecta fundamentalmente a un bien de primera necesidad como es el consumo de la electricidad en la vida actual. Por ello, el suministro de energía eléctrica es esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad; siendo actividades destinadas a este suministro las consistentes en su generación, transporte, distribución, etc.

De este modo, en la normativa vigente en la materia se exige a las empresas distribuidoras la adecuada prestación de dichas actividades y la continuidad del suministro, a lo que se destina, por ejemplo, la construcción de nuevas infraestructuras eléctricas.

Asimismo, dicha normativa, ha venido a cumplir una de las exigencias más importantes desde el punto de vista comunitario, la cual es la liberalización del sector eléctrico, como objetivo fundamental sobre el que debe asentarse la consecución de un mercado interior de la electricidad, lo que, a su vez, constituye un paso previo para la consecución de un mercado interior europeo que en España y, por ende, en nuestra Comunidad Autónoma, ha tenido lugar finalmente el 1 de enero de 2003.

A continuación se procederá a exponer algunos de los supuestos denunciados e investigados desde esta Procuraduría durante el año pasado.

- Traslado de instalación eléctrica

Las informaciones que fueron recopiladas a raíz de casos planteados ante esta Procuraduría sobre el problema del traslado de instalaciones eléctricas fueron de lo más variadas. Las empresas eléctricas implicadas señalaban que, o no tenían constancia de que se estuviesen llevando a cabo negociaciones con los ayuntamientos sobre el tema o que éstas no eran fructíferas, pero, en todo caso, manifestaban su predisposición para ello, siempre y cuando los ayuntamientos costeasen los gastos derivados del traslado o soterramiento de este tipo de instalaciones.

En el expediente **Q/1247/01** se abordó el tema del traslado de una torreta eléctrica ubicada en la localidad de Villanueva del Campo (Zamora), dada la alarma social que había creado en el vecindario en la medida en que podía resultar peligrosa por encontrarse en la mitad de la carretera que conducía hasta el cementerio de la localidad.

Así las cosas, esta institución se dirigió a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la cual nos comunicaba que la tipología del proyecto que se propone en el escrito del Procurador del Común no se contemplaba expresamente en los proyectos subvencionados que estaban ligados a las mejoras de la calidad del suministro de energía eléctrica en el ámbito rural. Pero que, no obstante, aunque la convocatoria de ayudas del año 2002 quedó cerrada el 31 de enero de 2001, según la Junta de Castilla y León, *“cabe la posibilidad de poder examinar la inclusión de este proyecto para el ejercicio 2003. Pero para ello sería necesario, previamente, de un*

Convenio de Cofinanciación de la obra, entre Ayuntamiento y la empresa eléctrica implicada”.

Siguiendo un análisis de los diferentes informes que se recibieron, se hacía necesario efectuar un pequeño inciso respecto al hecho de que la administración local consideraba que los gastos derivados de las obras de soterramiento y desvío de las líneas que cruzan núcleos urbanos debían ser por cuenta de la empresa titular de la instalación.

Respecto a esta cuestión, nuestro Tribunal Supremo se ha pronunciado en multitud de ocasiones, asentando una jurisprudencia pacífica al respecto.

Así, la STTS de 31 de diciembre de 1986 señala “...que la fórmula adoptada en esta materia ha sido la de preservar a los Municipios el ejercicio del *ius variandi*, en cuanto a las condiciones de las instalaciones efectuadas por las empresas eléctricas y su localización, mas ello con la contrapartida de que el coste de las obras necesarias para efectuar estos cambios corra a cargo de la corporación que tal cosa haya dispuesto, según viene ordenado en el art. 7.2 de la Ley 10/1966, de 18 de marzo, sobre expropiación forzosa y servidumbres de paso para instalaciones de energía eléctrica. El artículo dice que “la variación del tendido de una línea como consecuencia de proyectos o de planes aprobados por la administración en sus diversas esferas comportará el pago del coste de dicha variación y de los perjuicios ocasionados”.

Dado el tenor de este precepto, así como el del art. 29 del Reglamento sobre Expropiación Forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas de 20 de octubre de 1966, resulta claramente, que si bien la administración puede ordenar la variación del tendido de una línea, ello necesariamente lleva consigo que corran a su cargo los gastos de la variación.

La jurisprudencia, se ha pronunciado por una postura integradora de las diferentes normas, pues hay que sopesar que las compañías suministradoras ya pagaron el coste de las obras de cableado aéreo anteriormente y obtuvieron las autorizaciones correspondientes, declarando de esta manera que la legislación sectorial, que permite a las entidades locales establecer la colocación subterránea del cableado (cuando éste ya estaba colocado de forma aérea, como es el caso que nos ocupa) debe interpretarse de una forma sistemática con las Leyes que disponen que toda ablación del patrimonio de un particular debe conllevar la consiguiente indemnización, en este caso vía Ley de Expropiación Forzosa en materia de instalaciones eléctricas (para cableados eléctricos) de 1966, o bien vía Ley General de Expropiación forzosa de 1954, para otro tipo de cableados.

En términos análogos se pronuncian las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1990, 2 de marzo de 1990, 12 de febrero de 1998, entre otras.

En definitiva, podemos extraer como conclusión de lo expuesto, que bien es cierto que las corporaciones locales, en el ejercicio del *ius*

variandi del planeamiento urbanístico, pueden imponer a las compañías suministradoras la canalización subterránea del cableado de luz en suelo urbano, no es menos cierto que si dicho cableado existía previamente a esa imposición, debe procederse por la corporación a la expropiación del mismo pagando la indemnización correspondiente, lo cual esta institución es consciente que constituye una importante rémora para la efectividad de las políticas municipales en esta materia, habida cuenta de los escasos recursos económicos con que cuentan la mayoría de ellas.

Por todo ello se consideró oportuno remitir al Ayuntamiento la siguiente resolución.

“Que partiendo de las premisas de que es esa Administración la que debe absorber los gastos de las obras de soterramiento o desviación de la instalación en conflicto, de la falta de recursos económicos necesarios para ello y después de todas las diligencias practicadas desde esta Procuraduría, consideramos adecuado que esa Alcaldía se dirija tanto a la Diputación Provincial como a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo interesando nueva información sobre las posibles futuras líneas de ayudas que puedan preverse establecer al efecto y solicitarlas cuando ello proceda en las próximas anualidades; ello previa la firma de un Convenio de Cofinanciación de la obra entre ese Ayuntamiento y la Empresa Eléctrica titular del tendido objeto de debate”.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad y aceptación de la resolución.

- Instalación eléctrica sin autorización administrativa

El expediente de queja **Q/1437/02** versaba sobre el cambio de ubicación de un transformador y unas torres eléctricas de Alta Tensión, propiedad de la empresa eléctrica operadora en la zona, colocadas en un lateral de un parque infantil de la localidad de Santa Eufemia del Barco (Zamora).

Una vez concluidas las diligencias de investigación se constató, a raíz del informe elaborado por la Sección de Industria y Energía de la Delegación Territorial de Zamora, que carecían de autorización administrativa previa y que las obras correspondientes a la línea eléctrica y centro de transformación proyectados se encontraban ejecutadas y en funcionamiento.

Pues bien, con independencia de que la administración autonómica se encontraba a la espera de que el Ayuntamiento de Santa Eufemia remitiese la documentación adecuada, no pudimos pasar por alto el hecho de que dicha instalación se encontraba en servicio y sin autorización previa.

Como sabemos, la materia relacionada con la energía eléctrica (producción, transformación, transporte...), con independencia de la fuente a utilizar, entra dentro de la regulación contenida en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y, en concreto, del RD 1955/2000, de 1

de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas, y del RD 3275/82, de 12 de noviembre sobre las condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación.

Consideramos que la acreditación de la referida autorización administrativa previa, otorgada por la administración competente (Comunidad Autónoma), es requisito previo, ello con independencia de los permisos o licencias municipales, dado el carácter de servicio de interés general y esencial reservado a la competencia de dichas administraciones que tienen las actividades relacionadas con la producción, transporte, distribución y suministro de la electricidad.

Asimismo, constituye obligación de las empresas distribuidoras de energía eléctrica realizar sus actividades en la forma autorizada, constituyendo una infracción el desarrollo de dicha actividad sin las debidas autorizaciones (art.14 de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico).

En definitiva, resulta preceptiva y necesaria la intervención de los organismos autónomos competentes en la materia, para que los problemas que pudieran surgir en cuanto a distancias, instalación en suelo no urbanizable, medidas correctoras aplicables, etc... queden paliados por la citada intervención garantizadora de la bondad y corrección de las instalaciones. Trámites administrativos que han de interpretarse en función

de la exigible protección del interés ciudadano afectado por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos de la localidad de Santa Eufemia del Barco.

Intervención que, según resultaba de la documentación obrante en los archivos de esta institución, no tuvo lugar adecuadamente.

En este orden de cosas, hemos de añadir que el pleno sometimiento de la administración a las disposiciones contenidas en la normativa indicada, se desprende con carácter general de la propia Constitución Española: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales... con sometimiento pleno a la ley y derecho” (art. 103 de la CE) lo que obliga a la Administración a ajustar su proceder en esta materia a las normas citadas con carácter general.

Conviene recordar, siguiendo reiterada jurisprudencia, que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han venido proclamando constantemente el principio de interpretación conforme a la Constitución Española de todo el ordenamiento jurídico. Por ello, los principios rectores de la política social y económica han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En conclusión, habida cuenta que desde que se nos remitió la última información no constaba que se hubiera procedido a la incoación de expediente sancionador contra la empresa titular de la instalación objeto de debate, se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se valore la pertinencia de proceder a la incoación de expediente sancionador contra la empresa eléctrica responsable de conformidad con el Decreto 25 de agosto de 1994, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad y demás normativa reflejada en la presente resolución. Todo ello sin perjuicio de que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se adopten aquellas otras medidas de carácter preventivo que se estimen pertinentes”.

Resolución que fue aceptada por la Delegación Territorial de Zamora procediéndose a la incoación de expediente sancionador en los términos recomendados.

Asimismo, en el mismo expediente, después de dirigirnos al Ayuntamiento de Santa Eufemia del Barco, se constató que dicha instalación carecía también de licencia municipal.

Así lo expuesto, hemos de señalar que con independencia de las competencias que en materia eléctrica correspondan a la administración autonómica ello no limita ni afecta en modo alguno la competencia municipal en el control y defensa de la legalidad urbanística.

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 urbanísticas resultando, según

su informe, que la referida instalación eléctrica carece de licencia municipal, la cual, a pesar de ello, se encontraba en funcionamiento.

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 aquellos 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 art. 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 art. 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 establecido 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 institución, nos dirigimos a la Corporación Local en estos términos:

“Que por parte de ese Ayuntamiento y, con independencia de que la instalación se encuentra en proceso de legalización, se ejerzan las facultades sancionadoras, dentro de su ámbito competencial, contra la empresa eléctrica ISA, previa comprobación de la posible prescripción de la infracción urbanística conforme a los trámites legales oportunos.

Que en actuaciones sucesivas ese Ayuntamiento tenga la diligencia debida que exige la naturaleza de sus obligaciones y corresponda y actúe ajustándose a la legalidad vigente, de conformidad con los términos de esta resolución”.

En la actualidad nos encontramos a la espera de una respuesta por parte del Ayuntamiento de Santa Eufemia.

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1758/01** también se denunciaban presuntas irregularidades por parte del Ayuntamiento de Cantalejo (Segovia) en la concesión de la autorización de la instalación de un centro de transformación eléctrica de 250 KWA. de potencia y de una línea eléctrica de alta tensión trifásica subterránea, tensión 15.000, en la Plaza de Adoberas de dicha localidad por la empresa eléctrica titular de la línea. Y ello porque la misma se puso en funcionamiento sin contar previamente con los permisos oportunos, amén de incumplir (según el denunciante) las distancias de seguridad mínimas establecidas para este tipo de instalaciones en la normativa aplicable al efecto, dado que el centro de transformación se encontraba en las inmediaciones del colegio público de Cantalejo y la línea subterránea, en algunos puntos, se encontraba a 5 cm. de distancia de la red de conducción de agua.

Pues bien, es cierto que, según los informes recibidos desde el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia se trataba de una actividad incluida en el punto m) del Anexo al Decreto 159/1994 de 14 de julio, por lo que según el art. 5 del mismo Decreto la misma está exenta de calificación e informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, ello sin perjuicio de la aplicación del resto del articulado de la

Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, así como de la normativa sectorial de ruidos y vibraciones.

Asimismo, dicha instalación, según los técnicos de dicho Servicio Territorial, se ajustaba a lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación aprobado por el RD 3275/1982, de 12 de noviembre, así como en las Instrucciones Técnicas complementarias aprobadas por Orden de 18 de octubre de 1984 y demás normativa de aplicación.

No obstante, la Junta de Castilla y León procedió a la incoación de expediente sancionador contra dicha empresa por una presunta infracción administrativa de las previstas en el art. 40 en relación con el art. 62 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, al haberse ejecutado las obras y puesto en funcionamiento la instalación sin haber obtenido la autorización previa necesaria para ello, con la imposición de una multa de 100.000 pts. Que abonó en su día la empresa infractora.

Por otro lado, el Ayuntamiento, en sus últimos informes justificaba el hecho de que la obra se autorizó con posterioridad porque se estaba esperando la respuesta de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, no resultando necesario en este caso el informe de la misma en base a lo expuesto anteriormente.

Lo cierto es que el hecho de que no fuera preceptivo el informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, y de que dicha instalación se encontrase exenta de tramitación a los efectos de lo dispuesto en el Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas (anexo m), no limita ni afecta en modo alguno la competencia municipal en el control y defensa de la legalidad urbanística.

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 de otorgamiento de la licencia de obras, de la que carecía la referida instalación eléctrica.

En consecuencia, a tenor de la información y documentación obrante en esta institución, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento y, con independencia de que la instalación haya sido legalizada, se proceda a ejercer las facultades sancionadoras, dentro de su ámbito competencial, contra la empresa eléctrica responsable, previa comprobación de la posible prescripción de la infracción urbanística conforme a los trámites legales oportunos.

Que en actuaciones sucesivas ese Ayuntamiento tenga la diligencia debida que exige la naturaleza de sus obligaciones y corresponda y

actúe ajustándose a la legalidad vigente, de conformidad con los términos de esta resolución”

El Ayuntamiento, a pesar de reconocer los hechos expuestos, consideró que ya no era oportuno incoar expediente sancionador.

-Corte de suministro-paralización de expediente

En el expediente **Q/2098/01**, se denunciaba el “corte improcedente” de suministro eléctrico por parte de la empresa eléctrica operadora en León el pasado día 18 de julio de 2001, en el inmueble del afectado, sito en la localidad de Fuentes de Carvajal (León). Extremo éste que fue puesto en conocimiento del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de León el día 20 de julio de 2001.

Iniciados los trámites de investigación oportunos desde esta Procuraduría, la Administración Autonómica, en su último informe, nos comunicaba las actuaciones que fueron efectuadas con posterioridad a la recepción de la reclamación, aduciendo que el expediente aún estaba pendiente de resolución, así como las dificultades que existían para demostrar la existencia o no de la derivación del inmueble, que reiteradamente una parte negaba y otra afirmaba.

Pues bien, transcurrido un año desde que se inició el expediente administrativo, no constaba a esta institución que desde septiembre de 2001, el Servicio Territorial hubiese realizado algún tipo de diligencia para resolver la reclamación, o por lo menos no constaba en nuestros archivos, a

pesar de haber sido requerido y reiterado en varias ocasiones, de lo que se infería que dicho expediente se encontraba paralizado.

Por ello, se efectuaron una serie de consideraciones respecto a la inactividad de dicho Servicio Territorial y la falta de resolución del expediente.

Como sabemos 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 de la 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 de la CE), de modo que, recuerda el art. 3.2 de la LRJAP-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 y a 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 LRJAP-PAC) y ésta, además de ser irrenunciable (art. 12.1 LRJAP-PAC), se constituye sobre la confluencia de poderes-deberes de carácter funcional.

Deber de resolver que queda plasmado en el art. 42 del mismo texto legal, precepto que aparece titulado como “obligación de resolver”. Se dice que la administración está obligada y se señalan algunos supuestos en que queda exceptuada dicha “obligación”, concepto de connotaciones individualistas que resulta menos apropiado que el de deber, que se corresponde mejor con la idea de una competencia administrativa desvinculada de concretas situaciones jurídicas. Así cabe citar la St. del TS de fecha 22 de septiembre de 1987, según la cual, “el deber de resolver-deber es y no obligación, puesto que nace directamente de la Ley...” El deber de resolver queda de este modo alineado, como la nueva formulación del concepto de interesado hoy abierto a intereses distintos de los de carácter personal y directo, en la dirección de progresiva objetivación del control de legalidad de la actividad administrativa, proceso iniciado por la jurisprudencia y reforzado por la Constitución.

Entendemos que, por ello, la administración, o mejor dicho, el órgano llamado a resolver, no puede escudar su inactividad o falta de resolución en la dificultad u oscuridad para encontrar respuesta jurídica a la solicitud o situación planteada en el expediente administrativo. Por eso, “en ningún caso podrá la Administración- art.89.4 LRJAP-PAC- abstenerse de

resolver su pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso...”.

Sin embargo, en la práctica administrativa es algo habitual que, ante dificultades de orden político, técnico, presupuestario o jurídico o incluso, por desidia o negligencia de los titulares del órgano llamado a resolver, la administración opte por no contestar y decida mantenerse silente. Recordar que la reducción de este silencio administrativo constituye uno de los objetivos expresamente acordados por el legislador de 1992 y 1999.

Resulta de interés citar en este punto a la St. del TS de 31 de diciembre de 1974, en la se declaraba que las solicitudes deducidas ante una autoridad administrativa, cualquiera que fuera el objeto al que se hallasen dirigidas, deberían resolverse de un modo concreto, expreso y terminante, así como notificarse a los interesados, puesto que de no ser así no podían éstos, cuando se creyesen agraviados por tales resoluciones, utilizar contra las mismas los recursos contemplados en las leyes.

Pero además de estar obligada a resolver el procedimiento, pesa sobre la administración el deber de impulsarlo en todos sus trámites (art. 74.1 LRJAP-PAC), impulso que por regla general no exige acto administrativo alguno, sino una mera actuación material.

Así, para resaltar la gravedad de la inactividad y compensar dicho vacío reaccional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no sólo insiste en la necesidad de que la ordenación se rija por criterio de celeridad (lo que además constituye una exigencia ineludible del principio constitucional de

eficacia de la actividad administrativa, art. 103 CE), sino también, para evitar discriminaciones o arbitrariedades, por orden riguroso de incoación. Este deber se sanciona, como en general la infracción de plazos de resolución, con la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor. A dicha responsabilidad se le suma, lógicamente, la patrimonial de la Administración por el funcionamiento anormal de los servicios públicos (art. 106.2 CE) con la que puede hacerse frente a los daños provocados por la inactividad o tardanza.

Somos conscientes de que toda instrucción de un expediente requiere de un determinado volumen de actividad material o técnica de los órganos administrativos y de que en el concepto de inactividad de la administración no puede incluirse cualquier omisión de actividad. Por ello, de toda la actividad material y técnica que llevan a cabo los órganos administrativos y sus agentes en la tramitación e instrucción de un procedimiento, sólo constituye inactividad la omisión de aquellas actuaciones técnicas que constituyen elementos necesarios de juicio sin los cuales no puede alcanzarse válidamente una resolución. Por ejemplo, hay inactividad material si, se dejasen de practicar pruebas determinantes del sentido de la resolución.

En el caso que nos ocupa, por el tiempo transcurrido y ante la falta de noticias sobre el curso de la tramitación del expediente podemos afirmar, a juicio de esta institución, que existió inactividad por parte de la Delegación Territorial de León, dado que quedó paralizado el expediente

escudándose el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en la dificultad de acreditar una u otra versión.

En este sentido nuestro Tribunal Supremo en sentencia de 22 de septiembre de 1987, señala que “Es absolutamente reprobable que se empleen tres años en resolver una petición como la que ha dado origen a este pleito. El deber de resolver-deber es y no obligación, puesto que nace directamente de la Ley...-...ha quedado incumplido en la misma medida en que lo ha sido el derecho del particular a obtener una resolución en un plazo razonable. Y esto es de todo punto inaceptable en un Estado de Derecho como es el nuestro, donde la administración ha de procurar con su actuación ganarse el respeto y la confianza del ciudadano...”.

Finalmente, y al margen del hecho del corte del suministro eléctrico, la circunstancia de que el representante de la empresa eléctrica fuese absuelto penalmente en un juicio de faltas por insultos y amenazas por el Juzgado de Instrucción nº 9 de León no significaba que éste no hubiese podido incurrir en una vulneración del art. 103 2.d) del RD 1995/200, ya que, al concluir la vía judicial con absolución, queda abierta la vía administrativa para la investigación y constatación de los hechos, dado que una conducta puede no ser sancionable penalmente pero sí administrativamente, previa la instrucción del expediente correspondiente.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se proceda a impulsar el expediente y se practiquen

aquellas diligencias que resulten necesarias para adoptar una decisión respecto al corte de suministro eléctrico objeto de la presente denuncia y que se valore el hecho de que la empresa eléctrica denunciada haya podido incurrir en una vulneración del art. 103 del RD 1955/200, máxime teniendo en cuenta el número de reclamaciones recibidas ante el Procurador del Común denunciando una falta de atención adecuada al consumidor por parte de la misma.

Que en el caso de que considere o no pertinente la incoación de expediente sancionador contra dicha empresa, sea notificada la resolución motivada al afectado y a esta institución”.

Dicha resolución no fue contestada por la Delegación Territorial de León.

- Deficiencias en el suministro eléctrico

Como ya se ha señalado anteriormente, uno de los fines básicos de la normativa eléctrica es garantizar el suministro eléctrico así como la calidad del mismo. Correspondiendo a la Administración Pública la potestad de intervención en la actividad de las empresas suministradoras.

En el expediente de queja registrado en nuestros archivos con el número de referencia **Q/310/02**, se denunciaban los daños ocasionados como consecuencia de los cortes de suministro eléctrico acaecidos en la

tarde del viernes día 14/12/01 en el domicilio del afectado, sito en la localidad de Laguna de Duero (Valladolid).

Después de dirigirnos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, ésta en su informe nos daba traslado de las actuaciones efectuadas por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, añadiendo que el expediente abierto en esa Delegación se encontraba pendiente de resolución, pero que dicha resolución estaba condicionada por la Orden ECO/797/2002 de 22 de marzo, en la que se establece un plazo de un año para la implantación de un procedimiento de registro y control de la continuidad de suministro eléctrico que permita determinar la afectación de las incidencias de continuidad.

Pues bien, una vez analizada la documentación remitida y normativa aplicable, se consideró pertinente efectuar una serie de consideraciones al respecto.

En primer lugar, debe indicarse que el contrato de suministro de energía eléctrica que formaliza la empresa con el usuario es de naturaleza mixta. Algunas de sus cláusulas están gobernadas por el principio de la autonomía de la voluntad, tienen carácter estrictamente privado pero otra parte de su contenido tiene una predominada dimensión administrativa por estar predeterminada por normas de derecho administrativo que se imponen con carácter necesario a las dos partes del contrato. Criterio mantenido jurisprudencialmente por nuestro Tribunal Supremo.

En este sentido, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico desarrollada por el RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de las instalaciones de energía eléctrica, atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia eléctrica, tales como: regular el régimen de los derechos de acometida, autorizar las instalaciones eléctricas, ejercer las facultades de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones eléctricas, impartir instrucción relativa a la ampliación, mejora y adaptación de las redes de transporte y distribución, inspeccionar las condiciones técnicas de las empresas titulares de las instalaciones y sancionar la comisión de las infracciones en el ámbito de sus competencias.

Normativa que supone el abandono del modelo de explotación unificada y el establecimiento de los principios de objetividad, transparencia y libre competencia, en aras a garantizar la calidad del suministro.

Así, la Sentencia de 4 de febrero de 1989, señala que: “...toda actuación administrativa se halla encaminada a conseguir las debidas condiciones de seguridad de los usuarios y de terceros y la regularidad del suministro...”.

En el caso que nos ocupa, se constató que una vez recibida la reclamación, tan solo se requirieron informes y documentación (registro de incidencias del relé que originó los cortes) a la empresa denunciada, pero

no se practicaron las comprobaciones oportunas para verificar los hechos denunciados, condicionando finalmente la resolución a la Orden ECO/797/2002.

Sin embargo, esta institución no alcanzaba a comprender y tampoco compartía tal criterio ya que, entendemos que el hecho de que en la referida Orden se establezca un plazo de un año para que las empresas distribuidoras dispongan de un sistema de registro de incidencias ajustándose a la nueva normativa, nada tiene que ver con el deber de la administración de velar por la calidad del suministro y acordar de oficio o a instancia de parte la apertura de expedientes informativos y/o sancionadores por falta de calidad en el suministro eléctrico.

Queremos decir con ello que considerábamos (y consideramos) de aplicación lo establecido en el art. 105.9 del Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. Todo ello sin perjuicio del plazo concedido para que los distribuidores dispongan de sistemas de registro de incidencias ajustándose al procedimiento establecido en la Orden ECO/797/2002.

Llegado a este punto cabría preguntarse qué ocurriría con la totalidad de los expedientes abiertos por circunstancias similares en nuestra Comunidad, ¿Quedarían paralizados durante un año al amparo de dicha Orden?, ¿Cuál era el criterio seguido por la Delegación de Valladolid con la entrada en vigor del RD 1955/2000, en tanto en cuanto no se aprobó y resultó de aplicación la tantas veces citadas Orden ECO, ¿Se resolvían o no se resolvían las reclamaciones por estos asuntos?

Por todo ello, se efectuó la presente resolución:

“Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo y con independencia de que la vía adecuada para lograr una indemnización por los daños y perjuicios causados a XXX por los cortes de suministro eléctrico sean nuestros Tribunales de Justicia (Jurisdicción Ordinaria), se ejerzan las facultades de inspección en aras a comprobar la veracidad de los hechos denunciados resolviendo el expediente Todo ello de conformidad con lo establecido en la Ley del Sector Eléctrico y RD 1995/2000 en conexión con el Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador de Castilla y León (Decreto 289/1994 de 25 de agosto) y demás fundamentación expuesta en la presente resolución.

Que la Resolución que sea adoptada sea notificada en forma (Ley 30/1992) al denunciante”.

Sin embargo, la presente resolución no fue aceptada.

- Contaminación visual por cableado eléctrico

En el expediente de queja **Q/936/01**, se hacía alusión a la existencia de cableado eléctrico, propiedad de la empresa eléctrica operadora en la zona, en una calle de la localidad de Bonilla de la Sierra (Ávila), la cual, según la Delegación Territorial de Ávila se encuentra enclavada dentro de

la delimitación del Conjunto Histórico-Artístico, declarado mediante el RD 1646/1983, de 4 de mayo.

Pues bien, habida cuenta de las características y calificación de la zona donde se encontraba enclavado el inmueble, con independencia de que la instalación cumplía con lo establecido en la legislación eléctrica, se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones sobre el tema de fondo.

Existe un inequívoco marco constitucional y normativa autonómica al respecto. Marco que viene establecido, fundamentalmente, por la Constitución Española la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. En efecto, la LPHE en su art. 19.3 dispone que “queda prohibida la publicidad comercial y cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural”, no pudiéndose olvidar además que, de acuerdo con el art. 18 de este Texto Legal “un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno”.

Asimismo, el art.41 de la Ley 12/2002 de 11 de julio, también prohíbe la colocación de cualquier clase de cables en sitios históricos y establece que solo en el caso en que se sitúen sobre suelo urbano se podrán autorizar dichas instalaciones, siempre que guarden armonía con el ambiente en que se encuentren.

Por otro lado, y sobre todo, hemos de tener presente la Disposición Transitoria Séptima de la LPHE en la cual se señala que “En el plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, los responsables de la instalación deberán retirar la publicidad comercial, así como los cables y conducciones a que se refiere el art. 19.3”, plazo de cinco años que concluyó en 1990.

La permanencia de este tipo de instalaciones es un problema principalmente de carácter estético (siempre que cumplan con las medidas de seguridad que la legislación eléctrica establezca) y supone una vulneración de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto que en nuestro texto Constitucional en su art. 46 se proclama que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Por las razones expuestas entendimos que la Delegación Territorial de Ávila debería ser más rigurosa en esta materia, dentro del ámbito competencial establecido en Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, regulador de las competencias y procedimiento en materia de Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León y ejercer en este caso un mayor control sobre las actuaciones que en Bonilla de la Sierra comportan contaminación visual, tanto si cuentan con licencia, como si carecen de ella.

Finalmente, debemos añadir que en cuestiones de esta índole interviene también la Administración local y la necesidad de coordinación entre esta y la administración autonómica, como así resulta del art. 7 de la LPHE.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución a la Consejería de Educación y Cultura.

“Que por parte de esa Consejería de Educación y Cultura se requiera al Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de Ávila para que dentro de las competencias que le han sido reconocidas en el Decreto 273/1994 de 1 de diciembre, valoren la oportunidad incoar expediente sancionador a la empresa eléctrica titular de la instalación, en el caso de que el desvío del cableado efectuado y reconocido por la misma requiriese la pertinente autorización.

Que se articulen los mecanismos que se consideren pertinentes desde esa Consejería para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria séptima de la LPHE ya citada.

Que se valore la pertinencia de elaborar un convenio de colaboración con las administraciones locales y empresas titulares de este tipo de instalaciones con el fin de facilitar la retirada de tendidos y conducciones en zonas declaradas como Bienes de Interés Cultural y evitar con ello la contaminación visual en la medida de lo posible”.

Resolución que fue aceptada parcialmente ya que no se estimó pertinente incoar expediente sancionador contra la empresa eléctrica titular del tendido por entender que era una instalación antigua, pero se asumió en el resto de los extremos expuestos.

Mientras que en la resolución final formulada al Ayuntamiento de Bonilla de la Sierra, que fue aceptada en su totalidad, se indicaba lo siguiente:

“Que por parte de esa Administración Local, en el supuesto de que, tras efectuar las comprobaciones oportunas, se determine que las obras de desvío del cableado eléctrico efectuadas, “en su día”, carecían de licencia de obras según requiere el art. 97.1.d) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León se articulen las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística así como, en su caso, las sancionadoras, siempre que la infracción cometida por la empresa eléctrica no haya prescrito.

Que, en coordinación con la Administración Autonómica, se articulen las medidas pertinentes para dar cumplimiento a la LPHE y a la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León en aras a evitar la contaminación visual en esa localidad”.

- Extravío de contador eléctrico depositado para verificar en la administración autonómica

En el expediente **Q/436/02** se denunciaba la falta de devolución de un contador eléctrico propiedad del reclamante que entregó al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de León para su verificación, así como el importe entregado para ello y sus intereses legales.

Tras dirigirnos a dicha Delegación, ésta en su informe, nos comunicaba que se había solicitado al Servicio Territorial de Economía y Hacienda la devolución de la tasa ingresada con el número de liquidación 01149/2001, en concepto de verificación de contador habida cuenta que tal verificación no se realizó por no ser necesario su control metrológico al quedar derogado el Reglamento de Verificaciones Eléctricas, añadiendo que el contador objeto de reclamación no se encontraba en el Servicio Territorial, si bien constaba que fue entregado al Servicio el 14 de febrero de 2001, pero no su retirada, presumiendo por ello que *“el contador debió retirarse”*.

Pues bien, puestos nuevamente en contacto con el denunciante, éste, seguía sosteniendo que dicho contador no se encontraba en su poder.

Habida cuenta que se procedió a la devolución de la tasa indebidamente cobrada con sus correspondientes intereses legales, la cuestión a dirimir era la de la restitución del contador propiedad del reclamante.

Como sabemos, el contrato de depósito se perfecciona con la entrega de una cosa, entre dos partes, en este caso entre el demandante y la

administración autonómica, con consentimiento de ambos, sobre el contador, que constituye el objeto, y sobre la causa consistente en su entrega para su verificación (que finalmente no era necesario) periodo durante el cual surge una obligación de guarda y custodia.

Lo anterior lleva implícita una relación obligacional entre las partes implicadas, siendo esencial en el depositario la obligación de restitución de la cosa (art. 1766 del Código Civil). Por tanto, la obligación de restitución es indiscutible, de las mismas cosas depositadas o, si se han destruido o perdido, o entregados a otra persona por equivocación, como ha podido ocurrir, se deberá acudir al cumplimiento por equivalencia, indemnización por daños y perjuicios.

Ahora bien, hemos de tener presente que si bien las normas del CC, son las únicas aplicables en las relaciones entre propietario depositario y, en su caso, el depositante cuando éste es otro particular, no son las únicas a tener en cuenta cuando la relación surge entre el titular del bien depositado y un órgano administrativo, pues ésta es una relación de derecho público en la que también han de tomarse en consideración los preceptos que regulan la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración Pública.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Delegación Territorial, previas las comprobaciones oportunas, en el supuesto de que no resulte

factible una restitución in natura del contador, se tramite el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo establecido en el Reglamento aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo, salvo que se llegue a un acuerdo convencional indemnizatorio con el interesado”.

Transcurridos más de cuatro meses desde que se procedió a la formulación de la presente resolución se procedió al archivo del expediente sin haber recibido respuesta de la Delegación Territorial de León.

1.2. Gas

Como sabemos, el gas es uno de los servicios esenciales que mayor importancia tiene hoy en día, tanto desde la perspectiva de las empresas como desde la de los consumidores. Por su propia condición de sector estratégico de la economía, están sometidas a regulación normativa todas las facetas del mismo, desde la generación hasta la comercialización, pasando por los precios, calidad del servicio, etc.

- Suministro de gas natural

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/842/02**, se denunciaba la negativa de la empresa distribuidora del gas operadora en Ávila a proporcionar suministro de gas a un vecino de Ávila, desde 1998, año en el que el afectado procedió al abono del importe interesado por la referida empresa; es decir, habían transcurrido cuatro años desde la suscripción del contrato.

Por otro lado, el afectado interpuso reclamación ante la Delegación Territorial de Ávila que dio lugar al correspondiente expediente administrativo, el cual se encontraba pendiente de resolución por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo desde el 24 de enero de 2002, fecha en que se interpuso recurso de alzada.

Si bien esta institución es consciente de que si en un plazo de tres meses no ha recaído resolución, se podrá entender desestimado el recurso (art.115. 2 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre), no debemos olvidar que existe un deber de resolver que queda plasmado en el art. 42 del mismo texto legal, precepto que aparece titulado como “obligación de resolver”.

Por otro lado, y en lo relativo a la negativa o, demora, de la empresa distribuidora del gas a proporcionar suministro de dicho combustible a pesar de haberse abonado el importe interesado para ello en el año 1998, se efectuaron desde esta institución una serie de consideraciones al respecto.

Así las cosas y circunscribiéndonos al fondo del asunto hemos de partir de la premisa de que en 1998, se abona a la empresa gasista la cantidad requerida al objeto de obtener suministro de gas en el inmueble. Suministro que aún no se había prestado transcurridos 4 años desde su solicitud y pago.

Según lo establecido en la Orden de 17 de septiembre de 1996, mediante la cual la Consejería de Industria, Comercio y Turismo otorgaba a

la referida empresa la concesión administrativa para el servicio público de suministro de gas natural por canalización para uso doméstico, industrial y comercial en Ávila, el concesionario deberá iniciar el suministro de gas en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que se formalice el acta de puesta en marcha de las instalaciones. Plazo que no podrá superar en ningún caso, los doce meses desde que fue otorgada la autorización administrativa pertinente.

Asimismo, según dicha Orden en conexión con el Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles (Decreto 2913/1973, de 26 de octubre) la empresa objeto de debate vendrá obligada a efectuar el suministro y a realizar las ampliaciones necesarias para atender a cualquier peticionario que solicite el servicio, en el ámbito de la presente concesión. En caso de que el concesionario se negase a prestar el suministro solicitado, alegando insuficiencia de medios técnicos, el Órgano Territorial competente en la materia comprobará si tiene fundamento técnico esta negativa; en caso contrario, hará obligatorio el suministro y, si procede, podrá imponer la correspondiente sanción.

Además constituye una obligación de las empresas distribuidoras de gas natural, según la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos, proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución, en el ámbito geográfico de su autorización, cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro de gas, sin perjuicio

de lo que resulte de la aplicación del régimen que reglamentariamente se establezca para las acometidas.

En el caso presente, de la documentación obrante en el presente expediente, resultaba que dicha empresa se escudaba en una cláusula incorporada en la póliza de abono según la cual “La empresa instaladora no será responsable de los posibles retrasos en la conexión de gas, estando subordinada a las disponibilidades de la red general”. Cláusula que no solo contravenía los términos de la Orden de 17 de diciembre de 1996 y de la Ley 34/1998, sino que lesionaba de manera directa los derechos que tienen reconocidos los consumidores de este servicio, ya que al amparo de dicha cláusula el cumplimiento de este tipo de contratos puede quedar demorado indefinidamente hasta que a la empresa le resulte beneficioso ejecutarlo desde el punto de vista económico.

Sin duda alguna, este tipo de cláusulas, habitual en los contratos tipos, a criterio de esta institución, resultan claramente abusivas al quedar en manos de una de las partes contratantes la decisión de dar cumplimiento al compromiso obligacional contraído con el consumidor, amen de quebrantar la normativa citada como ya se ha expuesto.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo se dirija a la Dirección General al objeto de que ésta proceda sin más dilación a

resolver de manera expresa el recurso de alzada interpuesto por XXX.

Que se valore la oportunidad de proceder a la incoación de expediente sancionador contra la empresa denunciada por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Ávila por una posible vulneración de la normativa contenida en la Orden de 17 de septiembre de 1996, Reglamento General del servicio público de gases combustibles y Ley 34/1998.

Que se valore la pertinencia de modificar el modelo de contrato tipo de suministro de gas suprimiendo la cláusula en la que se condiciona el cumplimiento del contrato a la disponibilidad de la Red General.

Que en lo sucesivo se ajusten sus actuaciones a los términos de la presente resolución.”

Resolución que fue aceptada resolviéndose el problema suscitado de manera satisfactoria.

- Daños derivados de obras de canalización de gas natural en Soria

En los expedientes **Q/2122/01** y **Q/2120/01**, se hacía alusión a los perjuicios causados en un inmueble sito en la localidad de Soria, como consecuencia de las inundaciones producidas los días 2 y 28 de julio de 2001, debidas a las obras de canalización de gas efectuadas por la empresa operadora en la provincia.

Presentadas ante el Ayuntamiento las pertinentes reclamaciones, éste se eximía de toda responsabilidad imputando de manera directa la misma a la empresa gasista en base al informe elaborado por la empresa concesionaria del servicio de aguas en Soria en el que se señalaba que “se pudo comprobar que la acometida de saneamiento de dicha comunidad de propietarios se encuentra afectada por las obras que se realizaron en su momento de instalación de gas natural de tal manera que su funcionamiento no es el correcto ya que se ha producido la rotura de la misma que produce atascos que hacen retornar el agua sucia al edificio produciendo entradas de agua en el local de XXX situado, como ya se indicó, en los bajos del inmueble sito en la calle Medinaceli.

Pues bien, con independencia de que los órganos competentes para que los afectados puedan obtener un resarcimiento de los daños y perjuicios causados por dicha empresa sean nuestros tribunales de justicia, no pudimos obviar el hecho de que dichas obras afectaron el sistema de evacuación de aguas residuales, cuyo mantenimiento corresponde a la administración local.

Pero además, y fundamentalmente, hemos de tener presente que el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Soria y la empresa gasista en su estipulación undécima regulaba la garantía por daños, en la que se establece que “A los efectos de constituir las debidas garantías para responder de posibles daños en los terrenos, obras e instalaciones afectadas por los trabajos a realizar por Gas Natural Castilla y

León, S.A., directamente o bajo su responsabilidad, y con el fin de responder de la reposición de las mismas de acuerdo con lo que se señala en el art. 46 de la Ley 39/1998, ésta depositará un aval bancario por importe de 10.000.000 pts. como garantía obligada por las obras individualizadas”.

Resultando constatado que, según lo sostenido en el informe efectuado a instancias de la administración por la empresa referida, la causa de las inundaciones en el inmueble indicado es la rotura de una parte del sistema de evacuación de aguas sucias, esta institución consideró que el Ayuntamiento no podía permanecer impasible, máxime teniendo en cuenta el Convenio suscrito entre la alcaldía y la empresa de Gas.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación local, se adopten las medidas oportunas al objeto de dar cumplimiento a la estipulación décima del Convenio de Colaboración suscrito con la empresa gasista, al haber quedado acreditado que ha sido la responsable de los daños causados en la red de saneamiento en la zona indicada.

Que, en lo sucesivo, cada vez que se produzcan situaciones análogas como consecuencia de obras de este tipo por parte de empresas pertenecientes a este ramo, ese Ayuntamiento se implique de manera activa de conformidad con los términos del Convenio de Colaboración que, en su caso, haya suscrito con las empresas

implicadas. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido esa administración por los daños causados en el inmueble y local comercial sito en la calle Medinaceli 6, a pesar de que la responsabilidad final de dichos perjuicios pudiera ser imputable a la empresa suministradora de gas referida, la cual durante la realización de las obras de canalización de gas en la zona afectó a una parte de la red de alcantarillado de esa localidad”.

El Ayuntamiento de Soria no ha dado respuesta a la presente resolución.

- Instalación de gaseoducto

En el expediente **Q/2270/02**, se aludía a los problemas derivados de la instalación de un gasoducto y, concretamente a los siguientes extremos: afectación de bienes que no habían sido objeto de una previa expropiación y variación del trazado del gasoducto en su día aprobado.

A la vista del contenido de la queja planteada, se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, respecto al expediente tramitado en dicha Delegación, cuyo objeto era la solicitud formulada por una entidad relativa a la autorización y declaración, en concreto, de utilidad pública, para el establecimiento de la instalación de una red de gas canalizado, sita en los términos Municipales de Ponferrada, Molinaseca, Castropodame y Bembibre.

Recibida la correspondiente información, esta institución constató que con fecha 30 de mayo de 2000, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, dictó resolución por la que se autorizaba el establecimiento y se reconocía la Utilidad Pública del proyecto de instalaciones “Redes Asociadas al Gasoducto Villamañán- Astorga-Ponferrada, Salida III Ponferrada-Bembibre”. De acuerdo con lo establecido en el art. 105 de la Ley de Hidrocarburos, la declaración de Utilidad Pública implicaba la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de los afectados, y determinaba la urgente ocupación a los efectos de la Ley de Expropiación Forzosa, recogándose en el anexo de dicha resolución los bienes y derechos concretos afectados.

Ahora bien, como ponía de relieve el reclamante en los escritos dirigidos a esta institución, la ejecución material del proyecto arriba indicado se había apartado del aprobado o autorizado por la resolución antes mencionada. De hecho, se habían producido algunas variaciones en el trazado del gasoducto, respecto de las que no constaba la existencia de un acuerdo o autorización del Ayuntamiento competente (si bien, con relación a ese extremo, esta institución no desconocía que la autorización de puesta en marcha se concede sin perjuicio de otro tipo de autorizaciones que correspondan por parte de otros Organismos Administrativos o Autoridades Públicas). Tales variaciones incumplían la resolución de 30 mayo de 2000, en la que expresamente se establecía que el concesionario no podría

modificar el Proyecto ni las instalaciones cuyo montaje se autorizaba, sin previa resolución favorable del Servicio Territorial de Industria.

Y a su vez, esa variación del proyecto (así resultaba de los informes de los técnicos de la Administración) había afectado a fincas que no estaban incluidas en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, bienes y derechos respecto de los que no existía autorización administrativa para la ocupación, ni consentimiento y permiso de los propietarios afectados.

Así, además de haberse producido una ocupación temporal por obras de terrenos no incluidos en dicha relación de bienes y derechos, se comprobó que el paso de la tubería de gas por el camino LE CA 687 determinaba una afección en dos fincas contiguas al camino, no incluidas en aquella relación de bienes y derechos de necesaria ocupación.

Dicha afección quedaba concretada en la prohibición de realizar obras, o efectuar acto alguno que pudiera dañar o perturbar el buen funcionamiento de las instalaciones, a una distancia inferior a cinco (5) metros del eje del trazado, a uno y otro lado del mismo y la prohibición de plantar árboles o arbustos a una distancia inferior a dos (2) metros a contar desde el eje de la tubería.

A pesar de lo anterior, el 25 de febrero de 2002, la Delegación Territorial, Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en León, dictó resolución por la que autorizó o concedió la puesta en servicio de las instalaciones del Ramal 1 a

Ponferrada, Salida III, del Gasoducto Villamañán-Astorga-Ponferrada, que discurre por los términos municipales de Castropodame, Molinaseca y Ponferrada.

Dicha resolución, establecía, entre otras, la siguiente condición: “En relación a las fincas afectadas por la variación del trazado y no incluidas en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, aprobada por resolución administrativa de 30 de mayo de 2000, será necesario regularizar su situación jurídica, procediendo por parte de la empresa beneficiaria..., a la consecución de un convenio amistoso con los titulares de las fincas referidas, o subsidiariamente y en defecto de acuerdo, a la tramitación del procedimiento expropiatorio de conformidad con lo previsto en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y el art. 56 de su Reglamento de desarrollo”.

Desde la fecha de esa última resolución el gasoducto se encontraba en servicio, pese a la condición impuesta y transcrita y la circunstancia de que la exigencia derivada de la misma no se había cumplido hasta el momento (otra cosa no resultaba del expediente).

Contra esta última resolución se interpuso recurso de alzada por la entidad solicitante y por el reclamante, recursos que en el momento en que esta institución dictó su resolución se encontraban en la Dirección General de Industria, Energía y Minas, en fase de tramitación para su posterior resolución (en esta institución no constaba la resolución expresa de tales recursos).

A la vista de lo constatado en la documentación obrante en esta institución, se formularon, en síntesis, las siguientes consideraciones:

1º.- La resolución de 30 de mayo de 2000 ya citada, autorizó la Red de Gas y sus instalaciones auxiliares para usos industriales con las características que en dicha resolución se describían, y el montaje de dicha red con sujeción a determinadas condiciones. Una de ellas, lógicamente, limitaba la autorización concedida, a las instalaciones del proyecto que se sometió a la consideración de la Administración autonómica y por ello se prohibía expresamente al concesionario modificar el Proyecto o las instalaciones cuyo montaje se autorizaba, sin una previa Resolución favorable del Servicio Territorial.

2º.- Pese a todo, se había producido una variación del trazado previsto en el proyecto autorizado, variación constatada en la práctica y respecto de la que no existía una resolución administrativa que así lo autorizase. Ello suponía una vulneración clara de una de las condiciones a las que se sujetó la autorización inicial concedida.

Era evidente que la autorización concedida por la resolución de 30 de mayo de 2000, se refería al proyecto presentado y no al que en la práctica se había ejecutado. Precisamente por ello las obras materialmente realizadas, en la parte en que su trazado había variado, no encontraban amparo en aquella autorización y ello debió llevar a la Administración a denegar la puesta en servicio de las correspondientes instalaciones. No habiéndolo hecho así, la Resolución de 25 de febrero de 2002, incurría en

un vicio determinante de su invalidez. Así lo confirmaba, entre otros, el informe de la Asesoría Jurídica, cuando, tras afirmar que la autorización de puesta en marcha quedaba vinculada únicamente al cumplimiento de los requisitos estrictamente técnicos regulados en cada Reglamento, reconocía después que el incumplimiento de la condición 4ª de la Resolución de la Delegación Territorial, Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, obligaba a autorizar, en su caso, previos los trámites preceptivos, la modificación del proyecto mediante la correspondiente Resolución favorable de dicho Servicio.

3º.- La Resolución de 30 de mayo de 2000 citaba expresamente entre la normativa aplicable al expediente en trámite, el Decreto 1775/1967, de 26 de julio, de Régimen de Instalación, Ampliación y Traslado de Industrias, y concretamente su Capítulo III, sección 1ª, del Decreto. El art. 17,4 del citado Decreto establece que, una vez concluidas las instalaciones, se notificará al Organismo provincial correspondiente, procediéndose en la forma prevenida en el art. 10.

En este precepto se aclara que la puesta en marcha es el acto de confrontación del proyecto admitido con las instalaciones realizadas, y en su caso, la comprobación del cumplimiento de las cláusulas de la autorización o de las condiciones técnicas y de dimensión mínima, así como la autorización de funcionamiento correspondiente. Además, de forma expresa, indica que no se autorizará el funcionamiento de ninguna nueva instalación, ampliación o traslado de industria, sino cuando sus

instalaciones concuerden con el proyecto respectivo y cumplan, en su caso, las cláusulas de la autorización o las condiciones técnicas...

Lo anterior no hacía si no confirmar las conclusiones de esta Procuraduría hasta aquí expuestas

4°.- A lo anterior debía añadirse la circunstancia arriba apuntada de que, como consecuencia de la variación del trazado del gasoducto, se habían visto afectadas fincas no incluidas en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación y que por tanto no habían sido objeto de ocupación mediante el correspondiente procedimiento expropiatorio. Como consecuencia de lo anterior se había llegado, incluso, a constituir una servidumbre respecto de dos fincas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la afección de fincas no incluidas en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, suponía una auténtica vía de hecho, dado que se había afectado a fincas de titularidad privada sin la previa tramitación del correspondiente expediente expropiatorio. La declaración de utilidad pública (art. 10 LEF) no autoriza, en ningún caso, la ocupación o afección sin más de los terrenos necesarios, lo que exige, en todo caso, la tramitación del correspondiente expediente, omitido en este caso con relación a determinadas fincas.

5°.- Así, la jurisprudencia viene entendiendo que la ocupación por el poder público de un bien inmueble que permanece en posesión de su dueño, sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa comporta una vulneración de la garantía indemnizatoria que la

Constitución reconoce a favor de la propiedad como derecho fundamental (art. 33 CE) y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho, que se producen, entre otros supuestos, cuando aquélla actúa totalmente al margen del procedimiento establecido (TS 3ª Secc. 6ª A 6 Mar. 1997). En este mismo sentido el Tribunal Supremo de forma terminante e inequívoca concluye sobre el particular al afirmar que “Existe vía de hecho por la ocupación de una finca sin seguir expediente de expropiación forzosa” ...siendo irrelevante “la tramitación del expediente después de la ocupación material, sin cobertura del correspondiente acto” (15/Mar/88), o, “cuando se actúa sin procedimiento legitimador” (22/Septiembre/90). En definitiva, la vía de hecho se configura como una actuación material de la Administración, desprovista de la cobertura del acto legitimador o con tan graves vicios o defectos, que supongan su nulidad radical o de pleno derecho (TS SS. 27/Noviembre/71, 16/Junio/77, 1/Junio/96...).

6º.- Fue la Resolución administrativa de 30 de mayo de 2000, la que sirvió de título jurídico para la constitución de la servidumbre de gasoducto. Ahora bien, dos parcelas no incluidas en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, se vieron afectadas por las obras de construcción del gasoducto sin título jurídico alguno que permitiera esa afección. Dicha afección se había producido, por tanto, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido al efecto, por lo que tal y

como determina el art. 62.1 e) de la Ley 30/92, esa limitación u ocupación era y es nula de pleno derecho.

Como afirma el Tribunal Supremo, es en el momento de la ocupación cuando debe advertirse la existencia de un título jurídico suficiente para justificarla y de no existir éste, la ocupación queda relegada al terreno de los actos radicalmente nulos por incurrir en vía de hecho, con las consecuencias inherentes a tan grave infracción del ordenamiento jurídico, que se concretan en la obligación de tramitar el expediente expropiatorio y satisfacer la cantidad que se determine (TS SS 17 de abril de 1997).

Además, era preciso reconocer a los propietarios indebidamente afectados el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por tal proceder. De no ser así, y contemplarse solamente la indemnización compensatoria del valor de los bienes ocupados, se estaría equiparando la vía de hecho con la actuación ajustada a la legalidad, habiendo reconocido la Jurisprudencia esta compatibilidad de la indemnización correspondiente a la privación o limitación de la propiedad privada, con la referida a los daños y perjuicios por la actuación ilegal de la Administración, junto con el abono de los intereses de demora respecto de ambas cantidades (TS 3ª SS 21 May., 7 Oct. 1985, 10 Mar. 1992 y 11 Mar. 1996) desde la fecha de la efectiva ocupación de las fincas hasta su completo pago (TS SS 21 Jun. 1994 y 18 Abr. 1995 y 8 Nov. 1995). Por lo tanto, al justiprecio por la privación del terreno ilegalmente

adquirido o afectado por la Administración, debía añadirse la indemnización por una actuación equiparable a las llamadas “vías de hecho”, pues, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina del Tribunal Supremo, recogida, entre otras, en sentencias de 18 de abril de 1995, 10 de marzo de 1992, 21 de mayo de 1985, de 18 de enero de 2000, devengando ambas cantidades los intereses moratorios desde la fecha de la efectiva ocupación de los bienes hasta su completo pago.

7º.- Como ya se ha indicado, contra la Resolución de 25 de febrero de 2002, por la que se concedió la puesta en servicio de las Instalaciones del Ramal 1 a Ponferrada, Salida III, del gasoducto Villamañán-Astorga.- Ponferrada, se había interpuso recurso de alzada por la entidad solicitante en fecha 26 de marzo de 2002 y por el reclamante en fecha 22 de marzo de 2002, ambos recursos, en el momento de dictar resolución esta institución, se encontraban en fase de tramitación para su resolución.

En el recurso interpuesto por la entidad solicitante, se pretendía la anulación del condicionante tercero de la Resolución de 25 de febrero de 2002. Por el contrario el reclamante con su recurso pretendía que se dejase sin efecto la autorización de puesta en marcha, mientras se regularizaban las cuestiones de propiedad, bien de mutuo acuerdo, bien por expropiación forzosa.

Si en este momento no se habían resuelto los recursos arriba citados, aprovechando su pendencia, debería dejarse sin efecto la

autorización de puesta en marcha (es decir: la resolución recurrida); y en cumplimiento de la resolución de 30 de mayo de 2000, exigir a la concesionaria la presentación de una modificación del proyecto para que, previos los preceptivos trámites, se autorizase, en su caso, mediante Resolución favorable del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en León, dicha modificación (tal y como indicaba, por otro lado, el informe de la Asesoría Jurídica). Para ello podía acudir –si fuera preciso– al contenido del art. 113.3 de la Ley 30/92, a cuyo tenor: “El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírán previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”. De esta forma se acogería, al menos en parte, la pretensión que en su recurso deducía el reclamante y, en todo caso, se mantendría la resolución del recurso dentro de lo solicitado por dicha parte, dado que lo que se pretende en último término es la anulación de la autorización de puesta en servicio ya citada.

Ello no obstante, y ante la posibilidad de que tales recursos ya hubieran sido resueltos (lo que impediría aprovechar su pendencia para dejar sin efecto la autorización de puesta en marcha), esta institución consideraba que la Administración debía iniciar el correspondiente procedimiento de entre los previstos en el Título VII de la Ley 30/92, de 26

de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para revisar la resolución de 25 de febrero de 2002, al objeto de dejar sin efecto la autorización concedida.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

“1º.- Que con estimación del recurso de alzada interpuesto por la Junta Vecinal de Calamocos contra la resolución de la Delegación Territorial, Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en León de 25 de febrero de 2002, se deje sin efecto la autorización de puesta en servicio de las instalaciones del Ramal 1 a Ponferrada, Salida III, del Gasoducto Villamañán-Astorga-Ponferrada, que discurre por los términos municipales de Castropodame, Molinaseca y Ponferrada,- teniendo en cuenta, en su caso, las precisiones del punto 7º de este escrito con relación al art. 113.3 de la Ley 30/92- y en cumplimiento de la Resolución de 30 de mayo de 2000, de la Delegación Territorial, Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, por la que se autoriza el establecimiento y se reconoce la utilidad pública del proyecto de Instalaciones “Redes Asociadas al Gasoducto Villamañán-Astorga-Ponferrada, Salida III, Ponferrada-Bembibre”, se exija a la concesionaria la presentación de una modificación del proyecto para que, previos los preceptivos trámites, se autorice, en su caso, mediante Resolución favorable del

Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en León, dicha modificación.

2º- Que de haberse resuelto ya el citado recurso, desestimándolo, se inicie por la Administración el procedimiento que corresponda, de entre los previstos en el Título VII de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para revisar la resolución de 25 de febrero de 2002, al objeto de dejar sin efecto la autorización de puesta en servicio que la misma concede.

3º.- Que en todo caso se inicie el correspondiente procedimiento expropiatorio con relación a aquellos bienes que se han visto afectados por la modificación del proyecto y que no estaban incluidos en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, indemnizando a los titulares de los terrenos en los términos que se indican en el punto 6º de esta resolución”.

La resolución fue remitida a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que no consideró oportuno aceptarla, al entender que estando pendientes de resolver dos recursos de alzada, sería en el momento de su resolución cuando se esclarecerían una serie de cuestiones trascendentales para resolver los problemas planteados en el caso y decisivos a la hora de adoptar la resolución legal pertinente, en uno u otro sentido, tales como bienes afectados, tipo de afección, comprobación de si la ejecución material del proyecto se había apartado del proyecto aprobado, etc.

Ante dicha comunicación, esta institución remitió un nuevo escrito a la citada Consejería indicando que si los recursos aludidos estaban pendientes, de nuevo se observaba una irregularidad en la tramitación del procedimiento, al haber transcurrido con creces el plazo legal para su resolución.

Precisamente por ello, esta institución consideró oportuno recordar a la Administración autonómica la obligación legal de resolver de forma expresa y dentro del plazo legalmente establecido las peticiones que se le formulen. Por lo demás, la Administración venía obligada a resolver los recursos de alzada pendientes; dado que pese al transcurso del plazo legal para ello, no desaparecía la obligación de la Administración de dictar resolución expresa.

De igual forma se consideró oportuno hacer ver a la Administración que las irregularidades descritas en la resolución de esta Procuraduría eran fácilmente comprobables con el simple examen del expediente en manos de la Administración ante la que pendían los recursos aludidos. De hecho, hubiera sido más fácil aprovechar la pendencia de esos recursos para corregir los defectos apuntados en la resolución de esta institución, que iniciar un procedimiento de entre los previstos en el Título VII de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para revisar la resolución de 25 de febrero de 2002, al objeto de dejar sin efecto la autorización concedida.

- Venta de bombonas de gas butano (GLP)

Las atribuciones conferidas a la administración, no tienen por finalidad zanjar las diferencias que entre empresa suministradora y usuarios puedan surgir del cumplimiento de la relación contractual existente, sino que tienen su justificación en la condición de servicio público del suministro de gases combustibles, aunque la explotación de dicho servicio público, de destacado interés para la comunidad, se realice a través del sistema concesional, lo que obliga a un control tendente a conseguir que el suministro del gas se efectúe en condiciones de normalidad.

Con toda claridad el art. 1º del Reglamento General del Servicio Público de Combustibles, aprobado por Decreto 26 octubre 1973, dice que “de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley de 12 abril 1924, corresponde al Ministerio de Industria (en la actualidad a las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias en la materia) la regulación de la industria de los gases combustibles en lo relativo a «régimen de concesiones y autorizaciones, obligaciones y responsabilidades, preceptos técnicos y de seguridad, condiciones de suministro, tarifas y contratación, aparatos de medida y su verificación, equidad en la facturación, fraudes, sanciones y recursos, competencias genéricas que se desarrollan en el articulado del Decreto”.

Esta competencia para determinar la corrección en las facturaciones, o sea, para procurar que las cantidades satisfechas por el usuario sean la contrapartida adecuada conforme a las tarifas establecidas

de los suministros realmente efectuados, corresponde a la administración, la cual debe actuar en aquellos casos en que las facturaciones no se corresponden con los suministros realmente efectuados, actuación que tiene una misión garantizadora para evitar que la refacturación de la empresa suministradora, que es indudable tiene una posición de superioridad, tenga un carácter absolutamente decisorio a pesar de su consideración de interesado.

En el expediente **Q/2271/01** se hacía alusión a la paralización de un expediente incoado a raíz de la denuncia presentada contra la empresa distribuidora de GLP (gases licuados del petróleo) tramitado por la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca, circunstancia ésta que fue puesta en conocimiento de la Dirección General de Comercio y Consumo mediante escrito de fecha 28 de agosto de 2001.

Se solicitó a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo un informe acerca del estado de la referida cuestión, en el que se indicasen cuales habían sido las actuaciones que, en su caso, se hubieran efectuado a la recepción de dicho escrito.

En este sentido, en el informe recibido se nos indica que a raíz de la denuncia se procedió al levantamiento de 7 actas de inspección, y a la incoación de expedientes sancionadores contra tres empresas distribuidoras, incluida la denunciada, por infracción en materia de precios, ya que en los tres casos, se pudo comprobar que las empresas infractoras, y

agentes distribuidores, exigían y cobraban el precio de 1.309 Pts. por botella de 12,5 Kg., en venta no domiciliaria, cuando el precio de venta al público marcado y anunciado por la referida compañía, para todas sus agencias distribuidoras en este tipo de venta era de 1.243 Pts.

Así pues, constatada la actuación y fase de tramitación de los expediente sancionadores y al resultar ajustadas a derecho las actuaciones administrativas llevadas a cabo en el caso que nos ocupa, se procedió al archivo del expediente.

- Depósito o almacenamiento de bombonas de butano (GLP)

En la Resolución de 25 de febrero de 1963 (*BOE* nº 61 de 12 de marzo de 1963) se regulan las condiciones básicas técnicas que han de cumplir las instalaciones de los aparatos que utilicen GLP (Gases Licuados del Petróleo, Butano-Propano) como combustible.

En dicha resolución, se prohíbe de forma expresa la instalación de botellas cualquiera que sea su tamaño en locales cuyo piso esté más bajo que el nivel del suelo (sótanos), en cajas de escaleras y en pasillos.

Así, en el expediente **Q/573/02** se denunciaba el almacenamiento de bombonas de butano en un cuarto trastero de un inmueble sito en la localidad de Briviesca (Burgos).

Admitida a trámite la reclamación, nos dirigimos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Burgos para averiguar las actuaciones efectuadas con posterioridad a la denuncia.

De la documentación remitida resultó que, una vez presentada la reclamación se procedió a girar visita de inspección por parte de un técnico del Servicio para la comprobación de los hechos, constatándose que la/s bombona/s de repuesto se encontraban en un trastero ubicado en la planta quinta del inmueble, por lo que no incumplía lo establecido en la reglamentación prevista para este tipo de instalaciones, dado que el cuarto trastero no se encontraba situado en los garajes sino en la quinta planta del edificio.

En base a lo expuesto se procedió al archivo de 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 institución.

2. COMERCIO

2.1 Venta ambulante

La venta ambulante, es a menudo la única forma de abastecimiento comercial en muchos núcleos de población de Castilla y León menores de 300 habitantes. En este sentido, su función social resulta innegable, más todavía cuando estamos hablando de pueblos caracterizados por un elevado grado de envejecimiento.

Sin embargo, el comercio no sedentario ha sido considerado como un problema por una proporción no despreciable de los comerciantes sedentarios detallistas: falta de regulación, competencia desleal, etc., son algunas de las quejas recogidas.

Esta percepción pone de manifiesto una convivencia difícil entre ambas formas de comercio en municipios con reducido volumen de población y, por tanto, con un reducido potencial de volumen de compra.

Así la situación, esta institución, en cuanto a las reclamaciones tramitadas en la materia, se ha centrado en velar por el cumplimiento de la legalidad vigente, aún siendo conscientes del problema de la insuficiencia de comercios minoristas en las localidades más pequeñas.

En el expediente **Q/501/02**, un comerciante de la localidad de Castillo de Don Juan (Palencia) denunciaba la pasividad del Ayuntamiento ante el ejercicio de la venta ambulante de productos panaderos, por parte de otro comerciante del ramo, procedente de Tórtoles de Esgueva, en la localidad en el que él tenía establecimiento autorizado abierto.

Después de dirigirnos al Ayuntamiento de Castrillo, éste nos comunicaba que dicha alcaldía ante las denuncias del afectado requirió en varias ocasiones al panadero de Tórtoles el cese de dicha actividad, ofreciéndole la posibilidad de abrir despacho en esa localidad, pero no constando desde que se había solicitado la colaboración de la Guardia Civil si dichos requerimientos habían sido o no cumplidos.

Como sabemos, la normativa aplicable serán los RD 1073/1980 del 25 de Mayo, y especialmente el 1010/1985 del 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 dicha 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 en las instalaciones callejeras, puestos de mercadillos, tenderetes y cobertizos o directamente del vehículo transportador de estos productos. Excepcionalmente se permitirá en aquellos núcleos urbanos donde no exista despacho alguno de venta.

Por otro lado, en el art. 12 del RD de 1985 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.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento si, una vez efectuadas las comprobaciones pertinentes, se constata que el panadero de XXX sigue despachando productos panaderos contraviniendo lo establecido en la normativa referida en la presente resolución, se proceda a la incoación de expediente sancionador y, en su caso, se presente denuncia por desobediencia a la autoridad. Todo ello sin perjuicio de poner en conocimiento este hecho de las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma”.

Dicha resolución que fue aceptada.

En el expediente **Q/253/02** el propietario de una pescadería en la localidad de Carbajales del Alba (Zamora) denunciaba ante esta institución la falta de control de la venta ambulante que, según él, se seguía practicando en dicha localidad a pesar de estar prohibida, la de pescados frescos y congelados según la Ordenanza Municipal que regula la venta fuera de establecimientos comerciales permanentes.

Admitida a trámite la reclamación se solicitó información acerca del estado de la referida cuestión, y en concreto sobre las medidas adoptadas tras las múltiples denuncias presentadas desde el 2001.

Con fecha 30 de mayo de 2002, se nos comunica que a instancias del Procurador del Común se procedió a la incoación de expediente sancionador contra el infractor imponiéndole una multa de 991,64 € tras acreditar en el expediente la comisión de infracciones reiteradas del RD 1001/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta ambulante, Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León y Ordenanza reguladora de la venta ambulante aplicable a la zona.

2.2. Competencia desleal-bar social

En el expediente **Q/1883/01** se denunciaba la práctica de competencia desleal ejercida por el bar social ocupado, en principio, por

una asociación de la tercera edad de la localidad de Malpartida (Salamanca) como consecuencia del acceso al mismo de jóvenes.

Tras interesarnos en el tema y con independencia de que, según el informe recibido desde la administración local, el asunto quedó resuelto satisfactoriamente, consideramos necesario efectuar una serie de reflexiones sobre la cuestión de fondo que se había planteado.

Las asociaciones de pensionistas, como asociaciones privadas que son, pueden perseguir cualquier finalidad lícita, pero si se admite en los locales ocupados por ellas a todos los vecinos que lo deseen serán, con independencia de su denominación, asociaciones culturales, recreativas, vecinales, etc., pero no asociaciones de pensionistas o jubilados. En este sentido hemos de estar a sus Estatutos, así como a la vigente legislación de asociaciones.

Con ello queremos decir que, si un Ayuntamiento cede un local condicionado a que se utilice para una determinada finalidad (esparcimiento u ocio de nuestros jubilados), destinarlo a otro fin debe suponer la revocación de la cesión, sin que quepa admitir equívocos con denominaciones que no se corresponden con la realidad. En definitiva, la asociación puede admitir a quien lo desee, pero si lo hace debería perder el derecho a ocupar el local. Ya que el conceder un local social para fomentar la competencia desleal a un comercio legal, a juicio de esta institución, resultaría improcedente.

El mero hecho de que una actividad, en este caso un café-bar de la asociación, este abierto al público, obliga a su titular o a quienes lo exploten a cumplir con las previsiones y requisitos impuestos en los términos de la cesión, en los Estatutos y en la normativa en vigor para la obtención de la licencia de apertura, especialmente en el Reglamento del Servicio de Corporaciones Locales de 17 de julio de 1955 y en la legislación de actividades clasificadas de Castilla y León.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar las presentes consideraciones en forma de resolución *“al objeto de que por parte del Ayuntamiento de Malpartida se valorasen en su justa medida y las tuviese presentes con el fin de que en un futuro no tengan lugar reclamaciones como la que ha sido recibida y estudiada en estas dependencias”*.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con dicha resolución.

3. CONSUMO

La preocupación legal por la protección del consumidor, más allá de la tutela del deudor y del comprador acogida por nuestros códigos privados, aparece, con rango constitucional en el art. 51 de nuestra Carta Magna.

El sector de servicios tiene su incidencia económica sobre el ciudadano, ya que es uno de los que presentan frecuentemente conductas contrarias a los intereses de los consumidores. Por ello, es necesario dar respuesta y solución a los problemas que en este sector se plantean en

relación con la prestación del servicio propiamente dicho, tales como la publicidad e información al usuario, el presupuesto, la factura, garantías, etc., correspondiendo a la Administración, según lo establecido en el art. 51 citado y la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León la adopción de las medidas necesarias y eficaces que garanticen los derechos reconocidos en dicha ley a éstos.

Expondremos a continuación algunos de los casos investigados durante el año 2002.

3.1. Facturación

En el expediente **Q/911/02** se denunciaban presuntas irregularidades cometidas por la empresa encargada de la realización de una serie de trabajos contratados por el afectado en la vivienda de su propiedad, sita en la localidad de Sauquillo de Cabezas (Segovia), extremo éste del que tuvo conocimiento la Sección Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia.

Expuesto lo anterior y después de valorar la copia del expediente administrativo que a raíz de la denuncia formulada por aquel fue tramitado por la Sección competente, esta institución consideró pertinente efectuar una serie de consideraciones sobre la cuestión objeto de debate.

A la vista de la documentación remitida se observó que después de girar varias visitas de inspección al domicilio del titular de la empresa los

inspectores de la Sección de Consumo, al encontrar el mismo cerrado, dieron por concluidas sus actuaciones, realizando simplemente un apercibimiento a la empresa denunciada.

Por otro lado, según la documentación remitida, la esposa del presunto titular de la empresa recibió la advertencia escrita formulada por la Sección de Consumo. Asimismo, esta institución, en el curso de las averiguaciones que se practicaron, conoció que el número de teléfono de dicha empresa estaba operativo siendo atendido por empleados, de lo que se deduce que no se trataba de una empresa anónima o cuyo responsable se encontrase en paradero desconocido.

Por todo ello, se estimó apropiado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de esa Delegación Territorial de Segovia se completen las diligencias previas necesarias para la determinación de la procedencia o improcedencia de la incoación de expediente sancionador contra la empresa denunciada de conformidad con lo establecido en el Decreto 39/2002, de 7 de marzo, art. 8 y demás normativa que estime apropiada.

Que en el supuesto de que se acuerde desestimar la reclamación de XXX. la resolución que se adopte se encuentre debidamente motivada”.

La Delegación Territorial de Segovia consideró cerrado el caso aduciendo que, con posterioridad a la denuncia, se había presentado escrito del titular de la empresa comunicando la baja de su actividad económica.

3.2. Incumplimiento de contrato

En el expediente **Q/2074/01** se denunciaba el incumplimiento de las condiciones de un contrato de compra-venta de una vivienda en Palencia y la pasividad de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (Sección de Consumo) ante la denuncia presentada por el afectado.

Iniciadas las actuaciones pertinentes desde esta Procuraduría, se remitió escrito a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia interesando información sobre las actuaciones efectuadas por la Sección competente en relación con la denuncia presentada contra la empresa constructora-promotora, basada en que las obras ejecutadas en el edificio del reclamante no se ajustaban a los términos estipulados en el contrato de compraventa.

Hemos de aclarar previamente que las exigencias de información y documentación establecidas en el RD 515/89, de 21 de abril, dimanaban del art. 2º.1 de la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, reproducido en el art. 3º de la Ley 11/98, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León. Así, entre otros derechos básicos de los consumidores, se consagran

los derechos a la información correcta y exacta de los productos y servicios ofertados y a la protección de sus legítimos intereses económicos.

Por lo tanto, en garantía de estos derechos, quienes realizan actividades sujetas al RD 515/89, esto es, de oferta, promoción y publicidad de viviendas, deben tener en todo momento a disposición de los consumidores y de la Inspección de Consumo toda la información y documentación previstas en dicha norma. Sin embargo, la empresa denunciada, en las oficinas en las que ofertaba y promocionaba las viviendas objeto del Protocolo, carecía de parte de la mencionada información y documentación a disposición de los posibles compradores.

Los hechos atribuidos y relatados, que en el expediente administrativo sancionador que se inició por la Administración Autonómica, quedaron probados y no desvirtuados, constituyen las infracciones administrativas previstas en los arts. 11º.f) y 24º apartados 10 y 11 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (*BOCYL* 236, de 10 de diciembre de 1998), en conexión con los arts. 4º.2, 5º.4.c), 5º.5 y 6º.1 apartados 1º, 3º y 4º del RD 515/89, de 21 de abril, regulador de la protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas (*BOE* núm. 117 de 17 de mayo).

Estas infracciones se califican como leves de acuerdo con el art. 25º.2 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

En virtud de lo dispuesto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia nos da traslado de una copia de la Resolución del expediente sancionador siendo el resultado del mismo la imposición de una multa de 900 €

A la vista de lo cual se procedió a rechazar 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 institución.

3.3. Expediente administrativo

En el expediente **Q/1053/02** se denunciaban las presuntas irregularidades cometidas en la tramitación de la reclamación interpuesta por el afectado ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Palencia.

Iniciadas las diligencias de averiguación pertinentes, mediante escrito de fecha 18 de julio de 2002, nos remite la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia copia íntegra del expediente incoado al efecto por la Sección de Consumo.

Pues bien, una vez examinado el mismo se constató que dicha Sección, con fecha 26 de abril de 2002, remite escrito al reclamante en el que se le hacía saber que el asunto por él denunciado no era competencia

de la Sección de Consumo sino que correspondía al Servicio de Fomento y al Laboratorio, así como a Sanidad. Todo ello con independencia de la competencia en cuestiones de índole particular de nuestros Tribunales de Justicia. Pero sin embargo, una vez que determinó que el asunto no era competencia de dicha Sección, ésta no dio traslado de la reclamación ni al Servicio Territorial de Fomento, ni al de Sanidad y Bienestar Social, dando por concluidas las actuaciones.

El art.20.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública”.

En definitiva, queremos decir con ello que la Sección de Consumo después de inhibirse, debió dar traslado de la reclamación a los Servicios Territoriales que a su criterio son los competentes para la tramitación y resolución de la reclamación del afectado.

Por todo ello estimé oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se proceda a dar traslado del expediente incoado por la Sección de Consumo a los Servicios Territoriales de Fomento y de Sanidad para que éstos dentro de su ámbito competencial den curso a la reclamación y procedan a la resolución de la misma”.

Dicha resolución fue aceptada.

3.4. Derecho de admisión

Este problema se planteó en los expedientes **Q/1626/00** y **Q/2441/00**. En concreto, en el primero, de manera genérica, se denunciaba el ejercicio abusivo de este derecho y en el segundo se concretaba respecto a un establecimiento recreativo sito en una calle de la localidad de Salamanca, a raíz de que el portero del local impidió la entrada al mismo al reclamante y a su mujer, personas normales de mediana edad, sin causa que pudiera justificarlo.

Esta institución, a la vista de lo expuesto, inició una serie de diligencias de investigación. En concreto:

1º Se dirigió a diferentes Ayuntamientos de capitales de provincia de nuestra Comunidad al objeto de comprobar cuales habían sido sus intervenciones sobre la materia que nos ocupa. Las respuestas no pudieron ser más dispares ya que mientras los Ayuntamientos de Segovia, Salamanca y Palencia se consideraban incompetentes para intervenir por entender que existían competencias concurrentes o bien porque consideraban responsable directamente a la Administración Autonómica, los Ayuntamientos de Burgos y Valladolid sí intervinieron efectuando inspecciones en diferentes locales tanto de manera específica motivadas por la interposición de denuncias, como de carácter genérico.

2º Al objeto de efectuar un análisis comparativo de cual había sido la evolución en otras Comunidades Autonómicas a raíz de la referida

transferencia, nos pusimos en contacto con las Comunidades de Cataluña, Valencia, País Vasco, Galicia y Canarias. Siendo el resultado el siguiente:

En la Comunidad Catalana cuentan con la Ley de 15 de Junio de 1990, reguladora de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y el Decreto 200/1999, de 27 de julio, modificado por el Decreto 205/2001, de 24 de julio.

En la Comunidad Valenciana tienen el Decreto 190/2001, de 11 de diciembre, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos donde se realizan espectáculos y actividades recreativas.

La Comunidad Gallega dispone de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación e promoción do Turismo en Galicia y el País Vasco de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. La Comunidad Canaria se encuentra en la misma situación de la Castellano-Leonesa.

Normativa en la que se aborda la regulación de este tipo de actividades de manera clara, delimitando entre otras cosas las áreas competenciales de las diferentes Administraciones concurrentes (autonómica y local) solventando con ello la situación de incertidumbre que subsiste en nuestra Comunidad, ya que, a pesar del tiempo transcurrido, siete años, no se había dictado normativa propia de espectáculos (situación que esta institución no alcanzaba a comprender máxime teniendo en cuenta la aceptación de la resolución del año 1996) por lo que se ha venido aplicando, de conformidad con la Disposición

Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía, la legislación estatal prevista al respecto, y más específicamente el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982, con los inconvenientes que reiteradamente hemos puesto de manifiesto.

Por todo ello, y en base a la documentación obrante en el expediente se consideró necesario efectuar a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo la siguiente resolución:

“Que, dado el deber de esa Administración de tutelar el derecho de los ciudadanos a una adecuada utilización del ocio y los derechos de los consumidores y usuarios, se considera necesario que se proceda sin más dilaciones a articular los mecanismos legalmente establecidos para la elaboración de una Ley en materia de espectáculos y actividades recreativas, valorando la oportunidad de tomar como referencia el marco normativo de otras Comunidades Autónomas, insistiendo nuevamente en los términos de nuestro escrito de fecha 2 de diciembre de 1996, que damos en la presente resolución por reproducidos”.

Con fecha 4 de abril de 2002, la Consejería de Presidencia nos comunica que se está procediendo a la elaboración de un texto articulado sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de Espectáculos y Establecimientos Públicos, cumpliendo con ello la resolución reseñada.

3.5. Clínicas dermatológicas y/o de estética

Para ello hemos de partir del hecho de que nos encontramos ante un supuesto de medicina voluntaria, según criterio iniciado últimamente por nuestro Tribunal Supremo (STTS 28 de junio 1997, STTS 2 de noviembre de 1999, STTS de 11 diciembre de 2001), en el que la relación contractual médico-paciente, deriva de un contrato de obra, por el que una parte-el paciente-se obliga a pagar unos honorarios a la otra -médico- por la realización de una obra; la responsabilidad por incumplimiento o cumplimiento defectuoso se produce en el momento en que el resultado no se ha producido éste o ha sido defectuoso.

En el expediente **Q/1085/02** se hacía referencia a las presuntas irregularidades cometidas en la tramitación de un expediente por la OMIC del Ayuntamiento de León incoado mediante la denuncia presentada por el afectado contra una Clínica Dermatológica sita en León.

Una vez concluidas la diligencias de averiguación y analizada toda la documentación que fue recopilada en el curso de las investigaciones llevadas a cabo desde esta Procuraduría, se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones sobre la cuestión objeto de debate.

Así lo expuesto y circunscribiéndonos a la reclamación, y una vez examinada la copia del expediente administrativo tramitado por la OMIC se valoraron una serie de cuestiones.

En primer lugar, la administración local en el apartado a) de su informe consideraba “discutible” la aplicación del Decreto 180/2001 de 28 de junio, por el que se regula el derecho de los consumidores y usuarios al presupuesto previo de los servicios que se les oferten, en base a que la cuantía solicitada por los servicios prestados es única y, según el Ayuntamiento, no se hallaba vinculado a conceptos variables.

Indicar que dicha interpretación, a criterio de esta institución, resultaba contraria al espíritu rector, no solamente de dicho Decreto, sino de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León. Recordar que en el propio Decreto se señala que con el mismo se pretende regular con carácter general la forma y requisitos del derecho al presupuesto previo escrito en los servicios que se oferten. En este sentido, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en su informe reforzaba el criterio sostenido por nuestra parte al entender que el Decreto 180/2001, era de aplicación al caso que nos ocupaba.

Por otro lado, según el apartado B) del informe local, debería ser el consumidor el que debe exigir la factura con carácter previo.

Somos conscientes de que la generalidad de los centros de esta índole son reacios o, al menos, “olvidan” expedir facturas conformadas justificativas de las cantidades cobradas a sus clientes, por lo que es el consumidor o usuario el que, en la mayoría de los casos, se ve obligado a requerir la misma.

Sin embargo, según el art. 10 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, se reconoce el derecho al consumidor a la entrega, salvo renuncia del interesado, del recibo, justificante, copia o documento acreditativo de la operación. Queremos decir con ello que no nos encontramos ante un derecho “rogado”, sino que existe un deber del prestador del servicio a la expedición del correspondiente justificante de pago, con la excepción indicada, esto es, que exista una renuncia expresa del consumidor, renuncia que no consta en el presente expediente.

En cuanto al apartado d) del informe del Ayuntamiento manifestamos nuestra disconformidad ya que no es cierto que este tipo de establecimientos no se encuentren obligados a disponer de hojas de reclamaciones, y ello encuentra su respaldo legal en el Decreto 93/1999, de 29 de abril, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por el que se regula el Régimen Jurídico y Procedimiento de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios, el cual establece en su art. 4 g) que dichos centros, servicios y establecimientos deberán disponer de información accesible sobre los derechos y deberes de los usuarios y hojas de reclamaciones y sugerencias a disposición de los mismos en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Continuando con el análisis del informe remitido y pasando al apartado e), constatamos que una de las causas por las que se procedió al archivo de la reclamación, sin más, fue que el afectado no presentó documentación alguna.

Pues bien, a la vista de lo expuesto esta Procuraduría se vió en la necesidad de recordar al Ayuntamiento que en el supuesto de que una reclamación adolezca de algún defecto para poder darle curso, el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que si la solicitud de iniciación del procedimiento no reúne los requisitos indicados en el art. 70 y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días subsane la falta o acompañe la documentación preceptiva, circunstancia ésta que no tuvo lugar.

Finalmente, hemos de señalar que esta institución es consciente de que la presentación de una denuncia solicitando la incoación de expediente sancionador no vincula al órgano competente para iniciar el mismo, según lo establecido en el art.6 del Decreto de 25 de agosto de 1994, por el que se regula el Procedimiento Sancionador de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, en estos casos, se deberá, cuanto menos, efectuar unas mínimas diligencias averiguatorias determinantes de la improcedencia de la iniciación del expediente sancionador, lo cual deberá ser comunicado al denunciante.

Consecuentemente, en base a lo expuesto, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

"Que por parte de esa Administración, y dentro de su ámbito competencial, se valore la oportunidad de proceder a ejercitar las facultades revisoras de sus propios actos según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y, asimismo, que se efectúen las

diligencias averiguatorias oportunas y se emita nueva resolución debidamente motivada mediante la que se desestime o estime la solicitud de incoación de expediente sancionador contra la Clínica Dermatológica”.

La resolución fue aceptada procediéndose a la incoación de expediente sancionador.

3.6. Asociaciones de consumidores y usuarios

Considerando que esta institución debe ajustarse a las facultades que le han sido conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, el trabajo de investigación desarrollado durante este ejercicio, en este aspecto, se ha centrado en supervisar las actuaciones adoptadas, en su caso, por las diferentes administraciones públicas con posterioridad a la recepción de las reclamaciones presentadas por las asociaciones de consumidores y usuarios.

Por ejemplo, entre otros, en los expediente registrados con los números de referencia **Q/1988/01, Q/1989/01, Q/1990/01, Q/268/02, Q/266/02**, se formuló resolución al Ayuntamiento de Medina del Campo (que fue aceptada) en los siguientes términos.

“Que por parte de esa Corporación que VI. preside:

1º Se contesten, en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes que dirijan los

vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaración o actuaciones municipales.

2- Que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal se informe al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, que se remita en el plazo máximo de 15 días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.

3- Que, al menos, se acuse recibo de los actos de comunicación de los administrados.

4- Que se proceda a dar una respuesta expresa al/os escrito/s presentado/s por el reclamante”.

4. OTROS

La manifestación de la caracterización instrumental de la administración como ente servicial de la Comunidad, es el deber de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a 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.

En el expediente **Q/308/02** se denunciaba la falta de resolución expresa al expediente: Subvención ascensores por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

Tras dirigirnos a dicha Dirección General, en su informe justifica la falta de resolución en la Orden de 15 de diciembre de 1997 (exceso de peticiones e insuficiencia de crédito para la convocatoria del año 2001) en conexión con la Orden 19 de diciembre de 2001 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Efectivamente, según el art.22 de la Orden de 15 de diciembre de 1997, si transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación de las solicitudes no ha recaído resolución expresa se entenderá desestimada. No obstante, y al objeto de no dejar sin subvención los casos que cumplían con los requisitos exigidos entonces, en la Orden de 19 de diciembre de 2001, (Disposición Transitoria) los expedientes que quedaron sin resolver, como el caso presente, se resolverían con cargo al ejercicio presupuestario del año 2002.

Pues bien, con independencia de que se adoptaron medidas de fondo a través de la Disposición Transitoria citada en aras a que aquellas solicitudes que se quedaron sin subvención en el año 2001 por falta de presupuesto fueran incluidas en la convocatoria para el año 2002 evitando así agravios comparativos, se comprobó una actitud silente ante la solicitud, con quebranto del deber de resolver establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Dirección General se proceda, con el fin de que no se reproduzca la situación originada en la convocatoria de 2001, a la resolución expresa de todas las solicitudes dentro del plazo legalmente establecido para el presente año 2002, y en caso de que ello no resultare posible en un plazo razonable y, en particular, la presentada por la comunidad de propietarios.

Que en lo sucesivo se ajusten sus actuaciones a los términos de la presente resolución”.

Dicha resolución fue aceptada por la Dirección General la cual nos comunicó, en este sentido, que la solicitud del afectado había sido tramitada y estaba pendiente del trámite de fiscalización económica necesaria para el pago de la subvención.

ÁREA F

ÁREA F

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Expedientes Área	67
Expedientes remitidos a otros Defensores	4
Expedientes admitidos.....	49
Expedientes rechazados.....	10

El mandato contenido en el art. 130 CE dirigido a los poderes públicos para garantizar que éstos atiendan debidamente la modernización y el desarrollo de los sectores económicos y en particular, de la agricultura y de la ganadería, con la finalidad de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, cobra especial relevancia en una Comunidad Autónoma como la de Castilla y León, por sus especiales características productivas y poblacionales.

En efecto, la especial prevalencia en términos relativos del sector primario en la estructura productiva de la Región y la singular distribución de su población, con un amplio número de núcleos de población reducidos y de carácter rural, determinan la relevancia que la actuación pública

relativa a la actividad agrícola y ganadera presenta, un año más, en Castilla y León. Si a ello añadimos la necesidad de ir preparando al sector para el cambio que, sin duda, se producirá en los próximos años en la política agrícola comunitaria como consecuencia, entre otras causas, de la futura ampliación de la Unión Europea y de la 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 institución como instancia fiscalizadora de la actuación de los mismos, se incrementa notablemente.

En concreto, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como instancia territorial competente de forma exclusiva en materia agrícola y ganadera, de conformidad con lo dispuesto en el art. 32. 7º, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, llevar a cabo la actuación pública necesaria para fomentar y proteger debidamente las actividades agrícolas y ganaderas, y a los ciudadanos que las llevan a cabo, como pilar básico de la economía de Castilla y León. En consecuencia, es la citada Administración autonómica la destinataria principal, por no decir prácticamente absoluta, de la actuación supervisora de esta Procuraduría en este ámbito material. Cabe referirse en esta introducción, aun cuando sea brevemente, al aspecto normativo y ejecutivo de la actuación de aquella Administración en el año 2002, en relación con los sectores agrícola y ganadero y desde el punto de vista de la intervención de esta Procuraduría.

Sin duda, desde la perspectiva normativa, en el año 2002 la norma más relevante en este ámbito ha sido la Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario, desarrollada por el Decreto 12/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento, intento de adecuar las fórmulas operativas del ejercicio de las competencias públicas en la materia, con la finalidad de facilitar que el sector agrario de la Región se sitúe en el nivel de competitividad y calidad exigido por la evolución de la Política Agraria Común de la Unión Europea y por las tendencias del comercio mundial de las producciones alimentarias. El transcurso del tiempo proporcionará la oportunidad a esta institución de valorar adecuadamente la consecución de los objetivos perseguidos por la creación de la figura organizativa citada, objetivos a los cuales se refiere el art. 2 de la Ley.

Desde un punto de vista material, un año más la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigida a reordenar la propiedad rústica a través de los procedimientos de concentración parcelaria ha sido la que más veces, en relación con el sector material que nos ocupa, ha llevado a los ciudadanos a acudir a esta institución. Concretamente, 21 han sido las quejas presentadas en el año 2002 en relación con los diferentes procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo en la región.

Por otro lado, dentro de la actuación dirigida a fomentar y proteger las actividades agrícolas y ganaderas, el nivel de protección de los

ganaderos de la Comunidad Autónoma frente a los daños causados por perros asilvestrados o por el lobo, ha dado lugar a nuevos pronunciamientos de esta institución en orden a garantizar la adopción de medidas por los poderes públicos dirigidas a compatibilizar la adecuada protección de la especie citada con la preservación y fomento de la actividad ganadera en determinadas zonas geográficas de la Comunidad Autónoma.

Por último, y dentro del ámbito de la protección de los animales de compañía, contribuir a la adecuada actuación de la Administración autonómica y de las entidades locales en orden a garantizar la seguridad de las personas y sus bienes frente a la tenencia de animales potencialmente peligrosos, a la vista de la nueva normativa estatal aprobada en el año 2002, también ha sido otro de los objetivos que han guiado la intervención de esta institución y en este sector material concreto.

1. DESARROLLO RURAL

1.1. Concentración parcelaria

La acción pública dirigida a la reordenación de la propiedad rústica ha generado en el año 2002 la presentación de 21 quejas ante esta institución, producto, con carácter general, de los conflictos con los que se enfrenta la Administración autonómica al pretender la racionalización de aquélla y de la oposición que para ello encuentra en el proverbial apego a la propiedad existente, con carácter especial, en el ámbito rural.

Procedimiento de concentración parcelaria propiamente dicho, 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 procedimiento han protagonizado en el año 2002 las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en relación con esta singular actuación pública.

1.1.1. Procedimiento de Concentración Parcelaria

En anteriores informes esta institución ya ha tenido la oportunidad de poner de manifiesto la relevancia que la corrección de las actuaciones procedimentales dirigidas a la ordenación y racionalización de la propiedad rústica de una determinada zona geográfica tiene para la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en toda concentración parcelaria. En especial, el respeto y fomento de la intervención de los afectados por el procedimiento en las actuaciones integradoras del mismo, se erige en una pieza fundamental para superar la, siempre temida, oposición de los destinatarios inmediatos de la concentración a los efectos de la misma.

En el año 2002, esta Procuraduría se ha pronunciado en relación con la problemática indicada en el expediente de queja **Q/318/01**. El motivo de la queja era la presunta existencia de una serie de irregularidades en la constitución de la Junta de Trabajo y de la Comisión Local de Concentración Parcelaria correspondientes al procedimiento de

reordenación de la propiedad rústica que se estaba llevando a cabo en la zona de Cerezal de Peñahorcada, provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería. El citado organismo, en contestación a la petición de información, procedió a proporcionar a esta institución copias del Acta de la Asamblea de Participantes en la concentración parcelaria de la zona de en cuestión y de la contestación que había sido dada por la Dirección General de Desarrollo Rural a un escrito en el cual se habían planteado las irregularidades en la constitución de los órganos colegiados citados que habían dado lugar a la queja.

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría formuló resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

La adopción de una postura por parte de esta institución, en relación con el fondo del asunto planteado, exigía considerar convenientemente la relevancia que los órganos colegiados antes citados, auténtico cauce participativo en el procedimiento de ordenación de la propiedad rústica de los propietarios afectados por el mismo, tienen para el adecuado desarrollo de este tipo de intervención administrativa.

Cabe reiterar aquí, que uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración autonómica en el desarrollo de todo procedimiento de concentración parcelaria es la gran conflictividad que genera por la multitud de intereses e interesados afectados. Consciente de ello, el legislador ha querido afrontar el problema fomentando la participación de los afectados en el desarrollo del procedimiento.

Esta participación se refleja tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental. Orgánicamente, los agricultores afectados participan en la concentración parcelaria mediante la integración de sus representantes en dos órganos colegiados creados específicamente para colaborar en el procedimiento: las juntas de trabajo de concentración parcelaria y las comisiones locales de concentración parcelaria.

Las primeras, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley, son órganos colegiados a los que corresponde colaborar con la Administración en la elaboración del Estudio Técnico Previo, que se encuentran integradas por seis agricultores de la zona, elegidos por una asamblea de participantes de concentración, convocada y presidida por el Alcalde a instancia de la Consejería.

Por su parte, las Comisiones locales de concentración parcelaria, en virtud de lo establecido en el art. 6 de la Ley 14/1990, son órganos colegiados a los que corresponde proponer a la Dirección General las bases de concentración parcelaria. De acuerdo con lo previsto en el art. 7 de la citada norma legal, se integran como vocales de las comisiones locales,

entre otros, tres representantes de los agricultores de la zona y uno más en representación de la Junta de Trabajo de concentración parcelaria.

Considerando pues, que los órganos intervinientes en la concentración parcelaria antes citados, constituyen uno de los mecanismos participativos de los propietarios afectados por la misma, cabía hacer hincapié en la relevancia que su adecuada constitución y el correcto desarrollo de su función a lo largo del procedimiento tienen para lograr el fin de este último.

Pues bien, dentro de las irregularidades que habían sido denunciadas en la queja, en relación con la elección de miembros de la Junta de Trabajo y de la Comisión Local de concentración parcelaria, cabía examinar la regularidad de la realización, en un solo acto y en una sola votación, de la elección de algunos de los miembros de la Junta de Trabajo y de la Comisión Local de concentración parcelaria.

En este sentido, era necesario señalar que las juntas de trabajo y las comisiones locales de concentración parcelaria, son órganos diferentes y con una composición y finalidad diversas. En efecto, incluso desde un punto de vista procedimental, mientras las Juntas de Trabajo colaboran en la elaboración del Estudio Técnico Previo referido en el art. 18 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, la función esencial de las comisiones locales de concentración parcelaria se integra en la proposición a la Dirección General de Desarrollo Rural de las bases de concentración.

Esta diferencia en el momento procedimental de intervención de ambos órganos colegiados se manifiesta también en el momento en el que se debe proceder a la constitución de ambos. Así, la Instrucción de Concentración Parcelaria 1/1991 sobre Constitución de las Comisiones Locales y Juntas de Trabajo de Concentración Parcelaria, señala que, si bien las Juntas de Trabajo se constituirán antes de la declaración de concentración parcelaria (Decreto de Concentración), las comisiones locales lo harán en un momento posterior a aquélla. En ambos casos, el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería que corresponda (en la actualidad, Jefe de Departamento Territorial) se debe dirigir a los Ayuntamientos afectados, instándoles al cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 5 y 8 de la Ley de Concentración Parcelaria, los cuales se refieren, de forma independiente, a la elección de los “agricultores” que han de integrarse, de un lado, en la Junta de Trabajo (art. 5) y, de otro, en la Comisión Local de concentración parcelaria (art. 8).

A la vista de las diferencias existentes entre ambos órganos colegiados participantes en todo procedimiento de concentración parcelaria y de lo previsto en la propia Ley aplicable a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabe manifestar que, al contrario de lo que había ocurrido en el supuesto de hecho planteado en la queja, no procede realizar una única votación para la elección de los representantes de los agricultores en ambos órganos colegiados. En otras palabras, que una persona sea elegida como miembro de la Junta de Trabajo no puede implicar necesariamente su

elección automática como miembro de la Comisión Local, sino que la Asamblea de Participantes debe elegir libremente y por separado a los miembros de cada uno de los dos órganos colegiados indicados.

La utilización de la elección de los miembros de la Junta de Trabajo de Concentración Parcelaria correspondiente a la localidad de Cerezal de Peñahorcada, provincia de Salamanca, para designar a los representantes de los agricultores y, entre ellos, al representante de la Junta de Trabajo, en la Comisión Local de Concentración Parcelaria, resultaba contraria, por tanto, a la diferenciación existente entre ambos órganos colegiados y al respeto de la libre decisión de la asamblea de participantes para elegir separadamente a los miembros de ambos órganos colegiados.

Considerando la irregularidad relativa a la elección de los representantes de los agricultores y, entre ellos, del representante de la Junta de Trabajo en la Comisión Local de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de concentración parcelaria citada, las medidas a adoptar para poner fin a aquélla, no eran otras que las dirigidas a garantizar que, aquellos representantes de los agricultores y de la Junta de Trabajo en la Comisión Local de Concentración Parcelaria, fueran los elegidos por la asamblea de participantes, debidamente constituida, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Atendiendo a los fundamentos de derecho expuestos, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Adoptar las medidas que correspondan dirigidas a garantizar que aquellos representantes de los agricultores y de la Junta de Trabajo en la Comisión Local de concentración parcelaria de la localidad de Cerezal de Peñahorcada, provincia de Salamanca, sean los elegidos por la asamblea de participantes, debidamente constituida, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, dirigiéndose para ello a la Ilma. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de la localidad precitada con la finalidad de que se proceda a aquélla elección, adoptándose, en su caso, los cambios que corresponda en la composición de la Comisión Local de Concentración Parcelaria a la vista del resultado de la nueva elección”.

A la formulación de la Resolución citada se contestó a través de un informe emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural, en el cual se afirmaba una ausencia de competencia de esta Procuraduría para formular una Resolución del tenor indicado, habida cuenta del momento procedimental en el que se encontraba el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión y de la naturaleza formal de la actuación fiscalizada,

así como la consecuente negativa a pronunciarse sobre la aceptación o el rechazo de aquélla.

A la vista del contenido del informe indicado, esta Institución procedió a dirigirse nuevamente a la Consejería de Agricultura y Ganadería con la finalidad de fundamentar la inclusión de la función llevada a cabo a través de la Resolución citada dentro del ámbito competencial de esta Institución.

Para ello, se puso de manifiesto a la Administración autonómica que el ámbito funcional de este Comisionado Parlamentario se extiende a toda actuación de la Administración autonómica que comporte una decisión de voluntad que afecte a los derechos de los ciudadanos y que, por tanto, no se puede entender sustraída del mismo la constitución de un órgano con una participación decisiva en el desarrollo de todo procedimiento de concentración parcelaria, actuación ésta que, como se ha visto, constituía el objeto de la queja.

Asimismo, tampoco cabía el amparo argumentado por la Administración en una supuesta limitación del objeto de supervisión de este Comisionado Parlamentario a aspectos formales de la actuación administrativa, por cuanto dicha restricción no se encuentra recogida en la Ley de las Cortes de Castilla y León dirigida a la creación de una figura institucional cuya finalidad esencial es garantizar el respeto por parte de las Administraciones Públicas de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos, a cuya defensa se debe.

En atención a este último escrito, la Consejería de Agricultura y Ganadería procedió a colaborar con esta Procuraduría y a contestar a la Resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que las posibles deficiencias observadas en la constitución de la Comisión Local de concentración parcelaria de la localidad de Cerezal de Peñahorcada podían ser alegadas, en su caso, en el recurso que podría interponerse, en un futuro, frente a las bases definitivas del procedimiento de concentración parcelaria en cuestión que, en su día, serán aprobadas por la Dirección General de Desarrollo Rural de aquella Consejería.

Informado el ciudadano del resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución, se procedió al archivo de la queja.

También en relación con vicisitudes planteadas a lo largo del procedimiento de concentración parcelaria, se plantearon los expedientes de queja **Q/615/01** y **Q/1468/02**.

Mientras el motivo de la primera queja era la disconformidad de su autor con las fincas adjudicadas en la fase de proyecto de concentración parcelaria del término municipal de Manzanal del Barco, provincia de Zamora, en el segundo expediente la pretensión que había llevado al ciudadano a acudir a esta institución no era otra que la exclusión de una parcela de su titularidad de las bases definitivas correspondientes al procedimiento de concentración parcelaria, llevado a cabo en la zona Santovenia-Valverde, provincia de León.

En ambos supuestos, admitidas las quejas a trámite esta institución se dirigió en solicitud de la información relativa a cada una de las problemáticas planteadas en los mismos a la Consejería de Agricultura y Ganadería. Una vez analizada detenidamente la información obtenida, no se consideró que concurriera irregularidad alguna en la actuación procedimental desarrollada por la Administración autonómica, lo cual, tras el traslado a sus autores de la motivación de la decisión adoptada, dio lugar al archivo de las quejas.

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

Todo acuerdo de concentración parcelaria tiene la virtualidad de determinar, en principio, 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. Consecuentemente, es usual que su contenido pueda generar conflictos entre la Administración pública actuante y los propietarios inmediatamente afectados por considerarse, en ocasiones, estos últimos, perjudicados 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.

Este conflicto fue el que motivó el expediente de queja **Q/1064/01**, en el cual su autor planteaba la existencia de un presunto error en la expedición del título de propiedad, correspondiente a una finca de

reemplazo, resultante del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona de San Esteban de Gormaz, provincia de Soria.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual procedió a informarme de lo siguiente:

“... el supuesto error al que alude el interesado en su escrito de queja se refiere a la zona de concentración parcelaria de San Esteban de Gormaz (Soria), declarada de utilidad pública y urgente ejecución por Decreto de 16 de junio de 1965, y en cuyo expediente administrativo figura como titular de parcelas afectadas por los citados trabajos de concentración D. Bernardino Lafuente Pascual, persona distinta del legítimo titular según el recurrente.

(...)

En todos los trámites del procedimiento de concentración seguido, que el ahora recurrente pudo conocer cuando en su momento fueron publicados en la forma legalmente establecida y contra los que pudo formular alegaciones o interponer el correspondiente recurso, figura como titular de fincas afectadas por los trabajos de concentración de la zona D. Bernardino Lafuente Pascual.

Existiendo una total concordancia entre los datos del expediente de concentración y los del Acta de Reorganización de la Propiedad,

no concurren en el caso que se plantea las circunstancias precisas para que la Administración pueda proceder a la rectificación del error advertido, no se trata de rectificar un error material en las hojas de características integrantes de los títulos de propiedad de las fincas adjudicadas; cuyas circunstancias se hallan plenamente conformes con los datos obrantes en el expediente administrativo, sino que el interesado pretende corregir un error de derecho en las bases definitivas de concentración, contra las que, por inadvertencia o insuficiente examen, no interpuso el oportuno recurso.

La vía para subsanar el error apreciado por el interesado fuera de los plazos legalmente establecidos, a la vista de lo dispuesto por los arts. 209 y 210 del Reglamento para la Organización y Régimen del Notariado, es a través de Acta de Notoriedad, sin que no obstante pueda esta Administración entrar a considerar los motivos de la denegación de su inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente debiendo el interesado dirigirse a éste a fin de obtener la información precisa de los trámites a seguir para hacer factible tal inscripción”.

Considerando convenientemente la información recabada, se estimó oportuno formular resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base a la siguiente fundamentación jurídica.

En primer lugar, cabía señalar que de la documentación obrante en esta institución en relación con la cuestión controvertida planteada, se desprendía con claridad que, en el procedimiento de concentración parcelaria desarrollado en su día por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario en la zona antes citada de la provincia de Soria, se había procedido a adjudicar una finca a una persona que no había existido nunca. En efecto, dicha adjudicación se había realizado erróneamente utilizando el nombre de unos de los propietarios afectados por la concentración y los apellidos de otro.

La conclusión anterior se derivaba del contenido de un acta de notoriedad y de las pruebas testificales y documentales aportadas (entre otras, copia del certificado del Ministerio de Justicia, Registro Civil, comprensivo de que en el mismo no figuraba inscrito el nacimiento de la persona a la que se había adjudicado la finca precitada, y declaración testifical de que el propietario de la finca en cuestión era el autor de la queja).

Identificada, pues, la presencia de una incorrección en el acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona antes señalada, procedía analizar los posibles mecanismos de solución de la misma, desde el punto de vista administrativo. En este sentido, era obligado recordar que el proceso de concentración parcelaria no es sino un procedimiento administrativo que, si bien cuenta con peculiaridades que le erigen en un procedimiento singular, no debe abandonar los principios constitucionales

que presiden la actividad administrativa en general y los legales que rigen el procedimiento administrativo en particular.

Por ello, en el momento de identificar los mecanismos de modificación de los actos integrantes del procedimiento de concentración parcelaria, se debe acudir, a lo dispuesto en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dentro del cual pueden diferenciarse diversos sistemas de revisión de los actos administrativos. No en vano el art. 49 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León se remite, expresamente, en lo relativo a la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria a la legislación sobre procedimiento administrativo.

A dos de estos mecanismos de revisión eran a los que procedía referirse con la finalidad de adoptar una postura sobre el asunto planteado en la queja: rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos y revisión de oficio de actos nulos.

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. Uno de los requisitos que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 27 de febrero de 1990 y 21 de septiembre de 1998) exige para poder utilizar este mecanismo corrector es que el error se aprecie

teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte.

Un procedimiento sin duda más complejo que el descrito de modificación de los actos administrativos, es la revisión de oficio de los actos nulos previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Presupuesto material de la aplicación de este mecanismo de revisión es que el acto objeto de modificación se encuentre afectado por alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho establecidos en el art. 62 de la Ley citada. Presupuesto formal de la revisión de oficio de los actos nulos es la previa obtención de dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

Considerando lo hasta aquí afirmado, procedía partir del análisis de la solución que había sido proporcionada por la Administración autonómica en el supuesto planteado en la queja, para proceder, en su caso, a la corrección del supuesto error y a la inscripción de la finca en cuestión a nombre de su presunto legítimo titular en el Registro de la Propiedad. Esta solución no había sido otra que recomendar al interesado que procediera a realizar la citada corrección ante notario.

Pues bien, a la vista de lo anterior, esta Procuraduría puso en tela de juicio la idoneidad del acta de notoriedad como documento adecuado para proceder a la rectificación registral pretendida, al fin y al cabo, por el autor de la queja. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 40 a) de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, en relación

con el art. 200 de la misma norma, el acta de notoriedad podrá ser utilizada para la rectificación del registro en aquellos casos en los que la inexactitud del mismo proviniera de no haber tenido acceso al registro alguna relación jurídica inmobiliaria.

Ahora bien, en el supuesto planteado en la queja, lo que se pretendía corregir no era una inexactitud del Registro de la Propiedad derivada de una interrupción del tracto sucesivo, sino que la incorrección que se solicitaba solventar se derivaba de un defecto del acta de reorganización de la propiedad correspondiente a la zona de concentración parcelaria antes citada. Para estos supuestos, la letra d) del art. antes citado de la Ley Hipotecaria, señala que la rectificación precisará del consentimiento del titular (en el caso relatado en la queja, imposible de conseguir por no existir el mismo) o, en su defecto, de resolución judicial que, en el supuesto de la queja, sólo podía ser obtenida en un procedimiento en el cual se debía demandar a una persona que no existía. A mayor abundamiento, la propia Dirección General de los Registros y del Notariado tiene declarado que, con carácter general, las actas de notoriedad no son idóneas para corregir la inexactitud de un asiento registral (resolución de 8 de mayo de 1954).

Determinado lo anterior, cabía plantearse si, en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, la Administración autonómica debía iniciar actuaciones dirigidas a la modificación del acto administrativo que, como se ha visto con anterioridad, adolecía de una incorrección, cual era

haber adjudicado una finca de reemplazo resultante de un procedimiento de concentración parcelaria a una persona inexistente.

En este sentido, la naturaleza administrativa del acuerdo de concentración en cuestión, la efectiva concurrencia de un vicio en el mismo, y la situación de indefensión generada a los herederos de uno de los propietarios afectados por el procedimiento de reordenación de la propiedad rústica que había sido llevado a cabo en su día, determinaban la obligación de la Administración de poner en marcha el mecanismo revisor que correspondiera con la finalidad de depurar el vicio antes identificado.

Sin duda, el procedimiento menos complejo para llevar a cabo la modificación pretendida era el de la rectificación del error cometido, modificando en el acuerdo de concentración parcelaria precitado la titularidad de la finca en cuestión, en la forma que se desprendía del acta de notoriedad antes citada. Ahora bien, la aplicación del citado mecanismo revisor, se encuentra subordinada al cumplimiento de los requisitos enunciados por la Jurisprudencia de Tribunal Supremo, uno de los cuales es que el error a rectificar se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte.

A la vista de la información que había sido proporcionada por la Administración autonómica, este requisito no se cumplía en el caso planteado en la queja, puesto que existía una total concordancia entre los datos del expediente de concentración y el acta de reorganización de la propiedad. Probablemente la imposibilidad de determinación del error a la

vista del expediente administrativo se encontraba relacionada con la antigüedad del mismo y la ausencia de conservación de la totalidad de los documentos que lo integraban.

Sin embargo, ante la necesidad, a juicio de esta Procuraduría, de llevar a cabo la modificación señalada y la ausencia de complicación formal del mecanismo que nos ocupa frente a otros, se consideró conveniente instar a la Administración autonómica para que verificase nuevamente la totalidad del expediente de concentración que aún se conservara, con la finalidad de acreditar fehacientemente que el error en cuestión, efectivamente, no se derivaba en ningún momento de las actuaciones integrantes del procedimiento de reordenación de la propiedad rústica en cuestión.

Sólo en este último caso, procedería acudir al otro de los mecanismos de revisión antes mencionados, cual es la revisión de oficio de los actos nulos. Como señalaba con anterioridad, la aplicación de esta fórmula revisora tiene como presupuesto material la concurrencia en el acto administrativo a revisar de una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 2 de noviembre. Por ello, la aplicabilidad de la revisión de oficio al caso que nos ocupaba exigía identificar una causa de nulidad de pleno derecho predicable de la parte del acuerdo de concentración parcelaria en la cual se atribuía la titularidad de una finca de reemplazo a una persona inexistente.

Pues bien, dicho presupuesto material concurría en el supuesto que había dado lugar a la queja, puesto que la incorrección indicada configuraba el acuerdo de concentración parcelaria, en la parte señalada, como un acto de contenido imposible, es decir, viciado de la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en la letra c) del art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En efecto, la interpretación habitual del tercer supuesto de nulidad de pleno derecho, previsto en el artículo indicado, da a la imposibilidad un contenido material o físico que, además, debe ser de carácter originario y no una imposibilidad sobrevenida. El Tribunal Supremo (entre otras, en las Sentencias de 3 de junio de 1978 y 27 de marzo de 1984), además de equiparar este concepto con el del art. 1.272 del Código Civil, refiere la imposibilidad de contenido de los actos administrativos a la imposibilidad natural, física y real, argumentando que la jurídica equivale a la mera ilegalidad.

Resultaba evidente que un acto administrativo, declarativo de la nueva distribución de los derechos de propiedad de una zona en concreto, que atribuye la titularidad de una finca integrante de esa zona a una persona que no existe, tiene, en la parte en la que se produce tal error, un contenido imposible que, declarando derechos a un sujeto inexistente, perjudica al resto de los propietarios afectados y, en concreto, a aquél al que, en principio, le correspondía la titularidad de esa finca de reemplazo.

Cualquiera que fuera el mecanismo utilizado, la modificación del acuerdo de concentración parcelaria en cuestión en la forma indicada daría lugar a la rectificación del acta de reorganización de la propiedad, rectificación que podría tener acceso al registro de la propiedad con la finalidad de garantizar que lo inscrito en éste coincida con lo decidido por la Administración autonómica en cuanto a la atribución de la titularidad de las fincas de reemplazo resultantes de la concentración.

Los argumentos jurídicos expuestos dieron lugar a la formulación de una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Primero.- Verificar nuevamente si el error cometido al atribuir la finca de reemplazo número XXX del Plano General correspondiente a la Zona de Concentración Parcelaria de San Esteban de Gormaz, provincia de Soria, a D. Bernardino Lafuente Pascual, persona inexistente, se desprende, o no, de alguna de las actuaciones integrantes del correspondiente expediente administrativo y, en su caso, proceder a la rectificación del error material cometido.

Segundo.- En el caso en que, realizada la verificación anterior, se llegara a la conclusión de que el error indicado no se desprende del expediente administrativo correspondiente a aquel procedimiento de reordenación de la propiedad rústica, iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la parte del Acuerdo de

Concentración Parcelaria, aprobado con fecha 1 de julio de 1967 para la Zona precitada, en la cual se cometió el error identificado”.

En la fecha de elaboración del presente informe, la resolución indicada no había sido objeto aún de aceptación o rechazo por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Sin perjuicio de lo expresado en relación con el expediente de queja anterior, con carácter general, en aquellas quejas planteadas en esta institución en el año 2002 en las cuales los ciudadanos han manifestado su disconformidad con la cuantía, contenido o características de las fincas de reemplazo atribuidas en un acuerdo de concentración parcelaria, se ha llegado a la conclusión de que no concurría irregularidad en la actuación administrativa desarrollada. Así ocurrió, por ejemplo, en los expedientes de queja **Q/324/01, Q/528/01, Q/776/01 y Q/1354/02.**

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 de la decisión motivada adoptada por esta Procuraduría.

Los argumentos jurídicos que fundamentaron las decisiones adoptadas en los expedientes citados fueron análogos. Todos ellos partían 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 parcelas adjudicadas a cada propietario, una vez realizada la intervención administrativa, tengan un valor relativo que, en ningún caso, podrá ser

inferior al inicialmente atribuido a las parcelas aportadas por ese mismo propietario.

Pues bien, por la propia naturaleza de esta institución en aquellos supuestos en los que los ciudadanos muestran su disconformidad con el valor y características de las fincas atribuidas en un procedimiento de concentración parcelaria, 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 acuerdo de concentración parcelaria.

Esta labor, en los expedientes antes citados, arrojó como resultado la inexistencia de incumplimientos por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería en la atribución de parcelas que había dado lugar a las quejas, lo cual dio lugar al archivo de las mismas.

Por último, y para finalizar el repaso a la actuación de esta institución en relación con aquellas quejas en las cuales los ciudadanos han manifestado su disconformidad con los efectos jurídicos de acuerdos de concentración parcelaria, cabe referirse al expediente de queja **Q/337/01**. El motivo de la queja era la ausencia de actuaciones dirigidas a tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, por los daños causados a una propietaria como consecuencia de un error en el que se había incurrido en el expediente de concentración

parcelaria de la zona de Fuentelsaz, provincia de Soria, error que había sido reconocido por la propia Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió, por dos ocasiones, en petición de la oportuna información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual, en atención a nuestra solicitud, puso de manifiesto ante esta Procuraduría que se había procedido a resolver de forma desestimatoria la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada ante la Administración por el autor de la queja. A la información proporcionada, se adjuntaron copias del Dictamen emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado acerca de la procedencia de indemnizar al autor de la queja y de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería que había resuelto desestimatoriamente la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por aquélla.

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, se estimó que no concurría en la actuación administrativa denunciada irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora de esta institución.

En efecto, desde una perspectiva material, el pronunciamiento de esta Procuraduría exigía determinar la concurrencia, o no, en el supuesto planteado en la queja de los requisitos necesarios para que pudiera afirmarse la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

El nacimiento de la obligación de indemnizar de la Administración, exigía la presencia de todos y cada uno de los requisitos necesarios para que se origine la responsabilidad patrimonial, en relación con los presuntos daños causados al autor de la queja. Pues bien, dentro de tales daños cabía diferenciar dos partes: la primera era la parte de la indemnización solicitada correspondiente al presunto menoscabo sufrido por la finca como consecuencia de la rectificación de errores acordada; y la segunda, era la relativa a la cuantía en la cual se habían concretado las costas de un procedimiento judicial instado por el ciudadano en relación con la finca en cuestión.

En relación con la primera de las partes indicadas, el posible menoscabo patrimonial sufrido por la finca de reemplazo en cuestión como consecuencia de la rectificación de errores que había sido acordada por la Administración autonómica, no había sido tal y por tanto no se podía hablar de la presencia de una lesión patrimonial resarcible.

En efecto, no era posible afirmar la concurrencia del daño cuya indemnización se solicitaba, por cuanto lo que se había adoptado era una rectificación de un error material dirigida a garantizar la concordancia entre la hoja de características de la finca y el plano de la misma. Además, la Dirección General de Desarrollo Rural había manifestado que la rectificación de errores que había sido acordada no implicaba una alteración de la cabida de la finca.

En segundo lugar, y en cuanto a la cantidad que había sido abonada en concepto de costas del procedimiento judicial emprendido por el autor de la queja, no se observó la concurrencia del nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado obtenido en el citado procedimiento (condena en costas incluida).

En efecto, de la lectura de las partes de las sentencias del Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Soria y de la Audiencia Provincial de Soria, dictadas en el curso del procedimiento judicial en cuestión, se desprendía claramente que el resultado del mismo no se encontraba relacionado directamente con la actuación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria, sino con la elección de una vía procesal inadecuada para lograr la pretensión esgrimida en sede judicial y con la aportación al procedimiento judicial de un título de propiedad de la finca en cuestión incompleto.

En conclusión, esta institución consideró que, por los motivos expuestos, los daños económicos cuya reparación solicitaba el autor de la queja, no eran, en principio indemnizables, por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Una vez comunicada la postura de esta Procuraduría al autor de la queja, conjuntamente con los argumentos expuestos, se procedió al archivo de la misma.

Aunque sea reiterativo, es preciso señalar para finalizar este epígrafe, que la labor de esta institución en relación con los efectos

jurídicos de los acuerdos de concentración parcelaria tiene una mayor virtualidad en los supuestos en los que las quejas de los ciudadanos se fundamentan en aspectos jurídicos (como, por ejemplo, ocurrió en el expediente de queja que dio lugar a la resolución antes referida) que en aquellos otros en los que se plantean cuestiones estrictamente técnicas para cuya valoración esta institución, por su propia naturaleza, encuentra mayores dificultades.

1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria

Una problemática relacionada con los procedimientos de concentración parcelaria, de la que ya tuvo ocasión de ocuparse esta institución en el año 2000, es la relativa a las operaciones que se deben llevar a cabo para proceder a la ejecución del acuerdo de concentración previamente adoptado y, en especial, el retraso en el que a veces incurre la Administración autonómica para proceder a dar efectividad a la nueva situación jurídica instaurada por aquél.

Pues bien, en el año 2002, esta Procuraduría ha tenido que dirigirse nuevamente a la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con la problemática indicada, reiterando argumentos ya puestos de manifiesto a la Administración autonómica en el año 2000.

Así, en el expediente de queja **Q/2016/00**, el motivo que llevó al ciudadano a acudir a esta institución fue la presunta demora temporal en la que venía incurriendo la Administración autonómica para llevar a cabo la

ejecución del procedimiento de concentración parcelaria correspondiente al término municipal de La Bóveda de Toro, provincia de Zamora.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de la queja a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, organismo que, en un primer informe, hizo constar los siguientes extremos relativos a la problemática que constituía el objeto de la queja:

“Los recursos de alzada interpuestos frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria fueron resueltos con fecha 12 de Agosto de 1999.

El Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, a efectos de ejecutar el Acuerdo de Concentración, ha contratado a la empresa Tragsa el replanteo de las nuevas fincas de reemplazo. La fecha de finalización prevista de los trabajos es de 21 de Junio de 2001.

Actualmente, los trabajos se encuentran suspendidos debido a la oposición de los propietarios recurrentes, que por la fuerza y de forma reiterada, han impedido la realización de los mismos”.

A la vista del contenido del informe transcrito, y una vez puesto en conocimiento del autor de la queja el mismo, estimé oportuno dirigirme nuevamente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora con la finalidad de que fueran ampliados algunos de los aspectos

relativos a la cuestión planteada. En la ampliación de información solicitada se pusieron de manifiesto los siguientes datos:

“Mediante aviso publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 6 de agosto de 2001, se informó de la toma de posesión de las fincas de reemplazo de La Bóveda de Toro.

En relación con las medidas adoptadas por la Administración autonómica, en orden a superar la voluntad contraria a la ejecución del acuerdo, se hace constar:

Se ha procedido a la ejecución forzosa del acuerdo de concentración, mediante compulsión directa, sobre los propietarios que impedían la toma de posesión de las fincas de reemplazo, según lo dispuesto en el art. 55.1 de la Ley 14/90 de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Se ha otorgado la posesión de las fincas de reemplazo a todos sus propietarios.

El Acta de Reorganización de la Propiedad aún no ha sido autorizada por la Dirección General de Desarrollo Rural, lo que por su parte, no impide el pleno uso y disfrute de las fincas”.

Pues bien, de la información recabada por esta institución, se colegía que la ausencia de ejecución del acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona en cuestión de la provincia de Zamora,

que, inicialmente, había dado lugar a la presentación de la queja, se había visto enervada a través de la efectiva ejecución de aquél.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría, considerando la amplitud del período temporal transcurrido, por un lado, desde la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en cuestión (año 1985) hasta la aprobación del correspondiente acuerdo de concentración parcelaria (año 1997), y, por otro, desde esta última fecha, hasta la efectiva ejecución del acuerdo con la toma de posesión por sus propietarios de las nuevas fincas de reemplazo (año 2001), consideró oportuno formular una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

Asimismo, el hecho de que las causas justificativas de la demora existente en el desarrollo y ejecución del procedimiento de concentración parcelaria que había dado lugar a la queja, respondieran a las circunstancias jurídicas y fácticas concurrentes en muchos de los procedimientos de ordenación de la propiedad rústica, fundamentó la realización de unas breves valoraciones en relación con la necesaria compatibilización entre el cumplimiento de las finalidades propias de este característico instrumento jurídico de intervención y la observancia de unos plazos temporales, necesariamente amplios, en los que debe llevarse a efecto su desarrollo y ejecución.

En primer lugar, cabía señalar que la propia naturaleza del procedimiento de concentración parcelaria conduce a una inevitable flexibilidad en la interpretación de los plazos en los que debe desarrollarse

el mismo. Ahora bien, el procedimiento de concentración parcelaria no puede extenderse indefinidamente en el tiempo, y ello, fundamentalmente, por dos causas.

En primer lugar, el procedimiento de concentración parcelaria es un procedimiento administrativo y, en concreto, constituye el cauce procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica. La especialidad de su objeto y la complejidad de su estructura no constituyen elementos suficientes para negar la naturaleza administrativa del procedimiento regulado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre. Por tanto, como procedimiento administrativo que es, su iniciación genera en la Administración competente la obligación de finalizarlo mediante su resolución expresa.

La segunda causa que impide que el procedimiento de concentración parcelaria se demore excesivamente en el tiempo, viene dada por la circunstancia de que la Administración autonómica, en este caso, no sólo está obligada a resolver, sino que debe hacerlo en un plazo adecuado para el cumplimiento de las finalidades que originaron el inicio de aquél, evitando un incremento excesivo de los costes a asumir. La extensión durante un período de tiempo prolongado del procedimiento de concentración parcelaria puede llegar a frustrar, y en todo caso demora, la consecución de las finalidades que justifican su existencia, además de incrementar los costes de la intervención.

Asimismo, tampoco la normativa autonómica en la materia desconoce el establecimiento de plazos en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, de lo cual es prueba lo establecido en el art. 14 de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, en relación con el punto 2 c) de su Anexo, norma en la que se determinan los plazos de resolución en el caso de distintas solicitudes que pueden formularse dentro del procedimiento de concentración.

A lo hasta aquí dicho cabía añadir la necesidad de que también la ejecución del contenido del acuerdo de concentración parcelaria se lleve a cabo en un plazo de tiempo razonable. Dicha ejecución debe comprender la puesta a disposición de los participantes en la concentración de las fincas de reemplazo contempladas en el acuerdo, utilizando para ello, si fuera necesario, los medios de ejecución forzosa previstos en el art. 55 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León y la extensión, autorización y protocolización del Acta de Reorganización de la Propiedad.

Pues bien, en la queja citada, se planteaba una extensión del procedimiento superior a los 16 años, considerando como término final del mismo la efectiva ejecución del acuerdo de concentración parcelaria adoptado por la Dirección General de Desarrollo Rural. Este período de tiempo, más allá de superar los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico, había excedido de lo razonable aún considerando la necesaria flexibilidad en su interpretación.

Excediendo del objeto de la resolución discernir fórmulas, necesariamente complejas, dirigidas a tratar de lograr el objetivo de reducir los plazos empelados en este tipo de procedimientos y, en especial, en la ejecución de los acuerdos de concentración parcelaria, procedía centrarse exclusivamente en los instrumentos normativamente previstos para combatir la causa fundamental que había sido esgrimida por la Delegación Territorial en su informe para explicar el excesivo período de tiempo empleado en el desarrollo de la concentración parcelaria, en general, y en la ejecución del acuerdo de concentración adoptado, en particular. Esta causa no era otra que la oposición de una pluralidad de propietarios afectados.

Sin duda, uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración en el desarrollo del proceso de intervención de la propiedad rústica en el que consiste la concentración parcelaria, es la gran conflictividad que genera el mismo. Consciente de ello, el legislador ha querido afrontar el problema fomentando la participación de los afectados en el desarrollo del procedimiento.

Esta participación se refleja tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental.

Orgánicamente, los agricultores afectados participan en la concentración parcelaria mediante la integración de sus representantes en dos órganos colegiados creados específicamente para colaborar en el procedimiento: las juntas de trabajo de concentración parcelaria y las comisiones locales de concentración parcelaria.

Desde una perspectiva procedimental, y a la vista de lo previsto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, los particulares afectados, como interesados en el procedimiento, pueden participar en el mismo de diversas formas. Entre otras manifestaciones de esta participación se encuentran la posibilidad de solicitar la iniciación del procedimiento, de formular observaciones verbales o escritas a las bases provisionales, o de promover individualmente reclamaciones e interponer recursos.

Pues bien, dentro del marco legal reseñado, la Administración de la Comunidad Autónoma debe establecer los medios necesarios para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria. Esta potenciación del cauce participativo de los ciudadanos constituye el mecanismo más eficaz para reducir, en la medida de lo posible, los efectos perturbadores que, sobre el desarrollo de la concentración parcelaria, genera la oposición de los afectados. Todo ello sin perjuicio de que una vez firme el acuerdo de concentración éste deba ejecutarse, aún contra la voluntad de los destinatarios, de conformidad con lo previsto en el art. 55 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

En definitiva, si bien la ausencia de ejecución del acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de La Bóveda de Toro, provincia de Zamora, que había motivado inicialmente la formulación de la queja, se había visto resuelta a través de la puesta a disposición de los

participantes en la concentración de las nuevas fincas de reemplazo resultantes, el excesivo plazo temporal transcurrido en el desarrollo y ejecución del procedimiento de concentración parcelaria de referencia motivó la formulación a la Consejería de Agricultura y Ganadería de una resolución de carácter general, en los siguientes términos:

“... Con carácter general, y dentro del marco normativo previsto por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, potenciar y fomentar la participación de los afectados por los procedimientos de concentración parcelaria abordados por esa Administración autonómica, desde el momento mismo de su iniciación, considerando convenientemente las opiniones emitidas por aquéllos a través de las vías previstas en la norma legal citada con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, voluntades contrarias persistentes a la reorganización de la propiedad generadoras de demoras excesivas en el desarrollo y terminación de tales procedimientos”.

Como contestación a la resolución indicada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso en nuestro conocimiento que, en aceptación de la misma, compartía los criterios jurídicos expuestos en aquella y que los mismos eran observados, en la medida de lo posible, en todos los procedimientos de concentración parcelaria que se estaban llevando a cabo en la región.

Una vez informado el ciudadano del resultado de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría, se procedió al archivo de la queja.

También a las demoras temporales incurridas en la ejecución de un acuerdo de concentración parcelaria, se refería el expediente de queja **Q/1040/01**. En concreto, el motivo de la queja era el excesivo plazo temporal empleado en la ejecución del acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de Muga de Sayago, provincia de Zamora.

Esta institución, con ocasión de la tramitación de la queja referida en el informe correspondiente al año 2000, ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre la excesiva demora temporal en la que estaba incurriendo la Administración autonómica para llevar a efecto el procedimiento de intervención en la propiedad rústica desarrollado en la zona precitada. Por este motivo, en aquella ocasión se había procedido a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la cual se había instado a este organismo público a agilizar los trámites dirigidos a poner a disposición de los afectados las fincas de reemplazo, para que tomaran posesión de ellas, y a que se adoptasen las medidas precisas para que la protocolización de la reorganización de la propiedad se llevase a cabo en el plazo más breve posible, con respeto siempre a la legalidad vigente. Esta resolución había sido objeto de la correspondiente contestación por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la cual señalaba que la Administración autonómica continuaba trabajando

afanosamente con el objetivo de finalizar el proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona indicada.

Con ocasión de la presentación de la queja antes citada por el mismo motivo, una vez admitida a trámite la misma, esta institución se dirigió nuevamente en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto a esta institución lo siguiente:

“Las actuaciones llevadas a cabo en orden a la ejecución del acuerdo de concentración parcelaria de la zona han consistido, una vez resueltos los recursos ordinarios interpuestos contra el mismo, en el replanteo de las nuevas fincas de reemplazo para ponerlas a disposición de sus adjudicatarios, puesta a disposición que tuvo lugar a partir de la publicación en el BOP de Zamora de 25 de octubre de 2000 del Aviso por el que se da la toma de posesión de las fincas reemplazo de la zona y en el que se determinan las condiciones de la misma”.

Posteriormente, en atención a las numerosas reclamaciones presentadas, se ha procedido, de una parte, a la reposición de mojones desaparecidos por causas indeterminadas y de otra, al apercibimiento personal a los antiguos propietarios que impedían la toma de posesión instándoles al abandono de las parcelas antiguas. Ante este apercibimiento y una vez informados de las consecuencias que podría acarrear su negativa, en varias reuniones celebradas en el Ayuntamiento de Muga de Sayago

(Zamora), la práctica totalidad de aquellos que se resistían a permitir la toma de posesión ha declinado su posición permitiendo la misma sin ningún incidente y sin que haya sido necesaria la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya colaboración fue solicitada...

Asimismo, también esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática en cuestión al Ayuntamiento de Muga de Sayago, el cual informó lo siguiente:

“Una vez realizadas las investigaciones oportunas puedo manifestarle que la toma de posesión de las nuevas parcelas resultantes del proceso de concentración parcelaria está siendo pacífica y solamente existen casos puntuales de discrepancia que se resuelven con la intervención de los Técnicos de Concentración Parcelaria. (...)”.

A la vista de la información recabada, podía considerarse que se habían adoptado por la Administración autonómica las medidas oportunas para garantizar la toma de posesión de las fincas de reemplazo resultantes del acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de Muga de Sayago, provincia de Zamora, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 54, 55 y 56 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, motivo por el cual, una vez comunicado el resultado de las actuaciones de esta Procuraduría al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

En fin, cabe concluir, que los retrasos temporales empleados en dotar de efectividad algunos de los acuerdos de concentración parcelaria adoptados en la Región, son, en muchas ocasiones, manifestaciones de una insuficiente utilización de los mecanismos normativos establecidos para garantizar la efectiva participación en los procedimientos de concentración parcelaria de los propietarios directamente afectados por los mismos. En el año 2002, esta institución ha tratado, dentro de su ámbito funcional, de impulsar el fomento por parte de la Administración autonómica de aquella participación, por considerarla muy conveniente al objetivo de alcanzar, en un plazo de tiempo razonable, los objetivos perseguidos por este tipo de procedimientos de reordenación y racionalización de la propiedad rústica.

1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

La intervención de esta Procuraduría en el año 2002, a instancia de los ciudadanos, referida a las obras relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria, ha arrojado únicamente alguna irregularidad administrativa de carácter formal, generada por una inadecuada atención a las solicitudes y reclamaciones presentadas ante la Administración autonómica en relación con aquel singular tipo de obras públicas.

Paradigmático de lo anterior es lo actuado en el expediente de queja **Q/2359/01**. El motivo de la queja era la presunta existencia de una obra pendiente de ejecución correspondiente a la zona de concentración parcelaria de Dehesa de Cejinas (término municipal de Benavente),

provincia de Zamora. En concreto, la obra citada consistía en la finalización de un desagüe. La problemática señalada había sido puesta de manifiesto ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, mediante escrito presentado por el titular de una de las parcelas afectadas.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la cuestión controvertida planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, organismo que nos comunicó, entre otros, los siguientes extremos:

“El desagüe referido en la queja no se encuentra incluido en las obras de interés general o complementarias correspondientes a la mencionada zona.

El referido desagüe no se encuentra definido en el "Proyecto de infraestructura de la zona de concentración parcelaria de Dehesa de Cejinas, Benavente (Zamora) como una de las obras a ejecutar.

El desagüe se encuentra actualmente abierto en el tramo que va desde la carretera hasta la finca XXX, en la parte que limita con las fincas YYY y XXX.

Las obras correspondientes al "Proyecto de infraestructura de la zona de concentración parcelaria de Dehesa de Cejinas, Benavente (Zamora) fueron recibidas por la Administración, según consta en el Acta correspondiente, el 25 de septiembre de 2.001.

Se contestó verbalmente al titular de la finca, indicándole el problema de indefinición de la línea de término con Santa Colomba de las Monjas y la falta de acuerdo entre los propietarios de los dos términos municipales. Se le explicó que la ejecución del desagüe se inició con buena fe y que se construyó hasta el punto en que los propietarios afectados empezaron a manifestar su disconformidad”.

A la vista de la información recabada en el curso de la investigación llevada a cabo y, a los efectos de poder adoptar una decisión acerca del asunto planteado, cabía diferenciar la perspectiva material de la cuestión planteada (es decir, la presunta ausencia de ejecución del desagüe antes identificado), de su faceta formal (respeto de los derechos del autor de la queja en su relación con la Administración autonómica, una vez presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora una solicitud relativa a la obra indicada).

Desde un punto de vista material, la regulación de las obras y mejoras en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León pivota sobre la doble clasificación de las mismas contenida en el art. 77, de conformidad con el cual las obras a llevar a cabo en las zonas de concentración parcelaria pueden ser de interés general o complementarias.

Dentro de las primeras se incluyen las obras que se estiman inherentes o necesarias para la concentración parcelaria. Con relación a las obras de interés general, precisa el art. 78 de la precitada Ley que podrán

ser clasificadas como tales, en cuanto dichas obras beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración, entre otras, “los saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces”. Las obras de interés general, tal y como señala el art. 80 de la Ley de concentración parcelaria de Castilla y León “serán proyectadas y ejecutadas por la Consejería a través de la Dirección General” y, en fin, “serán sufragadas íntegramente con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma”.

Lo anteriormente expresado, a modo de resumen del régimen jurídico aplicable a las obras de interés general en el ámbito de la concentración parcelaria, debía ser puesto en relación con la problemática planteada en la queja. La ausencia de ejecución del desagüe precitado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora que había dado lugar a la misma, se fundamentaba, en la no inclusión de la obra solicitada en el correspondiente proyecto de infraestructura de la zona, aprobado por la Dirección General de Desarrollo Rural, en el cual se especificaban las obras de interés general inherentes o necesarias a la concentración parcelaria en cuestión.

En este sentido, la Administración está facultada para delimitar las obras que hayan de ser consideradas de interés general, tal y como indican los arts. 77 y 78 de la Ley de Concentración Parcelaria al utilizar el término “podrán”, estando vinculada esa calificación al carácter inherente o necesario que tales obras posean en relación con la concentración y al

beneficio que las mismas proporcionen a las condiciones de la zona afectada. En otras palabras, la determinación realizada por la Dirección General de Desarrollo Rural de las obras que deben ser sufragadas por los presupuestos de la Comunidad Autónoma al ser calificadas de interés general, supone el ejercicio de una “discrecionalidad técnica”, cuyo único límite es el establecido por la interdicción de la arbitrariedad.

La decisión de la Dirección General de excluir el desagüe referido en la queja de las infraestructuras necesarias para la zona de concentración parcelaria precitada, había constituido, por tanto, una legítima opción que había sido adoptada por la Administración en la materia analizada, siempre y cuando se hubiera fundamentado en criterios individualizados que hubieran llevado a aquélla a determinar que la ejecución del desagüe en cuestión no constituía una obra inherente o necesaria a la concentración parcelaria, por contraposición a otras obras análogas que, en la misma zona, sí hubieran sido consideradas de interés general.

En otras palabras, la existencia de una discrecionalidad técnica de la Administración en el momento de proceder a delimitar 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.

En este sentido, los criterios individualizados que habían sido utilizados como fundamento de la decisión adoptada de excluir la obra del Proyecto, no habían sido puestos de manifiesto en el informe emitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora. No obstante, tampoco se había determinado en ningún momento que la actuación llevada a cabo por la Administración hubiera sido arbitraria, por lo que, para poder eliminar todo vestigio de arbitrariedad de la actuación administrativa en cuestión, era necesario proceder a explicitar a los interesados los criterios seguidos para la adopción de la decisión controvertida.

Lo anteriormente afirmado motivó la formulación de una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, con base, además de en lo ya expuesto, en los siguientes motivos formales.

Desde un punto de vista formal, sí había quedado acreditada en la información recabada por esta institución la presentación por el autor de la queja, ante la Administración autonómica, de un escrito, en el cual solicitaba la finalización del desagüe antes identificado, como obra de interés general relacionada con el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión. Dicho escrito no había sido objeto de contestación expresa y escrita alguna.

Pues bien, los principios de legalidad y eficacia administrativa, recogidos en el art. 103 CE, el servicio al ciudadano como principio general latente en todo el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el propio catálogo de derechos de los ciudadanos reconocido

en el art. 35 de la citada Ley, exigen que, ante la presentación de una solicitud de ejecución de una obra en una zona de concentración parcelaria, aún cuando no se incluya dentro de las de interés general, la Administración emita una respuesta que sea notificada individualizadamente y en la cual se fundamente suficientemente la decisión que se adopte.

En el caso planteado en la queja, resultaba evidente que, presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, por un propietario afectado por el procedimiento de concentración parcelaria correspondiente a la zona antes citada, una solicitud escrita de ejecución de una obra relacionada con aquel proceso de reordenación de la propiedad rústica, el antes citado tenía derecho a obtener la correspondiente contestación, también escrita, de la Administración autonómica y ésta tenía la obligación de emitirla.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos y desde un punto de vista formal, se procedió a dirigir resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora en los siguientes términos:

«Resolver expresamente la solicitud dirigida al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora por el autor de la queja, en la cual se solicitaba la ejecución de un desagüe en la parte no finalizada, poniendo de manifiesto los criterios que dieron lugar a la no inclusión de la obra en el “Proyecto de Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria de Dehesa de Cejinas,

Benavente” y, en consecuencia, a su ausencia de ejecución con cargo a los presupuestos públicos».

En la fecha de elaboración del presente informe no había sido recibida aún la aceptación o el rechazo de la resolución indicada.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/405/01**, el autor de la queja planteaba su disconformidad con la denegación, por parte de la Administración autonómica, de una modificación del cauce de un arroyo, como obra relacionada con el procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona de Chañe-Fresneda-Remondo, provincia de Segovia.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Una vez analizada la información recabada de la Administración autonómica, se consideró que no se había incurrido en irregularidad alguna por parte de los servicios de aquella Consejería. Comunicado lo anterior al ciudadano, conjuntamente con la fundamentación de tal decisión, integrada por el régimen jurídico de las obras vinculadas a procedimientos de concentración parcelaria y por la discrecionalidad técnica con la que cuenta la Administración para llevarlas a cabo, se procedió al archivo de la queja.

Por último, en relación con la adecuada conservación de las obras inherentes a los procesos de concentración parcelaria, cabe referirse al

resultado de un expediente de queja (**Q/580/01**) citado ampliamente en el informe correspondiente al año 2001. El motivo de la queja había sido la presunta existencia de deficiencias del colector trazado a lo largo de todo el lindero este de una de las fincas correspondientes a la zona de concentración parcelaria de Mata de Cuéllar, provincia de Segovia.

Allí se señalaba que, en relación con el mismo, se había dirigido una resolución al Ayuntamiento en cuestión, en la cual se había instado a aquél a *“acordar las medidas oportunas para garantizar una adecuada conservación de las obras de concentración parcelaria de las que sea titular esa administración municipal, inclusión hecha de las dirigidas a eliminar la reducción de los márgenes del colector A-2”*.

Pues bien, en el año 2002 la citada resolución fue objeto de aceptación expresa por la entidad local destinataria de la misma. Informado el autor de la queja del resultado de las actuaciones llevadas a cabo, se procedió al archivo de la queja.

Ahora bien, también en el mismo año 2002, el autor de la queja citada se dirigió nuevamente a esta institución para poner de manifiesto que la Entidad Local no había adoptado las medidas anunciadas. Abierto nuevo expediente de queja (**Q/1698/02**), esta institución se dirigió, por segunda vez, en petición de información al Ayuntamiento afectado. Recibida la información proporcionada por éste, se consideró que el problema de conservación de la obra en cuestión se encontraba en vías de solución y,

por tanto, una vez comunicado al autor de la queja nuevamente el resultado de las actuaciones desarrolladas, se procedió al archivo de aquélla.

1.2. Gestión del dominio público hidráulico

Una adecuada administración del agua y del dominio público hidráulico en general se erige en presupuesto fundamental de una intervención pública dirigida al fomento y a la protección de las actividades agrícolas y ganaderas.

Sin perjuicio de la intervención tangencial de otras Administraciones públicas, como la autonómica o la municipal, 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, aún cuando en ocasiones esta institución se ha dirigido también a la Administración autonómica o a alguna entidad local en solicitud de información relativa a la gestión de las aguas y de los

elementos integradores del dominio público hidráulico, han sido, fundamentalmente, los sujetos públicos antes identificados los destinatarios principales de la función fiscalizadora de esta institución en este ámbito material.

Desde un punto de vista material, la queja que, de una forma más frecuente, ha llevado al ciudadano a acudir a esta institución en el año 2002, en relación con la gestión de las aguas, ha sido aquella en la cual se planteaba la inadecuada conservación de los márgenes de los cauces de ríos o arroyos. Los daños que esta circunstancia estaba provocando en tierras agrícolas, condujeron a los ciudadanos a solicitar a esta Procuraduría su intervención en orden a que se llevaran a cabo las obras de conservación que procedieran.

Cabe congratularse por el hecho de que en varias de estas quejas, una vez admitidas las mismas a mediación y solicitada a la confederación hidrográfica o a la comunidad de usuarios correspondiente la información oportuna, se llevaran a cabo las obras solicitadas por el ciudadano y se resolviera así, la cuestión controvertida planteada. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/2261/01**, **Q/1485/01**, **Q/671/02** y **Q/877/02**.

Significativo del contenido de la intervención de esta institución en estos casos, es el contenido de las actuaciones llevadas a cabo en el primero de los expedientes citados (**Q/2261/01**). El motivo de la queja se encontraba integrado por unos daños patrimoniales sufridos por 40 propietarios, aproximadamente, de terrenos situados en dos términos

municipales de la provincia de Zamora, presuntamente causados por la rotura de la margen del río Órbigo, que había tenido lugar con ocasión de las inundaciones acaecidas en la zona a finales del año 2001.

Admitida la queja a mediación, esta institución se dirigió en solicitud de la información correspondiente a la problemática planteada a la Confederación Hidrográfica del Duero, organismo de cuenca que informó de lo siguiente:

“... el estado de las márgenes del río Órbigo a su paso por el Puente de Pobladura del Valle (Zamora), y su zona de influencia, se encuentran deterioradas por las avenidas acaecidas en años anteriores y el continuo deterioro de las mismas, como consecuencia de la propia dinámica fluvial del mencionado río caracterizado por su propia naturaleza de cauce sumamente activo, dotado de innumerables meandros y regulado solamente en cabecera por el embalse de Barrios de Luna, situado a gran distancia del punto en cuestión; efectivamente, sus márgenes, al paso por el paraje en el que se enclava el puente antes mencionado, fueron deteriorándose progresivamente hasta el punto que en el pasado verano la zona en cuestión se convirtió en un tramo sumamente meandrizado, convirtiéndose en una zona lagunar, por otro lado natural, puesto que la propia naturaleza del río y su curso la convierten (sus márgenes) en la zona de desagüe natural del cauce.

Ante tal situación, los vecinos propietarios de terrenos colindantes, cuyo cultivo principal es el de las plantaciones arbóreas (que por el mero hecho de localizarse en el paraje en el que se encuentran, están beneficiándose del nivel freático significativamente alto, así como del arrastre de partículas finas, y por tanto sumamente fértiles-, en las épocas de avenidas), se pusieron en contacto con esta Confederación para poner en nuestro conocimiento tal situación; ante estos hechos, como decimos, ya conocidos en esta Confederación, y no subsanados inmediatamente por motivos de disponibilidad presupuestaria, tenemos la satisfacción de manifestarle que recientemente (en el mes de enero del presente año), se concluyeron los trabajos de limpieza y dragado del cauce del río Órbigo a su paso por el mencionado puente de Pobladura del Valle y su zona de influencia, discurriendo actualmente las aguas por el cauce propio del mencionado río, ello a satisfacción de los propios vecinos y propietarios de los terrenos colindantes”.

Una vez comprobado, por tanto, que la problemática planteada en la queja se había resuelto con la ejecución por la Confederación Hidrográfica del Duero de las obras necesarias para garantizar el adecuado encauzamiento del río Órbigo a su paso por la zona indicada de la provincia de Zamora, se procedió al archivo de la queja, no sin antes informar del resultado de mis actuaciones a su autor.

Aunque el objeto era análogo al de los expedientes de queja antes citados, diferente fue el resultado de la intervención de esta institución en las quejas **Q/1506/01** y **Q/1619/02**. Así, mientras en el primero el ciudadano planteaba determinadas irregularidades en el encauzamiento del río Corneja a su paso por una localidad de la provincia de Ávila, en la queja **Q/1619/02**, el motivo que había llevado al ciudadano a acudir a esta Procuraduría fueron los daños patrimoniales presuntamente ocasionados en una finca de su titularidad localizada en la zona de las Omañas, provincia de León, como consecuencia de la invasión de río y de la inexistencia de obra alguna de protección de la finca adjudicada.

En ambos casos, una vez presentadas las quejas, esta institución se dirigió en petición de información correspondiente a la problemática planteada a la Confederación Hidrográfica del Duero. Finalizada la investigación con la recepción de los datos pedidos y no pudiendo observarse la solución de la cuestión controvertida planteada en cada caso, se procedió a la remisión de la queja, así como del resultado de la investigación llevada a cabo, a la institución del Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario competente para la fiscalización de la Confederación Hidrográfica del Duero, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente que es.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en el segundo de los expedientes de queja citados (**Q/1619/02**), también se procedió a solicitar información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

León, puesto que los hechos que habían dado lugar a la queja habían sido puestos de manifiesto también al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, mediante escrito en el cual se demandaba la ejecución de las obras necesarias para garantizar el adecuado encauzamiento del río Omaña en la zona indicada.

Pues bien, a la vista de la información obtenida de la Administración autonómica, se podía concluir que esta última había desconocido la obligación de resolver que vincula a todos los sujetos públicos, al no proporcionar resolución expresa a la solicitud formulada por el autor de la queja y recibida por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León.

Atendiendo al incumplimiento de la obligación indicada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, y sin perjuicio de la remisión de la queja en cuanto al fondo del asunto planteado al Defensor del Pueblo, se procedió a formular resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, instando a este organismo a que procediera a proporcionar una contestación escrita y expresa a la solicitud que había sido presentada por el autor de la queja.

En la fecha de elaboración del presente informe, la resolución indicada aún no había sido contestada mediante la aceptación o el rechazo de la misma.

A diferencia de lo que ocurría en los expedientes antes señalados, en la queja **Q/618/01**, el sujeto objeto de fiscalización no fue un organismo

de cuenca sino una comunidad de usuarios. El motivo de la queja se encontraba integrado por los presuntos daños causados a una finca rústica de regadío, como consecuencia del estancamiento de una acequia de riego cuya titularidad correspondía a la Comunidad de Regantes implicada.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información sobre los hechos descritos a la Comunidad de Regantes en cuestión. De la información recabada por esta Procuraduría en relación con esta cuestión controvertida, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes a los efectos de adoptar una decisión en cuanto al fondo del asunto planteado:

Primero.- En los escritos aportados por el autor de la queja a esta institución, el interesado alegaba la presunta existencia de unos daños ocasionados a una parcela, como consecuencia del estancamiento de una acequia de riego cuya titularidad correspondía a la Comunidad de Regantes y posterior ruptura de un muro de contención construido desde tiempo inmemorial y reconstruido en el año 1986. Como documentación más relevante aportada por el reclamante se encontraba un acta notarial de presencia y protocolización de fotografías, en la cual se hacían constar los hechos alegados por aquél.

Segundo.- El sindicato de riegos de la Comunidad de Regantes, había declarado expresamente que la situación de la finca había sido comprobada personalmente por algunos vocales de la Comunidad, los

cuales habían podido comprobar que los hechos descritos por el titular de la finca en su reclamación eran ciertos, si bien se había aclarado que, a juicio, de la Comunidad de Regantes, el enterramiento de la acequia había sido debido a los desbordamientos del río ocasionados por las fuertes lluvias y que el reclamante había contribuido al deteriorado estado de la acequia, pues la margen que lindaba con su finca se encontraba llena de arbustos y materiales. A la vista de lo anterior, en la misma sesión el sindicato había aprobado por unanimidad que la Comunidad de Regantes se encargara de la limpieza de todos los materiales depositados en la acequia y que el reclamante procediera a la eliminación de los matorrales y arbustos que se encontraban invadiendo la acequia.

Tercero.- Como consecuencia de la petición de información formulada por esta institución, la Comunidad de Regantes informó lo siguiente:

“No se aprecian daños en la finca que en el momento presente se encuentra sembrada de maíz. El mencionado estancamiento de la acequia fue producto de las inundaciones sufridas el pasado invierno que arrastraron todo tipo de materiales y al encontrarse con el muro existente entre la red y la finca se depositaron en la acequia relleniéndola. El muro se rompió en su parte final por el excesivo caudal circulante, fruto del desbordamiento del río Órbigo, penetrando en su finca. Por muy grande que hubiera sido la acequia no hubiera servido para desaguar el enorme caudal

existente, como es de sobra conocido por todos. En la actualidad, la acequia se ha limpiado parcialmente con una máquina y el resto de la limpieza se tendría que realizar a mano”.

Cuarto.- Recurrido en alzada ante la Confederación Hidrográfica del Duero el acuerdo de la Comunidad de Regantes por el interesado, el organismo autónomo citado procedió a la resolución de aquél. En el fundamento de derecho tercero de la resolución indicada, el organismo de cuenca indicado se pronuncia expresamente sobre la reclamación que ahora nos ocupa indicando que *“la cuestión relativa a la destrucción del muro es una cuestión de responsabilidad patrimonial que debería dirimirse ante la Jurisdicción Civil Ordinaria”*.

A la vista de los antecedentes de hecho citados, se estimó oportuno formular una resolución a la Comunidad de Regantes en cuestión en atención a los siguientes argumentos jurídicos.

La institución diseñada por el ordenamiento jurídico para garantizar la reparación de los daños causados al patrimonio jurídico de los ciudadanos por la actuación de las comunidades de regantes, en el ejercicio de aquellas funciones propias de la Administración hidráulica cuando proceda, no es la responsabilidad extracontractual civil, regulada en los arts. 1902 y siguientes del Código Civil y exigible ante el orden jurisdiccional civil, sino la responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas derivada de sus comportamientos

administrativos, presidida por unos principios inspiradores específicos y regulada por una normativa propia y singular.

En efecto, en amparo de la afirmación anterior, además del carácter público de las comunidades de regantes, puede apelarse a la progresiva unificación que las últimas reformas normativas en la materia (especialmente la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), han operado en torno a la aplicabilidad del régimen jurídico administrativo a la indemnizabilidad de todo presunto perjuicio patrimonial causado a un particular como consecuencia del desarrollo de una actividad llevada a cabo por un sujeto público (y una comunidad de regantes lo es, cuando desempeña funciones de aquella naturaleza).

Aún cuando el Tribunal Supremo, en ocasiones y con anterioridad a las reformas normativas señaladas, ha mantenido la aplicabilidad del régimen civil y la competencia de la jurisdicción civil en el supuesto de daños causados por comunidades de regantes, con fundamento en una “fuerza atractiva” de la jurisdicción civil (así, Sentencia de 20 de febrero de 1997), últimamente el Alto Tribunal se ha decantado por la aplicación del régimen propio de la responsabilidad de las administraciones públicas en estos supuestos. Esta tendencia se observa, por ejemplo, en la Sentencia de 8 de julio de 2000, cuyos argumentos, aún cuando aquella resolución judicial se encontraba referida a una Confederación Hidrográfica, son extensibles a las comunidades de regantes, debidamente atendida la

naturaleza de la actuación generadora de la responsabilidad en el caso enjuiciado.

Pues bien, en el supuesto de hecho planteado en la queja, la reclamación de daños formulada por el interesado tenía su origen en una presunta deficiente conservación de las infraestructuras de riego cuya titularidad correspondía a la Comunidad de Regantes en cuestión. Considerando que la titularidad de tales obras integraba el aprovechamiento de la Comunidad y la naturaleza pública de las facultades y obligaciones que corresponden a aquélla en aras de su adecuada conservación, resultaba evidente la aplicabilidad del régimen propio de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas a la determinación de la procedencia de la reparación de los daños alegados por el autor de la queja.

Correspondía 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 esta institución se limitó, a la vista de los antecedentes de hecho que se han puesto de manifiesto, a indicar si existían o no en el supuesto planteado en la queja indicios suficientes de la presencia de aquellos presupuestos, a los efectos de instar o no, en consecuencia, la iniciación de oficio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En relación con la efectiva existencia de una lesión económicamente evaluable y residenciable en el patrimonio del reclamante, el contenido del acta notarial de presencia y protocolización de fotografías y la aparente contradicción entre lo afirmado en la sesión ordinaria celebrada por el sindicato de riegos de la Comunidad de Regantes con fecha 25 de abril de 2001 (*“...que los hechos descritos por el titular de la finca en su reclamación ante la Comunidad de Regantes eran ciertos”*) y lo mantenido por el mismo órgano en la sesión ordinaria celebrada con fecha 10 de julio de 2001 (*“...no se aprecian daños en la finca que en el momento presente se encuentra sembrada de maíz”*), evidenciaban que, cuando menos, era necesario determinar la realidad de los daños alegados.

Idéntica afirmación cabe realizar en relación con la efectiva existencia del nexo causal entre los presuntos daños y la actividad administrativa (en este caso, inadecuado mantenimiento de las infraestructuras de riego). Mientras el contenido del acta notarial parecía acreditar la existencia de la relación de causalidad señalada, lo acordado por el sindicato de riegos en las dos sesiones ordinarias indicadas arrojaba dudas sobre la posible intervención de la acción del reclamante en la generación del daño.

En cuanto a la posible concurrencia de fuerza mayor en la generación del perjuicio patrimonial, si bien la Comunidad de Regantes había señalado que el enterramiento de la acequia había sido debido a los desbordamientos del río ocasionados por las fuertes lluvias, no obraba en

esta Procuraduría documentación alguna sobre la constancia que la Comunidad tuviera de la cuantía de las precipitadas lluvias y de su influencia en el estancamiento de la acequia.

Por último, no cabía duda de que, si en el correspondiente procedimiento administrativo, quedara acreditada la efectiva existencia del perjuicio patrimonial alegado por el reclamante y su relación causa-efecto con una inadecuada conservación de las infraestructuras de riego que integraban el aprovechamiento de esa Comunidad, tales daños tendrían el carácter de antijurídicos, por no tener el ciudadano el deber jurídico de soportarlos y, en consecuencia, serían indemnizables.

En consecuencia, era necesario iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial con la finalidad de determinar la efectiva presencia de los requisitos generadores de la indemnizabilidad de los daños alegados e identificar al sujeto responsable de los mismos.

Restaba señalar a quién correspondía proceder a acordar el inicio del precitado procedimiento y su posterior tramitación y resolución. En este sentido, resultaba conveniente recordar la adscripción de la Comunidad de Regantes en cuestión a la Confederación Hidrográfica del Duero y la función tutelar que aquélla ejerce sobre las comunidades de usuarios.

Si a lo anterior añadimos que la Confederación Hidrográfica del Duero ya había tenido conocimiento de la cuestión planteada por el reclamante a través de la resolución del recurso de alzada precitado, la

conclusión era que debía ser aquélla quién procediera a iniciar de oficio la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Considerando la fundamentación jurídica expuesta, se procedió a formular resolución a la Comunidad de Regantes en cuestión en los siguientes términos:

“Primero.- Acordar la remisión a la Confederación Hidrográfica del Duero de las reclamaciones presentadas por el autor de la queja, en relación con los daños presuntamente causados a una finca cuya titularidad le correspondía como consecuencia del estancamiento de una acequia de riego cuya titularidad corresponde a esa Comunidad de Regantes y posterior ruptura de un muro de contención, conjuntamente con todos los antecedentes y documentos de los que disponga, con la finalidad de que aquel organismo autónomo proceda a iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el cual se determine la indemnizabilidad de aquellos daños.

Segundo.- Adoptar las medidas necesarias, si aún no hubieran sido llevadas a cabo, para corregir las deficiencias que pudieran concurrir en las infraestructuras de riego integrantes del aprovechamiento de esa Comunidad reconocidas, al parecer, en un informe proporcionado a la Confederación Hidrográfica del Duero”.

Como contestación a la resolución formulada, la Comunidad de Regantes destinataria de la misma, puso de manifiesto a esta institución un informe del cual se desprendía que se había aceptado el punto segundo de la resolución citada. En relación con el punto primero de la misma, no parecía que se fuera a llevar a cabo la actuación recomendada por esta Procuraduría.

Una vez informado el autor de la queja del resultado de las actuaciones llevadas a cabo, se procedió por esta institución, al archivo de la misma.

En conclusión, en el ámbito de la gestión del dominio público hidráulico y de su influencia sobre las actividades agrícolas, en el año 2002 las quejas planteadas por los ciudadanos ante esta institución se han centrado en la solicitud de la adecuada conservación de cauces de ríos y arroyos y en la reclamación de los daños causados en fincas agrícolas como consecuencia de las deficiencias existentes en infraestructuras de regadío.

2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

2.1. Aprovechamiento de pastos

Cabe destacar en este epígrafe una problemática relacionada con el aprovechamiento de pastos, sobre la cual ha debido pronunciarse esta institución, a instancia del ciudadano, en el año 2002. Ésta no es otra que la relativa al impago de los pastos y a la adecuada reacción que la Administración competente debe tener frente a la ausencia de abono de la

contraprestación económica correspondiente al aprovechamiento de aquéllos.

Esta fue la cuestión controvertida planteada en el expediente de queja **Q/114/01**. El motivo de la queja no era otro que la presunta ausencia de pago, desde el año 1995, del precio de los pastos correspondientes a los propietarios de las fincas sometidas a ordenación común en una localidad de la provincia de Segovia, circunstancia ésta que había sido puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones ante los servicios administrativos de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, 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 Segovia, organismo que procedió a informar de lo siguiente:

“... respecto del pago de los pastos correspondientes a los propietarios de las fincas sometidas a ordenación común en la localidad en cuestión, este Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia comunica que tras continuos requerimientos efectuados por parte de este Servicio Territorial a la Comisión Mixta de Pastos competente, recordándole cuales eran sus obligaciones en relación con el pago de los pastos a los propietarios de fincas y solicitándole informe sobre la reclamación presentada por los vecinos, se informó a la Dirección General de

Producción Agropecuaria con fecha 16 de noviembre de 2000, de la falta de respuesta (que todavía continúa) por parte de la Comisión Mixta de Pastos, sin perjuicio de que los interesados pudieran acudir a la Jurisdicción ordinaria en reclamación de las cantidades adeudadas.

En dicho término local no se ha constituido aún Junta Agropecuaria Local al amparo de lo establecido en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de Recursos Agropecuarios Locales, permaneciendo la anterior Comisión Mixta de Pastos, entre cuyas competencias se incluye la de proceder al pago de los pastos correspondientes a los propietarios de las fincas sometidas a ordenación común de pastos, según lo establecido en el art. 5 del Decreto 120/1988, de 16 de junio.

En consecuencia, y a fin de adoptar las medidas oportunas, por la Junta Provincial de Fomento Pecuario se advierte sobre la ausencia de una regulación que completando lo contenido en el Decreto 120/1988, de 16 de junio, habilite un régimen sancionador por cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los componentes de las Comisiones Mixtas de Pastos, entre ellas, el referido pago de los pastos a los propietarios, posibilidad que recogía el derogado art. 102 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969”.

A la vista de lo informado y del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, con base en los fundamentos jurídicos que a continuación paso a exponer.

En la actualidad y en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la obligatoriedad del pago del precio de los pastos tiene su reflejo normativo en el Título III de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras (arts. 40 a 48), y en el Título IV del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales (arts. 64 a 76), ambos dedicados al “Régimen Económico de los Aprovechamientos”.

De conformidad con las normas indicadas, resulta manifiesta la obligatoriedad del pago del precio de los pastos que corresponda en cada caso y el correlativo derecho de los propietarios a la percepción de aquel abono, atribuyéndose la gestión del cobro de aquél a las juntas agropecuarias locales, figuras asociativas con personalidad jurídica propia en las que recae la responsabilidad de la gestión de los negocios agrarios locales de interés particular o colectivo. Procedía preguntarse en este punto, qué facultades públicas tiene reconocida la Administración competente, en este ámbito material, en el caso de que concurra una voluntad contraria al pago del precio de los pastos, cuya obligatoriedad ha sido comentada.

Pues bien, al igual que ocurre en otros muchos ámbitos de la actividad administrativa, las facultades reconocidas, en este caso a la Administración autonómica a través de los Servicios de su Consejería de Agricultura y Ganadería, en orden a garantizar la represión del incumplimiento de la obligación comentada y la efectiva percepción del precio de los pastos, se hallan dentro de las competencias punitivas o sancionadoras de los sujetos públicos.

En efecto, si atendemos al catálogo de infracciones administrativas en la materia establecido en el art. 52 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, y en el art. 85 del Decreto 305/1999, de 9 de diciembre, que aprueba su Reglamento de desarrollo, encontramos la descripción de la actuación consistente en el impago del precio de los pastos durante un período superior a tres meses, como constitutiva de infracción administrativa, y su tipificación como leve o grave, dependiendo de si el período temporal del impago es inferior o superior a seis meses desde la fecha de la obligación de pagar.

El ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito requerirá la incoación e instrucción de un procedimiento administrativo, atribuyéndose la competencia para ambas actividades al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería (ahora Departamento Territorial) que corresponda por razón del territorio (art. 50 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, y art. 79 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre).

En aquel supuesto en el que, incoado e instruido el correspondiente procedimiento sancionador, quede acreditada la comisión de la infracción administrativa consistente en el impago del precio de los pastos y la identificación del autor o autores de la infracción, el órgano competente para resolver el procedimiento debe imponer al sujeto o sujetos infractores la sanción que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, y en el art. 86 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre. La sanción impuesta será compatible con la exigencia al infractor de la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados, que, en el caso de la infracción consistente en el impago del precio de los pastos, podrá cuantificarse en las cantidades pecuniarias dejadas de abonar por el obligado a ello.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, procedía indicar que, habiendo sido denunciado en reiteradas ocasiones ante la Administración autonómica el impago del precio de los pastos correspondientes a la localidad en cuestión de la provincia de Segovia, no se había llevado a cabo actuación alguna dirigida a confirmar o desmentir la existencia de tal infracción administrativa y, en su caso, a instruir y resolver el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

En definitiva, ante la denuncia de impago del precio de los pastos sometidos a ordenación común de la localidad en cuestión de la provincia de Segovia, la Administración autonómica debía haber adoptado las

medidas necesarias para verificar la realidad de los hechos denunciados y, en su caso, para garantizar la represión de la conducta infractora y la prevención de futuros incumplimientos.

En atención a los argumentos jurídicos expresados, esta institución se dirigió, mediante resolución, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en los siguientes términos:

“Primero.- Iniciar actuaciones previas dirigidas a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos que pudieran resultar susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador en relación con el impago del precio de los pastos de la localidad en cuestión de la provincia de Segovia, así como a identificar al sujeto o sujetos que pudieran resultar responsables, incluyendo entre aquéllas la solicitud de un informe relativo a las circunstancias del caso a la Cámara Agraria Provincial de Segovia.

Segundo.- En aquel supuesto en el que, llevadas a cabo las actuaciones previas indicadas, se llegara a la conclusión de que pudiera ser cierta la comisión de la infracción administrativa consistente en el impago del precio de los pastos de la localidad en cuestión de la provincia de Segovia, proceder a la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento sancionador el cual, en su caso, debe finalizar con la adopción por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia de

la resolución sancionadora que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, y en el art. 86 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre. La resolución sancionadora a adoptar irá acompañada, en su caso, de la exigencia, como indemnización de daños y perjuicios, de las cantidades dejadas de abonar por el concepto de pago del precio de pastos. Esta cantidad deberá ser destinada a favorecer los intereses agrarios colectivos de la localidad”.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia contestó a la resolución indicada manifestando que, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, aceptando el punto primero de la resolución, había procedido a iniciar actuaciones tendentes a verificar adecuadamente los hechos que habían dado lugar a la formulación de la queja, y que, en un plazo temporal breve, se iba a proceder a los pagos pendientes correspondientes al precio de los pastos de la localidad en cuestión de la provincia de Segovia.

También al impago del precio de pastos correspondientes a una localidad, diferente de la anterior, de la provincia de Segovia en el que, presuntamente, estaba incurriendo la Junta Agropecuaria Local competente, se refería el expediente de queja **Q/1313/02**. Sin embargo, en este caso, de la información solicitada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia y remitida por ésta, se podía concluir, de un lado, que la Administración autonómica había emprendido las actuaciones necesarias

para garantizar que se procediera al pago de las cantidades que tuviera pendientes la Junta Agropecuaria Local correspondiente a la localidad en cuestión y, de otro, que el abono de las citadas cantidades se iba a llevar a cabo en un plazo temporal breve.

Considerando, pues, que la cuestión controvertida planteada se encontraba en vías de solución se procedió, una vez informado el ciudadano del resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, al archivo de la queja.

De lo expresado hasta aquí, en relación con el aprovechamiento de pastos, se desprende la necesidad de poner especial énfasis en el correcto ejercicio por parte de los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería de sus competencias dirigidas a garantizar el efectivo abono de la contraprestación económica correspondiente a aquéllos.

2.2. Sanidad animal

Un año más, esta institución ha prestado especial atención, tanto a instancia de parte como de oficio, a la actividad desplegada por la Administración autonómica en orden a prevenir y erradicar las enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera de la región.

Así, a instancia de los ciudadanos, cabe destacar que las campañas de saneamiento ganadero emprendidas por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería han generado algún conflicto entre los ciudadanos y la Administración que ha conducido a aquéllos a solicitar la intervención

de esta institución. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/1126/01** y **Q/206/02**. Considerando que el objeto de la queja, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución y el resultado de las mismas, fueron análogos en ambos casos, será referida, más ampliamente únicamente la primera de las quejas citadas.

El motivo que llevó al ciudadano a presentar la queja **Q/1126/01**, fue la presunta existencia de irregularidades cometidas por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, en las actuaciones llevadas a cabo en relación con su cabaña ganadera, para la ejecución de las correspondientes campañas de saneamiento ganadero.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, organismo que procedió a informar de lo siguiente:

“... todas las explotaciones de ganado vacuno han de realizar obligatoriamente las campañas oficiales de saneamiento ganadero reguladas actualmente por el RD 2611/1996, regulador de los programas nacionales de erradicación de enfermedades de animales, por el RD 1328/2000, que establece los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales objeto de los programas nacionales de erradicación de enfermedades, por la Ley 6/1994, de Sanidad Animal de Castilla y León, por el Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal y, en fin, por la Orden de la misma

Consejería, de 31 de enero de 2001, por la que se establecen las normas que han de regular la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero”.

A la información transcrita se adjuntó copia de la documentación relevante relacionada con la explotación ganadera en cuestión y con la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero que habían dado lugar a la queja.

A la vista de la información recabada y de la normativa aplicable, esta institución consideró que, en los hechos que habían dado lugar a la queja, no concurría ninguna irregularidad merecedora de una decisión supervisora de esta institución, y ello con base en los siguientes argumentos jurídicos.

Las campañas de saneamiento ganadero son acciones sanitarias de carácter especial orientadas al control y, en su caso, erradicación, de aquellos procesos patológicos de los animales que presenten una elevada prevalencia en la población animal o humana, o que comprometan o puedan comprometer la viabilidad económica de las explotaciones ganaderas. Su regulación tiene su origen en el RD 2611/1996, de 20 de diciembre, que regula los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales.

Dentro de las normas jurídicas emanadas de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los Capítulos I de los Títulos IV de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León y

del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal, respectivamente, contemplan y regulan las campañas de saneamiento ganadero como instrumentos de los que dispone la Consejería de Agricultura y Ganadería para el control y erradicación de determinadas enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera regional.

Más específicamente, la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 31 de enero de 2001, procedió a regular pormenorizadamente la forma en la cual debía procederse a la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie ovina y caprina, así como el control de la leucosis y la perineumonía bovina.

Pues bien, a la vista del contenido de las normas citadas, procedía analizar las tres irregularidades que, fundamentalmente y en relación con la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero, habían sido planteadas por el autor de la queja ante esta institución.

La primera de ellas era la disconformidad con las personas que habían llevado a cabo las medidas necesarias para ejecutar la campaña de saneamiento ganadero en su explotación.

En este sentido, en el informe proporcionado a esta Procuraduría, el Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, como Director Provincial de las campañas de saneamiento ganadero, había señalado que le constaba la

experiencia y capacidad técnica de tales personas. Corresponde, en principio, a las Unidades Veterinarias de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería la realización de las campañas anuales de saneamiento ganadero. Sin perjuicio de ello, el art. 38 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León contempla expresamente la posibilidad de que, para el desarrollo de aquéllas, la Consejería de Agricultura y Ganadería contrate los servicios de facultativos. Nada cabía objetar, por tanto, a la contratación de las personas que habían llevado a cabo la ejecución de las campañas en cuestión.

La segunda irregularidad planteada era la ausencia de citación para la realización, en la explotación ganadera del autor de la queja, de las pruebas relacionadas con la campaña de saneamiento ganadero.

Al respecto, procedía indicar que en el informe antes citado, se hacían constar hasta tres citaciones realizadas en el año 2001, con la finalidad de llevar a cabo el saneamiento ganadero de la explotación cuya titularidad correspondía al autor de la queja. En conclusión, la realización de las pruebas necesarias para la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero correspondiente al año 2001, en la explotación del autor de la queja, había sido precedida de las citaciones necesarias para garantizar el correcto desarrollo de aquéllas.

Por último, en el escrito inicial de queja se planteaba la disconformidad del ciudadano con el sacrificio obligatorio de reses de ganado vacuno de su titularidad, acordado como consecuencia del resultado

de las pruebas efectuadas con ocasión de las campañas de saneamiento ganadero y, en particular, con las indemnizaciones abonadas por aquél.

Todas las normas ya citadas, reguladoras de las campañas de saneamiento ganadero, preveían el sacrificio obligatorio de los animales que resultasen reaccionantes positivos en las pruebas efectuadas con ocasión de aquéllas y el derecho del ganadero a percibir una indemnización por cada uno de los animales sacrificados. Así se establecía expresamente en los arts. 8 y 9 de la Orden de 31 de enero de 2001 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, antes citada.

La indemnización a percibir por el ganadero era la que se desprendía del baremo oficial en vigor. Desde el 9 de julio de 2000, ese baremo es el establecido en el RD 1328/2000, de 7 de julio, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales objeto de programas nacionales de erradicación de enfermedades.

Pues bien, de la documentación obrante en esta institución se desprendían tres abonos por sacrificio obligatorio de reses cuya titularidad correspondía al autor de la queja. Los abonos indicados coincidían plenamente con los sacrificios obligatorios de reses que constaban en la historia de establo de la explotación en cuestión. Nada parecía indicar que en los abonos citados se hubiera incumplido el baremo aplicable.

Por último, en el escrito de queja inicial se había mostrado una disconformidad con las diferencias entre las indemnizaciones abonadas por

sacrificio obligatorio de cabezas de ganado vacuno, según que aquél fuera motivado por estar afectado el animal por brucelosis o por encefalopatía espongiforme bovina.

En efecto, los criterios indemnizatorios son diferentes en uno y otro caso, estableciéndose un baremo especial en el caso de animales sospechosos o afectados por encefalopatías espongiformes transmisibles. En estos supuestos, el baremo de indemnización para el ganado bovino viene establecido en el Anexo II de la Orden de 15 de diciembre de 2000 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las características propias de las encefalopatías espongiformes transmisibles y de sus efectos sobre el sector de la producción cárnica, fundamentaron el establecimiento de este baremo de indemnización especial. En cualquier caso, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León debía aplicar los criterios establecidos en la citada Orden, dictada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, al amparo de una competencia exclusiva estatal, como es la relativa a las bases y coordinación de la sanidad.

Atendiendo a los argumentos expuestos y una vez manifestados los mismos al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Una cuestión diferente a la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero, pero relacionada con las indemnizaciones económicas procedentes para el sacrificio de animales, fue la planteada en el expediente de queja **Q/1103/02**. El motivo de la queja no era otro que la

disconformidad de su autor con la negativa de la Administración autonómica a proceder a indemnizar el sacrificio de un animal que no había sido acordado por la autoridad competente, sino que se había realizado voluntariamente por su propietario, aún cuando éste se hubiera visto privado igualmente del animal, al ser éste sacrificado por sospecha y confirmación de la presencia de una encefalopatía espongiforme transmisible.

Analizada detenidamente la normativa aplicable a la cuestión controvertida planteada, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que las normas reguladoras de la indemnización económica, con cargo a los presupuestos públicos, de los sacrificios de animales, por sospecha o confirmación de encefalopatía espongiforme transmisible, reconocen el derecho a aquélla únicamente en aquellos supuestos en los que el sacrificio es acordado de forma imperativa por la autoridad competente. En otras palabras, el ordenamiento jurídico contempla como indemnizables los sacrificios de animales llevados a cabo en aras de la protección de la sanidad animal sin contar con la voluntad del propietario, y no el decomiso del animal una vez sacrificado voluntariamente por su propietario.

Considerando la conclusión expuesta, se procedió al archivo de la queja, no sin antes proceder a informar convenientemente a su autor de la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta institución.

Pero no sólo a instancia del ciudadano ha llevado a cabo esta Procuraduría actuaciones relacionadas con la sanidad animal en el año

2002. También de oficio se ha continuado actuando en una investigación (OF/5/02) que ya fue referida en el informe correspondiente al año 2001, cuyo objeto ha estado integrado por la verificación de la incidencia en la zona de la montaña oriental de la provincia de León (Mancomunidad de Riaño) de la enfermedad denominada brucelosis. Cumplida referencia al contenido y resultado de la citada actuación de oficio se encuentra en la parte de este informe dedicada a las investigaciones de oficio.

3. AYUDAS

3.1. Ayudas agrícolas

La tramitación y resolución, o ausencia de la misma, de las solicitudes de alguna de las ayudas económicas dirigidas a fomentar las actividades agrícolas, en las distintas formas que presentan aquéllas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, han dado lugar a diversos conflictos que los ciudadanos han puesto en conocimiento de esta institución.

Así, en el año 2002 esta institución ha conocido incidencias acaecidas, entre otros, en procedimientos correspondientes a la concesión de ayudas económicas dirigidas a subvencionar planes de mejora de las explotaciones agrarias, a indemnizar a explotaciones agrarias en determinadas zonas desfavorecidas, a fomentar los planes de pensiones de agricultores o, en fin, a establecer medidas de carácter agroambiental en relación, por ejemplo, con el cultivo de girasol en secano.

Con carácter general, 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/313/01**, **Q/952/01**, **Q/1026/01**, **Q/1215/01** y, en fin, **Q/497/02**.

Por su parte, en aquellos supuestos en los que, una vez obtenida la información correspondiente a la actividad administrativa dirigida a la tramitación y concesión o denegación de la ayuda agrícola con la cual hubiera mostrado su disconformidad el autor de la queja, se consideró acreditada la concurrencia de alguna irregularidad, ésta fue de carácter meramente formal. Esta circunstancia fue la que concurrió en el expediente de queja **Q/62/01**, donde el motivo de la misma era la disconformidad de su autor con la denegación de dos solicitudes de ayuda económica a las explotaciones que desarrollan prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, organismo que procedió a informar de lo siguiente:

“El Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León está regulado, en el ámbito geográfico de dicha Comunidad Autónoma,

por la Orden de 15 de enero de 1998 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y por la Orden de 13 de septiembre de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

El art. 10 de la Orden de 15 de enero de 1998 dispone que: "en el caso de que la dotación presupuestaria fuera insuficiente se establecerán los siguientes criterios de preferencia por este Orden: respetar los contratos vigentes; interés medioambiental de la solicitud; superficie de contrato en el mismo municipio; ser agricultor a título principal, tal y como se define en el RD 204/1996; superficie de cada nueva solicitud; e intensidad de las prácticas agrícolas.

Asimismo, el art. 5 de la Orden antes citada establece que "transcurridos seis meses desde la fecha tope de presentación de solicitudes, se entenderá que han sido denegadas todas aquellas en que no haya recaído resolución expresa".

El autor de la queja presentó, en la Sección Agraria Comarcal de Palencia, solicitud de incorporación al contrato n° 1 del Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León, campaña 1998/1999 (cosecha 1999) al amparo de la Orden de 23 de enero de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Una vez aplicados los criterios de preferencia recogidos en el art. 10 de la Orden de 15 de enero de 1998, antes citados, resultó para

la solicitud presentada una puntuación inferior a la mínima (125 puntos) establecida para la estimación de las solicitudes y por tanto la solicitud fue desestimada por silencio administrativo al no haber recaído resolución expresa en el plazo de seis meses desde la fecha límite de presentación de las solicitudes, tal y como se establecía en el art. 5 de la Orden de 15 de enero de 1998. Asimismo, no consta que se haya solicitado certificado de actos presuntos sobre dicha desestimación.

En el año 1999, el autor de la queja presentó de nuevo solicitud de ayuda de nueva adhesión para el contrato n° 1 del "Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León", al amparo de la Orden de 21 de enero de 1999 de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Mediante resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria se desestimó la solicitud de nueva adhesión al contrato n° 1 del Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León presentada por el autor de la queja por no alcanzar, una vez aplicados los criterios de preferencia establecidos en el art. 10 de la Orden de 15 de enero de 1998 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el mínimo establecido para ser estimada preferente (125 puntos), habiendo alcanzado una puntuación de 110 puntos.

No consta que se haya presentado Recurso de Alzada a la resolución desestimatoria antes citada”.

A la información transcrita se adjuntó copia de las actuaciones obrantes en los expedientes administrativos a que habían dado lugar las dos solicitudes de ayuda indicadas.

Considerando el contenido de la información obtenida y la normativa aplicable al procedimiento administrativo en cuestión, esta institución formuló resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en atención a los fundamentos jurídicos que a continuación paso a exponer.

El objeto de la queja planteada se hallaba relacionado con dos procedimientos administrativos que, aún cuando se referían a una misma materia y habían obtenido un resultado análogo, exigían un análisis diferente.

El primero de los procedimientos indicados, había tenido su inicio con la presentación, en la Sección Agraria Comarcal de Palencia, por el autor de la queja de una solicitud de incorporación al contrato nº 1 del Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León, campaña 1998/1999 (cosecha 1999) al amparo de lo dispuesto en la Orden anual, de la Consejería de Agricultura, de convocatoria de las ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas. La precitada solicitud había dado lugar a la apertura del correspondiente expediente administrativo.

En el precitado procedimiento no había recaído resolución expresa alguna sobre la solicitud formulada. Muy al contrario, al haber considerado la Consejería de Agricultura y Ganadería que la petición de ayuda debía ser

desestimada por la existencia de una dotación presupuestaria insuficiente para atender a todas las solicitudes presentadas y por la aplicación de los criterios de preferencia previstos en el art. 10 de la Orden de 15 de enero de 1998, no se había procedido a adoptar resolución alguna. En consecuencia, la solicitud de ayuda debía entenderse desestimada por silencio administrativo, una vez transcurrido un período de seis meses desde la presentación de la solicitud, por aplicación de lo previsto en el art. 5 de la misma Orden.

Por su parte, el segundo procedimiento administrativo controvertido había dado comienzo con la presentación de una nueva solicitud de ayuda de nueva adhesión para el contrato nº 1 del "Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León", al amparo de lo previsto en la Orden anual de convocatoria de las ayudas en cuestión, de 21 de enero de 1999 de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

A diferencia de lo que había ocurrido en el procedimiento anterior, este segundo procedimiento sí había sido objeto de resolución expresa mediante la adopción de una resolución por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria. Sin embargo, al igual que en el supuesto de la solicitud anterior y por idénticos motivos, la decisión administrativa adoptada había tenido un sentido desestimatorio.

Pues bien, desde una perspectiva formal, (es decir, valorando el respeto de los derechos que todos los ciudadanos tienen en el seno de los procedimientos administrativos) cabía señalar que, en el primero de los

procedimientos indicados, se observaba un incumplimiento de la obligación formal de resolver expresamente que vincula a todas las administraciones públicas.

El cumplimiento de la obligación de resolver citada no se veía enervado por la existencia de la figura del silencio administrativo negativo. En este sentido, la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha venido a configurar definitivamente el silencio administrativo negativo, únicamente, como una ficción jurídica cuyo efecto es facultar al interesado para interponer, en su caso, el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta.

Considerando que, en el procedimiento en cuestión, no había sido objeto de emisión la certificación de acto presunto, quedaba fuera de toda duda el mantenimiento de la obligación de resolver expresamente la primera de las solicitudes presentadas que vinculaba a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

El cumplimiento de la citada obligación, lejos de convertirse en la exigencia de un mero formalismo, garantizaba el conocimiento por parte del destinatario de la resolución de los fundamentos de la decisión administrativa adoptada. Este conocimiento, además de ser un derecho que el ordenamiento jurídico reconoce a todos los ciudadanos, cobra mayor relevancia si se considera debidamente la posible utilización por el interesado de los instrumentos de impugnación, en vía administrativa y/o judicial, que cupieran frente al acto en cuestión.

Desde una perspectiva material, a diferencia de lo que ocurría en el ámbito estrictamente formal, nada se podía objetar a la aplicación por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería de los criterios de preferencia contemplados en la Orden de 15 de enero de 1998, sin que hubiera quedado acreditada irregularidad alguna en la utilización de aquellos criterios para fundamentar la denegación de las solicitudes presentadas, en su día, por el autor de la queja.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Resolver expresamente, en el sentido que corresponda, la solicitud de incorporación al contrato n° 1 del Programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León, campaña 1998/1999 (cosecha 1999) presentada en la Sección Agraria Comarcal de Palencia con fecha 24 de marzo de 1998, al amparo de la Orden de la Consejería de Agricultura, por la que se convocaron para aquella campaña las ayudas a las explotaciones que desarrollasen prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por la Consejería de Agricultura y Ganadería, circunstancia ésta que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

Para finalizar este epígrafe, cabe señalar que la preocupación de esta institución por garantizar la eficacia de la Administración autonómica en la tramitación y resolución de las ayudas agrícolas, dio lugar a la iniciación de una investigación de oficio (**OF/117/02**) dirigida a verificar la celeridad en la tramitación, resolución y gestión, llevadas a cabo por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de las ayudas económicas 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. Una referencia más amplia al contenido de esta actuación puede encontrarse en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio emprendidas por esta institución en el año 2002.

3.2. Ayudas ganaderas

La problemática integrada por el insuficiente grado de protección con el que cuentan los ganaderos de la Región, en relación con los daños que a sus cabañas, con carácter frecuente, causan los animales salvajes y, en particular, los lobos y los perros asilvestrados, ha tenido, por su especial relevancia y difusión social en el año 2002, un protagonismo acusado, en el ámbito de la intervención de esta institución en el pasado año, en relación con la actividad administrativa dirigida al fomento y protección de las actividades ganaderas de la región.

En efecto, las constantes noticias acerca de la existencia de ataques de lobos al ganado en diferentes provincias de la Comunidad Autónoma y la intensificación de la protesta de los ganaderos ante las medidas

adoptadas desde la Administración autonómica para afrontar el problema, han generado, como no podía ser de otra forma, una especial repercusión, de la cuestión controvertida indicada en el año 2002.

Reflejo de ello ha sido que los ganaderos, individualmente y a través de algunos de los sindicatos agrarios más representativos de la Comunidad Autónoma, hayan acudido a esta institución, un año más, a plantear sus quejas frente a la actividad llevada a cabo hasta ahora por la Administración autonómica, en especial a través de su Consejería de Medio Ambiente, dirigida a compatibilizar adecuadamente la protección del lobo con el adecuado desarrollo de la actividad ganadera en diversas zonas de la Región, donde tales actividades conviven con la presencia de aquella especie.

Como se desprende de los informes de esta Procuraduría correspondientes a los años 2000 y 2001, esta institución ya había tenido la oportunidad de pronunciarse, y en varias ocasiones, en relación con la problemática señalada. Pues bien, un año más se ha procedido a poner de manifiesto la opinión de esta institución al respecto a la Consejería de Medio Ambiente, con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/1806/01**.

El motivo de la queja se encontraba integrado por la problemática derivada de los daños causados a los ganaderos de la Región (en concreto de la zona de Sanabria, provincia de Zamora) por la acción del lobo.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Medio Ambiente. Del informe proporcionado por el citado organismo se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- De las 24 reclamaciones formuladas durante el año 2001 en la comarca de Sanabria, al amparo de lo dispuesto en la Orden de 29 de diciembre de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regulaba la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino en Castilla y León, con ocasión de los siniestros generados por el lobo en la ganadería, en la fecha de elaboración del informe remitido, ocho no se encontraban tramitadas (en cuatro de ellas por la ausencia de seguro y en el resto por causas desconocidas para esta institución), en otras ocho faltaba documentación, encontrándose las ocho restantes tramitadas. Nada se decía en el citado informe acerca de las cantidades económicas efectivamente abonadas por esa Administración autonómica como resultado de las reclamaciones que habían sido objeto de tramitación.

Segundo.- De las nueve reclamaciones que habían sido presentadas por el autor de la queja por la misma causa, en la fecha de elaboración del informe proporcionado por la Administración autonómica, cuatro se encontraban remitidas a la Dirección General del Medio Natural y en las cinco restantes faltaba documentación. Tampoco se indicaban en el informe

citado las cantidades abonadas como consecuencia de las reclamaciones presentadas por el autor de la queja.

La problemática singular planteada en la queja, se enmarcaba dentro de la más general a la que antes se ha hecho referencia. Por ello, consciente de la relevancia de los daños causados por la acción del lobo a la cabaña ganadera de la Región, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

A la vista de lo informado, procedía determinar, de un lado, la concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica, para, con posterioridad, analizar si, desde un punto de vista general, se mantenían los presupuestos que, en el mes de diciembre del año 2000, habían conducido a esta institución a recomendar una serie de actuaciones a la Consejería de Medio Ambiente en relación con la cuestión señalada y reiterar, en su caso, las recomendaciones realizadas entonces con las modificaciones que procedieran.

En relación con las solicitudes de ayuda que habían sido presentadas al amparo de la Orden de 29 de diciembre de 2000, por los ganaderos de la comarca de Sanabria (situada al norte del río Duero), inclusión hecha de las formuladas por el autor de la queja, el informe que había sido proporcionado por la Consejería de Medio Ambiente, revelaba un importante número de solicitudes que no estaban siendo objeto de tramitación, al tiempo que no explicitaba las cantidades económicas que

habían sido efectivamente abonadas en aquella fecha como consecuencia de la presentación de tales reclamaciones.

Lo anterior, ponía de manifiesto que los procedimientos dirigidos a la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los lobos y los perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León, al menos en relación con las solicitudes formuladas por los ganaderos de la comarca de Sanabria (provincia de Zamora), no se estaban tramitando con la agilidad que era deseable, incumpliendo el plazo máximo establecido para su resolución en las órdenes correspondientes.

Asimismo, en el supuesto de solicitudes de ayudas para paliar los daños producidos por los lobos al ganado vacuno, ovino, caprino y equino en la zona geográfica situada al norte del río Duero (como ocurría en el caso de la comarca de Sanabria, provincia de Zamora), cabía hacer hincapié en la conveniencia de que la Administración autonómica procediera a informar debidamente a los solicitantes de la posibilidad que les asiste de reclamar el daño al sujeto que resulte responsable del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, así como de la vía adecuada para hacerlo. Tal actuación informativa, que en el supuesto del autor de la queja no se había llevado a cabo, contribuiría a garantizar la adecuada reparación por el sujeto o sujetos que correspondan de los daños sufridos por el ganadero como consecuencia de la acción del lobo.

Una vez determinada la necesidad de agilizar la tramitación y resolución de los procedimientos indicados, así como el abono de las cantidades económicas que se reconozcan en concepto de indemnización por daños causados a la ganadería por la acción del lobo, procedía verificar la permanencia de los presupuestos que habían dado lugar a la resolución formulada a la Consejería de Medio Ambiente por esta institución, con fecha 12 de diciembre de 2000, con ocasión de la tramitación de la queja registrada con el número de referencia **Q/908/00**, referida ampliamente en el informe correspondiente a aquel año.

Tres fueron los presupuestos fundamentales de la resolución precitada: características de la problemática planteada, régimen jurídico de la protección de la especie del lobo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y sistema de ayudas económicas dirigido a indemnizar los daños sufridos por la cabaña ganadera regional por la acción de aquél.

En primer lugar, y como ya se ha señalado con anterioridad, los perjuicios económicos causados por la acción del lobo a la actividad ganadera desarrollada en la Región, no sólo se habían venido manteniendo desde el año 2000, sino que se puede afirmar que en el año 2002 se habían incrementado o, al menos, así se desprendía de la conflictividad social generada por la cuestión. A ello había contribuido, sin duda, el constante crecimiento que la población de lobos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha venido experimentando desde el año 1988.

En consecuencia, resultaba evidente que los términos de la problemática no sólo no habían variado en el sentido de disminuir la incidencia de la acción del lobo en la actividad ganadera, sino que, incluso, se podía hablar de un incremento de la misma, especialmente en provincias como Zamora.

En cuanto al régimen jurídico de la protección de la especie en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tampoco habían existido, desde el año 2000, novedades relevantes. En efecto, en el territorio de la Región, el régimen jurídico aplicable al lobo, y por ende, a la reparación de los daños causados por el mismo y a su captura, continúa siendo diverso según nos encontremos al norte o al sur del río Duero.

En efecto, como consecuencia de la singular protección de la que dispone la especie del lobo al sur del río Duero, éste en la citada localización geográfica no puede ser considerado en la actualidad especie cinegética, lo cual tiene un doble efecto: de un lado, y en relación con los daños generados por la acción del lobo en esta zona geográfica, el ordenamiento jurídico no establece título de imputación alguno que designe expresamente a un sujeto responsable de los mismos y que resulte obligado a su resarcimiento patrimonial; y, de otro, existe una prohibición general de su captura, sin perjuicio de las autorizaciones excepcionales e individualizadas que los estados miembros puedan otorgar (controles poblacionales).

Pues bien, aún cuando existían perspectivas de que el régimen jurídico expuesto pudiera ser objeto de modificación en un futuro, la realidad era que la diferenciación entre las poblaciones del norte y del sur del río Duero configura, aún en la actualidad, la situación jurídica de la especie en nuestra Comunidad Autónoma. Por ello, mientras no sea llevada a cabo efectivamente la modificación normativa que, aún hoy, permita una gestión única de la población de lobos, se mantiene el presupuesto jurídico de la resolución adoptada en el año 2000 por esta institución, en relación con la cuestión controvertida.

Restaba examinar, para determinar la procedencia de la reiteración de las recomendaciones que habían sido realizadas en su día desde esta institución, el sistema de indemnización de los daños causados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino por la acción del lobo.

En este sentido, y sin perjuicio de las responsabilidades a las que hubiera lugar de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León en el caso de daños causados al norte del río Duero, desde el año 1999, la Consejería de Medio Ambiente había procedido a regular la concesión de ayudas para paliar los daños producidos por los animales salvajes (en especial, por el lobo) y por perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino. El sistema de ayudas diseñado para impedir que el ganadero soporte en solitario los daños que el lobo y/o los perros asilvestrados puedan causar a los animales domésticos, se fundamenta, aún en la actualidad, en la concesión de una

ayuda económica franquiciada que garantice al ganadero la recuperación de la totalidad del importe del daño producido, una parte desde la compañía aseguradora con la que previamente se haya concertado una póliza de seguro con franquicia, y otra, la franquicia, desde la Consejería de Medio Ambiente.

El sistema expuesto no establece medidas específicas para la situación descrita relativa a la diferente consideración jurídica del lobo al norte y al sur del río Duero, puesto que es aplicable a todos los daños causados por el lobo o por perros asilvestrados, sin individualizar aquellos daños producidos en aquellas zonas geográficas donde el lobo no tiene la consideración de especie cinegética y, por tanto, no existe un sujeto responsable de los mismos.

Pues bien, este sistema de indemnización de los daños causados a la cabaña ganadera por la acción del lobo apenas si había sufrido modificaciones desde su creación (al menos no en su diseño general), si atendemos al contenido de la Orden de 29 de noviembre de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, aplicable en aquella fecha. En consecuencia, también se mantenía este tercer presupuesto de las consideraciones realizadas en la resolución formulada por esta institución a la Administración autonómica con fecha 12 de diciembre de 2000.

Identificado el mantenimiento de los fundamentos de hecho y de derecho que justificaron las recomendaciones realizadas en el año 2000,

procedía reiterar su contenido con las leves modificaciones que correspondieran y que, a continuación, paso a referir.

La principal modificación que se introdujo en los criterios que esta institución ya había manifestado a la Consejería de Medio Ambiente, venía integrada por la extensión a todo el territorio de la Región, y no exclusivamente a la zona situada al sur del río Duero, de las medidas de fomento de la prevención de los siniestros en los que se produzcan daños patrimoniales como consecuencia de la acción del lobo. Esta modificación se fundamentó en el crecimiento de la población de lobos y de los perjuicios económicos causados por su acción en toda la Comunidad Autónoma.

En este sentido, también se añadió que, con fecha 12 de enero de 2001, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación había aprobado el RD 4/2001, de 12 de enero, mediante el cual se estableció un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. Pues bien, uno de los tipos de ayuda previstos en la norma citada va dirigido a fomentar la compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicionales en el entorno del lobo y el oso, siendo los beneficiarios de las ayudas los titulares de explotaciones ganaderas extensivas de bovino, ovino, caprino o porcino en zonas con presencia de osos y lobos que cumplan con las exigencias establecidas en la norma citada.

Este singular tipo de ayudas regulado en el Real Decreto citado, que no había sido objeto de desarrollo específico por la Administración autonómica, podría constituir un marco idóneo para la creación de unas ayudas económicas, previa coordinación si fuera necesario con la Consejería de Agricultura y Ganadería, que contemplaran la situación específica de los ganaderos que desarrollen su actividad en zonas con presencia de lobos, más allá de las ayudas dirigidas a todo tipo de explotaciones ganaderas en régimen extensivo para la construcción de cerramientos y cercas, reguladas en la Orden de 14 de enero de 2002, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En conclusión, de la problemática singular planteada en la queja y del examen general de las medidas que habían sido adoptadas por la Consejería de Medio Ambiente en relación con la cuestión planteada se desprendía la conveniencia de llevar a cabo por la Administración autonómica una serie de actuaciones, algunas de las cuales ya habían sido recomendadas en el año 2000 por esta institución, dirigidas a procurar lograr una gestión medioambiental global que lograra integrar la protección de la especie con el desarrollo de las actividades económicas propias del mundo rural, en especial la ganadera.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a dirigir resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con las solicitudes de ayuda presentadas para paliar los daños producidos por los lobos al ganado vacuno, ovino, caprino y equino por los ganaderos de la comarca de Sanabria:

a) resolver expresamente los procedimientos iniciados por solicitudes presentadas en el año 2001 que se encuentren pendientes de finalización y proceder al abono de las indemnizaciones económicas que se reconozcan.

b) adoptar las medidas necesarias para agilizar la tramitación y resolución de las solicitudes de ayuda presentadas al amparo de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 29 de noviembre de 2001, así como el abono de las indemnizaciones económicas que se reconozcan.

c) Informar debidamente a los solicitantes, si no se viniera haciendo, de la posibilidad que les asiste de reclamar el daño sufrido por la acción del lobo al sujeto que resulte responsable del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, así como de la vía adecuada para hacerlo.

Segundo.- En relación con la problemática general planteada por los daños causados a la cabaña ganadera regional por la acción del lobo:

a) mientras no se produzca una modificación en el régimen jurídico de protección de la especie en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, incrementar el grado de cobertura otorgado por esa Administración pública a los daños causados por el lobo en los territorios de la Región donde no se configura jurídicamente como especie cinegética, en orden a lograr una mayor socialización de los daños generados por esta especie en las actividades productivas propias del mundo rural.

b) establecer, previa coordinación con la Consejería de Agricultura y Ganadería si fuera necesario, ayudas económicas dirigidas a fomentar específicamente la prevención de los daños causados por el lobo a la actividad ganadera en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pudiendo desarrollar para ello la ayuda dirigida a fomentar la compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicionales en el entorno del lobo y el oso, prevista en el RD 4/2001, de 12 de enero, mediante el cual se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente”.

Con posterioridad a la formulación de la resolución indicada, se plantearon en esta Procuraduría hasta seis quejas más cuyo objeto se encontraba integrado por la problemática general tratada en aquélla (expedientes de queja **Q/1914/02**, **Q/1944/02**, **Q/1945/02**, **Q/1951/02**, **Q/2086/02** y **Q/2198/02**). Todos los ciudadanos autores de las quejas

citadas, que fueron admitidas a trámite, fueron debidamente informados de las actuaciones desarrolladas por esta institución, en relación con la cuestión controvertida planteada en las mismas, así como del contenido de la resolución antes referida.

En la fecha de elaboración del presente informe, se había acabado de recibir la contestación, emitida por la Consejería de Medio Ambiente, a la resolución formulada por esta institución. En la contestación indicada, la Consejería manifestaba la aceptación del contenido de la misma, informando de las medidas adoptadas. Tales medidas, entre otras, son la extensión del contrato, de “Asistencia técnica de los ganaderos afectados por el ataque de lobo al sur del Duero en Castilla y León”, a toda la superficie de la Comunidad Autónoma ubicada al sur del Duero, y la próxima regulación de medidas encaminadas a fomentar el cuidado y la guarda del ganado en las explotaciones ganaderas que han sufrido daños, como el establecimiento de unos baremos de indemnización del lucro cesante (por pérdida de leche, de cría, etc...), así como de aquellas que iban a ser abordadas, próximamente, en relación con los daños patrimoniales sufridos por los ganaderos de la Región, como consecuencia de la acción del lobo. Del contenido del informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente serán debidamente informados los autores de las quejas antes citadas.

Aún cuando la Orden de 26 de noviembre de 2002, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regulan actualmente las ayudas para

paliar los daños producidos por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino de Castilla y León, mantiene el sistema de ayudas basado en la subvención de la franquicia del seguro previamente suscrito por el ganadero, esta institución desea que las medidas emprendidas por la Consejería de Medio Ambiente en relación con la problemática citada, permitan alcanzar, finalmente, la necesaria convivencia pacífica entre la protección del lobo en Castilla y León y el adecuado desarrollo de las actividades ganaderas de la Región.

4. ANIMALES DE COMPAÑÍA

En el marco de lo dispuesto en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía y del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, la Administración autonómica y local han de ejercer sus competencias en aras de garantizar la protección y defensa de todos los seres vivos, en general, y de los más próximos al hombre, en particular.

Aunque no han sido muchas las quejas presentadas en relación con la protección de los animales de compañía en el año 2002 (cuatro), esta institución mantiene su interés por garantizar la adecuada observancia de la normativa aplicable en la materia por las Administraciones públicas competentes, y ello tanto a través de sus intervenciones a instancia de los ciudadanos como de oficio.

A instancia de los ciudadanos, al igual que ocurría en el año 2001, 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/685/02**, se planteó la inexistencia en el término municipal de Tudela de Duero, provincia de Valladolid, de un servicio de recogida de animales abandonados. Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática que constituía su objeto al Ayuntamiento de Tudela de Duero, provincia de Valladolid, el cual procedió a contestar a las preguntas formuladas por esta Procuraduría en los siguientes términos:

“Este Ayuntamiento da cumplimiento a la competencia de recogida de animales abandonados mediante un convenio suscrito con la Diputación Provincial de Valladolid. Este convenio ha entrado en vigor en junio de 2002.

Con anterioridad, esta competencia había sido ejercida mediante un convenio suscrito con la Diputación Provincial, pero en posteriores convocatorias, se excluyó a los municipios con población superior a 5.000 habitantes. Esto supuso que el Ayuntamiento se quedó, de manera transitoria, sin poder prestar este servicio. Se requirió la colaboración de la Sociedad Protectora de Animales de Laguna de Duero, a la que se llevaron varios

perros con medios propios del Ayuntamiento pero para continuar la recogida imponía al Ayuntamiento un convenio imposible de asumir económicamente por el Municipio. A partir de ese momento y durante el años 2001, la recogida de perros se ha hecho por Zoolid, quien facturaba a este Ayuntamiento, de forma independiente, la recogida de cada animal. Con posterioridad y hasta junio de 2002, se prestó el servicio mediante el contrato suscrito con la Sociedad Protectora Defensa Animal de Valladolid ..”.

A la vista del contenido de la información proporcionada, se podía concluir que, a partir del mes de junio de 2002, el Ayuntamiento de Tudela de Duero había procedido a concertar la prestación del servicio de recogida de animales abandonados, en la forma prevista en el art.18 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía.

En consecuencia, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja el resultado de las actuaciones desarrolladas por esta institución, se procedió al archivo de la queja.

A otras cuestiones relativas a la aplicación de la normativa de protección de animales de compañía, se referían los expedientes de queja **Q/428/02** y **Q/1546/02**.

En concreto, el motivo de la queja **Q/428/02** era la presunta existencia, en los jardines que se encuentran en frente de la Delegación

Territorial de la Junta de Castilla y León en León, de abundantes excrementos de perro.

Con posterioridad a la presentación de la queja señalada, se presentó la queja **Q/1546/02**, cuyo objeto se encontraba integrado por la inexistencia, en la localidad de León, de un número suficiente de zonas para el paseo y esparcimiento de animales de compañía.

Ambas quejas fueron admitidas a trámite y dieron lugar al inicio de la investigación correspondiente sobre las cuestiones planteadas. En el curso de la precitada investigación esta institución se dirigió, por dos ocasiones, en solicitud de información al Ayuntamiento de León. Pues bien, de la información proporcionada por el organismo citado se podían desprender los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Aún cuando la mayoría de las denuncias presentadas ante el Ayuntamiento de León durante los años 2001 y 2002, en materia de perros, se habían referido principalmente a incumplimientos de las normas de seguridad establecidas en el régimen jurídico aplicable, también constaban denuncias telefónicas en relación con la existencia de excrementos de animales en la vía pública y, en concreto, en la zona identificada en la primera de las quejas citadas.

A partir de la primera petición de información realizada por esta Procuraduría, por la Patrulla Verde de la Policía Local de León se había procedido a llevar a cabo un mayor seguimiento del Área en cuestión, con la finalidad de detectar los incumplimientos denunciados y de adoptar las

medidas sancionadoras que procedieran como consecuencia del resultado de las inspecciones desarrolladas

Segundo.- A través de los dos informes municipales proporcionados a esta Procuraduría, se había suministrado información acerca de los expedientes sancionadores que habían sido tramitados en los años 2001 y 2002 por el Ayuntamiento de León en relación con la materia planteada. De los datos recabados se podía concluir que tales expedientes habían sido 10 en el año 2001, de los cuales tres habían finalizado con la imposición de una sanción administrativa, y 33 en el año 2002, de los cuales únicamente tres, habían dado lugar a la adopción de un Decreto sancionador de la conducta infractora. En el mes de diciembre, 17 de los expedientes sancionadores incoados en el año 2002, se encontraban aún tramitándose.

Tercero.- En relación con las zonas existentes en el término municipal de León expresamente dirigidas tanto al paseo y esparcimiento de los animales como a la emisión de excrementos de los mismos, existían tres áreas de este tipo. Asimismo, ese Ayuntamiento de León había puesto de manifiesto a esta Procuraduría, ya en su primer informe, que existía un borrador dirigido a ampliar las zonas existentes, que podría comprender nuevos espacios dirigidos al fin indicado. Habiendo sido requerido el Ayuntamiento de León para que pusiera de manifiesto ante esta institución el estado de tramitación del borrador indicado, se señaló que se había procedido a solicitar al técnico municipal de jardines un informe con la

finalidad de concretar las áreas concretas destinadas a ser utilizadas como zonas de esparcimiento y paseo.

A la vista de los antecedentes de hecho expuestos y del contenido de la normativa aplicable, estimé oportuno formular resolución al Ayuntamiento de León con base en los siguientes argumentos jurídicos.

Más allá de la identificación singular de una zona geográfica concreta de la ciudad de León en la primera de las quejas citadas, cabía señalar que, del contenido de las quejas formuladas y de la información que había sido recabada en el curso de la investigación a la que habían dado lugar, se desprendía la existencia de una problemática general que afectaba a muchas de nuestras ciudades. Esa problemática no era otra que la derivada de la necesidad de garantizar la compatibilidad del derecho de los ciudadanos a convivir con los animales que, tradicionalmente han venido llevando a cabo la función de compañía del hombre, con la necesidad de preservar la seguridad de las personas y de las cosas y el mantenimiento de unas condiciones higiénicas adecuadas en las vías públicas, parques y jardines de las ciudades y pueblos.

Para ello, tanto desde el punto de vista normativo como desde la perspectiva del ejercicio de las competencias que corresponden a las diferentes administraciones públicas, se ha venido observando la necesidad de garantizar la creación en las ciudades de zonas específicas dirigidas al esparcimiento de los animales y a la emisión de sus excrementos, así como la exigencia de imponer a los propietarios de animales de compañía la

obligación de pasear los mismos por las vías públicas y jardines con cadena o correa o de recoger los excrementos que los mismos depositen en aquellas áreas.

Así, desde un punto de vista preventivo y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el art. 10 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, contempla expresamente la obligación de los ayuntamientos de habilitar “en los jardines y parques públicos espacios idóneos debidamente señalizados, tanto para el paseo y esparcimiento de los animales, como para la emisión de excretas por los mismos”.

En desarrollo de la previsión legal anterior, el párrafo tercero de la Disposición Adicional del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Autonómica citada, dispuso que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto citado (el Decreto entró en vigor el 1 de julio de 1999), los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes debían proceder a habilitar zonas para el paseo y esparcimiento de los perros.

En otras palabras, la normativa aplicable a la materia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha considerado la necesidad de la existencia de zonas de esparcimiento que, al tiempo que facilitan a los propietarios de los animales el paseo de los mismos, previenen que esa actividad pueda redundar en perjuicio de la seguridad de las personas y de la higiene de las vías públicas, identificando a los ayuntamientos, y en

especial a aquellos cuyos términos municipales superen los 20.000 habitantes de población, como sujetos públicos obligados a su creación. Resulta evidente que el número de tales zonas y las dimensiones de las mismas deben ir en consonancia con las dimensiones, el número de habitantes y el volumen del censo canino del municipio en cuestión.

Por otro lado, desde un punto de vista intimidatorio y represivo, las normas aplicables a la protección de los animales de compañía también han previsto que las administraciones públicas competentes puedan reprender conductas infractoras que atentan a la seguridad de las personas o a las adecuadas condiciones higiénicas de las vías públicas y de los parques y jardines.

En este sentido, cabía señalar que la letra e) del art. 28 de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, tipifica como infracción leve “la no recogida inmediata de los excrementos evacuados por un animal de compañía en la vía pública”.

Pues bien, la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León atribuía a los ayuntamientos la competencia para sancionar las infracciones administrativas en esta materia de carácter leve, como la antes citada en relación con la recogida de excrementos. Ahora bien, el art. 30 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, había procedido a modificar esta cuestión, atribuyendo a los jefes de los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería la competencia para incoar los expedientes sancionadores que se

instruyan como consecuencia de las acciones u omisiones que se tipifiquen como infracciones administrativas en la primera de las leyes citadas, así como para adoptar, en su caso, la correspondiente resolución sancionadora en el caso de las infracciones leves.

En cualquier caso, el correcto ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito material que nos ocupa y la necesaria colaboración entre las administraciones públicas competentes se deben erigir en pilares básicos de la actuación administrativa dirigida a garantizar una correcta tenencia de los animales de compañía y, en especial, de los perros.

Pues bien, considerando lo hasta aquí expuesto procedía analizar la actuación del Ayuntamiento de León en relación con la problemática planteada.

En primer lugar, en relación con la creación de zonas de esparcimiento y paseo, compartía esta Procuraduría la necesidad de ampliar el número de áreas existentes en la actualidad destinadas a tal fin. En efecto, para una ciudad de las dimensiones de León resultaba evidente que la existencia de tres zonas de esparcimiento y paseo es insuficiente para garantizar el cumplimiento de las finalidades a cuyo cumplimiento van dirigidas las mismas.

En segundo lugar, y respecto al ejercicio de las competencias sancionadoras en el ámbito material en cuestión, no dejaba de ser llamativo el escaso número de expedientes sancionadores que, habiéndose incoado en el año 2002, que habían finalizado, en la fecha de remisión del último

informe municipal, con la imposición de una sanción administrativa al sujeto infractor (3 de un total de 33). En concreto, en aquella fecha, 17 de esos expedientes estaban en tramitación. Asimismo, con posterioridad a la reforma operada en diciembre de 2002 en la distribución de competencias sancionadoras en materia de protección de animales de compañía, se estimó conveniente indicar a al Ayuntamiento de León la necesidad de que colaborase a través de sus servicios (y, en especial, a través de la Patrulla Verde de la Policía Local) en el desarrollo de la labor inspectora que, necesariamente, ha de llevarse a cabo con carácter previo a cualquier actuación sancionadora.

En aplicación de los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“Primero.- Adoptar 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.

Segundo.- En su caso, agilizar la tramitación de aquellos procedimientos sancionadores incoados por ese Ayuntamiento en el año 2002 en relación con la tenencia de animales de compañía que aún no hubieran sido resueltos.

Tercero.- En el nuevo marco de distribución de competencias sancionadoras en la materia, colaborar a través de los servicios de ese Ayuntamiento (y, en especial, a través de la Patrulla Verde de

la Policía Local) en el desarrollo de la labor inspectora que, con carácter general, ha de llevarse a cabo con carácter previo a cualquier actuación sancionadora dirigida a la represión de conductas como la no recogida inmediata de los excrementos evacuados por un animal de compañía en la vía pública”.

En la fecha de elaboración del presente informe, la resolución anterior no había sido aún contestada por el Ayuntamiento de León.

Pero no sólo a instancia de los ciudadanos ha actuado esta institución en relación con la aplicación de la normativa aplicable a la protección de los animales de compañía en Castilla y León. También de oficio se ha desarrollado alguna actuación en la materia.

En efecto, en el año 2002 se ha llevado a cabo una investigación de oficio (**OF/23/02**) sobre la actuación desplegada, tanto desde un punto de vista normativo como ejecutivo, por las administraciones públicas autonómica y local, en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y en particular de perros pertenecientes a razas caninas potencialmente agresivas. Una referencia más amplia al contenido y resultado de las actuaciones integrantes de la citada investigación de oficio puede encontrarse en la parte de este informe referida a la actuaciones de oficio.

ÁREA G

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

Expedientes Área	261
Expedientes remitidos a otros Defensores	80
Expedientes admitidos.....	133
Expedientes rechazados.....	34

1. TRABAJO

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene entre una de sus competencias previstas en el art. 36.10 del Estatuto de Autonomía la función ejecutiva en materia laboral, correspondiendo al Estado las competencias de legislación laboral y el ejercicio de la alta inspección.

Como hecho más relevante, cabe destacar la efectividad a partir del día 1 de enero de 2002, del traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, establecido por el RD 1187/2001, de 2 de noviembre. Por este Real Decreto, se traspasan básicamente, las funciones en materia de intermediación en el mercado laboral, autorización de las agencias de colocación, funciones en relación con la Red EURES, gestión y control de

las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo, de las escuelas taller y casas de oficio, fondos de promoción del empleo y la titularidad de los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional en Salamanca, El Espinar (Segovia) y Valladolid. En cambio, el Estado se reserva la gestión de las prestaciones de desempleo.

En virtud de estas competencias y por su importancia, cabe destacar la creación de la Viceconsejería de Trabajo, adscrita a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por Decreto 279/2001, de 7 de diciembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León. Todo ello provocó un desarrollo de la estructura de los órganos directivos centrales de esta Viceconsejería, por la Orden de 10 de enero de 2002, en dos Direcciones Generales: la Dirección General de Relaciones Laborales e Intermediación Laboral y la Dirección General de Empleo y de Formación. En el ámbito periférico, la gestión se sigue desarrollando a través de las Oficinas Territoriales de Trabajo.

Todo ello ha conllevado un incremento del campo de actuación de esta Procuraduría al ampliarse las competencias autonómicas.

1.1. Formación Profesional

En este apartado, destacan las quejas presentadas por algunos alumnos y participantes en diversos cursos de formación e inserción profesional.

Así, cabe destacar en primer lugar, el expediente **Q/347/02**, que se refiere a la tardanza de más de dieciséis meses en el pago de una ayuda de transporte en una cuantía de 420,71€ por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid a un alumno por la realización de un curso FIP impartido por un centro colaborador en la localidad de Tudela de Duero.

Admitida la queja a trámite, se contestó por parte de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo que le había sido abonada la cantidad en el mes de marzo de 2002, y que el retraso había sido debido a la imposibilidad de revisar todos los expedientes de concesión de becas presentados en la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid antes del cierre de ejercicio, y la necesidad de someter el gasto relativo a estos expedientes no tramitados antes de esa fecha, a la aprobación de la Junta de Castilla y León, para su abono con cargo al siguiente ejercicio presupuestario.

Ante esta información, al haberse resuelto el objeto de queja, se procedió a archivar el expediente, recordando, no obstante, a esta Consejería la necesidad de agilizar los pagos en ayudas de transporte derivadas de cursos de formación e inserción profesional, para evitar perjuicios económicos por su retraso a los alumnos, como ha sido este caso al transcurrir un retraso en el pago de las ayudas de diecisiete meses.

Igualmente, otro de los motivos de queja ha sido las quejas de algunos aspirantes, al no ser seleccionados en los Talleres de Empleo o Escuelas Taller auspiciados por las distintas Oficinas de Empleo de nuestra

Comunidad. Así, en la **Q/2228/02**, la reclamante presenta una queja por no ser seleccionada en la Zona de Almenara, en la provincia de Salamanca, estando pendiente de respuesta.

Por último, mencionar la queja **Q/1162/02**, relativa a unas presuntas irregularidades en la gestión de los cursos correspondientes al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP), que se prestan en el Centro de Formación Profesional Ocupacional de la capital burgalesa. En el referido escrito de queja se denuncia, que desde el traspaso de competencias establecido en el RD, 148/1999, de 29 de enero, por el que se produce el traspaso de competencias en materia de gestión y formación ocupacional, en ese centro se efectuaron cursos correspondientes a los meses de octubre y noviembre; en el año 2000, se programan cursos desde abril hasta noviembre de dicho año, pero que se varía la contratación de algunos expertos docentes. Asimismo, por Orden de 12 de noviembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se crea un catálogo de expertos docentes y se establece un procedimiento de selección y contratación de expertos docentes para la realización de acciones formativas del FIP.

En el año 2001, según la queja presentada, no se realizó ningún curso correspondiente a este Plan en el Centro burgalés, y en este año, a pesar de tener cursos aprobados y consignados presupuestariamente, tampoco se ha realizado hasta el mes de julio ninguno.

Desde esta institución, se admitió a trámite la presente queja, siendo contestada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, estando todavía pendiente de estudio.

1.2. Colocación y empleo

En el presente apartado analizamos 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. Asimismo, hay que tener en cuenta el impacto que ha existido en la gestión por parte de la Administración autonómica de las reformas que ha habido en este campo en el año 2002 por el RDL, 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y la mejora de la ocupabilidad, y la “contrarreforma” posterior con la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

Las quejas relativas a la gestión de las prestaciones de desempleo, (retraso en su percepción, condiciones de la Renta Activa de Inserción, disconformidad en su cuantía o en causas de suspensión o extinción), 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).

Con respecto a la actuación de la Administración autonómica, debemos referirnos a la presencia de dos quejas, las **Q/1331/02** y **1509/02**, relativas al mal funcionamiento de las Oficinas de Empleo de la Junta de Castilla y León, en este caso, la Oficina de Empleo León-Centro, que determinó un retraso en la percepción de las prestaciones de desempleo, debido a presuntos problemas de coordinación en el personal de esta Oficina, al depender en la actualidad de dos Administraciones Públicas distintas, tras el traspaso de competencias del RD 1187/2001 examinado anteriormente. En efecto, antes del traspaso de competencias, todo el personal de las Oficinas de Empleo dependían de las Direcciones Provinciales del INEM, mientras que, a partir de este año, en estas Oficinas, coexiste personal de dos Administraciones distintas, con regímenes jurídicos y régimen de gestión distintos, que han supuesto disfunciones y han podido perjudicar a algunos ciudadanos preceptores de prestaciones de desempleo y con necesidades personales. Estas quejas se encuentran pendientes de estudio desde esta Procuraduría, al igual que la actuación de oficio **OF 89/02**, derivada en un estudio pormenorizado de la situación de todas las Oficinas de Empleo de nuestra Comunidad tras el traspaso de competencias.

Otra de las quejas, viene referida al horario en el funcionamiento de algunas Oficinas de Empleo; así, en la **Q/1282/02**, un ciudadano se queja de 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.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo ha respondido a la petición de información efectuada, estando la queja a la espera de estudio por esta Procuraduría.

Otro grupo de quejas viene referido también a problemas en convenios de las Corporaciones Locales y la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en la contratación de trabajadores, de conformidad con lo establecido en el RD, 1445/82, para la realización de trabajos de colaboración social: así, se formuló en las quejas **Q/1961/02** y **Q/1962/02**, referidas a la utilización para usos incorrectos de trabajadores contratados bajo esta fórmula jurídica por el Ayuntamiento de Pereña de la Ribera, en la provincia de Salamanca. Dichas queja fueron admitidas, encontrándose a la espera de recibir información por parte de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

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 establecido en el art. 40.2 CE, al establecer que los poderes públicos deberán velar por la seguridad e higiene en el trabajo, y que ha tenido su reflejo legal en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Una de las cuestiones más preocupantes, a juicio de

esta Procuraduría, ha sido el número de accidentes laborales en nuestra Comunidad Autónoma. De esta forma, en el año 2002, se produjo un aumento de casi un 4% de la siniestralidad laboral en Castilla y León con respecto al año anterior, siendo este incremento muy desigual a nivel provincial, ya que mientras que por encima de la media se registraron crecimiento en Segovia (9%), Zamora (8,8%) y Valladolid (6,8%), descendieron en provincias como León (4,8%) y Salamanca (3,9%).

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. Este epígrafe se refiere a las medidas preventivas antes de que sucedan los accidentes laborales: al respecto, cabe mencionar la **Q/2064/02** que se refiere 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. Esta situación procede de unas inadecuadas condiciones de cerramiento de la entrada al Auditorio y resulta penosa y peligrosa como riesgo laboral para la salud de aquellos trabajadores, como el calefactor y especialmente los empleados de limpieza, cuando periódicamente, en los días previos a la celebración en el

Auditorio de algún evento cultural, se les ordena por la Dirección del Centro la limpieza de dicho espacio, sin dotarle de medios especiales para un trabajo extraordinario y sin ninguna medida de protección adicional.

Estos hechos fueron denunciados, según el reclamante, a la Excm. Diputación Provincial de León, ante la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social en León, sin que se tomara ninguna medida.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y a la Diputación Provincial de León. Tras la petición de información, se nos comunicó desde la Diputación Provincial, que ha habido reiteradas quejas por parte de Delegados de Prevención en el seno del Comité de Seguridad y Salud Laboral y que con fecha 29 de enero de 2003, se remitió informe valorado del Arquitecto Provincial del estudio técnico detallado del cerramiento del Auditorio “Ángel Barja”, en el que se sustituiría el vallado existente por otro cuyas características dificultarían en mayor medida el cierre actual. Asimismo, desde la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se nos informó que la Oficina Territorial de Trabajo ha tenido conocimiento de la situación de suciedad, tras la visita realizada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social y requerimiento efectuado el día 15 de enero de 2003, sin que se haya incoado hasta la fecha el correspondiente expediente sancionador.

Por el momento, esta queja sigue pendiente de comprobar la efectividad material de las propuestas realizadas para subsanar este problema.

1.4. Conflictos laborales colectivos

Dos de las crisis industriales más importantes que ha tenido nuestra Comunidad Autónoma en el presente año, han tenido reflejo en quejas presentadas en esta institución y en la que se ha fiscalizado la actuación de las Administraciones Públicas implicadas.

La primera de ellas fue la **Q/173/02** y la **Q/335/02**, relativas a la crisis en las empresas Enertec, S.A. y GL&V, S.L., en la capital vallisoletana. Según los escritos de queja, se denunciaba la precaria situación laboral de los trabajadores de estas empresas, que les podía poner en la calle y poner fin a la actividad industrial de esta empresa, como consecuencia de los siguientes hechos:

- Con fecha 26 de noviembre de 1999, se firmó un Convenio entre el Ayuntamiento de Valladolid y la empresa Enertec, S.A. por el que ésta se comprometió a trasladar la fábrica dentro de la misma ciudad, manteniendo la actividad industrial y todos los puestos de trabajo, mientras que el Ayuntamiento de Valladolid se comprometía a modificar la calificación urbanística de los terrenos en donde se asentaba la fábrica para que fuese de uso

predominantemente residencial, dentro del proyecto denominado “Ciudad de la comunicación”.

- En enero de 2001, se produjo un acuerdo entre la empresa Enertec, S.A. y la empresa GL&V (Grupo Laperrière & Verreault, en adelante GL&V Canadá) para crear la empresa GL&V Pulp and Paper, S.L. mencionada anteriormente, con una participación total de un 50% cada una, y para la que Enertec cedía un grupo de sus trabajadores mediante una subrogación empresarial.
- En estas circunstancias, Enertec vendió sus terrenos a una empresa constructora por una cantidad, según la queja planteada, cercana a los tres mil millones de pesetas.
- Pasados unos meses, la empresa GL&V Canadá, debido al escaso rendimiento, decidió abandonar su participación en GL&V España y cedió a Enertec todas sus acciones en ésta.

Como consecuencia de estos hechos y según los escritos de queja, no se les pagaba a los trabajadores el salario, comenzando una huelga y un encierro en las instalaciones de la fábrica, lo que iba a conllevar una rescisión de sus contratos mediante un expediente de despido colectivo.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Valladolid y a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por estos hechos. Tras la recepción de la información, se analizó por esta Procuraduría la evolución cronológica de las crisis económica y

social de estas empresas, que ya en estas fechas, había motivado el cierre de una empresa con casi 150 años de actividad. Asimismo, se examinó la actuación de la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid en la tramitación de los expedientes de regulación de empleo de estas empresas, no advirtiendo ninguna irregularidad en su tramitación, ya que se reconocen las causas económicas de ambas extinciones con independencia de la actuación del empresario; también, se observó correcta la actuación de la Viceconsejería de Trabajo, al remitir mediante oficio de 26 de febrero de 2002, copia compulsada del expediente por si estas actuaciones pudieran ser constitutivas de infracción penal las actuaciones llevadas a cabo por el empresario.

Con respecto a la cuestión del convenio urbanístico celebrado con el Ayuntamiento de Valladolid por la empresa Enertec, ésta se comprometía a que los recursos generados por la venta de los terrenos sitos en el Paseo de Arco Ladrillo, nº 62 se dirigirían a la instalación de la nueva fábrica y al fortalecimiento de la estructura financiera de Enertec, S.A. en Valladolid; mientras, el Ayuntamiento se comprometía a tramitar y a redactar la modificación puntual de la calificación urbanística del Plan General de Ordenación Urbanística de Valladolid, pasando de ser uso especial destinado a industria general, a uso predominante residencial con vivienda colectiva. Sin embargo, se produjo el incumplimiento de este convenio por el empresario, por lo que para poder analizar las consecuencias jurídicas que conlleva este Convenio debemos partir del art.

94 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que establece la posibilidad de que se suscriban convenios urbanísticos bien con “la finalidad de establecer condiciones detalladas para la ejecución del planeamiento urbanístico, o bien para la aprobación, revisión o modificación de éste”; en este caso, nos encontramos con un convenio de planeamiento, ya que se configura como un acto preparatorio de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana, que es el instrumento en virtud del cual habría de materializarse propiamente la recalificación de los terrenos, tal como se dice en las SSTS de 15 de marzo de 1997 y 24 de junio de 2000. Sin embargo, hemos de recordar que, tal como siguen diciendo estas Sentencias, “La planificación urbanística es una función típicamente discrecional y es indudable la potestad de modificar que ostenta la Administración para iniciar discrecionalmente la revisión o modificación del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público”; por lo tanto, el incumplimiento del Convenio Urbanístico no puede impedir ni coartar el desarrollo urbanístico de la ciudad de Valladolid, ni puede impedir al Ayuntamiento en el ejercicio de sus potestades recalificar los terrenos ó, a través de la modificación del planeamiento urbanístico, aunque ésta provenga de un nuevo convenio, en uso del ejercicio de facultades discrecionales, entendidas éstas como facultad de la Administración de decidir entre varias opciones igualmente justas, que esta Procuraduría no puede enjuiciar, al tener que seguir un criterio de estricta legalidad.

Por último, en lo que respecta a las actuaciones de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en la recolocación de los trabajadores, tras las resoluciones extintivas, se comprobó, que en el Pleno de las Cortes de Castilla y León celebrado del día 11 de diciembre de 2002, se indicaron las líneas de actuación desarrolladas en la Consejería al respecto:

1. Compromiso de la Junta de Castilla y León del pago de los intereses en la línea de crédito que dio Caja España para anticipar los salarios adeudados por la empresa a aquellos trabajadores que así lo hayan solicitado.
2. Aportación económica de la Junta de Castilla y León para favorecer la jubilación anticipada de los trabajadores que, por razones de edad, tenían más dificultades para insertarse en el mercado laboral.
3. Gestión individualizada de las ofertas de contratación a través del Servicio Regional de Colocación para la búsqueda de empleo de estos trabajadores.

Por lo tanto, quedaban 28 trabajadores de Enertec y 24 de GL&V por recolocar.

En definitiva, esta Procuraduría es plenamente consciente del impacto y del drama humano y familiar que, para los trabajadores de Enertec, S.A. y GL&V España, ha tenido el cierre de una empresa que llevaba funcionando en la capital vallisoletana, casi siglo y medio, que

supuso el impago de salarios durante más de nueve meses para ciento sesenta y tres familias y una protesta durante más de cuatro meses en la Plaza Mayor de Valladolid las 24 horas del día. Sin embargo, del estudio de la amplísima documentación aportada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, no se observaba ninguna irregularidad en la actuación ni de ésta, ni por parte del Ayuntamiento de Valladolid. Los factores económicos ya descritos, provocaron el cierre de la empresa y, a juicio de esta institución, desde las Administraciones Públicas y los agentes económicos y sociales se tienen que efectuar los esfuerzos necesarios para intentar recolocar a estos trabajadores

Por ello, esta Procuraduría, aunque no existe en principio, actuación irregular por parte de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se formuló la siguiente resolución:

“Que se continúen tomando las medidas pertinentes por parte de la Consejería que V.E preside para favorecer la recolocación de los trabajadores de Enertec, S.A. y de GL&V Pulp and Paper, S.L, y promover la jubilación anticipada de aquellos trabajadores que así lo deseen y que por su edad, tengan menores posibilidades de encontrar un puesto de trabajo adecuado a sus características”.

La segunda queja, la **Q/1044/02**, fue la crisis de la empresa galletera Fontaneda, S.A., perteneciente a la multinacional United Biscuits, instalada en Aguilar de Campoo, en la provincia palentina. Según el escrito de queja, esta empresa nació y se desarrolló en esta localidad y tenía una

antigüedad de 121 años, y el día 4 de abril de 2002, se comunicó por parte de la multinacional citada el cierre de las instalaciones de Aguilar y el traslado de la producción de las Galletas Fontaneda a otras fábricas fuera de Castilla y León, a las fábricas de Viana en Navarra y de Orozko en el País Vasco. Este cierre supondría un duro golpe para una villa como Aguilar, con aproximadamente 7.000 habitantes y la destrucción de numerosos empleos directos e indirectos en toda la montaña palentina. Asimismo, se instaba a la Junta de Castilla y León a que defendiese la marca “Fontaneda”, ya que es un patrimonio cultural, económico y social de la villa de Aguilar de Campoo; para corroborarlo, se aportaba un total de 52.567 firmas, manifestando su apoyo a que la producción de la marca Galletas Fontaneda continúe en Aguilar.

Se admitió la queja a trámite, y se solicitó información a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y la de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León al respecto. Tras la amplísima información remitida, se analizó en primer lugar por esta Procuraduría, la evolución de la crisis de esta empresa con pérdidas económicas desde 1993, y su adquisición por la multinacional Nabisco en 1997. Como consecuencia, se formuló un Plan Social y un Plan de Inversiones, con un expediente de extinción de 181 empleos con el acuerdo de la mayoría del Comité de Empresa.

Por ello, se solicitaron y se concedieron unas ayudas de formación al respecto, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de la Consejería

de Industria, Comercio y Turismo y de Incentivos económicos, a través del Ministerio de Economía y Hacienda. Del análisis de la documentación de la Consejería, se deduce, a juicio de esta institución, que tras la adquisición por el Grupo Nabisco, hubo una presentación de un Plan de Futuro y de realización de inversiones por parte de la empresa Galletas Fontaneda, S.A. por una cuantía aproximada de 5,5 millones de euros; estas inversiones fueron subvencionadas en un 40% por las distintas Administraciones Públicas implicadas, pero que no se llegaron a pagar por el incumplimiento de la empresa de justificar documentalmente un porcentaje de la inversión y el mantenimiento de los puestos de trabajo a lo que se había comprometido. Por tanto, la Administración Autonómica tuvo en todo momento una actuación correcta y diligente sin cometer irregularidad alguna, ya que se comprometió a financiar a fondo perdido parte de las inversiones prometidas por la empresa para mejorar su situación competitiva en el mercado, pero fue la propia empresa la que incumplió los compromisos a los que había llegado.

Además, esta Procuraduría examinó las alternativas planteadas por el autor de la queja para dar salida a la crisis de la empresa galletera:

- Con respecto a la expropiación de la marca, esta posibilidad no aparece en la actual Ley de Marcas, pero sí aparece recogida en el art. 123 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa que determina que “tratándose de las restantes modalidades de la propiedad industrial, el Ministerio, previo informe de sus organismos técnicos, podrá incoar el

oportuno expediente de ocupación forzosa en la forma y con los requisitos que se previene en la Ley y en este Reglamento”, artículo que sería aplicable a las marcas como propiedad industrial.

Sin embargo, tal como se dijo en el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería, uno de los elementos esenciales de la expropiación forzosa era la presencia de causa, entendida en el art. 9 de la Ley, como causa de utilidad pública o de interés social que debería justificarse en el caso de que se llevase a cabo la expropiación de la marca Fontaneda. Desde esta Procuraduría, se corroboró la gran dificultad existente para poder justificar esta medida en tanto en cuanto que, si bien quedó demostrado y acreditado el enraizamiento y vinculación de la marca Fontaneda en el municipio de Aguilar, no existía ningún motivo de singularización de ésta con respecto a supuestos similares, entendiendo que sería muy difícil justificar la causa de utilidad pública o interés social.

- Otra opción que se barajó fue la declaración de la marca Fontaneda como Bien de Interés Cultural de acuerdo con la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Sin embargo, el único supuesto en que se efectuó, según informa la Consejería de Agricultura y Ganadería, fue el Toro de Osborne en Andalucía y la razón, no el expropiar la marca Osborne, sino la preservación de la efigie del Toro, como cartel publicitario a lo largo de las carreteras españolas. Además, nos encontraríamos con el mismo problema de justificación analizado anteriormente.

- Con respecto a la compra de la empresa Galletas Fontaneda, S.A. sin la marca, se trataba de una posibilidad que ha barajado la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería que ha efectuado conversaciones a tal efecto con la multinacional United Biscuits, propietaria actual de la empresa para que vendiera la misma a otras empresas que, a juicio de esta Consejería, debían ser empresas consolidadas en el sector galletero preferentemente de Castilla y León con un proyecto viable, con garantías de empleo para el personal actual y que fuese aceptado por los trabajadores y sus representantes.

En principio, las empresas interesadas eran Galletas Gullón S.A., con sede también de Aguilar de Campoo y Galletas Siro S.A., con sede en Venta de Baños, ambas fuertemente enraizadas en la provincia de Palencia, pero hasta el momento no han fructificado las negociaciones.

Desde esta institución, se entendió igualmente que ésta sería la mejor opción para intentar salvar la producción y los puestos de trabajo de la empresa galletera, tal como se puso en evidencia en el “Manifiesto por el empleo de Fontaneda en Aguilar”, suscrito el día 4 de octubre de 2002 por representantes regionales de los partidos políticos PP, PSOE e IU, los secretarios regionales de los sindicatos UGT y CCOO, el Consejero de Agricultura y Ganadería en representación de la Junta de Castilla y León y representantes de la Diputación Provincial y del Ayuntamiento de Palencia, en la que se instaba a la multinacional propietaria, a la apertura urgente de negociaciones para la venta de la fábrica con participación de los

representantes de los trabajadores en la negociación, siendo esta postura también refrendada por esta institución.

Asimismo, se estudió la posibilidad de la consecución de una denominación de origen para la Galleta de Aguilar de Campoo por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, como medida de fomento del empleo en esa comarca y dada su gran tradición galletera, de acuerdo con la normativa aplicable actualmente es el Reglamento nº 2081/92 del Consejo, de 14 de julio, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, y el RD, 728/1988, de 8 de julio, de denominaciones de origen específicas y genéricas de productos agroalimentarios no Vínicos. Esta producción se circunscribiría al ámbito de la comarca de Aguilar de Campoo, y sería preciso cumplir una serie de requisitos de calidad en la producción de la galleta, para así obtener la protección comunitaria, pudiendo ser una denominación de origen o una indicación geográfica protegida. De esta forma, se lograría la obtención de un sello de calidad y una protección comunitaria de un sector tan inbricado con esta comarca como es el galletero con independencia de la marca o de la titularidad de las empresas existentes.

Por último, en el análisis del expediente de rescisión de contratos, el día 5 de abril de 2002, se presentó ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, autorización para rescindir los contratos de trabajo en la planta de Aguilar de Campoo y el cierre de sus

instalaciones, presentando un Plan de Acompañamiento Social en el que se preveían traslados, prejubilaciones y ayudas para el fomento del autoempleo. Sin embargo, la Dirección General acordó en Resolución de 10 de abril, inadmitir a trámite el expediente, por considerar competente para resolver este expediente al órgano pertinente de la Junta de Castilla y León.

Por ello, esta Procuraduría instaba a la Viceconsejería de Trabajo a que paralizase la efectividad durante el plazo máximo de seis meses, al justificarlo las gravísimas consecuencias económicas y sociales para la estructura industrial de la comarca.

A pesar de que hasta ese momento no había existido ninguna actuación irregular por parte de la Administración Autonómica, se dictó a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la siguiente resolución:

«1.- Que, se tomen las medidas pertinentes por parte de la Consejería que preside para favorecer la adquisición de la empresa Galletas Fontaneda S.A., por parte de un grupo empresarial solvente que facilite en la medida de lo posible el mantenimiento de la estructura productiva y de los puestos de trabajo existentes.

2.- Que en el caso de que se haya comenzado un expediente de traslado colectivo de los trabajadores de la empresa Galletas Fontaneda, S.A., se acuerde por parte de los órganos competentes de la Consejería que preside y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40 del Estatuto de los Trabajadores, la suspensión de la efectividad

de esos traslados por un período de tiempo suficiente para intentar la adquisición de la empresa por otro grupo empresarial con las condiciones establecidas en el párrafo anterior.

3.- Que se acuerden y se faciliten las ayudas necesarias que se soliciten para la mejora de las instalaciones y de la estructura productiva de la empresa Galletas Fontaneda S.A., y el mantenimiento de los puestos de trabajo en el caso de que sea adquirida por otro grupo empresarial».

A la Consejería de Agricultura y Ganadería, se le dictó la siguiente resolución:

«1.- Que se tomen las medidas pertinentes por parte de la Consejería que preside para favorecer la adquisición de la empresa Galletas Fontaneda S.A., por parte de un grupo empresarial solvente que facilite en la medida de lo posible el mantenimiento de la estructura productiva y de los puestos de trabajo existentes.

2.- Que se acuerden y se faciliten las ayudas necesarias que se soliciten para la mejora de las instalaciones y de la estructura productiva de la empresa Galletas Fontaneda, S.A. y el mantenimiento de los puestos de trabajo en el caso de que sea adquirida por otro grupo empresarial.

3.- Que se analice la posibilidad, por parte de esta Consejería que, en el caso de que así se instase por productores de la comarca, de

instar a la protección comunitaria de las galletas de la comarca de Aguilar de Campoo, mediante la indicación geográfica o la denominación de origen de acuerdo con las condiciones establecidas en el Reglamento nº 2081/92 del Consejo de 14 de julio de 1992, como medida de fomento de la producción galletera en esa comarca y garantía de calidad del producto a los consumidores».

Estas resoluciones fueron aceptadas por las Consejerías de Agricultura y Ganadería, y las de Industria, Comercio y Turismo.

Por último, queremos citar en este apartado, conflictos internos que surgen en el interior de las empresas con sus representantes colectivos; así, cabe citar la **Q/1905/02**, referida a la tardanza en la resolución del laudo arbitral por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de León, en un conflicto creado entre algunos trabajadores y el Comité de Empresa de la empresa Centuria de Seguridad, S.A. Esta empresa tiene tres centros de trabajo ubicados todos ellos en la provincia de León: uno, en la comarca de Laciana, con 23 trabajadores; otro, en la comarca del Bierzo, con 42 trabajadores, y el último, en la ciudad de León, con 11 trabajadores. Según el autor de la queja, algunos trabajadores pretendieron la convocatoria de una Asamblea de trabajadores para revocar el mandato del Comité de Empresa para el día 15 de junio de 2002, comunicándoselo al Comité de Empresa y a la Oficina Territorial de Trabajo el día 4 de junio.

Sin embargo, el Comité de Empresa se puso en contacto con la dirección de la empresa la tarde del 12 de junio, para entregarle el aviso de convocatoria de Asamblea. La empresa hizo llegar este aviso a los centros de trabajo de León y del Bierzo esta misma tarde, ya que en Laciaña lo conocían al menos un día antes, convocándola en Villablino a la hora en que se producen los relevos.

El reclamante entiende que la convocatoria de la Asamblea es irregular, ya que es prácticamente imposible que los trabajadores pudieran ser avisados con tan pocos días de antelación y que la hora de la convocatoria coincide con los relevos de todos los servicios, siendo imposible que en media hora pudieran acudir desde León y Ponferrada, a Villablino; además, habitualmente, las Asambleas se habían realizado en los salones de CCOO en Ponferrada y siempre en dos convocatorias.

Por este motivo, algunos trabajadores apoyados por el 70% de la plantilla, someten este conflicto a la Oficina Territorial de Trabajo de León y acuden a un laudo arbitral el día 14 de agosto de 2002. Sin embargo, en el mes de noviembre, el autor de la queja no tenía conocimiento de la resolución del laudo arbitral, considerando que se estaba retrasando demasiado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, a lo que responde que, con fecha 14 de noviembre, se ha resuelto definitivamente este laudo arbitral, en el sentido de lo dicho por el reclamante. Al haberse resuelto, se archiva el expediente

de queja, pero se recuerda por esta institución a esta Consejería que debe asegurar el cumplimiento de los plazos de resolución de los laudos arbitrales, evitando que se produzcan demoras innecesarias, ya que el laudo se dictó cuatro meses más tarde, y garantizando la rapidez y agilidad que debe efectuarse en la resolución de los procedimientos extrajudiciales. Esta demora contraviene el espíritu de la institución del arbitraje que es, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, “facilitar un cauce sencillo y económico para la eliminación de los conflictos mediante el uso de su libertad por parte de ciudadanos, garantizando, al mismo tiempo, que el sistema que se implante es igualitario. Se trata en definitiva de remover, conforme ordena el art. 9 de la Constitución, los obstáculos que dificulten o impidan la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra”.

1.5. Gestión de ayudas laborales

En este apartado, hacemos referencia a las quejas presentadas relativas a la gestión de las ayudas de los distintos órganos de la Viceconsejería de Trabajo en diversas materias: economía social, fomento del empleo, autoempleo, etc.

Uno de los principales motivos de queja es el retraso en la percepción de las ayudas, como es el caso de la **Q/2113/02**, que mostraba la disconformidad de un pequeño empresario segoviano con la inadmisión de su solicitud de concesión de subvención de fomento de empleo efectuada por la Oficina Territorial de Trabajo de Segovia

El reclamante formalizó el día 13 de junio, un contrato de trabajo a un dependiente menor de 30 años y perceptor de un subsidio de desempleo durante más de seis meses. Con fecha 20 de junio, presentó en las oficinas de la Junta de Castilla y León, solicitud de subvención estipulada en el Programa II Fomento de Contratación del Primer Trabajador, de la Orden de 20 de diciembre de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaban subvenciones para el año 2001 en Programas de Fomento de Empleo del Plan Regional de Empleo de Castilla y León. Sin embargo, con fecha 18 de diciembre de 2001, sé inadmitió ésta, por presentarse fuera de plazo, ya que el apartado 11.2 de la Orden establece que: “Para el Programa II la solicitud ha de presentarse en el plazo máximo de 2 meses desde la fecha de formalización del contrato de trabajo”; el día 24 de diciembre, presentó Recurso de Alzada frente a esta inadmisión, sin que se hubiera resuelto todavía.

Admitida la queja a trámite, esta Consejería remitió el expediente de tramitación de concesión de esta subvención para su estudio por esta institución; en éste, se comprobaba que se ha producido un error en la Resolución de inadmisión de la Oficina Territorial de Trabajo de Segovia, ya que, a través de un simple cálculo aritmético, se deduce fácilmente que la solicitud se presentó sólo cinco días más tarde (18 de junio) de la fecha de formalización del contrato (13 de junio), plazo muy inferior al de dos meses que establecía la propia Orden de convocatoria de ayudas.

Sin embargo, para así rectificar el error cometido a juicio de esta Procuraduría, la Oficina Territorial de Trabajo de Segovia podía haber recurrido a la figura de la revocación de actos administrativos, prevista en el art. 105.1 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, y cumplir el principio de eficiencia y servicio a los ciudadanos establecido en el art. 3.2 de la Ley 30/92, ya que se le priva del posible derecho al otorgamiento de una subvención solicitada por el reclamante (acto desfavorable), y no es contraria al ordenamiento jurídico; además, la propia Oficina Territorial había advertido este flagrante error, por lo que procedió a informar de manera favorable el recurso de alzada interpuesto

No obstante, el reclamante interpuso recurso de alzada con fecha 26 de diciembre, que fue informado favorablemente con fecha 6 de febrero de 2002 por parte de la Oficina Territorial de Trabajo y remitido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, con fecha 11 de febrero de 2002 para su resolución, sin haber resuelto. Esta demora en la Resolución del Recurso de Alzada por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, porque, dada la inexistencia de dificultades en la Resolución del Recurso de Alzada, al existir un informe favorable por parte de la Oficina Territorial de Trabajo y ser fácilmente constatable con un simple cálculo aritmético la veracidad de las alegaciones del recurrente, queda, a juicio de esta institución,

demostrado el notorio incumplimiento de los plazos previstos en la normativa jurídica para resolver este recurso de alzada por parte de la Delegación Territorial de Segovia, ya que, de acuerdo con el art. 115 de la Ley 30/92 citada “el plazo máximo para resolver y notificar la resolución (del recurso de alzada) será de tres meses”; en este caso, el plazo ha sido de un año y dos meses desde la interposición del recurso de alzada y de más de un año, desde la remisión del expediente para su resolución en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, por parte de la Oficina Territorial de Trabajo según consta en el Registro de Salida.

Además, este silencio negativo se configura únicamente como una ficción jurídica, cuyo único efecto es facultar al interesado para interponer, en su caso, el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta y no puede suponer una excusa para que la Administración no resuelva expresamente, tal como lo venía considerando con anterioridad la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en las SSTS de 30 de enero y 6 de marzo de 1998.

Incluso, debemos tener en cuenta 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. Así, la Orden de 12 de marzo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba el Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios de la Consejería de Industria, Comercio y

Turismo, establece dentro de las líneas de actuación de la Consejería, la simplificación, flexibilización y agilización de los procedimientos administrativos más usuales; esta actuación se desarrollará prioritariamente en relación con el procedimiento para la tramitación de subvenciones; en el ámbito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en la Orden de 25 de septiembre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba el Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios de la Consejería, se manifiesta taxativamente en el Punto V la “disminución de los tiempos de tramitación de expedientes”.

En conclusión, a juicio de esta institución, la actuación de la Administración Autonómica vulnera la Orden de convocatoria de ayudas para la contratación del primer trabajador por parte de autónomos y profesionales que carezcan de trabajadores por cuenta ajena, causando un perjuicio por la excesiva dilación administrativa, al no examinar si la solicitud de éste se ajusta a las condiciones establecidas en la convocatoria; estas empresas constituyen la base de la actividad económica de nuestra Comunidad Autónoma, y la actuación de las Administraciones Públicas, no permite cumplir una de las finalidades que se establecen en la Exposición de Motivos de esta Orden de Ayudas que indica que “La Consejería de Industria, Comercio y Turismo presta una especial atención a la iniciativa “primer empleo”, dirigida a fomentar la contratación del primer trabajador por parte de los autónomos y profesionales sin asalariados existentes en

Castilla y León que suponen un porcentaje muy elevados de nuestras Pymes”.

Por ello, esta Procuraduría dictó la siguiente resolución, encontrándose todavía a la espera de respuesta:

«1.- Que se resuelva inmediatamente por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, el recurso de alzada interpuesto por D. José Antonio Pascual Lobo, en el sentido, de estimar el mismo por los motivos expuestos en el informe de la Técnico Superior de la Oficina Territorial de Trabajo de 6 de febrero de 2002.

2.- Que se agilicen los trámites administrativos en orden al examen del fondo de la solicitud de D. José Antonio Pascual Lobo, en la concesión de la ayuda solicitada del Programa II de la Orden de 20 de diciembre de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan subvenciones para el año 2001, en programas de fomento de empleo del Plan Regional de Empleo de Castilla y León, relativas al fomento del autoempleo en sectores de nuevos yacimientos de empleo, fomento del autoempleo de mujeres en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino, y de la contratación del primer trabajador por parte de autónomos y profesionales que carezcan de trabajadores por cuenta ajena.

3.- Que se tomen las medidas pertinentes en la Oficina Territorial de Trabajo de la Junta de Castilla y León en Segovia, para que se agilicen los procedimientos de tramitación de subvenciones y que no se produzcan errores administrativos, como el que dio lugar a la Resolución de 18 de diciembre de 2001, por el que sé inadmitió la solicitud del Sr. Pascual Lobo, y de esta forma cumplir el Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

4.- Que se tomen las medidas pertinentes en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, a los efectos de disminuir el tiempo de tramitación de los recursos administrativos de alzada en los procedimientos de tramitación de subvenciones, y evitar de esta forma, una demora de más de un año, como es el supuesto objeto de esta queja, y así cumplir el Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial».

Otra de las cuestiones son las ayudas y medidas de fomento a sectores en crisis de nuestra Comunidad; éste es el caso de la **Q/2061/02**, relativa a los problemas en el sector de las cooperativas textiles, fundamentalmente en la provincia leonesa; de esta forma, la interrupción del proceso productivo textil de estas Cooperativas supone una merma importante de la renta familiar en el medio rural, dada la importancia social que representa este tipo de unidades productivas que convierten a la mujer

en el sujeto principal de su actividad y que ayudan a fijar población en el medio rural. Para ello, el escrito de queja considera adecuado incentivar la instalación de estas cooperativas industriales textiles, que suponen un pilar básico del mantenimiento de la población en el medio rural; por ello, se admitió a trámite y se solicitó información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, estando a la espera de una respuesta a la ampliación de la información.

2. SEGURIDAD SOCIAL

Con respecto a la materia de la Seguridad Social, debemos decir que las competencias corresponden a la Administración del Estado, que tiene competencias legislativas sobre la materia, 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 materia de ejecución de acuerdo con el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía, de “gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inserso”, 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.

Por tanto, 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.

Esta institución considera especialmente problemática la situación socioeconómica de matrimonios mayores de 65 años de edad, en la que uno de sus miembros, percibe una pensión de jubilación y el otro miembro no puede percibir ninguna pensión en su modalidad no contributiva, es una situación discriminatoria, si existe algún descendiente conviviendo con ellos, y que ha dado lugar a una propuesta de modificación en la normativa estatal del Defensor del Pueblo en la actuación de oficio **OF/16/02**.

Otras cuestiones que se han planteado con profusión ante esta institución, 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.

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.

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.

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Servicios Sociales básicos

En este apartado, vamos a analizar las distintas quejas relativas a la gestión de la ejecución de prestaciones de nuestra Comunidad Autónoma.

En primer lugar, debemos analizar las quejas relativas 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, que pretende, de acuerdo con la Exposición de Motivos, garantizar dos objetivos: “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 tal modo que el reconocimiento del derecho a la prestación esté acompañado y desarrollado de un Proyecto Individualizado de Inserción, adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y familia teniendo en cuenta su entorno social”

Del conjunto de quejas presentadas, cabe citar la **Q/1395/02**, que se refiere a un reclamante de la capital palentina que estaba percibiendo una prestación de Ingreso Mínimo de Inserción, pero por motivos familiares, se descuidó renovar la tarjeta de desempleo y dejó de asistir a los cursos del Inem y no pidió justificación de enfermedad, por lo que, al no cumplir las condiciones establecidas, se perdió la paga del IMI. Admitida la queja a

trámite, se solicitó información a la Gerencia Regional de Servicios Sociales y al Ayuntamiento de Palencia.

La Gerencia Regional de Servicios Sociales en su informe expone lo siguiente:

“Según consta en el expediente, el reclamante es beneficiario de la prestación de Ingreso Mínimo de Inserción, en adelante IMI, e incumple las obligaciones que como beneficiario le impone el Art. 8 del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción, no solo en cuanto a la no participación en los programas de formación (art. 8.d) sino que tampoco comunica a la Gerencia de Servicios Sociales, los motivos según él, por los que no asiste al curso al que estaba inscrito el beneficiario. Posteriormente, el 1 de abril de 2002, y después de producirse la denegación (4 de marzo de 2002) de la renovación y la extinción del derecho a la prestación, es cuando el beneficiario expresa las razones, mediante escrito dirigido a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, sin que dicho escrito vaya acompañado de ningún documento probatorio.

Interpuesto recurso de alzada por el interesado, el mismo, es desestimado por incumplimiento de las obligaciones que le impone el art. 8 del citado Decreto.

Actualmente la reclamante está pendiente de la realización de pruebas a fin de determinar el grado de minusvalía, a los efectos de

poder solicitar una Pensión No Contributiva, si el grado de minusvalía alcanza el 65%».

Igualmente, recibimos el siguiente informe del Ayuntamiento de Palencia, en el que se expone lo siguiente:

«Tenemos conocimiento de la situación socio-económica-familiar, de esta persona, en los Servicios Sociales de este Excmo. Ayuntamiento, ya que desde 1996, es usuario de los mismos.

Desde esa fecha, se le han tramitado todo tipo de ayudas, salario social, alimentos, etc.

Durante el presente año, desde estas CEAS, se le han gestionado las siguientes ayudas:

29-01-02: Renovación de IMI, que no se concedió por incumplimiento de obligaciones, por parte del usuario, de acuerdo con el Reglamento que regula la prestación.

18-06-02: Alimentos.

24-09-02: Alimentos.

05-12-02: Nueva solicitud de IMI (pendiente de resolución por parte de la Junta de Castilla y León).

Actualmente, el interesado está preparando la documentación requerida, para solicitar prótesis ópticas.

Conocemos que recibe otras ayudas a través de otras instituciones (Cáritas y Cruz Roja)».

Ante estos informes, esta persona era beneficiaria de una prestación de Ingreso Mínimo de Inserción desde abril de 2000, debido a su situación socioeconómica, siendo renovada en el año 2001. Sin embargo, de acuerdo con la documentación remitida por la Gerencia Regional de Servicios Sociales y tal como el reclamante reconoce, no acudió al Programa de Educación de Adultos y no ha mantenido la antigüedad requerida como demandante de empleo, sin que presentara justificante alguno.

El art. 8 del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece como una de las obligaciones que todo beneficiario de la concesión de la ayuda “participar en los programas de integración y de formación...”; además, el art. 15 de este Decreto determina que uno de los requisitos para renovar el IMI es ser demandante de empleo o de mejora. El reclamante incumplió ambos motivos y, aunque explica las causas personales y familiares que motivaron su inasistencia en su escrito de 1 de abril, a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, no aporta ninguna documentación justificativa al respecto, ni se puso en contacto con la Asistente Social. Por ello, esta Procuraduría entiende que la denegación de la renovación del IMI fue perfectamente legal, de acuerdo con lo establecido en el art. 20 d) del Decreto mencionado: “el

incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Unidad beneficiaria...”.

En el informe de la trabajadora social de las CEAS, se deduce que la situación socio-económica sigue siendo la misma y que se le han tramitado todo tipo de ayudas, habiendo presentado nueva solicitud de IMI pendiente de tramitación, además de las prótesis ópticas y las ayudas a través de Cáritas y Cruz Roja. Por su parte, la Gerencia Regional nos informa que está pendiente de realizar las pruebas, a fin de determinar el grado de minusvalía a los efectos de poder solicitar una pensión no contributiva, si ésta alcanzase el 65%.

Esta institución, es plenamente consciente de la situación de necesidad de algunas personas, como es su caso, pero igualmente, se es consciente de las limitaciones del presupuesto de las Administraciones Públicas financiadoras del Sistema de Acción Social de esta Comunidad Autónoma y de las que el reclamante ha recibido prestaciones. Pero, es necesario que se lleve a cabo un seguimiento de estas ayudas y un control por parte de las Administraciones Públicas. Esta Procuraduría le aconseja vivamente que, si le vuelve suceder otro supuesto similar, justifique estos períodos de ausencia o se ponga en contacto inmediato con su Asistente Social, para que conozca sus circunstancias, y así no pierda el derecho a las prestaciones sociales de nuestro sistema de acción social. Por todo lo expuesto, no se observó ninguna irregularidad y se procedió al archivo de la queja presentada.

Igualmente, debemos tener en cuenta la **Q/398/02** referida a una presunta situación discriminatoria que cree que sufre una unidad familiar compuesta por la madre y una hija de 12 años, con respecto a otras situaciones que sí están percibiendo el IMI.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional de Servicios Sociales remite la siguiente información:

«Según consta en los expedientes, cuya copia se adjunta, la reclamante es beneficiaria de una prestación de Ingresos Mínimos de Inserción regulada por 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. La cuantía de la prestación que percibió en el año 2001 fue de 6.950 pts., la misma se determinó en función de los ingresos con los que contaba la unidad familiar (40.000 pts. en concepto de pensión de alimentos) según establece en el art. 9.3 del Decreto antes mencionado.

Con fecha 22 de mayo de 2001, ésta comunica a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid que ha empezado a cobrar la prestación por desempleo en cuantía de 26.002 pts., adicionando a esta cantidad las 40.000 pts. que percibe en concepto de pensión de alimentos, los ingresos de la unidad familiar ascienden a 66.002 pts. mensuales, ingresos superiores a

la prestación máxima de Ingresos Mínimos de Inserción para el año 2001 que eran de 46.950 pts. mensuales.

El art. 18.1.a del Decreto establece como una de las causas de suspensión de la prestación la obtención por cualquiera de los miembros de la unidad beneficiara con carácter temporal de ingresos iguales o superiores a la cantidad que, en concepto de ayuda, se le abonase mensualmente.

Con base a este precepto la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid dicta resolución de suspensión de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción, al mismo tiempo que se le comunica que el abono de la prestación se reanudará cuando cesen las circunstancias que motivaron esta suspensión y por las mensualidades que le restan por percibir del plazo concedido, es decir, 4 mensualidades».

Por lo que, debemos tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 3 del Decreto 197/2000, la reclamante constituye junto a su hija una unidad familiar, y que el cómputo de los ingresos a tener en cuenta son los suyos. Tras el examen de este expediente, se observa que ha cobrado durante dos meses una prestación de 41.77 € al mes, ya que únicamente era beneficiaria de una pensión por alimentos de 240.40 € procedente de su ex-marido; Sin embargo, con fecha 22 de mayo de 2001, se comunica que es beneficiaria de una prestación por desempleo en una cuantía de 156.28 €, por lo cual, los ingresos de su unidad familiar serían de 396.68 €, superando la

prestación máxima de Ingresos Mínimos de Inserción para ese año, que era de 282.18 € mensuales. Por todo ello, y de acuerdo con el art. 18.1.a) del Decreto mencionado “El devengo del IMI quedará suspenso por...: a) La obtención por cualquiera de los miembros de la unidad beneficiaria con carácter temporal de ingresos iguales o superiores a la cantidad que, en concepto de ayuda, se le abonase mensualmente”, se procedió a la suspensión automática de la prestación concedida.

Con respecto a la cuestión planteada, por la que se cuestiona el hecho de que otras personas cobran esta prestación conviviendo con su ascendiente, se le informa que, en este caso, habría dos unidades familiares distintas aunque convivan en el mismo hogar: una, sería la formada por la madre, y otra completamente distinta, sería la formada por su hijo de acuerdo con el art. 3.2 c) del Decreto mencionado anteriormente: “Familia monoparental que, reuniendo los requisitos del presente Decreto, convivan en el mismo hogar con otra Unidad Familiar”, por lo que, en principio, no cabe hablar de irregularidad administrativa alguna.

Todo este examen se efectúa sin perjuicio de que desde esta Procuraduría, se es plenamente consciente de la necesidad de que paulatinamente se debe producir una mejora y un perfeccionamiento en el sistema de acción social de esta Comunidad Autónoma para paliar en la medida de lo posible, situaciones como la descrita en el contenido de la queja.

Otra de las cuestiones novedosas que han llegado a examen de esta institución es el retorno de ciudadanos de Castilla y León de Iberoamérica, concretamente de Argentina, a nuestra Comunidad Autónoma, y la falta de prestaciones económicas específicas para atender situaciones de necesidad socioeconómicas. Así, cabe mencionar la **Q/1006/02**, que describe la penosa situación de la situación personal de un emigrante español nacido en la localidad de Quintanar de la Sierra, en la provincia de Burgos, en 1931, y que se marchó a Argentina a los 18 años, regresando a España en diciembre del año 2000, a través de sus hermanos. En 1968, tuvo que dejar allí de trabajar por una operación que le dejó la cadera totalmente inmóvil y, percibía una pensión de jubilación del Gobierno argentino de 93,64 €. Con fecha 6 de marzo de 2001, tramitó ante la Administración del Estado la percepción de una pensión asistencial de ancianidad previstas en el RD, 728/1993, de 14 de mayo, y modificado por RD, 667/1999, de 23 de abril, siéndole denegada al no haber sido beneficiario de esta pensión los dos años consecutivos e inmediatamente anteriores al retorno definitivo a España. En la actualidad, vive con sus hermanos y a sus expensas al carecer de recursos económicos.

Admitida la queja a trámite y solicitada información a la Excm. Diputación Provincial de Burgos y a la Gerencia Regional de Servicios Sociales; la Diputación contesta lo siguiente:

«Consultados los archivos que obran en el Departamento de Bienestar Social, el expediente se dio apertura con fecha 8 de

agosto de 2001, dato constatado por la Trabajadora Social del Centro de Acción Social de Quintanar de la Sierra, del cual se adjunta Nota Técnica facilitada por la misma, por la que se desprende que efectivamente se han realizado varias gestiones sobre la posibilidad de percibir prestación económica y hasta el momento no es posible.

Así mismo, informarle que esta Diputación Provincial no dispone de ayudas económicas con carácter vitalicio, por ser la Comunidad Autónoma la competente en Prestaciones no contributivas, si bien a través del Departamento de Bienestar Social y con carácter anual se hace pública una Convocatoria de Ayudas Individuales de Emergencia Social (se adjunta copia de la del año 2002) contemplando entre otros el concepto de Manutención y necesidades básicas.

Le adjuntamos copia de la documentación que obra en el Departamento relativa a la solicitud para Residencia de Válidos de S. Agustín, permaneciendo actualmente en lista de espera, con 36 puntos».

La Gerencia Regional de Servicios Sociales comunica que no tenía conocimiento de esta situación e informa con carácter general las condiciones de acceso a estas prestaciones no contributivas.

De estas informaciones, se deduce claramente la falta de ayudas del retornado y la imposibilidad de acceder a la pensión de jubilación en su

modalidad no contributiva, debido a que no cumple el requisito de residencia al emigrar en edad muy temprana a Argentina y con un escasísimo poder adquisitivo de una pensión argentina de 93,64 €. Las únicas prestaciones a las que podría tener derecho serían tanto las Ayudas Individuales y de Urgente Necesidad, aprobada esa convocatoria para el ejercicio 2002 por la Diputación Provincial de Burgos, como las Ayudas convocadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la Orden de 14 de diciembre de 2001, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones públicas, correspondientes a Programas de actuación a favor de los emigrantes españoles y que establece ayudas de carácter asistencial y extraordinario para emigrantes retornados, si estuvieran en situación de necesidad.

A juicio de esta Procuraduría, este caso es sintomático del vacío legal existente en nuestra Comunidad Autónoma para paliar los problemas económicos de ciudadanos de Castilla y León mayores de 65 años de edad, que tras pasar su vida laboral fuera de España desean regresar a nuestro país y a nuestra Comunidad Autónoma, tras su jubilación, y se encuentran en una situación económica penosa por la desaparición de sus ahorros y con una pensión muy baja debido a la crisis económica de estos países, como ha sido el caso de numerosos países iberoamericanos, entre los que se encuentra Argentina. Además, en su mayoría se trata de personas de edad bastante avanzada, que emigraron a estos países en la década de los 40 y 50 y que carecen de ingresos económicos suficientes.

La base constitucional de la política de las Administraciones Públicas de fomento a los emigrantes retornados se encuentra en el art. 42 de nuestra Constitución Española: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno”; asimismo, debemos recordar que el art. 50 impone a los poderes públicos “la obligación de garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”. Éstos, son principios que debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos tal como indica el art. 53 de la CE.

La base estatutaria de esta cuestión se encuentra en el art. 8 del Estatuto de Autonomía que, tras reconocer a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, establece en su apartado tercero que: “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen como uno de los principios rectores de su acción política, social y económica el derecho de los castellanos y leoneses a vivir y a trabajar en su propia tierra. A este fin se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes para que contribuir con su trabajo al bienestar colectivo de los castellanos y leoneses”.

Queda claro que uno de los principios rectores que deben fundamentar la acción social de nuestra Comunidad Autónoma debe ser el

retorno de los emigrantes a nuestra tierra y facilitar las ayudas que puedan ser necesarias para este retorno siempre dentro de su voluntariedad. Esto es más claro aún en el caso de los emigrantes, como es el asunto objeto de queja, que se encuentran en Argentina, país aquejado de una grave crisis económica, en dónde se cree que se encuentran alrededor de 20.000 ciudadanos de Castilla y León y existen 10 casas regionales en ese país.

Por ello, es preciso articular esas ayudas para aquellos ciudadanos de esta Comunidad que deseen regresar para sufragar los gastos derivados de sus primeros meses de estancia y cumplir así el mandato estatutario del art. 8.3, máxime, procedentes de un país como Argentina aquejado de una grave crisis. Estas ayudas han sido ya establecidas en algunas Comunidades Autónomas, entre las que cabe citar la línea de ayudas que ha establecido la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura a través de la Orden de 17 de abril de 2002, sobre convocatoria de ayuda inmediata y urgente para el retorno a Extremadura de los emigrantes extremeños residentes en Argentina, que carezcan de recursos suficientes consistente en una prestación de contenido económico y de carácter único, destinado a sufragar los gastos derivados de sus primeros meses de estancia.

En nuestra Comunidad Autónoma, el sistema de acción social se encuentra articulado a través de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales que consagra un Sistema de Acción Social, que debe regirse por los principios de igualdad, libertad, solidaridad, universalidad y globalidad, evitando cualquier discriminación

y marginación de los ciudadanos y sectores sociales, garantizando la autonomía de las personas y distribuyendo los recursos de forma equitativa; para ello se determina entre las facultades de la Junta de Castilla y León, la potestad reglamentaria para la regulación de los baremos y requisitos necesarios para el acceso a las prestaciones del sistema de Acción Social. Como consecuencia de estos principios, las ayudas deben dirigirse no sólo para un caso específico y puntual como el argentino, sino a todos los emigrantes de Castilla y León que deseen retornar a nuestra región con independencia de su país de procedencia.

La línea de ayudas a los emigrantes castellanos y leoneses retornados debería centrarse, no sólo en una ayuda urgente y extraordinaria para paliar los primeros gastos de establecimiento, sino también una ayuda de naturaleza periódica, que palie la carencia de recursos económicos hasta que puedan acceder a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva ya que, como en el caso del reclamante, muchos de ellos emigraron con dieciocho años de edad y no tienen el período legalmente exigido en el art. 167 del Texto Refundido de la Seguridad Social, de diez años de residencia, desde los 16 años hasta el devengo de la pensión, de los que dos deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de prestación; de esta forma, se articularía un verdadero sistema de acción social de reconocimiento a los emigrantes retornados, tal como ya se propuso desde esta institución a la Gerencia Regional de Servicios Sociales en su día en la actuación de oficio **Q/OF/33/99**.

Esta Procuraduría entiende que la línea de ayudas a establecer debería ser a nivel regional y no a través de las Diputaciones Provinciales, ya que de esta forma, se mantendría una igualdad y uniformidad en los derechos de todos los emigrantes castellanos y leoneses. Se trata en definitiva, de cumplir el mandato que establece el art. 18 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales en el que se fija que “la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad...”, pudiendo establecer subvenciones o conciertos con las Corporaciones Locales para coadyuvar estas prestaciones.

Como consecuencia de estos fundamentos jurídicos, se formuló la siguiente resolución:

«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 lo que respecta a la actuación de la Diputación Provincial de Burgos, le informo que procedo a archivar el expediente al entender desde esta Procuraduría que la propuesta de modificación normativa y el establecimiento de ayudas debe ser en el ámbito regional y no provincial.

Posteriormente, la Gerencia Regional de Servicios Sociales entiende que esta cuestión escapa de sus competencias y corresponde a la Dirección General de Asuntos Europeos y de Acción Exterior, estando a la espera de su respuesta.

3.2. Minusvalías

3.2.1. Valoración

La Organización Mundial de la Salud finalizó a principios del año 2001 la revisión de la clasificación internacional de discapacidades y deficiencias, y los documentos que hasta entonces habían sido conocidos con las siglas ICIDH-2 pasaron a denominarse CIF (ICF, en inglés) al adoptarse oficialmente la denominación “Clasificación Internacional del

Funcionamiento, de las Discapacidades y de los Estados de Salud”, que no es un mero cambio de terminología para seguir huyendo de la carga emotiva que determinadas palabras acumulan con el tiempo, sino que esta clasificación internacional adopta una nueva aproximación al estado de salud de las personas. Como se explica en su introducción, se intenta realizar una síntesis entre los modelos “médico” y “social” de aproximación a la discapacidad y el funcionamiento de una persona; para ello se evalúan las deficiencias entendidas como una desviación de la “norma” generalmente aceptada del estado biomédico del cuerpo, a través del examen de las estructuras y funciones corporales, para seguidamente plantearse las actividades que puede realizar el sujeto, y el entorno social y físico en el que se halla.

En los últimos días de 1999 el Gobierno español promulgó un nuevo baremo para el reconocimiento y valoración del grado de minusvalía, seguido tres meses más tarde de una importantísima –por su amplitud- corrección de errores. El nuevo baremo continúa utilizando en general el sistema de las tablas JAMA, y representa una mejora técnica dado que utiliza una versión de las mismas más moderna que la primera que había servido de base al baremo de 1984, aunque no sigue siempre los criterios de la última –ni tan sólo la penúltima- versión de dichas tablas, ni incorpora los gráficos, instrucciones y ejemplos que acompañan a la versión original de tales tablas, cuya consulta puede resultar útil a quien precise utilizarlas. A efectos prácticos, quienes sean evaluados de acuerdo

con las nuevas tablas no puede decirse con carácter uniforme que les resultará más o menos fácil cumplir con el requisito del grado de minusvalía exigido, ya que en unos casos el nuevo baremo resulta más desfavorable que el anterior, lo cual ha dado lugar a algunas quejas, al igual que en años anteriores, las cuales han tenido que ser rechazadas al estar aplicado el baremo correctamente.

En el expediente **Q/1980/01** el reclamante solicitó que se estudiara por parte de la institución del Procurador del Común la situación personal determinada por un problema de salud en que se encontraba una persona, dado que, en ese momento, recorridas todas las Instituciones a las que le habían enviado, manifestaba encontrarse totalmente desorientado e indefenso.

El interesado presentaba un proceso degenerativo que le impedía trabajar. Había pasado por un tribunal médico donde realizada una valoración se le diagnosticó una minusvalía del 54%, y se le informó de que no tenía derecho a cobrar una ayuda que pretendía por no haber alcanzado suficiente puntuación.

No siendo posible nuestra intervención de un modo directo, ya que tampoco facilitó información suficiente, se le indicó que el organismo idóneo para asesorarle en este sentido era el Centro de Acción Social (CEAS) de su domicilio; donde una vez conocidos todos los pormenores de sus circunstancias personales, familiares, laborales, etc., podrían orientarle

sobre el tipo de prestaciones que podía solicitar, dependiendo de que pudiera acreditar periodo suficiente de cotización a la Seguridad Social o, en su caso, cumpliera con los requisitos para acceder a una pensión asistencial.

El expediente **Q/2261/02**, fue presentado por una persona presuntamente perjudicada por la valoración hecha a otra, por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia.

En el expediente se hacía referencia a la expedición, por parte del Centro Base de Atención a Minusválidos, de un Certificado de Minusvalía de modo irregular, ya que según se afirmaba en el escrito presentado, no se había producido dicho acto siguiendo el procedimiento aplicable ni con arreglo a las normas sustantivas que regulan la materia. Ante la escasa información facilitada por el presentante de la queja, se solicitó a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales copia del expediente de calificación al cual se aludía, copia que a la fecha de cierre de este informe no se había recibido.

Una cuestión que ha dado lugar a varias quejas ha sido el baremo aplicado para determinar el grado de movilidad reducida a fin de alcanzar la puntuación necesaria para obtener la tarjeta de estacionamiento por esta causa. Así, en el expediente **Q/891/02**, se hacía referencia a la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales por la que había sido denegada la certificación de movilidad reducida como requisito necesario para obtener la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, por no haber

obtenido la puntuación que para ello exige el RD 1971/99, de 23 de diciembre y según la calificación de minusvalía, que con arreglo a la Orden de 8 de marzo de 1984 en su día se expidió. Los remitentes alegaban que el tipo de dolencias y trastornos padecidos por el interesado hacían necesario disponer de autorización especial de aparcamiento, a fin de poder estacionar el vehículo en que lo conducen al centro escolar y a recibir los servicios prestados por la asociación a la que pertenecen, en una de las plazas reservadas a este fin y que se encuentra próxima al domicilio de la asociación.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información a la Gerencia sobre la estimación efectuada por parte del Equipo del Centro Base, del tipo de deficiencias susceptibles de evaluar en el caso que nos ocupa, así como aquellos baremos, de los establecidos en el RD 1971/99, que se habían aplicado.

En respuesta a nuestra solicitud de información la Gerencia comunicó a esta Procuraduría lo que sigue:

«Primero.- Por resolución de 18 de febrero de 1999 la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, visto el dictamen emitido por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, reconoce a la persona en cuestión un grado de minusvalía del 78%.

Segundo.- Con fecha 15 de mayo de 2000 tiene entrada en esta Entidad Pública escrito de representante legal de la misma

solicitando certificado de movilidad reducida a efectos de obtener la tarjeta especial de estacionamiento. El 12 de julio de 2000, la Médico Rehabilitadora del Centro Base aplica el baremo para determinar la existencia de dificultades de movilidad, obteniendo el interesado la puntuación total de 6, no alcanzando por tanto la puntuación mínima de 7 que exige la citada norma para considerar que existen dificultades de movilidad.

Como consecuencia de ello, con fecha 14 de julio de 2000 se dicta por esta Gerencia Territorial certificación por la que no se le considera persona con movilidad reducida.

Tercero.- Con fecha 29 de septiembre de 2000 tiene entrada en esta Gerencia Territorial de Palencia nuevo escrito del representante legal rogando una reconsideración de la solicitud sobre movilidad reducida del interesado. Como trámite imprescindible para contestación a dicho escrito, se realiza un nuevo baremo por parte del personal técnico del Centro Base en el que se obtiene una vez más la puntuación total de 6, igualmente insuficiente a efectos de certificar la movilidad reducida del interesado, dictándose resolución de 4 de enero de 2001 denegando tal solicitud.

Cuarto.- El 13 de marzo de 2001, la Dirección del Centro Base de Palencia acuerda abrir de oficio el reconocimiento de movilidad reducida al interesado por conocimiento de nuevas circunstancias que pudieran ser causa de modificación de la decisión adoptada

con anterioridad. En consecuencia, el 27 de marzo de 2001 se aplicaron de nuevo los baremos del Anexo V del Decreto 217/2001 de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, obteniendo en esta última valoración el interesado una puntuación total de 5».

Una vez analizado el anterior informe con arreglo a la normativa invocada en el mismo, fue comunicado al presentante de la queja y archivada la misma, al no existir irregularidad.

3.2.2. Centros de atención a minusválidos

En el expediente **Q/435/01** el reclamante exponía la situación por la que atravesaba una familia como consecuencia de la discapacidad psíquica de uno de sus miembros; y la necesidad de conocer los medios para resolverla. Al parecer existía una relación conflictiva entre el discapacitado psíquico y sus padres, estos últimos de avanzada edad y con graves problemas de salud.

El tenor literal de la queja formulada llevo a esta institución a poner los hechos arriba relatados en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procediese instar el procedimiento judicial correspondiente, dirigido a declarar la incapacidad, si ya no lo estuviera o bien y consecuentemente, adoptar alguna de las medidas adecuadas para la efectiva protección de la persona y bienes del discapacitado.

Recibido el informe de la Fiscalía, se informó al reclamante en los siguientes términos:

«Debo informarle de que, una vez que la persona de su interés ha sido incapacitada judicialmente y constituida la tutela en favor de sus padres, si estos consideran que no pueden ejercerla, por avanzada edad, estado de salud o cualquier otra causa que determine la excusa de la misma, pueden excusarse en cualquier momento de su ejercicio, poniéndolo en conocimiento del juez. Admitida la excusa éste procederá al nombramiento de nuevo tutor.

Ud. mismo, si considera que en la aptitud de los tutores nombrados ha sobrevenido causa que dificulte el ejercicio de la tutela o que este no resulta beneficioso para la persona tutelada, puede ponerlo en conocimiento del juez, el cual puede darla por extinguida y nombrar nuevo tutor.

Por lo que se refiere a la conveniencia de ingresar a la persona en cuestión en un centro para discapacitados psíquicos o CAMP, debe saber que existen varios en nuestra Comunidad Autónoma, creados y gestionados tanto por la Administración Autonómica, como Central, Diputaciones Provinciales, etc. y también los hay de carácter privado.

Dicho internamiento ha de ser solicitado por el propio discapacitado o por sus representantes legales (en este caso) ante la Gerencia de Servicios Sociales que es el órgano con competencia

para iniciar el expediente, en el que se valorará la situación personal, familiar, económica y social, según lo cual se asignará a la persona discapacitada la puntuación que le corresponda para determinar su situación en la lista de espera, por cuyo orden se producen los ingresos.

Los servicios de la propia Gerencia le podrán orientar con más exactitud sobre otros requisitos a cumplir, así como el CAMP que resulte más adecuado según el grado de discapacidad, además de otras circunstancias a considerar».

En el expediente **Q/1751/02** se puso una vez mas de manifiesto la necesidad de incrementar el número de Centros de Atención para discapacitados. Además se aludía a la necesidad de acometer la reforma de la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido. En atención a lo solicitado se informó al reclamante de lo siguiente:

«Las competencias que la Ley 2/94 de 9 de marzo modificada por Ley 11/201 de 22 de noviembre otorga al Procurador del Común de Castilla y León, no le permiten obligar a la Administración Pública a seguir sus indicaciones, sino que se concretan en hacer sugerencias y recomendaciones, las cuales, aunque en general son bien acogidas por parte de los distintos organismos autonómicos y locales, no siempre se traducen en la aplicación de las medidas propuestas con tanta rapidez como seria de desear. Sobre todo

cuando se trata de elaborar normas jurídicas o revisar las antiguas, que llevan un proceso necesariamente largo.

En este sentido debo decirle que, según nuestras noticias, ya se está trabajando en la modificación de la Ley de Integración Social del Minusválido (Ley 13/82 de 7 de abril) en cuyo texto, que como ley estatal habrá de aprobar en su día el Congreso de los Diputados, necesariamente se deberán de tener en cuenta las Directrices Comunitarias que ya existen.

Una de las indicaciones constantes del Procurador del Común en cada uno de sus Informes Anuales es precisamente la insuficiencia de centros para las personas discapacitadas en Castilla y León y las dificultades que para acceder a ellos sufren las familias que no cuentan con recursos económicos suficientes.

Por lo que, atendiendo su sugerencia, próximamente iniciaremos una actuación de Oficio sobre la necesidad de incrementar el número de Residencias, Centros de Día y Centros Ocupacionales en nuestra Comunidad Autónoma».

En el expediente **Q/1889/02** se hacía referencia a un conjunto de circunstancias familiares y sociales que habían determinado la solicitud de ingreso en un Centro Asistencial para Minusválidos de una persona afectada de minusvalía en grado del 82 % según dictamen del EVO del Centro Base de Atención a Minusválidos. Dicha solicitud fue formulada ante la Gerencia Territorial y para un Centro de Atención a Minusválidos

Psíquicos (CAMP), por entender que en el minusválido en cuestión predominaba este tipo de discapacidad.

La solicitud se había denegado dado que según la Comisión de Ingreso en centros para personas discapacitadas, el interesado no reunía los requisitos precisos para ingresar en un CAMP, al no presentar una deficiencia mental profunda, severa o media, tal y como exige el art. 4º.4-2 de la Resolución de la dirección General del Inverso de 26 de agosto de 1987.

Precisamente por ello se orientó a la familia del discapacitado hacia un Centro de Atención para Minusválidos Físicos (CAMF) de dependencia estatal. Ahora bien, la solicitud presentada fue denegada por la Dirección General del Inverso por entender que el beneficiario presentaba deterioro mental, en aplicación del citado art. 4.1 de la citada Resolución de 26 de agosto de 1987 citada. La contradicción de criterios entre las administraciones estatal y autonómica produjo la consiguiente desorientación a los interesados.

El discapacitado había permanecido temporalmente, por razones de urgente necesidad, en la residencia para discapacitados psíquicos “Fuentes Blancas” de Burgos. Durante dicha estancia la familia del discapacitado había observado efectos beneficiosos en este último y dado que su padre (de edad avanzada y aquejado de una seria enfermedad), veía mermadas sus posibilidades de atención y cuidado, se había recabado el apoyo de esta

institución para obtener un nuevo ingreso en la Residencia “Fuentes Blancas” ya citada.

Ante las contradicciones descritas y la inevitable complejidad de los dictámenes médicos aportados, los cuales en modo alguno permitían calificar la minusvalía como únicamente física ni como únicamente psíquica, se consultó a la Gerencia sobre las posibilidades de ingreso en dicho centro y en otro caso, cualquier otro tipo de solución adecuada que pudiera ser propuesta a los interesados.

En respuesta a nuestra petición de información, la Gerencia Regional de Servicios Sociales, remitió un informe cuyo tenor literal es el que sigue:

«Con fecha 4 de abril de 2002, se formuló solicitud de ingreso en un Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos (CAPM) en régimen de internado. La Gerencia de Servicios Sociales dictó resolución denegatoria con fecha 3 de enero de 2001, en base a las siguientes consideraciones:

El art. 4 apartado 4.2 de la resolución de 26 de agosto de 1987 que regula los ingresos traslados y permutas en Centros residenciales, establece como requisito específico para el acceso, presentar deficiencia mental profunda, severa o media, siendo este un trastorno de inicio en la infancia, la niñez o la adolescencia, caracterizado por capacidad intelectual significativamente por debajo del promedio (un coeficiente intelectual de

aproximadamente 70 o inferior) con una edad de inicio anterior a los 18 años, es decir se trata de una alteración en el desarrollo.

En los informes obrantes en el expediente queda acreditado que el paciente está diagnosticado de atrofia cortical cerebelosa esporádica, iniciada cuando éste tenía entre 23 y 25 años, según informe de Neurología de 13 de agosto de 1993, en el que así mismo se señala que en aquel momento los síntomas eran exclusivamente cerebelosos, a los que se añadían trastornos de conducta.

En otro informe emitido el 19 de diciembre de 1996, se aporta como novedad que el paciente necesita ayuda para todas las actividades de la vida diaria y presenta dificultades para caminar, situación que supone un importante deterioro físico, congruente con la evolución esperada de su enfermedad.

El deterioro cognitivo no aparece como observación médica hasta el 3 de diciembre de 1998. Este deterioro podrá suponer, de hecho, el inicio de una demencia, situación que se da entre un 35 y un 55% de los pacientes diagnosticados de atrofia cortical cerebelosa esporádica.

Este deterioro cognitivo aparece como diagnóstico en el informe de 10 de marzo de 2000, es decir cuando el interesado contaba 40 años. En definitiva el solicitante no presenta el perfil establecido para CAMP, orientándosele a Centro de Atención a Minusválidos

Físicos (CAMF) por considerarlo más adecuado a sus características psicofísicas.

Como usted ya conoce, los CAMF dependientes del Imsero no han sido transferidos, por lo que se tramitó la solicitud a ese organismo, el cual resolvió su denegación.

Por su parte, la Gerencia de Servicios Sociales, dispone de un pequeño número de plazas de CAMF concertadas con otros establecimientos de la Comunidad. La solicitud para estos centros fue en este caso estimada por la Gerencia de Servicios Sociales con fecha 20 de febrero de 2002, encontrándose en lista de espera con 91 puntos.

El criterio de la Gerencia ha sido, por tanto, seguir la pauta marcada por la resolución de 26 de agosto de 1987, citada, ya que no ha podido ser detectado ningún tipo de deficiencia como tal, sino solamente la discapacidad física, sin perjuicio de la medida que en su momento aconseje tomar la incipiente demencia detectada».

3.2.3. Ayudas públicas

En este ámbito debe destacarse que, como no podía ser de otro modo, las personas con discapacidad reclaman la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos sociales (trabajo, educación integradora, acceso a nuevas tecnologías, etc.) Precisamente por ello han de

entenderse superados los viejos enfoques basados en gran medida en la compasión.

Por el contrario debe tenderse a la total integración de las personas con discapacidad, fomentando su rehabilitación y la cobertura de sus específicas necesidades.

La forma en la que a menudo están organizadas nuestras sociedades lleva a que las personas con discapacidad no sean capaces de ejercer plenamente sus derechos fundamentales y sean excluidas socialmente. Los datos estadísticos disponibles muestran que las personas con discapacidad sufren niveles inaceptablemente bajos de educación y empleo. Gran número de personas con discapacidad se encuentran viviendo en situaciones reales de pobreza en comparación con los ciudadanos no discapacitados.

3.2.3.1. Económicas

El autor de la queja **Q/315/02** manifestó su frustración por no haber encontrado apoyo en las Administraciones Públicas para resolver su problema de falta de vivienda y de trabajo.

Ello le impedía acceder a una vida independiente obligándole a permanecer en el hogar familiar, alejado de zona urbana que le facilitara la posibilidad de obtener un trabajo y una vivienda adecuada a sus necesidades.

Iniciada la correspondiente investigación se preguntó al interesado sobre las solicitudes que hubiera podido formular con relación a la obtención de una vivienda adaptada arquitectónicamente a sus necesidades.

De igual forma, se solicitó información al reclamante sobre las gestiones que hubiera podido desarrollar tendentes a la obtención de un puesto de trabajo.

Esa petición de información no fue del agrado del reclamante quien insistía en la necesidad de adoptar medidas eficaces e inmediatas que cambiaran su situación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró oportuno aclarar al interesado las funciones de esta Procuraduría, para lo que se le remitieron las siguientes consideraciones:

«La Ley 2/94 citada establece en su art. 13 que “una vez admitida la queja a trámite el Procurador del Común acordará las medidas que considere oportunas para su aclaración“. Y en el art. 14.2 que “...el afectado responderá por escrito sobre los hechos y las circunstancias objeto de la queja o que se deduzcan del expediente y aportará los documentos y testimonios que considere adecuados.” Lo cual explica el hecho de que le hayamos pedido justificación documental de los tramites formales seguidos ante las Administraciones competentes en relación con las cuestiones a que alude en su escrito de queja, ya que la ley no confiere al Procurador del Común competencias para resolver directamente

las necesidades de los ciudadanos ni le es posible obligar a la Administración a actuar en un sentido determinado, sino únicamente hacer recordatorios legales, recomendaciones o sugerencias a favor de la protección de los derechos constitucionales de los reclamantes. Para ello es necesario conocer por los medios que en derecho se admiten, la situación de la que derivan los hechos denunciados en cada caso.

Por lo demás, hacemos nuestra su preocupación en el sentido de que su discapacidad le impida acceder fácilmente a una vivienda ni a una ocupación laboral . Conociendo lo duro que resulta tener que demostrar a diario la buena disposición y capacidad para realizar eficazmente un trabajo, en medio de un mercado laboral tan competitivo.

No obstante, también llegan hasta nosotros innumerables casos en los que un proyecto formativo serio y una decidida voluntad de aprovechar las ocasiones, han dado resultados enormemente positivos en personas con graves dificultades.

Me permito indicarle que, más que atender a criterios y valoraciones expresados verbalmente, procure, una vez enterado de las ayudas convocadas recientemente por la Junta de Castilla y León para la adquisición de viviendas, restauración de vivienda rural, así como ayudas para alquileres, presentar en tiempo y forma la solicitud adecuada ante el órgano competente. De este

modo recaerá una resolución administrativa en un sentido o en otro que, en su caso, permitirá a esta institución actuar ante la Administración según proceda.

Igualmente, acerca de sus posibilidades de trabajo, no es posible detectar irregularidad administrativa alguna, ya que el hecho de no haber recibido ninguna oferta puede deberse al hecho de no haber surgido puesto de trabajo idóneo a su perfil laboral.

En relación con lo cual le informo que, tanto las Corporaciones Locales como la Junta de Castilla y León, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, tienen previstas ayudas para cursos de formación, mediante los cuales es posible la adaptación del currículum a las demandas empresariales, así como la creación o impulso de empresa propia».

Tras lo anterior, y dado que no era posible requerir datos ni sugerir medidas a ninguna Administración, se acordó el archivo del expediente.

Ello no obstante, dada la disconformidad del reclamante con dicha decisión de archivo se iniciaron nuevas actuaciones, solicitando información a determinados organismos que podrían orientar al interesado sobre los medios apropiados para lograr su inserción laboral, además de indicarle distintas vías de actuación.

A este respecto, no se puede negar que gran parte de los medios en relación con la integración laboral de los minusválidos se encuentran en

manos de las asociaciones y organizaciones de personas discapacitadas, constituyendo estas, a través de los efectivos personales con que cuentan y de las subvenciones públicas que reciben, la vía por la que las Administraciones públicas cumplen con muchos de sus objetivos sociales. Por ello se propuso al interesado la posibilidad de dirigirse a Asprona, dado el elevado número de contrataciones que dicha oficina ha conseguido en los últimos años.

Por otra parte, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de Valladolid, que cuenta con una Oficina de Empleo para personas con discapacidad (Proyecto Promoempleo), la cual está abierta a todas las personas con algún tipo de minusvalía a las que ofrece los apoyos necesarios para facilitar su acceso al empleo, haciéndole saber al interesado:

«Confiamos en que por alguna de las vías indicadas se pueda resolver su problema, aunque no hemos de ocultarle que ello habrá de exigir en principio un esfuerzo notable de su parte, posiblemente, para desplazarse hasta el lugar de trabajo. Pero en cualquier caso sería un comienzo para salir de su situación, ya que haría posible a su vez el acceso a una vivienda, en relación con lo cual debo decirle que para acceder a vivienda de protección oficial es requisito legal ineludible estar empadronado en el municipio en que se proponga adquirirla. Cumplida dicha condición es cuestión de que su caso se ajuste a las exigencias legales correspondientes

para la obtención de alguna de las ayudas económicas existentes: alquiler, compra, restauración, etc.».

El Ayuntamiento de Valladolid informó sobre el contenido del Pacto Local por el Empleo de las Personas con Discapacidad, suscrito entre la Corporación y/o representantes del colectivo de discapacitados, del cual destacamos algunos puntos que hicimos saber al interesado en nuestra siguiente comunicación:

«Teniendo en cuenta los buenos resultados obtenidos con las experiencias existentes, el Ayuntamiento garantizará el desarrollo de servicios de orientación e intermediación laboral para personas con discapacidad, bien por sí o a través de la firma de convenios de colaboración con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

En relación con la obligación de reservar cierto porcentaje de plazas en la plantilla de administración para ser cubiertas por trabajadores discapacitados un aspecto de interés que ha sido seguido por algunas Corporaciones Locales y otras Entidades, es el de computar, en una convocatoria unitaria, todas las plazas de reserva de los distintos organismos autónomos y entidades municipales (Fundaciones, Patronatos, Empresas Municipalizadas, etc.) con lo que se evitaría que el fraccionamiento de estas convocatorias impidiera –por no llegar la misma a un número suficiente para reservar una plaza- que se perdieran reservas de plazas para discapacitados.

Una medida novedosa es que se favorezca la cesión del suelo a toda aquella iniciativa empresarial, encaminada a favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Teniendo en cuenta los buenos resultados obtenidos con las experiencias existentes y dentro del marco de las corporaciones locales firmantes, se dará prioridad al desarrollo de servicios de orientación e intermediación laboral para personas con discapacidad, a través de la creación de una oficina de empleo especializado».

Por último, la institución tuvo contactos con Fundosa Social Consulting S.A., sugiriendo al reclamante la posibilidad de acudir a sus oficinas para solicitar información sobre documentos y datos que debería aportar para ser tenido en cuenta como demandante de empleo y para la consiguiente valoración de sus posibilidades en relación con su formación, tipo de minusvalía, etc.

Dentro del epígrafe relativo a las ayudas deben destacarse aquellas quejas planteadas con relación a la situación de personas dedicadas al cuidado de un gran inválido o discapacitado gravemente afectado, quejas en las que se pretendía obtener información sobre los posibles derechos que asisten a dichas personas.

Así, en el expediente **Q/2047/02** el reclamante aludía al problema de un cuidador, persona joven, que a raíz de la invalidez de su padre había abandonado toda actividad de búsqueda de empleo y procesos formativos,

dedicándose exclusivamente al cuidado del enfermo, absolutamente dependiente para las actividades más básicas de la vida. La situación se prolongaba desde hacía años y con muchas posibilidades de continuar indefinidamente.

Lo pretendido por el reclamante es que desde esta institución se sugiriese la regulación desde el punto de vista laboral, de la figura del cuidador familiar, a un nivel similar al de un auxiliar sanitario, ya que el remitente de la queja, y sin duda otras muchas personas, se encontraba realizando el mismo trabajo, con horario de 24 horas, sin retribución ni posibilidad de consolidar derechos en la seguridad social para el futuro.

Dado el contenido de la queja, se rechazó su admisión al exceder del ámbito de competencias del Procurador del Común. Al mismo tiempo, se hizo saber al reclamante que algunas asociaciones estaban considerando la introducción de compensaciones en este sentido, así como la modificación del Derecho de Sucesiones, reconociendo derechos especiales al cuidador en la sucesión del discapacitado; todo ello por el momento en el ámbito de las meras aspiraciones.

En último término se informó al reclamante sobre la existencia de la ayuda a domicilio, centros de día, centros de minusválidos físicos y residencias de mayores asistidos y mixtas, según la edad del beneficiario, a los que podría optar para hacer compatible su condición de cuidador con una posible ocupación laboral. Con la posibilidad en su caso, de acogerse a

continuación al texto de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

En el expediente **Q/989/02** una persona epiléptica expuso su deseo de que interviniera la institución para ayudarle a obtener una ayuda pública para la adquisición y adiestramiento de un perro-guía, ya que había tenido noticia de casos en que los perros servían de ayuda a personas en su misma situación, detectando las crisis y avisando eficazmente a otras personas, etc.

No pudimos ofrecer al remitente de la queja una ayuda directa, debido a que, fuera del supuesto de los perros-guía para invidentes que se encuentra regulado, tanto a nivel estatal mediante el RD 3250/1983 de 7 de diciembre, como autonómico en el art. 28 de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, cuyo adiestramiento y financiación corren exclusivamente a cargo de la ONCE solo para sus afiliados invidentes, no se conoce ninguna normativa sobre perros especialmente adiestrados para ayudar a sus amos en las dificultades derivadas de otras discapacidades. Todo ello, sin perjuicio de los trabajos que las asociaciones y organizaciones de adiestradores de perros puedan llevar a cabo con carácter experimental y sin que hasta el momento se encuentre suficientemente consolidada la creencia de que ello pueda constituir una ayuda efectiva general (con independencia de que sí pueda serlo en algún caso concreto) como para institucionalizarse su uso y financiación por parte de las Administraciones Públicas, como ocurre con otras ayudas.

Por esta razón, la financiación del adiestramiento de un perro para el fin que se pretendía, no se encontraba por el momento prevista en las ayudas económicas convocadas periódica o esporádicamente por el Estado, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, etc.

Como es norma general en toda ayuda, prestación o subvención procedente de fondos públicos, es preciso comprobar y delimitar previamente la verdadera necesidad, según dictamen de facultativo competente, así como la idoneidad de la ayuda para el supuesto concreto, imposibilidad de resolver la situación por medios menos gravosos, etc.

No obstante, esta institución toma en consideración los hechos y circunstancias expuestos así como los datos contenidos en la información aportada, para dar comienzo al estudio del tema que nos ocupa y consiguientemente la posibilidad de plantear a las Administraciones Públicas el supuesto de que se valore la incorporación de ayudas de este tipo a las disponibilidades presupuestarias.

Varias quejas han tenido únicamente como motivo la necesidad de conseguir orientación sobre posibles ayudas sociales, sin manifestar la verdadera situación que las justificaría.

A título de ejemplo cabe citar el expediente **Q/2290/01** en el que los reclamantes no habían formulado solicitud alguna y sólo mostraban interés por conocer las ayudas a las que podían acceder por razón del grado de minusvalía que les había sido reconocido.

En este sentido, únicamente pudimos indicarles aquellos órganos que les podrían orientar en relación con las modalidades de ayuda, tanto permanentes como coyunturales, a las que podrían acceder según las circunstancias personales, familiares, laborales, etc. que en todo caso deberían ajustarse a los requisitos establecidos en las normas reguladoras de dichas ayudas.

3.2.3.2. Prestaciones ortoprotésicas

En el expediente **Q/978/02** el reclamante manifestaba que había solicitado una ayuda relativa a la financiación de material ortoprotésico –cojín antiescara-, identificado con el código 0333 03 en el catálogo aprobado por el Insalud el 1 de octubre de 1998. Dicha solicitud se había presentado ante el Insalud con fecha 30 de octubre de 2001, es decir, con anterioridad al RD 1480/2001, de 27 de diciembre, por el que se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las funciones y servicios de dicho organismo.

Según el reclamante, su solicitud sólo había obtenido una respuesta verbal afirmativa, sin que transcurridos más de ocho meses, se le hubiera hecho efectiva la prestación ni se le hubiera comunicado nada por escrito.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud. En respuesta a dicha solicitud se constató que el expediente se había resuelto de forma expresa y favorable al interesado. Lo anterior determinó el archivo del expediente, no sin antes comunicar al reclamante su resultado.

En el expediente **Q/889/02** el reclamante manifestaba que había adquirido una silla de ruedas mecánica subvencionada por el Insalud. Dicha silla era, al parecer, defectuosa y no se había podido utilizar con normalidad por su propietario, sin que se responsabilizaran de sus defectos ni el fabricante ni el vendedor.

No constaba que el interesado hubiera presentado su reclamación ante la Oficina de consumo y ello determinó el archivo de la queja. Ello no obstante, se indicó al reclamante la conveniencia de que presentase una reclamación formal ante la OMIC, indicándole la posibilidad de acudir de nuevo a esta institución en el caso de no obtener respuesta de la misma en un plazo razonable, lo que efectivamente así ocurrió

3.2.3.3. Exención de impuestos.

En el ejercicio 2002 ha disminuido el número de quejas relacionadas con la exención en la cuota del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Posiblemente esa disminución obedezca a que buen número de Ayuntamientos otorgan voluntariamente dicha exención a los automovilistas minusválidos, ya que en tanto no se produzca la modificación normativa necesaria, hoy por hoy la aplicación de esta exención tiene algunas dificultades.

En este sentido resulta ilustrativo el expediente **Q/175/02** presentado por una persona, cuya minusvalía física le obligaba a desplazarse en silla de ruedas, y que aseguraba haber solicitado del Ayuntamiento de León la concesión de una exención en la cuota del

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en relación con el vehículo utilizado pero no conducido por él mismo.

Por parte del Departamento de Gestión Tributaria del Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 11 de enero de 2002, le fue solicitado al remitente copia del carné de conducir al objeto de poder tramitar el expediente.

El interesado, al parecer, había alegado la circunstancia de que precisamente la misma minusvalía por la cual solicitaba la exención, le impedía conducir; por lo cual carecía del permiso, pero que, aun así, consideraba que su caso se encontraba incluido entre los supuestos legales de exención, máxime cuando en el Ayuntamiento de su anterior domicilio había venido disfrutando de dicho beneficio.

A efectos de la exención del IVTM que nos ocupa son dos los supuestos contemplados por la Ley 39/1988 de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales modificada en su art. 94.1-d por el art. 18 de la Ley 50/1998 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, a saber:

1º) Los coches de minusválidos a que se refiere el número 20 del anexo del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y los adaptados para su conducción por personas con discapacidad física, siempre que su potencia sea inferior a 14 ó 17 caballos fiscales y pertenezcan a personas minusválidas o discapacitadas

físicamente, con un grado de minusvalía inferior al 65 por 100, o igual o superior al 65 por 100, respectivamente.

2º) Los vehículos que, teniendo una potencia inferior a 17 caballos fiscales, estén destinados a ser utilizados como autoturismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información al Ayuntamiento afectado y en respuesta a dicha petición se remitió el siguiente informe:

«En relación con los escritos remitidos a este Ayuntamiento de León por esa institución a la que me dirijo, en los que se interesa conocer el criterio de esta Corporación a la hora de desestimar la solicitud de exención en el pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en lo sucesivo IVTM, presentada por un contribuyente por tal concepto, vecino de León, afectado por una minusvalía física que le obliga a desplazarse por medio de una silla de ruedas, es mi deber informar, como responsable de la gestión del impuesto en esta Corporación y de manera genérica al desconocerse la identidad concreta de la persona afectada, que el criterio formalmente mantenido por esta Sección a la hora de informar, con propuesta de resolución, en tales casos, se deriva de la aplicación estricta de las letras e) y f), apartado primero, del art. 94 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las

Haciendas Locales, teniendo en cuenta lo preceptuado en el art. 23.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria que establece que no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones, por lo que teniendo en cuenta lo dispuesto en los meritados preceptos legales, se considera procedente proponer la estimación de las solicitudes de exención en el pago del Tributo por causa de minusvalía en los siguientes casos:

a).- Vehículos de inválidos a que se refiere el art. 20 del Anexo del RDL 339/1990, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de motor y Seguridad Vial, esto es, automóviles cuya tara no sea superior a 300 kg y que por su constitución no puede alcanzar en llano una velocidad superior a 40 km/hora, proyectado y construido especialmente para el uso de persona con alguna disfunción o incapacidad física.

b).- Vehículos adaptados para su conducción por persona con discapacidad física, siempre que su potencia sea inferior a 14 caballos fiscales y pertenezcan a personas minusválidas o discapacitadas físicamente con un grado de minusvalía inferior al 65 por cien, y aquellos cuya potencia sea inferior a 17 caballos fiscales y pertenezcan a personas minusválidas o

discapacitadas físicamente con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por cien, entendiendo, a los efectos, como personas con minusvalía, a quienes tengan esta condición legal en grado superior o igual al 33 por cien, de acuerdo con el baremo de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen, en la Seguridad social, las prestaciones no contributivas, tal y como así se establece en el Apartado 2º del art. 8 de la Ordenanza Fiscal vigente Reguladora del Tributo, y como vehículo adaptado a aquél que haya sido modificado funcionalmente, constando, dicha modificación, en la ficha de características técnicas del mismo, para ser conducido por persona afectada por minusvalía física que así lo requiera.

c).- Vehículos que teniendo una potencia inferior a 17 caballos fiscales, estén destinados a ser utilizados como autoturismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación, entendiendo por vehículo autoturismo como aquél turismo destinado al servicio público de viajeros, con licencia municipal, tal y como así se establece en el nº 42, letra c) del Anexo II del RD 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

No existe pues, base legal para pedir la generalización de esta exención cuando se trata de vehículos utilizados pero no conducidos por minusválidos y sin adaptación especial para su conducción».

3.2.3.4. Ayuda a domicilio

En el expediente **Q/1902/02**, el autor de la queja manifestaba que había formulado ante el CEAS de un Ayuntamiento solicitud de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia a su favor. Dicha solicitud se había presentado en el mes de abril de 2002, sin que desde entonces hubiera tenido comunicación alguna sobre dicha petición.

La persona remitente de la queja ponía de manifiesto la situación de necesidad del beneficiario debido a su avanzada edad y minusvalía, al igual que la situación de su esposa, la cual además padecía secuelas importantes como consecuencia de las lesiones provocadas por un accidente. Asimismo, manifestaba que ambos carecían de la presencia de familiares de quienes pudieran recibir alguna ayuda.

Admitida a trámite la queja se solicitó información al Ayuntamiento de Ponferrada. En su respuesta a esta institución el Ayuntamiento indicaba lo siguiente:

«Que efectivamente, el interesado solicitó el servicio de ayuda a domicilio y de teleasistencia, habiéndose registrado ambas solicitudes en el mes de abril del año 2002.

Que en la actualidad se ha realizado la visita domiciliaria para el estudio de la situación de esta familia a efectos de ambas prestaciones.

Que en lo que respecta al servicio de ayuda a domicilio, posteriormente al estudio, el caso se ha valorado aplicando el baremo correspondiente (Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la prestación social básica de la ayuda a domicilio en Castilla y León).

Que la puntuación obtenida tras la aplicación de este baremo es de 73 puntos y a fecha de hoy encuentra en 4ª posición en la lista de espera. No obstante, esta posición puede variar en función de la valoración de nuevos expedientes.

Que en relación al servicio de tele-asistencia, tras realizar el estudio el caso se encuentra igualmente en lista de espera. En cuanto sea posible, se remitirá todo el expediente a Cruz Roja para el establecimiento del mismo».

3.2.3.5. Ayudas para la supresión de barreras

En el expediente **Q/1058/02** se hacía referencia a la respuesta recibida de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ante una solicitud de ayudas, tanto económicas como de asesoramiento, dirigidas a diversos

departamentos de la Junta de Castilla y León, con el fin de iniciar actuaciones conducentes a eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas en una localidad de León. El remitente mostraba su disconformidad con la información que dicha Consejería había remitido sobre las posibles vías para obtener la orientación técnica adecuada, y su extrañeza por el hecho de que dicha Consejería le hubiera remitido a otros organismos públicos y privados y a otros recursos no procedentes de nuestra Comunidad Autónoma para acometer los fines pretendidos.

No cabe duda de que la queja se refería al incumplimiento por la Junta de Castilla León de lo establecido en el art. 30 de la Ley 3/98, de acuerdo con el cual debe constituirse un Fondo para la Supresión de Barreras. En dicho precepto se establece que los Presupuestos Generales de la Comunidad consignarán partidas presupuestarias finalistas en cada ejercicio para financiar la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación sensorial, así como para la dotación de ayudas técnicas; debiendo destinarse anualmente un porcentaje de esta partida presupuestaria para subvencionar programas específicos de los Ayuntamientos para la supresión de barreras en el espacio urbano, los edificios de uso público y el transporte en su territorio municipal.

Se trata pues de una obligación legal dirigida expresamente a la Junta de Castilla y León.

Es evidente que la demora en la constitución de dicho Fondo está obstaculizando el cumplimiento de lo previsto en la Disposición Final 1ª de

dicha Ley 3/98, modificada por Ley 11/2000 de 12 de diciembre, a cuyo tenor: “los municipios que posean algún tipo de normativa u ordenanza municipal reguladora del objeto de esta Ley, deberán acomodar sus contenidos a los de la misma, en el plazo de dos años desde la aprobación del reglamento que la desarrolle”; dado que los Ayuntamientos carecen de respaldo económico para su ejecución.

Es cierto que la Ley 3/98 ha establecido un dilatado plazo (diez años) para adaptar calles, edificios y transportes públicos, pero también lo es que finalizado dicho plazo será exigible y entre tanto deben adoptarse las medidas que permitan dotar de eficacia a las previsiones normativas, para ello son precisos medios sin los cuales la Ley 3/98 no podrá cumplir sus objetivos.

Si así ocurre, continuará o se prolongará en el tiempo la situación de desprotección en la que se encuentran las personas discapacitadas, cuyos derechos cuentan con una tutela especial en la Constitución.

Los Ayuntamientos son las Administraciones de las que depende en especial y de forma preferente el cumplimiento de los objetivos de la norma citada.

Lo anterior hizo que esa Procuraduría recordase a la Junta de Castilla y León la necesidad de iniciar sin más dilación las actuaciones necesarias para la constitución y dotación del Fondo de financiación previsto en el art. 30 de la Ley 3/98, y ello con independencia de otras ayudas públicas o privadas que los Ayuntamientos pudieran recabar.

De igual forma se recomendó a dicha Administración la elaboración de las bases para la convocatoria de las subvenciones destinadas a los Ayuntamientos para sus programas específicos.

Dicha resolución no fue aceptada de forma expresa, ello no obstante la Administración autonómica trato de aclarar el procedimiento a seguir por los Ayuntamientos para activar los mecanismos existentes por el momento en los siguientes términos:

El principio de autonomía municipal hace que los Ayuntamientos, no sólo como primeros responsables de los cumplimientos de la legislación vigente, en este caso en materia de Accesibilidad y Supresión de Barreras, sino como conocedores de su realidad física y social sean los que tomen la iniciativa y propongan aquellas actuaciones que consideren necesarias y, en su caso, el orden de prioridad en su ejecución para mejorar las condiciones físicas y sensoriales del entorno existente en su municipio.

En los escritos enviados se participaba la posibilidad de contar con el asesoramiento técnico de la Gerencia de Servicios Sociales, desde la Ponencia Técnica de Accesibilidad, pero contando con alguna documentación o propuesta concreta (memoria, programa de actuación,...) planteada para su estudio y concreción en un Plan de Accesibilidad o Proyecto de Obras, según los casos, y la posterior ejecución de las correspondientes obras.

En este sentido, se considera de enorme interés aprovechar las oportunidades que mediante los Fondos Europeos se presentan para la

financiación de actuaciones, en este caso en el marco de las Acciones Complementarias Feder al Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, cuya gestión corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y cuyo período comprende hasta el año 2006.

La ejecución de los proyectos acogidos a estas ayudas se articula mediante un Convenio de Colaboración entre el Ministerio citado y la Fundación Once, al que se ha invitado a participar a la Administración Autonómica. Con este fin, se han realizado los trámites necesarios para crear una línea presupuestaria y participar ya, este año 2002, en varios de los proyectos presentados al Convenio.

Esta adhesión al convenio por parte de la Junta de Castilla y León y la invitación a las Entidades Locales a participar en él, pretende unificar esfuerzos y establecer una línea común en el criterio de las actuaciones que se realicen en la mejora de la accesibilidad en nuestros municipios.

Insistir en la necesidad de que, por parte de los Ayuntamientos, se propongan actuaciones concretas, ya sea la redacción de Planes de Adaptación y Supresión de Barreras, o la redacción de Proyectos de Obras de Eliminación de Barreras, y su posterior ejecución.

Para todo ello, cuentan con la absoluta disponibilidad de los técnicos de la Gerencia de Servicios Sociales, tanto para asesorar a la Entidad Local en los criterios y planteamientos de actuación, como a los técnicos encargados de la redacción de cualquier proyecto.

Respecto del tema de la financiación, también por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, se ha dotado con el crédito necesario para responder a la cuantía asignada a la Administración Autonómica en el Convenio de Colaboración mencionado para atender a las iniciativas y proyectos municipales presentados.

Del contenido de la información facilitada a esta institución se dio traslado al reclamante, al que también se sugirió la posibilidad de contactar con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales a fin de que solicitara una primera entrevista con el arquitecto técnico, quien le proporcionaría el asesoramiento necesario con vistas a la elaboración de un primer proyecto que, presentado a la Junta de Castilla y León, permitiera a ese Ayuntamiento acceder a las ayudas previstas.

3.2.4. Pensiones

En esta materia los principales motivos de las quejas han sido la necesidad de información manifestada por los reclamantes y la obligación de devolver las cantidades indebidamente percibidas.

En este sentido, la mejora de los registros públicos permite evitar las situaciones de fraude, al disponer la Administración de la información precisa para ofrecer a quienes la puedan necesitar prestaciones por

viudedad, invalidez, vejez, etc. Pero no se ha avanzado con la misma celeridad en asistir a quienes pudiesen precisar las prestaciones.

La regulación existente impone la obligación de notificar por parte de los perceptores de estas pensiones “cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil, residencia y cuantas puedan tener incidencia en la conservación y cuantía de aquéllas”. El elemento común de esta agrupación de requisitos es que no necesariamente se producirá una variación en los mismos; mientras que, por el contrario, en relación al cumplimiento del requisito de carecer de rentas o ingresos, difícilmente permanecerá absolutamente invariable a lo largo del tiempo la situación del beneficiario. Por este motivo, y en un segundo inciso, se establece una obligación anual de declaración de los ingresos percibidos por la unidad económica en la que se halle inserto el beneficiario de la pensión no contributiva.

En el primer párrafo del art. 16.1 del RPNC se han añadido los supuestos de variaciones en los recursos económicos computables, y en el art. 16.2 del mismo texto reglamentario se establece la obligación de comunicar la realización por el beneficiario de cualquier trabajo por cuenta propia o ajena, información que puede ser relevante como indicio de una variación en el grado de minusvalía reconocido, y como indicio de que van a percibirse determinados ingresos que afectarán a la cuantía de la pensión. Esta doble vía de posible afectación del derecho a beneficiarse de una pensión no contributiva es lo que puede justificar que con relación al

beneficiario se haya establecido expresamente la obligación de informar de tales actividades, de forma redundante con la más genérica obligación establecida en el art. 16.1 del RPNC en base al cual puede afirmarse que existe también la obligación de informar de las variaciones de las actividades remuneradas que realicen tanto el beneficiario como los familiares de su unidad económica.

Los motivos de las quejas correspondientes a este apartado se han caracterizado más que por haberse producido al respecto alguna irregularidad administrativa, por desorientación de los beneficiarios que no han llegado a interpretar correctamente la resolución notificada, o bien acuden a la institución manifestando temor ante una posible negativa de la Administración a reconocerles lo que consideran que es su derecho.

En el expediente **Q/509/02** el reclamante manifestaba su desacuerdo con la regulación de la Prestación Familiar por hijo a cargo recogida en la Ley General de la Seguridad Social.

El interesado pretendía percibir esa prestación con efectos desde la fecha de nacimiento de su hijo. Y, por ello, esta institución le aclaró que todo derecho es ejercitable por su titular a partir del momento en que se dan las condiciones legalmente establecidas para ello, en este caso desde la fecha en que fue certificada formalmente la minusvalía de su hijo.

Los razonamientos anteriores determinaron el archivo del expediente y así se comunicó al interesado.

Por otra parte, han seguido llegando quejas motivadas por las consecuencias derivadas de la incompatibilidad entre varias pensiones percibidas por un mismo beneficiario, al dejar de cumplir los requisitos legalmente exigidos para serlo; es decir, la extinción de una de las prestaciones, la obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas y la compensación de la deuda.

Normalmente este problema causa serias preocupaciones en los minusválidos pensionistas, que ven mermados sus ya escasos recursos. Si bien en los últimos casos analizados se observa más rapidez por parte de la Gerencia de Servicios Sociales en iniciar el procedimiento de reclamación con arreglo a los arts. 30 y 31 del RD 383/1984 de 1 de febrero, de modo que únicamente se suele acumular la cuantía correspondiente a algunas mensualidades.

3.2.5. Empleo de las personas discapacitadas

El número de quejas relacionadas con el acceso al trabajo por parte de las personas discapacitadas ha disminuido, pese a que las dificultades con las que se encuentra son mayores que las que pueden afectar a otros colectivos. Ello enlaza con los datos oficiales que obran en poder de esta institución, según los cuales el Plan de empleo suscrito el 17 de diciembre de 1997 por el Ministerio de Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Minusválidos ha contribuido a que unos 100.000 discapacitados hayan sido contratados en los últimos cuatro años.

En Castilla y León se ha producido un aumento correlativo de ocupación entre los minusválidos, si nos atenemos al número de contrataciones llevadas a cabo en las actuaciones de mediación del Programa Equal, por organizaciones de discapacitados y los programas desarrollados por algunos Ayuntamientos etc.

El II Plan de Empleo MTAS-CERMI para el periodo 2002-2004 prevé algunas medidas cuya eficacia habrá que esperar a comprobar, pero que en principio responden a las propuestas de las organizaciones y asociaciones que han realizado estudios en este sentido.

Entre esas medidas pueden destacarse las siguientes:

1.- En el programa “renta activa de inserción”, se mantiene la previsión contenida en el RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad, que permite a las personas con discapacidad participar en el mismo mediante un “compromiso de actividad” en virtud del cual realizarán las actuaciones que acuerden los Servicios Públicos de Empleo o entidades colaboradoras, en particular participar en programas de empleo, acciones de inserción, orientación, formación, promoción o reconversión profesional.

2.- La revisión del fichero de especialidades formativas con el fin de determinar cuales serán las adaptaciones precisas para la plena participación de las personas con distintos tipos de discapacidad en aquellas especialidades formativas con potencialidad de inserción laboral.

3.- La adecuación del entorno social y laboral, incluida la ayuda financiera para este fin.

En el expediente **Q/320/02** el reclamante se refería a sus graves dificultades para encontrar trabajo, no obstante, al hacer depender esta cuestión de la falta de ayuda pública, el caso se ha descrito en otro apartado de esta área.

Otras quejas, formuladas por personas discapacitadas ya trabajadoras, se han referido a la necesidad de cambiar de condiciones de trabajo, casi siempre por tener que recorrer algunos kilómetros cada día para llegar a su puesto de trabajo.

Así en el expediente **Q/2231/01** el remitente consideraba que podría trabajar en los servicios municipales de su localidad, pero nunca se le daban facilidades por parte del Ayuntamiento. Ahora bien, de momento el Ayuntamiento tenía cubierto el puesto de trabajo al que aspiraba el remitente con otra persona minusválida.

En el expediente **Q/1694/02** el reclamante aludía a la situación de un discapacitado que ocupaba una plaza en un organismo público a 40 km. de su domicilio habitual, lo que suponía un sobreesfuerzo para su capacidad, al tener que prescindir de la ayuda de su familia.

Las gestiones llevadas a cabo por la institución no pudieron dar ningún resultado al no concurrir ninguna de las condiciones necesarias

previstas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública para su movilidad.

3.2.6. Barreras

Al igual que en años anteriores, se ha recibido en esta institución un elevado número de quejas relacionadas con esta materia.

Hasta hace pocos años cuando se hablaba de accesibilidad se estaba aludiendo a la eliminación de barreras de tipo material con relación únicamente a las personas con discapacidad.

Actualmente se acepta que el uso y disfrute de los bienes y servicios por las personas pasa necesariamente por que éstos sean accesibles a todas ellas con independencia de su edad o posible discapacidad.

En este momento se habla de lo que se ha dado en llamar ‘accesibilidad global’, entendiendo por tal la necesidad de crear un entorno normalizado para todos los individuos dentro de su medio habitual, superando así las limitaciones de acceso que puedan encontrar.

Dicho concepto, el de accesibilidad global, se va incorporando a los principios que presiden las normas estatales y autonómicas sobre esta materia.

Ello no obstante, una conclusión aparece con rotundidad: la tutela de los intereses de los minusválidos no se deduce de una actitud voluntarista o dependiente de un determinado grado de sensibilidad de los

poderes públicos, como en ocasiones se pretende, sino que es la respuesta debida a unos mandatos rotundos, constitucional y legalmente irrenunciables.

Por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 3/1998, de 24 de junio, LASB, cumplirá pronto los cinco años de vigencia y dos años el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó su reglamento, a pesar de lo cual los cambios reales hasta el momento han sido escasos.

En las obras de urbanización y edificación ejecutadas desde la fecha de entrada en vigor de la Ley, es habitual encontrar deficiencias de accesibilidad, que suelen justificarse, por las Administraciones a quienes compete su vigilancia, por la fecha de aprobación del proyecto técnico de la obra anterior a la Ley 3/98.

En este sentido la Disposición Adicional Cuarta establece que “Los instrumentos de planeamiento ya redactados, deberán incluir las determinaciones necesarias para el cumplimiento de esta Ley en su siguiente revisión”. Ni que decir tiene que nos encontramos ante una imprecisión que dará lugar a la inoperancia de la regla en cuestión.

Por otro lado, la Disposición Transitoria única de la Ley 3/98, ha establecido un plazo de diez años para la adaptación correspondiente, incluidos los “proyectos que se encuentren en fase de construcción o ejecución o aquellos que ya hubieran obtenido licencia o permiso para su

realización a la entrada en vigor de la Ley” y ello se traduce en un obstáculo más para la exigibilidad de dicha Ley.

El Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98, exige la adecuación a sus normas de los espacios o elementos afectados cuando se trata de llevar a cabo en los mismos una reforma total o parcial, ampliación o adaptación que suponga la creación de nuevos espacios, redistribución de los mismos o cambio de uso, etc.

Ahora bien, hasta el momento la Comisión Asesora de Accesibilidad no ha determinado las medidas previas a la elaboración y aprobación de las reglas técnicas para determinar la aplicación práctica de conceptos tales como elemento convertible, efectos sobre la configuración esencial, escasa entidad, bajo coste, etc. Y ello retrasa la efectiva aplicación de la Ley.

3.2.6.1. Barreras arquitectónicas

3.2.6.1.1. Valladolid

En el expediente **Q/1480/01** el reclamante aludía a la falta de barandilla y excesiva pendiente de la rampa existente a la entrada a la Biblioteca Pública de la Plaza de la Trinidad, de Valladolid. Ello disminuía la utilidad de la rampa para las personas con dificultad de movimiento y deambulación, pero también constituía una causa importante de inseguridad para quienes además padecen desequilibrios físicos, vértigos, etc.

Admitida a trámite la queja e iniciadas las actuaciones pertinentes, se recibió un informe de la consejería de Educación y Cultura de la Junta en el que constaba que la altura máxima de la rampa era de 55 cm. en su punto más alto, con 4,5 m. de desarrollo y una pendiente del 6 %. Además la barandilla estaba siendo objeto de estudio por ser necesario instalar un nuevo sistema de anclaje.

En principio, la pendiente de la rampa, así como la longitud de la misma, en relación con la cual debe valorarse, se ajustaban a lo establecido en el Reglamento a la Ley de Accesibilidad de Castilla y León aprobado por Decreto de 30 de agosto de 2001.

No obstante, por lo que se refiere a la instalación de la barandilla, se recomendó a la Consejería que se procediera con la mayor celeridad, sobre todo por ser un elemento expresamente obligatorio según el mencionado Reglamento. En este sentido se dictó la siguiente resolución:

«... que se proceda cuanto antes a la colocación de la barandilla en la rampa que da acceso a la Biblioteca de Castilla y León en Plza. de la Trinidad de Valladolid a fin de eliminar todo peligro para quienes se ven necesitados del uso de la misma, por la vulnerabilidad que presentan en este sentido las personas que sufren trastornos de deambulación. Así como recomendarle que dicha barandilla se sujete en su estructura e instalación a lo establecido en el Reglamento a la Ley 3/98 de Accesibilidad y

Supresión de Barreras de Castilla y León, aprobado por Decreto de 30 de agosto de 200, según lo dispuesto en su art. 8-2.3, (a-h)».

La respuesta de la Consejería fue la siguiente:

*«En relación con el expediente **Q/1480/01** en el que, me recuerda la necesidad de proceder cuanto antes a la reparación de la barandilla que da acceso a la Biblioteca Pública de Castilla y León en Plaza de la Trinidad de Valladolid, le comunico que han finalizado los trámites para la instalación de una nueva de cuyas características le informaba en mi escrito de 8 de febrero de 2002».*

3.2.6.1.2. Segovia

En diversas ocasiones, discapacitados físicos vecinos de la ciudad de Segovia han solicitado el apoyo de esta institución con relación a la labor de seguimiento que viene desarrollando respecto de las barreras existentes en dicha ciudad. Ello hace que cada año se abra un nuevo expediente para impulsar la supresión de las barreras que siguen existiendo en la citada localidad.

En este sentido, en el expediente **Q/538/02** pudo constatarse la existencia de distintos edificios públicos de Segovia en los que las barreras subsistían.

Los remitentes de la queja consideraban necesario seguir insistiendo respecto de algunos de tales edificios.

Dado que esta institución ya había abordado esas mismas cuestiones en el año 2001, se consideró oportuno recordar a los reclamantes la información obtenida al archivar el expediente anterior (del que se dio cuenta en el informe anual del 2001).

En todo caso parece oportuno hacer referencia concreta a los siguientes edificios aludidos en la queja citada:

-Biblioteca pública del Estado

Así los reclamantes insistían en la existencia de barreras en la Biblioteca pública del Estado, sita en la calle Juan Bravo, 11.

Precisamente la existencia de tales barreras motivó la presentación ante esta institución de otra queja registrada con el número de referencia **Q/2312/01.**

La reiteración de quejas relativas a un mismo edificio ponía de relieve el interés que los discapacitados físicos tienen con relación a dicho edificio y su deseo de acceder a la biblioteca con normalidad.

De momento, las personas usuarias de sillas de ruedas que llegan a la biblioteca no pueden acceder a las instalaciones de la biblioteca y sólo pueden hacer uso de sus servicios facilitando la referencia de un concreto libro al personal encargado para que le sea entregado directamente.

Por ello, esta institución se dirigió a la Subdelegación del Gobierno solicitando información en los siguientes términos:

«Como recordará, además de haber actuado de oficio esta institución en relación con el mismo asunto, (...) nos fue remitida a través de esa Subdelegación, con ocasión del expediente de queja registrado en esta oficina con el nº Q/1734/00, informe elaborado por los técnicos de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura sobre la eliminación de las barreras en la Biblioteca Pública; indicándose en dicho informe la imposibilidad física de realizar las obras para la eliminación de dichas barreras, dadas las características del edificio. Al mismo tiempo se proponían algunas soluciones para resolver el problema denunciado, dada la provisionalidad con que en el mismo se encuentra dicha biblioteca. Las soluciones apuntadas consistían en la instalación de maquinaria adecuada para mitigar hasta donde fuera posible la incomodidad, mas bien imposibilidad, que para hacer uso de la biblioteca sufren muchos ciudadanos que necesitan de este servicio, así como (o en otro caso) la incorporación de personal que se encargara de prestar la ayuda necesaria para disminuir las dificultades más graves. Anunciándose al mismo tiempo la construcción de una nueva biblioteca para Segovia en cuyas instalaciones no existiría el más mínimo inconveniente en este sentido. Construcción que se llevaría a cabo una vez que se contara con la disponibilidad del solar.

Pues bien, dado el tiempo transcurrido desde dicho informe, es de interés para esta institución conocer la situación actual, a cuyo fin le agradeceré que me informe acerca de las siguientes cuestiones:

1) Gestiones llevadas a cabo por parte de la Administración Central con el Ayuntamiento de Segovia en relación con la disponibilidad del referido solar como primer paso para la definitiva solución del problema que nos ocupa.

2) Acuerdos celebrados con este fin, contenido, fecha de los mismos y resultados hasta el momento».

En respuesta a nuestra petición de información la Subdelegación del gobierno nos facilitó el informe elaborado por la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas:

«En contestación a su escrito de 17 de abril de 2002, referente a la accesibilidad de la Biblioteca Pública del Estado en Segovia, así como a gestiones realizadas por este Ministerio ante el Ayuntamiento de Segovia, sobre la cesión de un solar para la construcción de una nueva sede de la citada biblioteca, le informo que han sido remitidas al Alcalde de Segovia las siguientes solicitudes, cuya fotocopia adjunto:

.- 8/junio/2001 – Carta de la Presidencia de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento.

.- 6/marzo/200 – Carta del Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

.- 26/noviembre/1999 – Carta del Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

.- 28/septiembre/1998 – Carta del Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

Todos habían tenido como objeto pedir noticias al Alcalde de Segovia sobre su disposición a formalizar la cesión del solar.

El Alcalde no ha contestado a las cartas citadas.

Por otra parte, en 1999 dos técnicos de este Ministerio tuvieron una entrevista con la Concejala de Urbanismo, en la que estuvo presente el Alcalde, en la que manifestaron el interés del Ministerio en la construcción de una nueva biblioteca. Asimismo, entregaron un borrador del “Programa de necesidades” y manifestaron el interés del Ministerio en que la actual biblioteca siguiera funcionando como biblioteca pública municipal, ya que la ciudad de Segovia es una de las capitales de provincia que carecen de biblioteca pública, gestionada por el Ayuntamiento, puesto que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece en su capítulo III, que los municipios con población superior a 5.000 habitantes deben prestar el servicio de biblioteca pública, entre otros.

El Ministerio sigue pendiente de una oferta de solar por parte del Ayuntamiento, sin lo cual no se puede iniciar actuación alguna.

Respecto al acceso se ha instalado en la actual biblioteca una rampa de madera, que facilita el acceso a la misma de los discapacitados físicos, aunque, la accesibilidad a todo el edificio no será posible hasta que se construya una nueva sede».

Dado el tenor literal del informe remitido por la Subdelegación del Gobierno, esta institución consideró necesario proseguir con las actuaciones iniciadas, aunque el destinatario de las mismas debía ser ahora el Ayuntamiento de Segovia del que dependía la solución. Por ello se dirigió un escrito a dicho Ayuntamiento en los siguientes términos:

«...tuvimos conocimiento de que en el año 1999 se iniciaron los contactos entre los técnicos de dicho Ministerio y ese Ayuntamiento con el objeto de construir una nueva sede de la biblioteca, con el fin de resolver no solo el problema que nos ocupa sino otros, como la escasez de centros culturales de este tipo en la ciudad de Segovia, etc. Para lo que se solicitó la intervención del Ayuntamiento en orden a destinar un solar en lugar adecuado de la ciudad para proceder a la construcción de la nueva biblioteca.

Sucesivamente, respondiendo a nuestros requerimientos de datos sobre esta cuestión, la Subdelegación del Gobierno nos ha puesto al corriente de los contactos que ha intentado establecer con el Ayuntamiento desde la indicada fecha hasta el año 2002 con el

objeto de formalizar un acuerdo de cesión del terreno. Sin resultado positivo al parecer.

Considero que es de la mayor trascendencia el que se tenga en cuenta la importancia de las bibliotecas públicas y privadas como para que se evite toda discriminación en el uso de las mismas en cuanto que son vía de acceso a la cultura y medio para suministrar a los ciudadanos la información que necesitan.

Como consecuencia es también del mayor interés conocer el criterio de VI en cuanto a la demora que está sufriendo la construcción de la nueva biblioteca.

Por lo que le agradeceré que me informe acerca del estado de la referida cuestión. Concretamente:

- 1) Dado que los últimos datos de que disponemos fueron facilitados ya hace algunos meses, situación en que se encuentran en estos momentos los contactos entre la Administración Central y el Ayuntamiento de Segovia en la cuestión que nos ocupa.*
- 2) Si efectivamente se llegó a algún compromiso formal en este sentido.*
- 3) En caso contrario, cómo entiende ese Ayuntamiento que debe ser su colaboración».*

En respuesta a nuestra solicitud de información, la citada corporación remitió un informe del siguiente tenor literal:

«En relación a su solicitud de información recibida con fecha 14 de enero de 2003, relacionada con la queja registrada con el n° de referencia Q/2312/01, en relación a la falta de accesibilidad arquitectónica de la Biblioteca del Estado situada en c/ Juan Bravo, n° 11 y a los trámites de construcción de una nueva biblioteca, tengo el honor de comunicarle:

1.- El pasado mes de noviembre se envió por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento del Ministerio de Defensa copia del borrador para la novación del convenio entre la citada Gerencia de Infraestructura y el Ayuntamiento de Segovia referente al Acuartelamiento Leonés de Castilla a fin de que se presentasen, en su caso reparos a sus estipulaciones, interesando la adopción de acuerdo del pleno para llevar a término la referida novación.

2.- En el Expositivo n° 10 del citado Convenio se dice textualmente: Que finalmente, el Ayuntamiento de Segovia, manifiesta en este caso, la petición recibida del Ministerio de Cultura de cesión gratuita de una superficie de terrenos de 2.000 m² al sur de la calle Coronel Rexach del inmueble denominado “Acuartelamiento Leonés de Castilla”, al objeto de construir una biblioteca municipal de carácter público, con calificación de equipamiento

público, para cuya cesión solicita la conformidad del Ministerio de Defensa”.

3.- En la estipulación nº 5 se dispone: “La Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, muestra su conformidad con la petición del Ayuntamiento de Segovia de cesión gratuita al Ministerio de Cultura de una superficie aproximada de terrenos de 2.000 m², ubicada al sur de la calle Coronel Rexach, del inmueble denominado ‘Acuartelamiento Leones de Castilla’, para la construcción de una biblioteca municipal de carácter público, fundada en el destino que va a darse al inmueble y la calificación urbanística del mismo”.

4.- Considerando la conveniencia para los intereses municipales de la ratificación del citado convenio, se realizarán las acciones y actuaciones necesarias al respecto, garantizando la accesibilidad de los disminuidos físicos a las nuevas instalaciones de la biblioteca municipal que, en su momento, se construya».

Parece, por tanto, que el problema está en vías de solucionarse, pero esta institución no puede dar por concluidas sus actuaciones hasta que se produzca la cesión formal del solar al Ministerio de Educación y Cultura, y se dé comienzo a la obra proyectada.

El resto de las administraciones e instituciones a las que en el año 2002 nos dirigimos, en relación con las barreras de la ciudad de Segovia, fueron las siguientes:

- Dependencias de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria:

Dicha Administración había comunicado a esta institución en el año 2001 las previsiones de la Delegación en relación con un proyecto básico de reforma del edificio principal de la AEAT en el que deberían desaparecer las barreras existentes.

Por otro lado, esta institución había recomendado a dicha administración la conveniencia de que mientras se llevaran a cabo las obras, se tuviera en cuenta la necesidad de que en la sede actual de la AEAT se facilitase todo lo posible a los ciudadanos con dificultades de movilidad y en silla de ruedas el acceso a sus servicios.

Dado que los reclamantes insistían en calificar como de difícil uso por los discapacitados físicos la oficina de la AEAT, se reiteró la anterior recomendación, al tiempo que se solicitó información sobre las medidas provisionalmente adoptadas para resolver la situación y sobre el plazo previsible de duración de las obras y momento a partir del cual sería posible contar con las nuevas instalaciones.

La AEAT, en respuesta a esta institución, además de reconocer el contenido de anteriores informes suyos, aludía a las obras proyectadas, indicando que el traslado a las nuevas instalaciones se produciría si todos los aspectos concurrentes se desarrollan con normalidad el próximo 25 de abril de 2003.

También indicaba que en el desarrollo de las obras ejecutadas se habían tenido en cuenta los comentarios y criterios aportados por los propios minusválidos.

Por lo demás, se aludía al sistema establecido para la atención al público con dificultades de acceso a la primera planta. De acuerdo con dicho sistema, cuando la ocasión lo exige son requeridos para ello, los funcionarios competentes se desplazan a la planta baja para conocer e intentar resolver los problemas que se susciten por las personas con dificultades de desplazamiento.

Tanto el servicio de vigilancia de puerta, como el Área de Gestión Tributaria, el competente en materia de gestión e información tributaria, tienen instrucciones al respecto.

- Torreón de Lozoya:

En relación con este edificio se solicitó información al Director General de Caja Segovia, dado que los reclamantes insistían en la existencia de barreras en el mismo.

Como consecuencia de nuestra solicitud se constató que se habían desmontado las rampas provisionales existentes sustituyéndolas por otras definitivas, usando para ello materiales más acordes con el entorno del edificio.

No obstante, respecto al resto de plantas del edificio, cuyo uso es restringido, al parecer era muy complicado adoptar medidas para facilitar el

acceso de personas con minusvalía, dadas las características arquitectónicas del edificio.

Por otro lado en el escrito remitido se aprovechó la ocasión para manifestar que en el último año se habían realizado, además de lo ya reflejado, las siguientes actuaciones encaminadas a eliminar las barreras arquitectónicas en sus oficinas y dependencias:

«.-Transformación de ventana en puerta automática en la fachada principal de nuestros Servicios Centrales, para acceder al mismo nivel de la calle a nuestra Oficina Principal. Igualmente, se han realizado nuevos accesos con puertas automáticas en la C/ Cervantes, 22, a nivel de calle, por tanto sin barreras, dotándose en la misma planta de aseos y comunicándose con el resto de las plantas del edificio con tres ascensores al mismo nivel.

.- En la reciente modificación de nuestro Salón de Actos hemos eliminado las barreras existentes en el acceso desde la calle, e interiormente se ha realizado un aseo para minusválidos, reservándose una zona para cuatro sillas en el patio de butacas e instalando un salvaescaleras para acceder al escenario.

.- Ejecución de rampas de acceso exteriores en las oficinas de Abades, Coca, Olombrada y Santiuste de San Juan Bautista. Con estas últimas actuaciones son ya 54 las oficinas y dependencias en las que hemos intervenido para facilitar los accesos y eliminar las barreras arquitectónicas.

En los presupuestos para el año 2003 tenemos previsto una partida presupuestaria de 36.000 € para seguir eliminando barreras arquitectónicas en nuestras dependencias».

- Museo Provincial y Museo Zuloaga

Según los datos de que disponía esta institución las barreras del Museo Provincial estaban en vías de solución al estar en construcción el edificio y estar prevista su accesibilidad.

Por lo que hace al Museo Zuloaga estaba estudiándose la posibilidad de instalar una plataforma elevadora hasta la planta superior.

Ahora bien, los reclamantes insistían en la presencia de barreras que dificultaban el acceso a dichos edificios por parte de las personas discapacitadas.

Lo anterior determinó que esta Procuraduría se dirigiese a la Consejería de Educación y cultura insistiendo en la resolución remitida a la misma en junio del año 2001, por la que se sugería a dicha Administración la necesidad de aplicar los medios adecuados para que la instalación de la plataforma elevadora arriba aludida se concluyera con toda celeridad a fin de que los beneficios derivados del uso del recinto del Museo Zuloaga pudieran llegar por igual y cuanto antes, a todos los ciudadanos.

Al mismo tiempo se solicitó información sobre cualquier novedad producida respecto al Museo Provincial de Segovia.

En la fecha del cierre del informe aún no se tenía respuesta de la Consejería.

- Oficina de Turismo de la Junta de Castilla y León

Por lo que se refiere este extremo, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León había manifestado en su día que antes de finalizar el año 2000 se realizarían en sus instalaciones determinadas obras que habrían de incluir la eliminación de barreras.

Por ello, la resolución de esta institución en aquél momento se limitó a instar a la Junta de Castilla y León que la solución acordada se llevara a cabo con la máxima celeridad. Sin embargo en el reportaje fotográfico remitido por los reclamantes con motivo del expediente abierto, se aludía nuevamente a la Oficina de Turismo como otro de los edificios públicos muy difícilmente utilizables por las personas discapacitadas.

La situación no parecía haber mejorado pese a la información facilitada por la Administración. Por ello se solicitó nuevo informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

El informe remitido era del siguiente tenor literal:

«Habiendo sido trasladado a este Servicio Territorial escrito del Procurador del Común de Castilla y León cuya referencia se indica, pasamos a informar a la Delegación Territorial de la situación de accesibilidad de la Oficina de Turismo de Segovia.

Tal como indica el propio Procurador del Común la Delegación Territorial informó con fecha 3 de julio de 2000 que en la Oficina de Turismo se iban a realizar obras que habrían de incluir la eliminación de barreras. Efectivamente la Oficina de Turismo sufrió pequeñas modificaciones entre las cuales figuraba la instalación con carácter fijo de una pequeña rampa en la puerta de acceso a la Oficina de Turismo, con lo cual no existiría impedimento para el acceso a los locales de dicha Oficina.

Cuestión distinta es que la Oficina de Turismo se encuentra bajo unos soportales que pertenecen a suelo público y en el punto más cercano a la Oficina de Turismo hay que salvar dos o tres escalones, aunque por la inclinación del suelo en la Plaza a unos 50 m. El nivel del suelo de la plaza y el nivel del soportal quedan enrasados. En cualquier caso la Junta de Castilla y León no puede actuar ya que es suelo de dominio público».

- Edificios sede de los Juzgados:

El análisis de la cuestión llevada a cabo por esta institución parte de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los grupos parlamentarios el 16 de abril de 2002 sobre la “Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia”, en la cual se prevé, como una de las medidas de salvaguarda de estos derechos cuando se trata de personas con discapacidad, que los edificios judiciales deberán

estar provistos de aquellos servicios auxiliares que faciliten el acceso y la estancia en los mismos.

Sin duda, estos términos hacen ineludible la aplicación de medidas que consisten en la exigencia de que las sedes judiciales de nueva construcción reúnan desde un principio las condiciones de accesibilidad necesarias para todos y por otra parte la planificación de las obras de reestructuración necesarias en las ya existentes.

En atención a lo expuesto se solicitó información a la Gerencia de Justicia sobre los siguientes extremos:

«Datos concretos de que dispone esa Gerencia en orden a la aplicación de medidas, como instalación de ayudas técnicas, elementos arquitectónicos provisionales, habilitación de entradas secundarias u otras, susceptibles de aplicación inmediata, que permitan el acceso de las personas con movilidad reducida a aquellas actuaciones y servicios judiciales a que tienen derecho todos los ciudadanos».

En contestación a nuestra solicitud de información la Gerencia facilitó datos con relación a los siguientes edificios judiciales:

«Palacio de Justicia.- Calle San Agustín, 28 (dispone de 4 accesos)

.- Fachada principal.- Debido a su forma arquitectónica con escaleras imperiales, es imposible la colocación de rampas o

el acceso directo a elevadores. (Existe una rampa con bastante pendiente para entrada directa al juzgado n° 4).

.- Fachada posterior.- En la última intervención, se ha previsto la entrada directa desde el exterior y el acceso a un ascensor adaptado que comunica todas las plantas.

.- Fachadas laterales.- En ambas fachadas, acceso desde el exterior salvando 1-2 peldaños para entrada a ascensor de uso compartido para las viviendas (no adaptado específicamente para personas discapacitadas).

Juzgado de lo Penal.- Calle San Nicolás, 2 bajo.

Por estar ubicado en Planta Baja, permite el acceso directo desde la calle, salvando un peldaño.

Juzgado de lo Social.- Avda. Fernández Ladreda, 33, 1° (Local alquilado).

La entrada a este Juzgado se realiza a través de una escalera de comunicación vertical para otros vecinos, siendo imposible la realización de cualquier tipo de rampa o ascensor, etc.- para el acceso a personas discapacitadas se dispone de un ascensor con entrada desde el portal anexo, y que en su recorrido tiene parada dentro del Juzgado.

Juzgado de Menores.- Calle General Santiago, 8, bajo.

Por estar ubicado en planta baja y disponer de una rampa para salvar el peldaño de acceso, permite la entrada directa de personas con algún tipo de discapacidad».

Finalmente, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de Segovia solicitando información con relación a varios edificios e instalaciones públicas, resumiendo previamente la información de la que ya se disponía en cada caso. Así, parece oportuno recordar que dicho Ayuntamiento había informado sobre las barreras arquitectónicas, urbanísticas, del transporte y de la comunicación, en un informe remitido en mayo de 2001 con relación al expediente tramitado en esta institución, registrado con el número de referencia **Q/1731/00**.

Como consecuencia de la información recibida, esta Procuraduría recomendó al Ayuntamiento de Segovia la adopción de medidas tendentes a eliminar las barreras denunciadas. La recomendación fue aceptada por la Administración, pese a lo cual la eliminación total de las barreras no se había producido transcurrido un año y cinco meses desde aquella aceptación.

Para una mayor claridad en la exposición parece conveniente aludir separadamente a los distintos edificios e instalaciones afectados:

- Instalaciones deportivas:

Cabe hacer referencia aquí a la ciudad Deportiva La Albuera con relación a la que se constató que las condiciones de las instalaciones no

habían mejorado para las personas discapacitadas, tal y como indicaban los reclamantes.

Lo mismo parecía apreciarse con relación a la Piscina Cubierta Carlos Casado puesto que no existía rebaje de los bordillos de las calles que dan acceso a dicha piscina.

Ese mismo problema se denunciaba y apreciaba en el Polideportivo Pedro Delgado.

También se solicitó información con relación al Polideportivo Emperador Teodoro y el Pabellón Enrique Serichol, dado que los reclamantes seguían insistiendo en la existencia de un escalón en la entrada así como que en la calle de acceso no hay rebaje en el paso de cebra, siendo imposible el uso de la grada, gimnasio y los vestuarios.

De hecho el Pabellón Enrique Serichol únicamente es accesible a los minusválidos como espectadores.

- Casa Consistorial

Para salvar el desnivel existente entre la acera y el edificio se había decidido colocar una losa de granito.

En este caso, los interesados reconocían que la solución prevista se había ejecutado, pero reclamaban que se vigilase que las puertas de acceso permanecieran abiertas durante el horario de atención al público para no invalidar la ventaja conseguida.

A mayor abundamiento los reclamantes seguían indicando que parte de las dependencias municipales: Policía Municipal, Casa de la Tierra, continuaban con el mismo problema.

- Aparcamientos

El informe emitido por la Policía Local sobre las medidas de vigilancia que se venían aplicando, así como las órdenes que al respecto tenían los agentes se había referido a los siguientes aspectos:

«-Todos los funcionarios de esta Policía, cuando prestan su servicio por las distintas vías públicas de este Municipio, denuncian de oficio o a instancia de parte a cuantos vehículos no autorizados se encuentren estacionados en las zonas o lugares reservados para discapacitados, así como a aquellos otros que lo hacen en lugares que las aceras se encuentran rebajadas para facilitar la movilidad de estas personas.

-Desde esta Jefatura las órdenes impartidas a los agentes de esta Policía son: siempre que se observe a un vehículo estacionado en las zonas o lugares mencionados en el apartado supra citado, procedan a su denuncia y retirada con la grúa, conforme a la normativa vigente».

El informe a continuación se refería al número de vehículos retirados por la grúa en el último año en las zonas reservadas a discapacitados, sanciones impuestas, etc.

No obstante, la ocupación de estos aparcamientos por vehículos no autorizados, (sobre todo en zonas de notable concurrencia como centros comerciales, sanitarios, de la Administración, lugares de ocio, etc.) y la inaccesibilidad de los mismos por no respetar las dimensiones reglamentarias, seguía siendo objeto de denuncia por parte de los minusválidos en su última queja.

En el momento de redactar este informe sigue pendiente de recibirse la información solicitada a la Consejería de Educación y Cultura y al Ayuntamiento de Segovia, a fin de completar las actuaciones desarrolladas en el expediente **Q/08-538/02**.

3.2.6.1.3. Palencia

En el expediente **Q/214/02** se hacía referencia a las obras de remodelación de que había sido objeto la sede de la Subdelegación del Gobierno, persistiendo la situación anterior a las mismas en el sentido de no permitir el acceso a dicho edificio a los ciudadanos con alguna discapacidad física o con problemas de movilidad por otras causas y a los usuarios de sillas de ruedas.

El reclamante mostraba su sorpresa dado que las obras se habían ejecutado estando vigente la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, aplicable “en todas aquellas actuaciones que se lleven a cabo por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado referentes a: a) el planeamiento y la ejecución en materia de urbanismo y edificación, tanto de nueva construcción,

ampliación o reforma, gran reparación, adaptación, rehabilitación o mejora”.

La Subdelegación había informado a esta institución en julio de 1997 que el edificio fue construido en la década de los 40, presentando dificultades de acceso, debido a que cuenta con varios tramos de escaleras exteriores e interiores. Únicamente se realizaron obras en el año 1990, correspondientes a una primera fase de rehabilitación, limitada a mantenimiento y consolidación del edificio que deberían de ser completadas en una segunda fase de reforma interior, en la que se contemplaría la adecuación de los accesos conforme a la Ley de Integración Social del Minusválido. Dicha segunda fase se encontraba entonces pendiente de que por los Órganos Centrales se autorizara la redacción del proyecto de ejecución y la contratación de las obras, cuando las disposiciones presupuestarias lo permitieran.

Por ello se solicitó información relacionada con la referida cuestión, haciéndonos saber la Subdelegación que continuaban pendientes de realización las obras correspondientes a la segunda fase de reforma interior del edificio que deberían de completar la rehabilitación del mismo, cuya primera fase exterior se llevó a cabo el año 1990, como se había informado anteriormente (actualmente se está redactando en el Ministerio de Administraciones Públicas el Proyecto de la segunda fase de obras de remodelación y reforma interior).

No obstante, la propia Subdelegación, consciente del problema, aclaraba que a finales de 1997 había llevado a cabo unas obras para facilitar el acceso al edificio de las personas discapacitadas (de forma provisional hasta la ejecución de las obras definitivas), con buena aceptación y resultados prácticos.

Por ello, el acceso provisional al edificio, permite la entrada por la fachada lateral del mismo, sita en la calle Obispo Nicolás castellanos.

Concretamente, la forma de acceso, según el tenor literal del citado informe, es la siguiente:

«Existe un timbre debidamente señalizado en la fachada principal del edificio, que al ser pulsado hace funcionar diversas señales acústicas y luminosas en el interior del edificio, que advierte a los funcionarios de que una persona discapacitada desea acceder al mismo. El funcionario procede a la apertura de la puerta de la fachada lateral citada y a colocar una rampa para salvar un pequeño escalón en la misma puerta de acceso; a partir de ese momento, a través de un ascensor, puede acceder a cualquiera de las tres plantas de que consta el edificio; las dos plantas superiores son accesibles al 100%, mientras que la inferior o entreplanta es accesible al 50%, por tener en dicha planta (en el punto de coincidencia con la entrada por la puerta principal del edificio) dos grupos de escaleras».

Por otro lado en ese mismo informe (detallado y exhaustivo), se indicaba:

«También con las obras realizadas a finales del año 1997 se llevó a cabo la adaptación de dos cuartos de aseo (de señoras y caballeros) para su uso por personas discapacitadas, incluidas las que utilizan sillas de ruedas, instalados precisamente en el punto de más fácil y habitual acceso a la Subdelegación. Dichos aseos han sido valorados de forma muy satisfactoria por sus destinatarios.

La positiva incidencia de las actuaciones realizadas se puede comprobar a través de los resultados de las tres encuestas de satisfacción de los usuarios de la Oficina de Información de esta Subdelegación en los años 1998, 2000 y 2001.

En el mes de octubre del pasado año 2001, y como consecuencia del hundimiento y deterioro que presentaban las escaleras exteriores de la fachada principal del edificio, hubo necesidad de proceder a su reparación; sin embargo y para facilitar el acceso de personas con cualquier tipo de minusvalía o discapacidad, incluidas las que utilizan silla de ruedas, se procedió a construir una nueva escalera, con su meseta superior considerablemente ensanchada respecto de la anterior a la que sustituye, para permitir el paso de sillas de ruedas.

También en esta obra se eliminaron las escaleras que en los laterales tenía la anterior, para posibilitar la colocación en uno de

los lados, de una rampa de acceso de sillas de ruedas – si el espacio de vía pública necesario para ello lo permite y el Ayuntamiento concede la oportuna autorización-, o de un elevador –si la rampa de acceso no fuera técnicamente posible-, habiéndose preparado al hacerse la escalera un foso lateral para si fuese necesario su instalación.

De forma paralela a la construcción de la nueva escalera exterior, los Servicios de Arquitectura de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del MAP en coordinación con el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas CEAPAT, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, están realizando los estudios y proyectos necesarios encaminados a determinar cual de las soluciones –rampa o elevador, es técnicamente viable y a su vez, la forma de acceso desde el porche del edificio al interior de éste por la entreplanta, que necesitará transformar dos ventanas redondas actuales en ventanas practicables como puertas de acceso, con sus correspondientes elevadores, que permitirán acceder a cada uno de los lados de la entreplanta y al 90% de la misma y desde ésta, por el ascensor que actualmente se utiliza, a las plantas primera y segunda.

Con el fin de informar a los representantes de las Asociaciones y Federaciones de Minusválidos y Jubilados del Proyecto de entrada que se está ejecutando para la total accesibilidad de personas

discapacitadas por la puerta principal del Edificio, se celebró una reunión en la Subdelegación del Gobierno el día 5 de febrero de 2002.

Por parte de la Administración del Estado, además del Subdelegado del Gobierno, asistió el Subdirector General de Gestión Económica y Patrimonial del MAP, la Arquitecta del Ministerio y el Técnico del Centro Estatal de Autonomía Personal y de Ayudas Técnicas (CEAPAT), del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, que informaron del Proyecto de acceso al Edificio.

Los colectivos que estuvieron representados fueron:

- Federación Provincial de Jubilación y Pensionistas de Palencia.*
- Asociación Cultural y Recreativa de Minusválidos Físicos (ACREMIF)*
- Minusválidos Unidos para la Integración (MUPLI)*
- Federación de Minusválidos de Palencia.*

En la reunión, todos los asistentes examinaron los planos del proyecto correspondiente a la obra que se está realizando en la Subdelegación y que se inició con la construcción de la nueva escalera y en síntesis se informó de lo siguiente:

La obra se estructura en dos fases. La primera de ellas es la que procura el acceso a la zona de los arcos, tras salvar el primer tramo de escaleras, para lo que están previstas dos soluciones. La primera consistiría en instalar un elevador al lado de las escaleras, cuyo foso ya está realizado, mediante el cual se aborde este primer tramo.

La segunda opción pasaría por construir una rampa que superase la altura de la escalinata exterior, para lo cual habría que doblar la esquina para mantener la pendiente asumible por un discapacitado en silla de ruedas.

Una vez superado el primer tramo de escaleras, aún hay que abordar otros cuatro: dos hacia el recibidor y uno más hacia cada uno de los lados de atención al público: a la izquierda extranjería, y a la derecha, información y registro; por lo que en total habría que superar cinco tramos de escalera.

Los cuatro últimos tramos está previsto que se aborden con sendos elevadores –uno a cada lado de la puerta principal-, que facilitarán el acceso a cualquier minusválido, por la entrada principal del edificio, en igualdad de condiciones que cualquier otro ciudadano.

También se procederá a adaptar el cuarto de aseo de la Oficina de Registro General e Información y Atención a los Ciudadanos, para su uso por personas discapacitadas, incluso las que utilizan silla de ruedas».

Ante las explicaciones ofrecidas, los representantes de los colectivos afectados se han mostrado muy satisfechos por la solución que los técnicos han aportado y por la sensibilidad que el Subdelegado del Gobierno ha mostrado con este problema desde el principio.

Dadas las anteriores circunstancias se acordó dar por finalizada la intervención de esta institución.

No obstante, al no haber concluido aún las obras y presentar las mismas cierta complejidad, se decidió recordar a la Subdelegación del Gobierno la necesidad de actuar con la máxima celeridad en el desarrollo de las medidas que ya se habían comenzado a aplicar y que ello se hiciera contando como hasta ahora con el asesoramiento del personal especializado a fin de que los resultados, además de rápidos, consigan que las condiciones del edificio se acomoden lo mejor posible a las normas de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y el Decreto 217, de 30 de agosto de 2001, por el que se aprueba el Reglamento a la misma.

En el escrito de queja **Q/2189/01**, los reclamantes hacían referencia a algunas deficiencias en relación con la accesibilidad arquitectónica en el Hospital “Río Carrión” de Palencia, lo cual suponía dificultades importantes para que pudieran acceder a todos sus servicios y dependencias aquellas personas, tanto pacientes como visitantes, que teniendo reducida su movilidad se veían obligados a utilizar ayudas técnicas o sillas de ruedas. Concretamente se referían a la falta de aseos adaptados en la

sección de Urgencias, pese a que la puerta de dichos aseos era suficientemente ancha para dejar pasar una silla de ruedas, pero una vez dentro resultaba imposible realizar ningún movimiento en la misma, lo que indicaba que se había pretendido adaptar dicha dependencia pero sin tener en cuenta las reglas necesarias para su utilización correcta.

Como resultado de las investigaciones iniciadas esta institución obtuvo algunos datos de la Dirección Provincial del Insalud, según los cuales existía, con relación a dicho Hospital, un plan funcional sobre el cual en aquel momento se encontraba en fase de redacción un borrador sujeto a discusión en el que se abordaban reformas y remodelaciones de los distintos servicios y en los que se incorporarían a las instalaciones afectadas las adecuadas condiciones de accesibilidad con arreglo a la legislación vigente.

Como quiera que no parecía necesario justificar la necesidad de que al menos los servicios e instalaciones sanitarios cumplan con todas las condiciones para que puedan ser utilizados por todos los usuarios, sin añadir a dicho uso más dificultades de las que normalmente produce una deficiencia física, se decidió comunicar los hechos al Director del Hospital.

Nuestro escrito fue trasladado a la Gerencia Regional de Salud, la cual emitió el siguiente informe:

«Cabe señalar que el proyecto de reforma de las dependencias de Urgencias del Hospital “Río Carrión” fue supervisado y aprobado por la Dirección General de Obras y Suministros del Insalud.

Por razones de necesidad funcional y asistencial, en plena fase de ejecución de las obras se fueron habilitando determinadas áreas de Urgencias, sin haber sido levantado el acta de recepción definitiva. Se recibieron entonces escritos referentes a la falta de adecuación del aseo de minusválidos y, analizando el problema, se llegó a la conclusión de que era preciso incorporar barras de sujeción para facilitar el acceso y la maniobra a personas discapacitadas.

En ese mismo momento se tuvo conciencia de los problemas de maniobrabilidad que la dependencia planteaba, aunque no fue posible ninguna actuación, al carecer el Hospital de atribuciones sobre la modificación del proyecto aprobado.

No obstante, es deseo tanto de la Dirección Gerencia del Centro como de esta Gerencia de Salud conseguir que nuestras instalaciones cumplan con las condiciones necesarias para que puedan ser utilizadas por todos los destinatarios, teniendo en especial consideración a aquellos que presenten alguna discapacidad.

Respecto a las preguntas puntualizadas en su escrito, informamos lo siguiente:

- 1.- Sobre el estado de ejecución del Plan Funcional, aunque ha concluido su redacción, aún no ha sido aprobado el*

proyecto básico ni el plan de ejecución de obras, por lo que es difícil determinar un cronograma de actuaciones.

2.- No es posible determinar en este momento las actuaciones que se acometerán en los aseos de urgencias, aunque evidentemente deberán cumplir la normativa vigente especialmente en lo relativo a barreras arquitectónicas y accesibilidad.

3.- Respecto a la posibilidad de resolver el problema provisionalmente, una vez se haya efectuado la recepción definitiva de las obras, está previsto cambiar el sentido de giro de la puerta para abrir hacia fuera, con lo que se conseguiría disponer de un espacio de maniobras anterior para el desenvolvimiento del usuario dentro del aseo».

Teniendo en cuenta la información facilitada por la Gerencia, esta Institución formuló la siguiente resolución:

«Agradezco sinceramente las aclaraciones apuntadas por Ud. en relación con los datos que fueron solicitados. Lo que me permite comprobar que el problema que en su momento motivó la queja se encuentra en vías de solución.

Ello es motivo de satisfacción para esta Procuraduría como institución que tiene encomendada la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos castellanos y leoneses y como tal

dedica sus mayores esfuerzos a salvaguardar los de aquellas personas que se encuentran en desventaja a la hora de ejercitarlos.

Ello no obstante es para mí del máximo interés trasladar a esa Gerencia las siguientes reflexiones y circunstancias:

La conclusión de unas obras previstas para facilitar el adecuado funcionamiento del Hospital, mejorar el bienestar de los pacientes, etc. es posible que se encuentren sujetas a un calendario más o menos flexible sin que por eso se llegue a contravenir lo establecido en la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, pero no cabe duda de que la razón de ser de dicha ley se encuentra en el art. 49 de la Constitución Española: Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

Estos derechos resulta obvio que son: la libertad, la dignidad como persona, la integridad física, entre otros. Por lo cual, debe actuarse con la máxima diligencia a fin de que no se vean comprometidos por circunstancias fácilmente evitables como en el caso que nos ocupa, ya que Ud. mismo ha manifestado que el uso normal del único aseo adaptado que existe en la zona de urgencias del

Hospital depende de obras de mínima entidad como son el cambio de una puerta o alteración del giro de la misma.

Debe pues valorarse adecuadamente el hecho de que determinados pacientes se encuentran en la imposibilidad de utilizar otros aseos

Se trata de cuestiones en relación con las cuales las Administraciones Publicas se encuentran, como vemos, especialmente obligadas. Sin que en este sentido la Constitución admita tregua alguna.

Por ello, 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 de Castilla y León, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre, he acordado hacerle la siguiente resolución:

Que, en cuanto incumbe a esa Gerencia, se adopten con la máxima urgencia las medidas necesarias para acelerar la conclusión de las obras que se requieran a fin de que el aseo presumiblemente adaptado para ser usado por personas con dificultades de movilidad, que existe en las dependencias de Urgencias del Hospital General “Río Carrión”, sirva efectivamente a sus funciones».

Resolución que fue aceptada según se hizo saber unos meses después mediante la siguiente comunicación del SACYL:

«Le comunicamos que hecha la recepción definitiva de las obras del Servicio Urgencias y tras los trámites oportunos, el día 13 del actual ha quedado instalada una nueva puerta con la apertura hacia la sala de espera de urgencias, con el fin de permitir una mayor movilidad en el interior del citado aseo».

Tras comunicar al reclamante el resultado de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría se acordó el archivo del expediente, si bien se le advirtió que la institución estaría siempre dispuesta a retomar la actuación en el caso de que la buena disposición de la Administración sanitaria no llegara a producir los resultados esperados en relación con los motivos de la queja.

3.2.6.1.4. Miranda de Ebro

En el expediente **Q/1329/02** los reclamantes aludían a la construcción de un nuevo IES denominado “Montes Obarenes”, cuya construcción se había concluido sin atenderse, no solamente a las normas de la legislación específica sobre accesibilidad contenidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Castilla y León, sino tampoco a las establecidas en las normas educativas sobre las condiciones a que han de ajustarse las estructuras de los centros de enseñanza.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los centros escolares son los edificios designados con carácter preferente como colegios electorales, los remitentes de la queja manifestaron haberse reunido con el concejal de obras después de las anteriores elecciones municipales, solicitando la

adaptación de los locales que hubieron de servir a este fin en el futuro y por supuesto el aludido “Instituto Montes Obarenes”.

Las noticias facilitadas por los reclamantes fueron que todo continuaba igual a pesar de las promesas. Concretamente, el IES Montes Obarenes se había inaugurado con barreras.

En este sentido se solicitó información a la Dirección Provincial de Educación de Burgos a la espera de la cual nos encontramos en el momento de redactar este informe.

3.2.6.1.5. Barreras en la vivienda

Las personas discapacitadas y sus familias han seguido manifestando ante el Procurador del Común su preocupación por la escasez de viviendas adaptadas, por la falta de ayudas económicas significativas para acceder a una vivienda (teniendo en cuenta que se trata de un sector con un escaso poder adquisitivo), además del gran problema con que se encuentran algunos para eliminar las barreras que les impiden acceder libremente a su propia vivienda.

En este sentido, es preciso que se haga realidad la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, ya que a pesar de las reformas llevadas a cabo por la Ley 15/1995, de 30 de mayo, y la Ley 8/1999, de 6 de abril, en la práctica no se ha resuelto definitivamente el problema porque la diferencia de votos entre la mayoría cualificada y la simple es tan mínima

que sólo cobra relevancia en edificios que posean un gran número de viviendas.

Las asociaciones de minusválidos físicos son testigos de los problemas que padecen las personas discapacitadas en sus bloques de viviendas. Son personas discriminadas porque la propia ley les obliga a apelar a la buena voluntad de sus convecinos para que la comunidad de propietarios elimine alguna barrera arquitectónica, siendo muy frecuentes los casos en los que se les niega la adaptación por motivos estéticos o de otra índole.

El acceso a una vivienda va unido al acceso a un empleo cuando se trata de minusválidos que no integran una unidad familiar, por la necesidad de contar previamente con un mínimo de recursos económicos, cuya falta o insuficiencia hace que muchas personas discapacitadas se vean forzadas a permanecer en el domicilio familiar con fuerte dependencia de la familia, cuando en muchos casos les sería posible tener una existencia autónoma. Este problema se reflejaba en el expediente **Q/315/02** en el que el reclamante exponía las dificultades poco menos que insalvables para mantener un trabajo por estar conviviendo con sus padres en el medio rural y no poder pagarse una vivienda en zona más próxima al centro de trabajo.

En el expediente **Q/894/02** se aludía a la difícil situación por la que estaba atravesando el reclamante ya que las prestaciones sociales que percibía difícilmente alcanzaban a cubrir las necesidades derivadas de su

minusvalía, la cual le hacía ser dependiente en grado extremo para las funciones más básicas.

Entre otros aspectos se refería a un acuerdo del Ayuntamiento de Palencia por el que se denegó al interesado denegándole la ayuda económica para el arrendamiento de vivienda por parte de los jóvenes, denegación motivada por haber presentado contrato de arrendamiento de fecha anterior al plazo exigido en la convocatoria.

Una vez analizado el motivo de la queja, no se detectó irregularidad achacable a la actuación de la Administración que hiciera necesaria una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León. No obstante, teniendo en cuenta las circunstancias manifestadas por el remitente y en la voluntad de investigar alguna otra ayuda que le permitiera atender con menor estrechez a los gastos de vivienda, se acordó admitir la misma a trámite solicitando al Ayuntamiento información sobre las prestaciones establecidas por el mismo susceptibles de ser percibidas por personas que, como el reclamante, por razones de edad ya no cumplían los requisitos legales de la ayuda que habían solicitado.

El informe del CEAS del Ayuntamiento de Palencia era del siguiente tenor literal:

«En relación con el escrito de referencia, me complace informar lo siguiente:

1.- Tanto el interesado como su familia mantienen una relación habitual con este servicio, de manera que disponen de fácil acceso a la información sobre las prestaciones del mismo.

2.- El interesado recibe, en consecuencia, todas las prestaciones establecidas por esta administración, en función de sus circunstancias, en concreto:

Habita una vivienda adaptada propiedad del Ayuntamiento de Palencia por la que abona una mensualidad de 118,15 €, a través de la firma de contrato administrativo con vigencia desde el 1 de abril de 2001 y prorrogable por cinco años.

Es perceptor de una ayuda municipal a domicilio con carácter personal y gratuito, de las características que se exponen en el informe social que se adjunta.

3.- El precio del alquiler de la vivienda municipal que ocupa es el más bajo de las aplicables según Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, equivalente al 6% de su valoración.

Situación socio-económica:

En la actualidad, cobra una pensión no contributiva por invalidez absoluta, cuya cuantía asciende a 388,02 € al mes.

Actualizada el 10 de junio de 2002, reconocida el 21 de febrero de 1992.

Es perceptor de una ayuda municipal a domicilio con carácter personal (ayuda técnica en el aseo personal y lo imprescindible de la vivienda) desde 1992. Servicio que con anterioridad venía prestándose desde el antiguo Insero.

Las auxiliares de ayuda a domicilio van a su casa con una periodicidad de una hora diaria (de lunes a sábado), dos auxiliares, con lo que se contabilizan dos horas diarias de servicio, el máximo de atención que un usuario de este tipo de prestaciones puede acceder de forma pública.

Por asistir al centro de día de la asociación palentina Acremif se le concedió la gratuidad en la cuantía a pagar por los servicios de ayuda municipal, desde el mes de julio de 2002.

Situación de habitabilidad.

La casa anterior no reunía las condiciones de habitabilidad adecuadas para el desenvolvimiento de la vida ya que es usuario de una silla de ruedas eléctrica y le era difícil moverse por el domicilio y salir a la calle, con lo que su círculo social se reducía a su familia.

Actualmente, vive independientemente de su familia, al serle concedida una vivienda a través de concurso público y ser

adquirida con contrato administrativo una propiedad del Ayuntamiento, que fue adquirida a la Junta de Castilla y León. Vivienda que tiene las cualidades de ser adaptada y carecer de barreras arquitectónicas.

El contrato estipula que las mejoras que se puedan realizar en la propiedad quedarán en beneficio de la misma y por ello, el arrendatario queda obligado a abonar indemnización alguna cuando abandone el local, siempre pidiendo autorización al mismo.

La duración del contrato será de un año, a contar desde el 1 de abril de 2001, pudiendo prorrogarse, como así ha sucedido, conforme al art. 9 de la LAU por cinco años, sin perjuicio de la revisión anual del precio del contrato con arreglo al IPC oficial.

Del mismo modo, la renta de la casa está calculada sobre el mínimo aceptable, que es un 6% aplicando la valoración más baja sobre la casa a arrendar».

En vista del informe arriba transcrito, esta institución acordó el archivo del expediente, aclarando al interesado la inexistencia de norma alguna por la que pueda instarse al Ayuntamiento de Palencia a concederle ayudas o exenciones que de modo expreso no están previstas.

Por lo demás, como en ejercicios anteriores, en los supuestos en que se ha planteado la reticencia de los miembros de la comunidad de propietarios a aprobar las modificaciones de los elementos comunes

necesarias para la eliminación de barreras, instalación de un ascensor, etc., esta institución ha informado a los interesados sobre los derechos que les asisten, requisitos y modo de ejercerlos, según la Ley 15/1995, de 30 de mayo, y el art. 17 de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

3.2.6.2. Barreras Urbanísticas

3.2.6.2.1. Zamora

En el expediente **Q/402/02**, que a su vez hacía referencia al expediente **Q/648/00**, se aludía a la circunstancia de que la instalación de las máquinas expendedoras de la ORA, sobre todo en la zona antigua de la ciudad de Zamora, representa un obstáculo insalvable, a causa de la estrechez de las aceras, lo que obliga a circular por la calzada a las personas que por razón de edad, enfermedad o accidente, especialmente las que deben moverse en silla de ruedas, ven reducida su capacidad de deambulación por la vía pública.

En su día esta Institución había recomendado al Ayuntamiento dirigir a la empresa Urbaser las órdenes pertinentes para que en el futuro solicitase la intervención de la Policía Local a la hora de instalar nuevas máquinas expendedoras del ticket de la ORA, así como la revisión de la ubicación de las ya existentes, sobre todo en la zona antigua de Zamora, reubicando las precisas a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ordenanza Municipal de Supresión de Barreras en la Vía Pública y edificios públicos.

Como consecuencia de la nueva queja presentada, esta institución se dirigió una vez más al Ayuntamiento, que en respuesta a nuestra solicitud indicó que la zona antigua de la ciudad, tras la remodelación realizada sobre ella, es prácticamente peatonal, con excepción de las calles de acceso y de residentes. Añadía dicha corporación que los escasos expendedores de tickets de zona de ORA no dificultaban ni planteaban problemas para la circulación de peatones. De igual forma se indicaba que la empresa Urbaser consultaba con la Policía local la colocación de nuevos expendedores de tickets, tratando de ajustar su ubicación a la normativa vigente.

Lo anterior se trasladó al autor de la queja por entender que el problema planteado podía estar resuelto. Sin embargo, el reclamante remitió información nueva insistiendo en la falta de solución del problema con relación a 16 máquinas situadas en el casco antiguo en zona no peatonal, solicitando que se continuara con las investigaciones por parte de esta institución.

3.2.6.2.2. Miranda de Ebro

En el expediente **Q/1062/02** se hacía alusión al hecho de que las obras de circunvalación realizadas en la Carretera Nacional I, en cuanto afectaban a los viandantes por el municipio, de Miranda de Ebro se alejaban de los preceptos de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, ya que se trataba de un itinerario mixto, según se prevé en el art. 18 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se

aprobó el Reglamento a la Ley de Accesibilidad ,y que según el art. 14 de la Ley debía ser accesible a cualquier persona, para lo cual se debía tener en cuenta la anchura mínima de paso libre de cualquier obstáculo.

Los reclamantes indicaban que se habían dirigido a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León, y su respuesta había sido la de sostener que las normas citadas, así como las de carácter estatal en el mismo sentido, habían sido aplicadas correctamente. Sin embargo, la realidad parecía ser otra, ya que se observaron pendientes excesivas para ser salvadas con una silla de ruedas en los pasos de peatón, insuficiente anchura del espacio destinado a dichos pasos, ausencia de pavimento táctil en los mismos, pendientes transversales, estrechamientos de la acera en algunos puntos que impiden el paso de sillas de ruedas, aunque en otros la acera llegue a tener un ancho de más de cuatro metros.

Según el informe remitido a esta institución por la Administración afectada, la queja no podía aludir a la circunvalación de la carretera nacional I en la localidad de Miranda de Ebro, dado que no estaba en fase de ejecución sino en fase de “estudio informativo”. Por el contrario, podría referirse a la travesía urbana de la N-I por la citada localidad. Dicha travesía, según la Demarcación de Carreteras, no incumplía ni la Constitución ni las Leyes 13/82 y 3/98. De hecho, según el informe recibido, las aceras tienen una anchura variable, entre 1,5 y 2,0 metros e incluso llegan en zonas puntuales 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 están disponiendo bordillos rebajados entre la acera y la calzada.

Quedaba pendiente de constatar por parte de los remitentes la ubicación de las farolas las cuales temían fueran colocadas sin dejar suficiente anchura de paso.

3.2.6.2.3. San Pedro Gaillos

En el expediente **Q/1426/02** se aludía a la falta de asfaltado de una calle de la localidad de San Pedro Gaillos, en un tramo que conducía a la entrada de la vivienda de una persona usuaria de una silla de ruedas.

Según el reclamante, el Ayuntamiento había prometido dar prioridad al asfaltado de la calle, aunque ello no parecía posible por la falta de medios de la corporación.

Es evidente que la falta de asfaltado, además de una incomodidad en general, para las personas usuarias de sillas de ruedas representa un riesgo para su integridad física y en determinadas épocas del año (especialmente en invierno) hace imposible la entrada y salida de la vivienda.

Por ello se solicitaron ciertos datos relacionados con el grado de ejecución en que se encontraba el servicio de pavimentación en la localidad, y sobre las ayudas solicitadas en su caso a la Junta de Castilla y

León, Diputación Provincial, etc., para la prestación de este servicio mínimo que han de cumplir en todo caso todos los Municipios.

El contenido literal del informe remitido por el Ayuntamiento fue el siguiente:

«1.- En relación con el grado de ejecución en que se encuentra el servicio de pavimentación en la localidad:

Que la pavimentación en las vías públicas de este Municipio se encuentra en la actualidad aproximadamente a un 50 por ciento de ejecución si bien tenemos que aclarar lo siguiente:

.- En el mes de mayo de 2001 se produjo la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, ampliándose la superficie de suelo urbano total del municipio, y dadas las especiales características del parcelario de este municipio (muchos propietarios y fincas muy pequeñas), se optó por realizar un planeamiento directo, marcándose las calles directamente sobre el plano general, para lo cual se mantuvieron numerosas reuniones con todos los propietarios para poder determinar el trazado de las mismas.

.- En esas reuniones se puso de manifiesto a los propietarios que la obligación de urbanizar es del propietario de la finca, si bien, el Ayuntamiento dotaría de servicios y pavimentaría las diferentes calles de la zona de ampliación de casco urbano en función de las

necesidades que se plantearan y de los medios económicos de que se dispusiera, sin descartar la imposición de “contribuciones especiales”.

.- Durante este tiempo se han llevado a cabo edificaciones en diversos puntos del municipio y se han dotado y pavimentado las que ha sido posible, si bien no todas se han realizado, incluso realizadas antes que las del reclamante, por falta de medios económicos.

2.- En relación con aportaciones pendientes por parte de la Junta de Castilla y León o Diputación Provincial para la prestación de este servicio mínimo, no existen, ya que en la actualidad los recursos correspondientes al año 2002 han sido invertidos; todo ello con independencia de otras ayudas que se pudieran recibir para dotación de otros servicios en los que existen problemas (abastecimiento de agua potable, pérdidas en la red estimada en un 45%), saneamiento), para los que desde hace seis años este Ayuntamiento tiene el proyecto de renovar totalmente en su parte de casco urbano consolidado y del que se ha ejecutado aproximadamente un 50 por ciento.

3.- No obstante, de lo expuesto anteriormente este Ayuntamiento tiene previsto llevar a cabo la realización de la acera de la calle en el espacio que afecta a la vivienda indicada, de tal manera que conectaría con la zona pavimentada, obra que se va a realizar con

el personal y medios económicos propios del Ayuntamiento, resolviéndose la urbanización de la calle cuando las disponibilidades económicas y de planificación así lo permitan».

La institución entendió que debía elaborar resolución en los siguientes términos:

«Una vez analizado el contenido de su informe en relación con lo expuesto en el escrito de queja, no detecto en los hechos que en la misma se exponen ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, ya que el servicio de pavimentación en la localidad de San Pedro de Gaillos parece seguir su desarrollo con regularidad. Y al mismo tiempo es voluntad de ese Ayuntamiento proceder cuanto antes a las obras de urbanización de la calle La Garnacha.

No obstante, antes de proceder al cierre del expediente, debo advertir a VI. sobre la conveniencia de acelerar tanto la solicitud de las ayudas económicas pertinentes correspondientes al año 2003, como el comienzo de las actuaciones urbanísticas necesarias...; ya que, si bien la pavimentación de calles y los servicios municipales referidos son necesarios para todos los ciudadanos, ello se convierte en elemento de vital importancia para quienes tienen problemas de movilidad, sobre todo si han de moverse en silla de ruedas.

No olvide ese Ayuntamiento la especial responsabilidad que incumbe a las Administraciones Públicas en relación con la atención, rehabilitación e integración de las personas discapacitadas, con arreglo a lo establecido en el art. 49 de la Constitución».

3.2.6.2.4. Valoria la Buena

En el expediente **Q/1542/02**, los reclamantes aludían al mal estado de una calle-plaza de la localidad de Valoria la Buena, lo que impide deambular de forma segura a las personas que tienen limitaciones de movilidad.

En respuesta a la petición de información de esta institución, el Ayuntamiento indicó que la plaza había quedado especialmente dañada tras una tormenta producida en el mes de julio y desde entonces se habían realizado trabajos tendentes a rellenar y allanar la plaza, estando prevista la realización de trabajos similares en la calle. Sin embargo, no estaba prevista la pavimentación por razones económicas que impedían abordar ese trabajo en breve, al existir otras prioridades. La respuesta indicada llevó a esta Procuraduría a formular resolución en los siguientes términos:

«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 de 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.

A mayor abundamiento, según el art. 49 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos prestar a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, la atención especializada que requieran y ampararlos especialmente para el disfrute de los derechos que se otorgan a todos los ciudadanos.

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.

No se nos escapa, sin embargo, que la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogéndose la entidad local a las líneas de ayuda a que se ha hecho referencia-, puede implicar un coste que la corporación debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse en parte mediante la

imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados. (art. 30 L.H.L.)

De conformidad con el art. 31.1 LHL la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el 90% del coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios - entendiendo por coste soportado por la Entidad Local la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga-.

El referido coste estará integrado por los siguientes conceptos (art. 31.2 LHL).

- 1.- El coste real de los trabajos periciales, de redacción de proyectos y de dirección de obras, planes y programas técnicos.*
- 2.- El importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.*
- 3.- El valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios.*
- 4.- Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras o instalaciones.*
- 5.- El interés del capital invertido en las obras o servicios cuando las entidades locales hubieren de apelar al crédito para financiar*

la porción no cubierta por contribuciones especiales o la cubierta por estas en caso de fraccionamiento general de las mismas.

En la tramitación del referido expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales deberán tenerse en cuenta los arts. 28-37 y 15-19 de la Ley de Haciendas Locales.

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 se funden en 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.

Solicitud que habrá de resolver la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Diputación Provincial correspondiente.

En definitiva, consideramos que ese Ayuntamiento, con independencia de que pueda tener necesidades más perentorias y de que pueda o no acceder a los medios materiales para satisfacerlas, debería reflexionar sobre la oportunidad de asfaltar la calle objeto de la queja con el fin de ajustar sus actuaciones a la legislación vigente según lo expuesto en la presente resolución».

La respuesta del Ayuntamiento a la resolución anterior es del siguiente tenor literal:

«Que este Ayuntamiento es consciente de lo que nos comunica en su escrito y conoce la existencia de subvenciones que solicita cada año para las inversiones y necesidades que considera mas perentorias. Que estos temas se acuerdan normalmente por el Pleno, que es lo que establece la legalidad vigente y lo que el municipio quiso a través de su voto en las últimas elecciones municipales; es posible que no todos los vecinos estén de acuerdo con la gestión del Ayuntamiento, eso siempre ocurre, pero se trata de ir resolviendo cada tema municipal empezando por los que puedan afectar a mas personas, tratamos de llegar a todos y no olvidar a nadie pero existen prioridades, es verdad que a veces estas son muy subjetivas, pero acordadas legalmente y partimos de que siempre habrá alguien que discrepe.

Por todo ello, nos damos por enterados de la gestión de ese organismo, estamos en la idea de arreglar todos nuestros rincones

y todas nuestras calles pero pedimos que se nos respete nuestra capacidad de decisión y nuestra autonomía».

3.2.6.3. Barreras en el transporte

3.2.6.3.1. Valladolid

El expediente **Q/1601/01**, que se encontraba en tramitación al cerrarse el informe anual 2001, permanece abierto en esta fecha ante la demora por parte del Ayuntamiento de Valladolid en la aplicación de las soluciones sugeridas desde esta institución y aceptadas por dicha corporación.

En dicha queja los reclamantes aludían al problema que estaban sufriendo las personas discapacitadas como consecuencia del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Valladolid de suprimir el autobús destinado al transporte urbano de personas con discapacidad física ya que las soluciones alternativas que se habían adoptado no cubrían adecuadamente sus necesidades.

De la información remitida por el Ayuntamiento de Valladolid no se desprendía una actuación irregular. Ello no obstante, al tratarse de un tipo de transporte público necesario para todos los minusválidos incorporados a la vida laboral y académica, esta institución consideró oportuno formular al citado Ayuntamiento las siguientes sugerencias:

1º.- Que se proceda con toda celeridad a encargar los estudios necesarios para aplicar a las paradas del autobús aquellas soluciones que

técnicamente sean procedentes para hacer posible el acceso de las sillas de ruedas a los vehículos que cuentan con sistema Kleeling, todo ello de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la ley 3/98.

2º.- Que cuando se incorpore nuevo material móvil se cuide con detalle lo establecido en el art. 4.1 del Decreto 217/01, de 30 de agosto, con relación a los sistemas mecánicos de acceso y descenso y sobre la reserva de plazas para personas con movilidad reducida próximas a las puertas y adecuadamente señalizadas.

3º.- Que mientras lo anterior no sea una realidad, se modifiquen las bases para la concesión de Bonos-Eurotaxi en extremos tales como el establecimiento de tasa de autobús en aquellos casos de probada necesidad.

4º.- Que se agilicen los trámites necesarios para implantar al menos otros dos vehículos Eurotaxi.

Respondiendo a dicha recomendación el Ayuntamiento comunicó la aceptación de la primera sugerencia, aunque, al mismo tiempo, indicaba que ya había desarrollado actuaciones en el sentido indicado por esta institución.

Aceptó sin reparos la segunda sugerencia y comunicó que los extremos tercero y cuarto debían ser considerados por el Servicio de Acción Social del Área de Cultura, Empleo y Bienestar Social.

La postura de la corporación local citada hizo que esta Procuraduría mantuviese abierto el expediente, insistiendo en nuestras sugerencias respecto a la financiación y funcionamiento del Eurotaxi.

Finalmente, tras el último requerimiento efectuado por esta institución y ante las nuevas alegaciones de los reclamantes, se dictó una nueva resolución dirigida al Ayuntamiento de Valladolid en la que se lamentaba que pese al cruce reiterado de escritos entre dicho Ayuntamiento y esta Institución, persistiese una situación percibida por el colectivo de personas discapacitadas como injusta, discriminatoria y lesiva de su derecho a utilizar los bienes y servicios públicos. Si en un principio esta institución no había apreciado irregularidad alguna aunque se dirigiesen a esa administración sugerencias tendentes a agilizar y asegurar las soluciones prometidas y que parecían estar a punto de aplicarse, ahora la situación existente podía considerarse inadmisibile por el simple hecho de haber transcurrido el tiempo sin resolverla.

Por ello, tras recordar la normativa aplicable y la obligación de la Administración local de garantizar el servicio de transporte urbano a todos los vecinos de su municipio (art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de régimen Local), se insistió en el contenido de nuestra primera resolución, además de añadir nuevos matices, y todo ello en los términos literales siguientes:

«1. Que se proceda con toda celeridad por parte de ese Ayuntamiento a encargar los estudios necesarios para aplicar a las

paradas del autobús aquellas soluciones que técnicamente procedan para hacer posible sin problemas el acceso de las sillas de ruedas a los vehículos que cuentan con sistema Kleeling. Y que ello se lleve a cabo según lo establecido en el Decreto 217/01 de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98 citada, siguiendo al respecto el criterio del personal técnico de la Gerencia de Servicios Sociales, así como de las organizaciones representativas de personas discapacitadas. Ello con el fin de conseguir la máxima utilidad en los resultados.

2. Que se continúe con la incorporación de nuevo material móvil, sin que ninguno de los vehículos incorporados deje de ajustarse a lo establecido en el art. 41.1 del Decreto 217/2001 de 30 de agosto citado.

3. En tanto lo anterior sea una realidad, le sugiero se modifiquen las bases para la concesión de Bonos-Eurotaxi al menos en los siguientes extremos: establecimiento de tasa de autobús en aquellos casos de probada necesidad, tanto por razón de la renta personal del beneficiario (que no de la unidad familiar) como del género de actividad del mismo, siempre que resulte imprescindible el uso de este tipo de transporte.

4. Que se agilicen los tramites necesarios para la implantación de al menos otros dos vehículos Eurotaxi, si no se hubieran incorporado ya.

5. Que, del modo que resulte más conveniente desde el punto de vista de la operatividad y de la economía para el colectivo, se garantice a los ciudadanos discapacitados físicos el servicio de transporte urbano con igual calidad que lo venían disfrutando desde 1981 hasta 3 de septiembre de 2001».

El uso del ferrocarril por las personas discapacitadas ha seguido siendo motivo de varias quejas formuladas ante la institución, como en años anteriores.

Así en el expediente **Q/1175/02** se aludía al hecho de que las personas discapacitadas que viajan en tren no siempre pueden contar con la plataforma elevadora para acceder al compartimiento correspondiente, a pesar de haber seguido puntualmente lo recomendado en el "Procedimiento para la Asistencia Concertada a Viajeros Discapacitados Físicos", (el cual presuntamente se viene aplicando en muchas de las estaciones españolas, entre ellas la de Valladolid). Por ello estas personas padecen con frecuencia graves trastornos para acudir a consultas médicas, estudios o al trabajo al no poder servirse del tren en condiciones similares al resto de los ciudadanos.

Aunque se ha llevado a cabo una actuación de oficio sobre la misma cuestión, solicitamos información a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid: sobre los siguientes extremos:

1º.- Conocimiento que los órganos competentes tienen de las deficiencias apuntadas en la queja, las cuales paralizan los escasos avances

que se van incorporando a las infraestructuras del transporte ferroviario, para que no queden excluidos de su uso determinados grupos de personas.

2º.- Teniendo en cuenta que la estación de Valladolid es una de las previstas por Renfe para realizar próximas inversiones, es preciso conocer las mejoras previstas para introducir elementos de accesibilidad y su plazo de ejecución.

La Dirección General de Ferrocarriles, a través de la Subdelegación del Gobierno, remitió el siguiente informe:

«En la estación de Valladolid, en los últimos años, se han realizado varias actuaciones tendentes a mejorar su grado de accesibilidad. En este sentido se construyeron rampas y barbacanas en los accesos a la estación eliminando barreras arquitectónicas. También se han instalado en los accesos a los pasos inferiores unas plataformas salva-escaleras que permiten la intercomunicación entre andenes a personas con movilidad reducida. Además, cuenta con dos pasos auxiliares al mismo nivel situados en los extremos de los andenes. Se han reservado dos plazas de aparcamiento para PMR's en el patio de viajeros y otras dos en el aparcamiento general. Se han instalado 10 teléfonos SOS de ayuda para este colectivo en diversos lugares de la estación.

Estas actuaciones permiten un desplazamiento por la estación a personas con movilidad reducida.

Respecto a la accesibilidad al tren, esta estación, cuenta con plataformas elevadora móviles para salvar el desnivel entre el andén y el tren.

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.

Respecto a la nueva estación de Valladolid que se construirá para Alta Velocidad, se está redactando el “Estudio Informativo del Proyecto de Acondicionamiento de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid y su integración Urbana”.

En este estudio se prevé la realización de una nueva estación de viajeros subterránea accesible para personas de movilidad reducida.

El citado estudio se someterá en fechas próximas a los procesos de Información Pública. Con la aprobación definitiva se procederá a redactar los proyectos Constructivos y en los mismos se detallarán las medidas oportunas para permitir el acceso, a la propia estación

y a los trenes, de las personas con movilidad reducida según la legislación vigente».

Es evidente que resulta necesaria la aplicación de medidas inmediatas, que aseguren que los medios de los que dispone Renfe puedan ser utilizados.

Por otra parte, resulta decepcionante que no exista personal encargado directamente de colocar las plataformas elevadoras móviles, como se reconoce en el informe transcrito.

3.2.7. Atención sanitaria y rehabilitación

En muchas quejas se alude a los tratamientos de rehabilitación al considerar sus beneficiarios que su duración es excesivamente corta y sus resultados poco satisfactorios. La duración y frecuencia de los tratamientos depende exclusivamente de las prescripciones médicas y en muchas de las quejas recibidas en la institución se observa, precisamente, una clara discrepancia entre el criterio de la administración sanitaria y el deseo del minusválido o de su familia.

Así a título de ejemplo cabe citar el expediente **Q/1796/01** en el que se aludía al retraso con el que se cumplían por el personal sanitario del Centro de Salud de Cuéllar las prescripciones del médico responsable del Servicio de Rehabilitación.

En dicha queja se aludía, además, al esfuerzo que suponía para el paciente y su familia el traslado del primero fuera de su domicilio durante

el tratamiento, dado que su vivienda carecía de ascensor y el paciente no podía caminar.

Ello no obstante, solicitada información a la Gerencia de Salud se comprobó que en muchas ocasiones los retrasos a los que se aludía en la queja se producían al transcurrir varios meses entre la fecha de emisión del informe por parte del Servicio de Rehabilitación del Hospital General y el momento en que los familiares acudían con la orden de tratamiento al Centro de Salud, retrasando ellos mismos el tratamiento.

De igual forma, la Gerencia aclaró las razones por las que el tratamiento debía prestarse en el Centro de Salud. Una de ellas era la sobrecarga de las Unidades de Rehabilitación. Además, en el caso concreto para la aplicación del tratamiento era precisa la colaboración de un celador y un auxiliar de fisioterapia y unos recursos materiales con los que no es posible contar en el domicilio del paciente.

Por último, se indicaba que el traslado del enfermo no suponía esfuerzo alguno para el paciente o su familia dado que le recogían dos conductores de ambulancia que le bajaban hasta el vehículo para llevarle a la Unidad y, finalizado el servicio, lo llevaban nuevamente a su domicilio al que le subían.

Lo anterior reflejaba, en principio, una ausencia de irregularidad en la actuación de la Administración sanitaria.

3.2.8. Asociaciones

En el escrito que dio lugar a la queja **Q/483/02** se planteaba un problema relacionado con el desarrollo del objeto y fines de una asociación dedicada a la atención de niños y jóvenes afectados de Síndrome de Down.

Una vez analizado el informe facilitado por sus trabajadores sociales, se vio que el verdadero motivo de la queja, se encontraba en lo que, según los datos aportados, se revelaba como insuficiencia de los medios materiales y personales necesarios. De hecho, los comparecientes manifestaban en relación con la atención educativa que se veían obligados a atender a numerosas necesidades no cubiertas por la Administración competente.

Aparte de las aludidas necesidades educativas, objeto específico de otro apartado de este informe, se consideró necesario conocer el volumen de ayudas públicas recibidas por la asociación.

El informe remitido por la Gerencia de Servicios Sociales permitió constatar a esta institución que dicha asociación contaba con las siguientes subvenciones:

1º.- 3.118 € en el ejercicio 2002 para el desarrollo del programa de apoyo a familias.

2º.- En ese mismo año, se subvencionó con 1673 € el equipamiento de la sede de la asociación.

3º.- Para la generalización del servicio de atención temprana en el medio rural y concretamente para su desarrollo en una zona de la provincia de León, se firmó un convenio con la asociación, con un montante económico de 34.366,71 €

No se apreció en los hechos que motivaron la queja ningún tipo de irregularidad administrativa que propiamente pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de la institución, pero sí se justificaba el apoyo que decididamente se les ofreció al comunicar a los autores de la misma el archivo del expediente.

Las asociaciones de personas discapacitadas a través de su acción coordinada, constituyen el más eficaz elemento para proporcionar al Procurador del Común información sobre las verdaderas necesidades de este colectivo.

Por otra parte, las dificultades con las que se encuentran a la hora de acceder a los medios que les son imprescindibles para cumplir sus objetivos hacen que acudan a la institución presentando quejas.

En la queja **Q/1659/02** se hacía referencia a las dificultades que en aquellos momentos tenía una asociación debido al reintegro de cierta cantidad de dinero que le había sido reclamada por la Gerencia de Servicios Sociales como consecuencia de no haber justificado la totalidad de la suma recibida en concepto de subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo para el ejercicio económico 1998 a favor de entidades públicas y de entidades privadas sin ánimo de lucro, para apoyar la realización de

actividades de formación y orientación profesionales en el ámbito de los Servicios sociales de la Comunidad Castilla y León.

Pese a que no parecía existir irregularidad en la actuación administrativa, se consideró oportuno solicitar información a la Gerencia de Servicios sociales en relación con las causas por las que les fue exigida la devolución de parte de la subvención recibida.

Una vez que dicha información estuvo en nuestro poder se dio cuenta al autor de la queja del criterio y valoración de la institución sobre el motivo de la misma, así como del informe de la Gerencia , y se envió a la asociación la comunicación siguiente:

«Hemos analizado el contenido de su escrito en relación con: 1º) la convocatoria (17 de diciembre de 19979 de subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo para el ejercicio económico 11998 a favor de Entidades públicas y de Entidades privadas sin ánimo de lucro, ara apoyar la realización de actividades de formación y orientación profesionales en el ámbito de los Servicios Sociales de la comunidad Castilla y León. 2º) Las normas reguladoras de la aplicación y control de las ayudas financiadas con Fondos Comunitarios. 3º) Las que regulan la responsabilidad que en este sentido cabe a la Administración Autonómica. 4º) Así como la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la comunidad de Castilla y León en orden al reintegro de cantidades.

Según lo cual no se aprecia que las actuaciones de la Gerencia de Servicios sociales se hayan desviado de la legislación aplicable lesionando los derechos de la Asociación como tal ni de sus componentes.

Por lo tanto, lo único que parece existir es un desacuerdo en cuanto a la verificación de determinados gastos no justificados por parte de la Asociación, según el informe de control financiero emitido por el equipo de Intervención General de la Administración de Castilla y León con fecha 3 de mayo de 2001, que corresponde a dos facturas: La primera de ellas referida a alquiler de equipos didácticos, habiéndose girado la otra en concepto de gastos de desplazamiento para los cursos».

Efectivamente, las aludidas facturas tampoco se encontraron entre la documentación aportada por la asociación a esta institución. Por ello, se consideró conveniente aclarar a la asociación la necesidad de que el beneficiario de una subvención con cargo a los Presupuestos de esta Comunidad se someta a las actuaciones de comprobación y de control financiero, que establece el artículo 12.5).c) de su Ley de Hacienda.

Como la ayuda en cuestión está parcialmente financiada por un fondo Europeo, está sometida al control financiero y a la comprobación de la utilización eficaz y regular de las cantidades percibidas con cargo a dicho Fondo, respondiendo el Estado miembro de la recuperación de los fondos perdidos como consecuencia de irregularidades detectadas en este

control, tal y como se establece en el Reglamento (CEE) n° 4523/88, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2082/93, de 20 de julio de 1993, del Consejo (DOCE L 193/20); normas ahora derogadas por el actual Reglamento 1260/99, de 21 de junio de 1999, en vigor desde el 1 de enero de 2000, pero aplicables al presente caso al ser los vigentes en el momento de presentarse la solicitud, tal y como dispone el art. 52, apartados 1 y 2, del citado Reglamento 1260/1999. El Reglamento 4523/88, reformado en esta materia por el Reglamento 2082/93, establece además en su art. 23 la obligación de los Estados miembros de recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia, siendo responsable de modo subsidiario el Estado respecto del reembolso de las cantidades indebidamente abonadas, que el art. 24.1 obliga a rembolsar a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Por otra parte no es aceptable, como bien afirma la Gerencia de Servicios Sociales, que se proponga ahora como diligencia probatoria un examen de los archivos y registros de la Asociación, que ya ha sido efectuado por los funcionarios que llevaron a cabo el control financiero, en cuya realización existe un trámite de alegaciones donde se pudieron aportar libros contables o cualesquiera documentos en orden a acreditar la correcta aplicación de los fondos recibidos.

Por lo demás, se indicó al reclamante que esta institución compartía su preocupación por los problemas que afectaban a la asociación, problemas en gran medida provocados por las graves dificultades de comunicación, tanto en el ámbito interpersonal como con la

Administración pública, que en parte puedan ser la causa de la falta de acuerdo con la Gerencia de Servicios Sociales en cuanto a determinados pormenores legales relativos a la subvención de que se trata.

Por todo lo cual, esta Procuraduría no podía, en esta ocasión, prestar ayuda directa a la asociación en un problema derivado simplemente de la falta de un control más exhaustivo de la contabilidad.

3.3. Tercera Edad

La realidad social de esta Comunidad Autónoma y, especialmente, su evolución demográfica, demuestra la constante necesidad de atención social hacia el colectivo de personas mayores.

El alcance del Sistema de Acción Social, frente a ese patente estado de necesidad, viene determinado en función del conjunto de carencias asistenciales que sean reducidas o evitadas.

Se ha examinado, así, a través de las reclamaciones presentadas por los propios interesados o, con carácter general, por sus familias, la eficacia de la intervención pública en el ámbito de los problemas que plantea la atención residencial y, a su vez, las dificultades de aquellos ancianos que desean seguir viviendo en su domicilio y precisan de apoyo para obtener un mínimo de calidad de vida.

En este ejercicio dichas reclamaciones corresponden en mayor porcentaje a las provincias de Burgos y León. Destaca, por el contrario, Soria sin quejas.

Las demandas formuladas ante el Procurador del Común, y derivadas del aumento de la dependencia e incapacidad y de la transformación de la estructura familiar tradicional, se dirigen hacia la dotación de recursos sociales que faciliten a los mayores la continuación en su medio habitual con una adecuada calidad de vida, les proporcionen la cobertura residencial necesaria cuando no puedan seguir en sus hogares y ofrezcan a las familias los apoyos precisos para el desarrollo de la labor de atención continuada de las personas mayores dependientes.

3.3.1. Gestión de los centros residenciales para mayores

La prestación de servicios residenciales para las personas mayores representa un importante objetivo del sistema de acción social, en el que confluye tanto la iniciativa pública como la procedente del sector privado.

En el ámbito de la acción pública, además, es frecuente observar la existencia de centros residenciales con dependencia administrativa, especialmente municipal, pero gestionados por entidades de naturaleza privada.

Esta gestión indirecta de plazas oficiales, con independencia de su legitimidad, puede ser susceptible de irregularidades si no se somete al adecuado control administrativo. Tal como resultó en el expediente **Q/343/00**, relativo a la gestión de una residencia para personas mayores, situada en la localidad de Hinojosa de Duero (Salamanca).

Correspondiendo la titularidad del señalado centro al Ayuntamiento del citado municipio, se procedió a la adjudicación de la gestión indirecta del servicio público a un ente de carácter privado, conforme a la correspondiente memoria y al pliego de cláusulas administrativas.

Durante el periodo de funcionamiento del citado centro residencial, se produjeron diversas actuaciones por parte de dicha gestora con las que la Corporación titular había mostrado en su día su disconformidad mediante diversos requerimientos.

Con el fin de conocer, pues, la existencia o no de alguna irregularidad en la gestión de dicho servicio, por esta institución se solicitó al Ayuntamiento de Hinojosa de Duero la oportuna información al respecto, quien comunicó que la determinación de tales irregularidades era competencia de la inspección de la Junta de Castilla y León.

Con independencia de que corresponda a la Gerencia de Servicios Sociales la función inspectora en la materia (conforme al Decreto 97/1991, de 25 de abril, sobre Inspección y Régimen Sancionador en Materia de Acción Social) para la determinación de las correspondientes infracciones por vulneración de los derechos de los usuarios y por incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidos en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, dicha función resulta independiente del control y fiscalización que, por su parte, corresponde al Ayuntamiento titular del servicio público.

Teniendo en cuenta que la administración puede gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, una de las modalidades previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, para tal gestión indirecta, es la concesión administrativa. Modalidad también contemplada en la legislación local, concretamente en los arts. 85.4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 113 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

A través de esta forma indirecta de prestación de servicios públicos por particulares -como fue el caso del contrato formalizado en el caso examinado-, la administración retiene la titularidad del servicio, adjudicando su gestión a un tercero, el concesionario, que ejercerá una actividad dirigida a la satisfacción del interés público.

Pero este modo de prestación del servicio, en virtud de la autorización administrativa representada por la concesión, no supone una merma de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración. De ahí que ésta no pueda desentenderse de la ejecución del contrato, conservando, así, los denominados poderes de policía.

Por ello, el contratista, como gestor y como consecuencia de la vinculación al servicio, aparece inmerso en una situación de especial sujeción respecto a la administración local concedente en su tarea de satisfacer las necesidades colectivas, ostentando ésta, pues, una serie de

prerrogativas relacionadas en el art. 127 del antes citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, entre las que destaca la de fiscalizar la gestión del concesionario (a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación) e imponer las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiere.

Dado que la permanencia de estas potestades públicas en manos de la administración local -con independencia del apoyo que como contrapartida debe otorgarse al gestor- contribuye a evitar riesgos en la buena prestación del servicio, el Procurador del Común estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Hinojosa de Duero la siguiente resolución:

“Que por ese Ayuntamiento, en ejercicio de la función que ostenta en la materia, se proceda en la actualidad a fiscalizar la gestión del servicio público prestado en la residencia para personas mayores, sita en Hinojosa de Duero, para determinar, de este modo, la existencia o no de irregularidades en el mismo. Dictando, de ser así, las órdenes oportunas dirigidas al restablecimiento de la debida prestación del servicio, imponiendo las correcciones pertinentes de cometerse alguna infracción o procediendo, en caso de resultar pertinente y previos los trámites oportunos, a la resolución del contrato”.

Aceptadas estas indicaciones, se espera que se sigan desarrollando las funciones de fiscalización o control que corresponden a la citada Administración en la materia, en garantía de la calidad en la gestión del servicio.

3.3.2. Acceso a las plazas residenciales públicas y concertadas

Ciertamente, en la actualidad, muchas situaciones pueden ser susceptibles de atenderse manteniendo al mayor en su propio domicilio, constituyéndose la atención no residencial en alternativa válida y deseable para no pocos casos que, tiempo atrás, se hubiesen considerado como propios de una asistencia en régimen de internamiento.

No obstante, la fórmula residencial se convierte en una opción necesaria y válida para muchos ancianos que, fundamentalmente en situaciones de dependencia, no pueden seguir en sus hogares con el apoyo de sus familias o de la red de servicios comunitarios.

Pero el esfuerzo de las administraciones implicadas en la creación de recursos residenciales resulta aún insuficiente. Así lo demuestran las listas de espera existentes para el acceso a las plazas públicas o concertadas, configuradas como un evidente indicador de la importante demanda residencial insatisfecha.

Este déficit asistencial aparece de nuevo en alguna de las reclamaciones presentadas en este ejercicio, en las que se muestra el largo periodo de tiempo que transcurre desde que se efectúa la solicitud hasta que

se hace efectivo el ingreso en un centro residencial público o concertado. Ingreso que, finalmente, fue posible para solicitantes como los referidos en los expedientes **Q/1536/01, Q/1809/01, Q/89/02 o Q/273/02**, tras su inclusión, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, en las listas de reserva de plaza de los centros solicitados.

3.3.3. Personal de las residencias para personas mayores

En la necesidad de procurar un ambiente residencial adecuado y una atención completa e individualizada según las características físico-psíquicas de cada anciano, adquieren, sin duda, una especial importancia las funciones que desarrolla el personal de los centros residenciales para personas mayores.

Pero la normativa autonómica existente en su día (Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que venían regulándose con anterioridad los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento) no concretaba el personal de atención directa que debía existir en este tipo de recursos sociales, ni había sido tampoco objeto de aprobación una posterior regulación sobre la composición profesional de los equipos que debían conformar la plantilla de las residencias de la tercera edad, tanto de carácter público como privado.

Ante la ausencia de normas o directrices básicas que regularan la configuración de los equipos humanos propios de estos centros, se hacía preciso, a juicio del Procurador del Común, la aprobación de una normativa

que con carácter general, y entre las condiciones mínimas a reunir por todos los establecimientos geriátricos residenciales (públicos y privados) comprendidos en el ámbito de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, estableciera la plantilla que debía existir en los mismos.

La regulación de dicho aspecto y, por tanto, la exigencia de su cumplimiento con carácter general a todas las residencias de ancianos de esta Comunidad Autónoma, contribuiría no sólo a la concreción del criterio determinante de la adecuación de los recursos humanos existentes en las mismas, sino también a garantizar en mayor medida un trato igualitario en la cobertura de la atención a proporcionar por el personal a los ancianos en todos los centros residenciales y, en definitiva, a asegurar la calidad de la atención prestada.

Por ello, aprobado el nuevo Decreto 14/2001, de 18 de enero, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por el que han venido a regularse las nuevas condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, se procedió a incluir en el mismo (Título IV) -como recomendaba esta institución- el personal con que debe contar este tipo de dispositivos.

Una vez vigente, pues, esta nueva regulación, y a tenor de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Tercera, todos los centros residenciales autorizados de esta Comunidad Autónoma han de adecuarse a lo exigido en el señalado Título IV del Decreto citado.

El incumplimiento de dicha normativa fue objeto de la queja registrada con el número **Q/2194/01**, relativa al personal existente en un centro residencial ubicado en Ávila y dependiente de la administración autonómica.

Ello determinó que por esta institución se realizaran las gestiones de investigación oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de comprobar si la residencia en cuestión se adecuaba a lo exigido en la nueva norma, de forma que, en caso contrario, se adoptaran las medidas oportunas al respecto.

Pudo, así, constatarse que en el citado centro residencial se habían llevado a cabo obras de reforma y remodelación para la conversión de plazas de válidos en plazas de asistidos y que, paralelamente a la adecuación del edificio, se había incrementado el personal que prestaba sus servicios en la residencia, confirmándose finalmente que la plantilla de personal de la residencia cumplía con lo preceptuado en el referido Decreto.

Dicho cumplimiento también se ponía en duda en la reclamación **Q/343/00** respecto a un centro residencial ubicado en la localidad de Hinojosa de Duero (Salamanca), de titularidad del Ayuntamiento de ese municipio y gestionado de forma indirecta por un particular.

Circunstancia que fue confirmada por el referido organismo, al poner en conocimiento de esta institución que la prestación de la asistencia

a los ancianos en el centro residencial señalado podía ser insuficiente, dado el escaso personal que trabajaba en el mismo.

Parecía acertado, por tanto, determinar la veracidad o no de la información facilitada por la citada Corporación, comprobando si la residencia en cuestión se adecuaba a lo dispuesto en el Título IV (“Del personal de los centros”) del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las Condiciones y Requisitos para la Autorización y Funcionamiento de los Centros de Carácter Social para las Personas Mayores.

Al ser aplicable a dicho centro residencial el régimen sancionador en materia de acción social regulado por el Decreto 97/91, de 25 de abril, está sometido al ejercicio de la facultad de inspección que compete a la administración autonómica conforme a lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el Decreto señalado, facultad que se atribuye a la Gerencia de Servicios sociales.

El Procurador del Común consideró oportuno formular a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

«Que conforme a la facultad de inspección que en materia de acción social compete a esa Administración, se lleven a cabo las averiguaciones oportunas para determinar si la residencia para personas mayores en cuestión, cumple lo dispuesto en el Título IV del Decreto 14/2001, de 18 de enero, adoptando, en caso contrario, las medidas que resulten pertinentes para el logro de una asistencia integral y de calidad dirigida a sus usuarios».

Resolución que fue aceptada por la citada Administración.

3.3.4. Adaptación de los centros residenciales a las necesidades de los usuarios

Muchos centros concebidos inicialmente para válidos, con el transcurso del tiempo carecen de medios técnicos, infraestructura y personal adecuado para atender a aquellos ancianos que, por su progresivo envejecimiento, necesitan ayuda para realizar las tareas más elementales de la vida diaria.

De ahí la necesaria adaptación de sus instalaciones, equipamiento y personal al progresivo deterioro psicofísico de los residentes y, con ello, al consecuente cambio de la situación de válidos a asistidos.

Así ocurría respecto del centro residencial referido en la queja **Q/18/02**, ubicado en Burgos y dependiente de la administración autonómica.

Conforme a las gestiones desarrolladas por esta institución con la Gerencia de Servicios Sociales, pudieron conocerse las actuaciones que iban a desarrollarse por el citado organismo a fin de adecuar dicho centro residencial a las necesidades derivadas de la atención requerida por el cambio de los usuarios válidos en residentes asistidos.

En cuanto a las instalaciones, y al margen de las obras llevadas a cabo en la enfermería, estaba prevista la transformación de la primera planta de válidos en asistidos y, progresivamente, el cambio del resto de las

plantas. Y en cuanto al equipamiento, se dotaría al centro del que resultara adecuado a medida que se fueran realizando las citadas obras de transformación de las plantas.

Ello teniendo en cuenta que el Plan de Mejora de la Calidad Asistencial en los centros residenciales para personas mayores dependientes de la administración de la Comunidad de Castilla y León (2001-2008), aprobado por Decreto 30/2001, de 1 de febrero, contempla, como línea de actuación inversiones en infraestructuras y equipamiento. Por lo tanto está previsto llevar a cabo inversiones en obras y equipamientos en 11 centros residenciales, a fin de que las plazas existentes para personas válidas fueran adaptadas para posibilitar la atención a personas mayores asistidas.

Resultaron objetivos específicos de esta línea de actuación:

- La transformación de plazas para personas mayores válidas en plazas para personas mayores asistidas.
- Y la creación de nuevas plazas residenciales para personas mayores asistidas.

Teniendo en cuenta que tales actuaciones respondían a las indicaciones efectuadas por esta institución a la administración autonómica con ocasión del Informe Especial elaborado en su día sobre la atención residencial de la tercera edad en Castilla y León, se acordó el archivo del

expediente, con independencia del correspondiente seguimiento de la realización de dichas previsiones.

3.3.5. Restricción de los derechos de los usuarios de residencias

Las características físicas y psicológicas de muchos residentes les hacen especialmente vulnerables a las prácticas abusivas.

Las personas mayores son un colectivo necesitado de un especial control y vigilancia durante sus ingresos en centros residenciales, en los que puede existir un elevado riesgo desde el punto de vista de la conculcación de sus derechos.

Así se denunciaba en la queja **Q/1983/01**, en la que el reclamante aludía a la existencia de posibles restricciones a los derechos de un anciano ingresado en un centro ubicado en la localidad zamorana de Benavente, al negársele las visitas de uno de sus hijos y de su esposa, así como las salidas del centro por parte de los responsables de éste.

Los hechos fueron trasladados a la Gerencia de Servicios Sociales, la cual remitió el resultado de la visita de inspección realizada en el referido centro residencial, del que destacaban los siguientes aspectos:

a) No se observó de ningún síntoma aparente de sufrimiento o maltrato en el anciano.

b) Que los responsables del centro seguían las instrucciones dadas por el tutor e hijo del citado anciano, en relación con las personas que podían visitarle. Existía, en este sentido, un documento firmado por aquél

por el que se prohibía las visitas a su padre por parte de su otro hijo y por su esposa.

No era necesaria, por tanto la intervención del Procurador del Común respecto al primer punto señalado, y por ello las conclusiones de esta Procuraduría se centraron en la conclusión apuntada en segundo término.

Partiendo de la incapacitación judicial del anciano para gobernar su persona y administrar sus bienes, y de la designación como tutor del mismo a uno de sus hijos, debía empezarse por determinar qué ámbito del propio contenido de esa institución tutelar resultaba afectado.

Como forma de representación legal -ante la falta de capacidad de quien ha sido judicialmente incapacitado- y persiguiendo el objetivo de aseguramiento y garantía de la guarda de la persona, así como el de la protección de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden al incapacitado, el contenido de la tutela abarca, en principio, tanto la esfera personal del tutelado como la patrimonial (arts. 269 y 270 del Código Civil).

La problemática examinada, no obstante, quedaba reducida al ámbito personal del tutelado, esto es, a la forma de suplir su capacidad jurídica de decidir la relación que debía tener con sus hijos y su esposa.

Es en este tipo de supuestos en los que la jurisprudencia menor ha resaltado que el tutor no es titular de una situación jurídica de interés

propio, sino de una situación compuesta de poderes, con todos los deberes inherentes a los mismos. Lo que permite afirmar que la tutela, igual que la patria potestad, tiene un carácter debido, en el sentido de imponer al tutor el deber de ejercicio del cargo en beneficio del tutelado (como así establece el art. 216 del Código Civil).

Sin embargo, no obraban en esta institución elementos probatorios que permitieran justificar que la decisión adoptada por el tutor -concretada en la prohibición de visitas por parte del hermano y madre de éste-, redundara en el propio beneficio de aquél. Según parecía, podía estar fundamentada en una posible relación de especial enemistad entre los hijos del incapaz y ajena a éste, condicionante, de este modo, del efectivo desarrollo de la tutela.

Ha de presumirse, en todo caso, que una persona incapacitada judicialmente desea relacionarse con sus hijos y su cónyuge, y debe ser el propio tutor el que facilitase tal relación, sin que sea admisible para esta institución que los conflictos existentes con sus familiares puedan privar al tutelado de relacionarse con los mismos.

A este respecto, al art. 160 del Código Civil, encuadrado en la regulación de las relaciones paterno-filiales y en concreto en la patria potestad, establece el derecho a relacionarse con los hijos.

Si bien su significado difiere de la tutela de un padre incapacitado, ambas figuras (patria potestad y tutela) tienen una finalidad de protección común que afecta a los sometidos a ella. No debía olvidarse que si el

derecho a relacionarse con los hijos por parte de quien no tiene su custodia (como determina el citado art. 160) se establece en beneficio de éstos y supone la continuación de la relación paterno-filial, existe identidad de razón cuando se trata de un padre incapacitado y el derecho de su hijo, que no ejerce la tutela, a relacionarse con el mismo. En ambos casos se trata de una relación entre padres e hijos, uno de los polos de esa relación no está en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y sus relaciones se enmarcan en el seno de instituciones protectoras (la patria potestad y la tutela) en beneficio de los sometidos a ellas.

Del mismo modo se estimaba que el ingreso de una persona en un centro residencial de las características señaladas y con el correspondiente sometimiento al régimen de sujeción en él establecido, no significaba que el interno pudiera quedar privado de los derechos fundamentales de que es titular, debiendo ejercerse la tutela de acuerdo con lo dispuesto en la resolución judicial de incapacitación y con las reglas del Código Civil.

No podía admitirse por esta institución un ejercicio arbitrario del cargo tutelar, estableciendo prohibiciones o restricciones a los derechos fundamentales y la libertad del tutelado no establecidas en la propia sentencia de incapacidad, y cuya autorización solamente correspondería al órgano judicial competente.

Por ello el Procurador del Común acordó remitir a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

“Teniendo en cuenta que la residencia citada se encuentra sometida al régimen establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, que por esa Administración, conforme a su facultad inspectora, se realicen las actuaciones pertinentes con el fin de determinar si la práctica desarrollada por el referido centro residencial en el seguimiento de las restricciones impuestas por el tutor, vulnera los derechos antes citados y de que es titular el anciano residenciado. (Considerando, para ello, si tales restricciones o prohibiciones forman parte del propio contenido de la sentencia que resolvió la incapacitación judicial de aquél o han sido autorizadas judicialmente, esto es, si se ajustan a la legalidad y, por tanto, no resultan excusa de enfrentamientos entre el tutor con su hermano y su madre).

Y que de constatarse tal vulneración, se adopten las medidas oportunas o, en su caso, se impartan a la dirección de la citada Residencia los requerimientos o advertencias pertinentes para subsanar (y, de ser procedente, sancionar) las irregularidades existentes y, con ello, salvaguardar los derechos que corresponden al referido anciano en favor de su dignidad”.

Todo ello con independencia de que, asimismo, se acordara remitir la oportuna comunicación al Ministerio Fiscal, a quien, por su parte, corresponde la vigilancia en el ejercicio de la tutela.

En contestación a dicha resolución, la citada Gerencia de Servicios Sociales informó que se había procedido a poner en conocimiento del Juzgado competente la situación planteada, con el fin de que, antes de proceder a realizar nuevas actuaciones inspectoras, se determinara si las restricciones impuestas por el tutor en el ejercicio de su cargo se ajustaban o no a la legalidad.

Con ello concluyó la intervención de esta institución, acordándose al archivo del expediente.

3.3.6. Atención no residencial: El servicio de estancias diurnas

Frente a la asistencia residencial prestada a las personas mayores que no pueden seguir en sus hogares, el sistema de acción social, con el fin de prestar una asistencia integral, se nutre, a su vez, de una importante red de servicios alternativos a la institucionalización, previstos para facilitar a aquéllos la posibilidad de continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

Servicios entre los que destacan las estancias diurnas, que dirigidas preferentemente a las personas mayores que padecen limitaciones en su capacidad funcional, tienden a ofrecer durante el día la atención que aquéllas precisen con el fin de mejorar y/o mantener su nivel de autonomía

personal, facilitando atención integral, individualizada y dinámica, de carácter socio-sanitario y de apoyo familiar, mientras permanecen en su entorno social.

Con ello, la administración autonómica ha desarrollado un modelo de estancias en centros de personas mayores que, ofreciendo una atención integral durante determinadas horas del día, permite mantener la necesaria integración familiar y social.

El desarrollo de las prestaciones y programas de las unidades de estancias diurnas, sin embargo, no ha estado exento de reclamaciones, especialmente en relación con la prestación de transporte diario prevista en este tipo de asistencia.

Así en el expediente **Q/1928/01** e reclamante denunciaba que el servicio de estancias diurnas de un centro de día para personas mayores ubicado en Aranda de Duero (Burgos), carecía de un servicio de transporte destinado al traslado diario de aquellos ancianos residentes en núcleos rurales.

El citado servicio, dependiente de la administración autonómica, disponía de un transporte dirigido únicamente a los beneficiarios del término municipal de Aranda de Duero, quedando excluidos los usuarios de otras localidades.

La utilización exclusiva del servicio de transporte por parte de los residentes de dicho municipio, se justificó por la Gerencia Territorial de

Servicios Sociales de Burgos porque se prolongaría en exceso el tiempo de recogida de los mayores y aumentaría el coste del servicio.

A ello añadía la reciente regulación contenida en el nuevo Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.

Dicho Decreto excluye la posibilidad de ser beneficiario a aquellos solicitantes que teniendo su domicilio en una localidad en la que no exista cobertura del servicio, no dispongan de transporte para el acceso al mismo en otra localidad (art. 4.3 g).

Esta institución discrepaba del criterio normativo adoptado por la administración autonómica, por colocar a un importante sector de personas mayores que viven en el ámbito rural en una situación de desigualdad frente a los residentes en el lugar de cobertura del servicio.

De hecho esta forma de exclusión de la prestación del servicio a determinados ciudadanos entrañaba una manifestación de la falta de consideración de la asistencia social como un verdadero derecho, orientado a evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales para garantizar una distribución de los recursos de forma equitativa.

Lejos, por tanto, de lograr el necesario acercamiento de estos recursos comunitarios a todos los mayores con independencia del lugar de su domicilio, facilitando los medios materiales precisos y paliando, de este modo, el desequilibrio territorial en la implantación de los servicios sociales, se había optado injustamente -atendiendo, quizá, a motivos de oportunidad económica- por la adopción de un criterio restrictivo e irrespetuoso con los fundamentos inspiradores del sistema.

Resultaba, por ello, de especial importancia que el procedimiento de acceso a tales servicios asistenciales se estableciera con rigurosos criterios objetivos que impidieran exclusiones injustificadas y, por tanto, un quebrantamiento del principio de igualdad, siendo preciso el establecimiento de requisitos de ingreso mediante normas de carácter general que permitieran a todos el disfrute de los servicios sociales.

Así ocurre en la práctica normativa de otras Comunidades Autónomas, que al regular el régimen jurídico específico de acceso a los servicios de estancias diurnas (Ej.: Decreto 20/1999, de 15 de abril, del Principado de Asturias; Orden de 6 de mayo de 2002, de la Comunidad de Andalucía; Decreto 123/2001, de 19 de octubre, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares) o el régimen de los centros de personas mayores con carácter general (Ej.: Decreto 2002/2000, de 17 de octubre, del País Vasco; Decreto 83/2000, de 4 de abril, de la Comunidad de Extremadura; Decreto 72/2001, de 31 de mayo, de la Comunidad de Madrid), no incluyen entre los requisitos exigidos a los solicitantes de plaza

limitación o exclusión alguna como la existente en la normativa de esta Comunidad Autónoma.

Con todo ello, se estimaba que la futura permanencia de cláusulas como la expuesta perjudicaría de una manera importante a aquellos mayores que tuvieran su domicilio en poblaciones alejadas del servicio y con escasas o nulas posibilidades de traslado, privándoles del acceso a unos servicios asistenciales o recursos comunitarios que deben ser facilitados necesariamente por la administración para mantener los niveles adecuados de calidad de vida.

Lo contrario implicaba un incumplimiento de los objetivos marcados por el Sistema de Acción Social e, incluso, del propio Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores, aprobado por Decreto 237/2000, de 16 de noviembre, en el que se contempla, dentro del programa de estancias diurnas, la ampliación de los niveles de cobertura, estableciendo prioridades en función de la necesidad detectada con especial atención al mundo rural.

Por ello el Procurador del Común dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución:

«Que considerando no respetuosa con el principio de igualdad la norma establecida en el art. 4.3 g) del Decreto 16/2002, de 24 de enero, se estudie la posibilidad de proceder a su modificación o supresión con el fin de que el régimen jurídico que regule el acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas para personas

mayores dependientes de la administración autonómica o concertadas, responda a rigurosos criterios objetivos, que permitan a dicho colectivo, con independencia del lugar geográfico de residencia, el disfrute de estos servicios sociales no residenciales en condiciones de igualdad y prevengan, con ello, situaciones de aislamiento o marginación. Adaptando, con posterioridad, este tipo recursos a las necesidades derivadas de dicha reforma».

En contestación a la misma, la Gerencia de Servicios Sociales remitió informe del que se desprendía que dicho organismo no había estimado adecuado seguirla. No obstante, se indicaba que era meta de dicha Administración la creación de una red suficiente de plazas de estancias diurnas, tanto en el entorno urbano como en el rural, que respondiera a las necesidades crecientes de la población.

Otro de los supuestos relativos a este tipo de atención no residencial, fue el contenido en el expediente **Q/1864/02**, cuyo objeto versaba sobre la denegación injustificada a un anciano, por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, del transporte diario al servicio de estancias diurnas de un centro de día ubicado en León y dependiente de dicha Administración.

Realizadas las oportunas gestiones de información con la Gerencia de Servicios Sociales, pudo conocerse que el criterio determinante de la actuación administrativa objeto de la reclamación, radicaba en la circunstancia de que el acceso del vehículo utilizado por el citado servicio

de estancias diurnas hasta el domicilio del solicitante no resultaba posible debido a que éste se encontraba ubicado en zona peatonal, rodeada de bolardos fijos y estando prohibido el tráfico de vehículo no residentes.

Se establecían, así, determinadas paradas de recogida de usuarios, atendiendo a las posibilidades de acceso del vehículo al domicilio de los interesados.

Teniendo en cuenta la vigente regulación autonómica (Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en plazas concertadas), que recoge como prestación básica a facilitar a los usuarios (art. 3 apartado 1.1 b) el traslado diario de ida y vuelta desde el domicilio a la unidad, la negativa denunciada a prestar este servicio de transporte desde el propio domicilio del anciano a la unidad, quebrantaba lo dispuesto expresamente en la norma señalada.

Por ello se estimaba inadecuado el criterio administrativo adoptado por implicar una clara restricción en los derechos de unos usuarios frente a otros y, en definitiva, una vulneración del principio de igualdad, al producirse un trato discriminatorio hacia todos aquellos usuarios que residan en zonas peatonales de la ciudad.

Estando orientada la asistencia social a evitar cualquier marginación y discriminación de los ciudadanos y sectores sociales, resultaba

sorprendente, pues, para esta institución la adopción de este criterio restrictivo.

Y es que la claridad del texto de la norma se contraponía a la práctica habitual utilizada, en este caso, por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en la prestación del servicio de transporte a la unidad de estancias diurnas.

Ese establecimiento de determinadas paradas de recogida de los usuarios, no solamente distaba de la exigencia normativa señalada, sino que, al mismo tiempo, se oponía a las limitaciones de la capacidad funcional de no pocos de los usuarios con escasas o nulas posibilidades de movilidad, a los que se les restringía el pleno disfrute de los servicios previstos en condiciones de igualdad.

Resultaba imprescindible, por ello, arbitrar los medios necesarios para evitar las dificultades que pudieran existir en el acceso a los domicilios de los beneficiarios del servicio, impidiendo, así, la privación de una prestación básica que debe ser facilitada necesariamente por la administración para mantener los niveles adecuados de calidad de vida.

Criterio que determinó la siguiente resolución de Procurador del Común dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales:

«Que en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 16/2002, de 24 de enero, se lleven a cabo las gestiones oportunas para facilitar, en condiciones de igualdad, la prestación básica incluida en el

servicio de estancias diurnas en cuestión, y consistente en el traslado diario de ida y vuelta de todos los usuarios desde su propio domicilio a la citada unidad, obteniendo, para ello, las autorizaciones que resulten precisas para la circulación del vehículo utilizado en la realización de dicho servicio de transporte a las zonas peatonales de la ciudad».

Al cierre de este informe se continúa a la espera de recibir contestación al respecto.

3.3.7. Otras alternativas no residenciales: La ayuda a domicilio

El modelo de atención adoptado en esta Comunidad Autónoma, como se destacaba en el apartado anterior, prevé la aplicación de medidas asistenciales en el propio entorno habitual del beneficiario, dando respuesta a sus necesidades personales económicas y sociales en su propio medio.

La ayuda a domicilio es uno de los principales recursos del sistema orientado a facilitar a las personas mayores la permanencia en su domicilio habitual, con una razonable calidad de vida, potenciando su autonomía y unas condiciones adecuadas de convivencia en su propio entorno familiar y socio-comunitario.

Esta prestación social está destinada a facilitar el desarrollo o mantenimiento de la autonomía personal, prevenir el deterioro individual o social, contribuyendo a la integración y permanencia de las personas en su

entorno habitual de vida, mediante la adecuada intervención y apoyos de tipo personal, socio-educativo, doméstico y/o social.

Teniendo en cuenta que en la financiación del coste de este servicio contribuyen los propios beneficiarios, son frecuentes las reclamaciones que muestran disconformidad con la cuantía a abonar por la prestación de esta ayuda.

Así ocurría en el expediente **Q/299/01**, respecto a la cuota establecida por la prestación del servicio de ayuda a domicilio concedida al reclamante por la Diputación Provincial de Palencia.

Al amparo de lo establecido en el art. 129 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en relación con los arts. 41 del mismo Texto Legal y 84.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la citada Diputación Provincial reguló, mediante la correspondiente Ordenanza Fiscal, el precio público por la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

Examinado el contenido de la citada Ordenanza, esta institución pudo concluir que la determinación del importe de la referida prestación se había ajustado a la tarifa del precio público establecida en aquélla, conforme a los ingresos familiares mensuales per cápita del beneficiario después de la correspondiente reducción de 15.000 pesetas mensuales en concepto de gastos, lo que determinó el archivo de la queja.

El mismo problema fue objeto del expediente **Q/1565/01**, respecto de una prestación de ayuda a domicilio otorgada por el Ayuntamiento de Palencia.

Realizadas las oportunas gestiones de información con el citado organismo a fin de conocer el contenido de la Ordenanza Fiscal reguladora de tasas por la prestación del servicio de ayuda a domicilio en ese municipio, se constató que la liquidación efectuada por la prestación del citado servicio se había ajustado a lo dispuesto en el art. 5 de la normativa señalada: “Los cálculos para la determinación de las cuotas mensuales se realizarán computándose los meses de veintiocho días, no facturándose el primer mes de la prestación y sí la totalidad del último, independientemente de la fecha en la que se produzca la baja”.

A su tenor, se había procedido a la facturación de los meses de febrero, marzo y abril del año 2001, con independencia de que la prestación se iniciara en el mes de enero y que la baja se produjera el día 3 de abril. Lo que determinó la ausencia de irregularidad administrativa y, en consecuencia, el cierre de la queja.

En otros supuestos, fueron las deficiencias en la gestión del servicio el motivo de reclamación ante el Procurador del Común.

Como ejemplo debe señalarse el expediente **Q/1603/01**, en el que tras las actuaciones realizadas por esta institución con la Diputación Provincial de Palencia respecto a la prestación del servicio de ayuda a domicilio, fueron superados los retrasos sufridos con su implantación,

normalizándose su gestión y el cobro de los recibos a los usuarios de la citada prestación, no existiendo retrasos en la facturación, emisión y cobro de las mensualidades.

3.4. Menores

Aún cuando las reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común en relación con la situación de los menores y adolescentes de esta Comunidad Autónoma no han resultado, como en ejercicios anteriores, muy numerosas, ofrecen, no obstante, una visión detallada de algunos de los principales problemas que surgen en materia de protección a la infancia.

Las cuestiones suscitadas de forma más reiterada provienen de los padres biológicos privados de sus hijos tras la tramitación de un procedimiento de desamparo.

Pese a que la medida de protección adoptada se muestre plenamente justificada, la intervención protectora determinante de una separación familiar es, con frecuencia, objeto de importantes discrepancias, especialmente si implica la imposible futura reunificación del menor con la familia de origen.

El abandono, la desestructuración familiar o la carencia de un adecuado desarrollo psicológico y moral, son algunos de los factores que, siendo generadores de desprotección, imponen el desarrollo de la acción pública.

Se ha abordado, así, la respuesta institucional ante posibles situaciones de riesgo o desamparo, constatando el desarrollo de la oportuna investigación y la adopción de las medidas de protección pertinentes, la adecuación de las mismas al beneficio del menor y su protección frente a los mensajes emitidos por ciertos medios de comunicación social.

3.4.1. Intervención administrativa en situaciones de desprotección

La acción de protección de la infancia constituye el sistema especializado para la intervención administrativa con respecto a los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma que se encuentren en situaciones de riesgo o desamparo.

Completando la normativa vigente de aplicación en esta materia, fue aprobada recientemente la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, que ha adquirido la condición de marco ordenador para la definición de los principios generales y la determinación de los criterios y reglas orientadoras de las actuaciones de atención y protección a la infancia en este ámbito comunitario.

Dicha protección comprende el conjunto de actuaciones y medidas de intervención en situaciones de desprotección tendentes a su reparación en el menor tiempo posible, para garantizar la integración de los menores en los grupos naturales de convivencia, de manera definitiva, segura y estable y en las condiciones suficientes que posibiliten su participación normalizada en los distintos ámbitos de la vida y su pleno desarrollo y autonomía como personas.

La importancia de la intervención administrativa en las fases tempranas de la aparición de los factores de desprotección -que también dependerá de la rapidez de la detección o notificación de la situación-, 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 intervención inmediata de la administración para paliar las causas que conducen a la marginación, fue reclamada en el expediente **Q/2204/01**, en el que se hacía referencia a una familia formada por seis hijos (con edades comprendidas entre los 7 y los 15 años de edad), que vivían con sus padres biológicos en una furgoneta aparcada en un solar particular ubicado en la provincia de León.

Ante la grave situación por la que atravesaba dicha familia (la furgoneta en la que habitaban carecía de cualquier tipo de servicio que la hiciera habitable), por el Centro de Acción Social correspondiente se había tramitado la prestación del Ingreso Mínimo de Inserción, la ayuda de alimentos de la Cruz Roja y una medida de apoyo familiar dirigida a cuidar el aseo e higiene de los menores, que ya había finalizado.

Comunicada esta situación al Servicio de Protección a la Infancia, se estimó oportuno por esta institución realizar las gestiones pertinentes con la Gerencia de Servicios Sociales a fin de conocer las actuaciones desarrolladas desde dicho organismo para superar la situación de desprotección en que se hallaba ese núcleo familiar.

Pudo constatarse, de este modo, que la citada Administración había procedido a la apertura de un expediente de protección a la infancia con relación a los menores integrantes de la familia aludida, acordándose como medida el seguimiento familiar.

A lo largo de dicho seguimiento, los responsables del expediente realizaron, en la búsqueda de alternativas, numerosas gestiones de coordinación con todos los técnicos que se mantenían en contacto con la familia, tanto del Ayuntamiento como del área educativa y sanitaria, al objeto de solucionar la situación de carencia de recursos de la familia y, en especial, la situación de precariedad en la vivienda.

Tras una reunión interdisciplinar, se valoró el acuerdo de prioridad de actuación en el entorno familiar con la confluencia de los recursos normalizados de los servicios básicos con dispositivos de recursos específicos como los de protección a la infancia. La disyuntiva de una separación familiar de los menores de forma traumática y con auxilio de las fuerzas del orden público fue rechazada al no favorecer el interés de los menores y su propia familia.

Dicha intervención protectora, unida a la tramitación con la Consejería de Fomento de una solicitud de actuación para incluir a la familia en el programa de realojo de viviendas, motivaron el archivo de la reclamación.

Destaca, también en este ámbito protector, el expediente **Q/1225/02**. Su objeto se centraba en un menor que mostraba conductas

extrañas y agresivas tanto con sus compañeros de colegio como con el profesorado y dificultad para relacionarse con los primeros.

Evaluable por el equipo de orientación psicopedagógica del centro escolar, se consideraba que era un alumno con necesidades educativas especiales, que presentaba un trastorno emocional, alteración de conducta de tipo negativa-desafiante, con conductas de impulsividad e hiperactividad dentro del aula, por lo que se recomendaba que fuera atendido por el Servicio de Psiquiatría Infantil.

Los servicios sociales municipales, por su parte, habían solicitado la intervención del Servicio de Protección a la Infancia de la Junta de Castilla y León, por sospecha de malos tratos familiares.

La familia había solicitado un centro de acogida, pero a punto de hacerse efectiva dicha medida, los padres manifestaron su negativa. Al parecer, desde ese momento también negaron la intervención del Equipo de Orientación.

Siendo imposible para la familia del menor corregir las conductas del mismo, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales con el fin de conocer las actuaciones a realizar por el Servicio de Protección a la Infancia para abordar y solucionar la problemática expuesta.

Conocida, así, la intervención administrativa desarrollada mediante la adopción de una medida de acogimiento respecto del citado menor, que fue, asimismo, convenientemente escolarizado en un colegio concertado, al

que asistía sin dificultades significativas y siendo abordados, al mismo tiempo, sus carencias de salud a través de los recursos sanitarios adecuados, se consideró solucionada la situación denunciada al haberse abordado todos los problemas que afectaban al niño y adoptarse desde la Sección de Protección a la Infancia las medidas adecuadas para su corrección.

3.4.2. Medidas de protección a la infancia

En el ámbito de la atención a la infancia en desprotección, orientada por la prevalencia del interés del menor frente a cualquier otro concurrente, se da prioridad, siempre que resulte posible, a su permanencia en el núcleo familiar y, por tanto, a la necesidad de promover actuaciones de prevención y de intervención o apoyo familiar capaces de reconducir los procesos que derivan en la aparición de las situaciones de riesgo y desamparo.

Pero cuando el bienestar del menor aconseja su separación de la familia de origen, los principales recursos alternativos que se ofrecen son el acogimiento familiar y el residencial.

Esta ruptura familiar, provocada por la adopción de dichas medidas de protección, ocasiona frecuentes discrepancias en los padres afectados, materializadas en algunas de las quejas presentadas ante esta institución.

Así ocurrió en la registrada con la referencia **Q/1369/02**, en la que se manifestaba la disconformidad con las medidas de protección previstas para tres menores por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca.

Examinada la acción protectora desarrollada por la administración autonómica, el Procurador del Común se vio en la necesidad de concluir que aquélla había ejercido sus facultades y deberes respecto de los citados menores conforme a las previsiones legales vigentes, pues atendiendo a la situación del caso concreto y en beneficio de aquéllos, había adoptado las correspondientes resoluciones declarando la situación de desamparo -sin perjuicio de que la concurrencia o no de esta circunstancia pudiera ser cuestionada por los padres biológicos-, asumiendo la correspondiente tutela.

Respecto de dos de ellos, una vez asumida su tutela y tras un periodo en acogimiento residencial, se estimó precisa por la entidad pública la adopción de otra medida de protección más adecuada en beneficio de los niños, dada la necesidad de ofrecerles un entorno familiar estructurado, adecuado a sus necesidades y carente de conflictos. Medida que se concretó en el acogimiento familiar.

Esta figura no es, al contrario de lo que ocurre con la adopción, de obligada constitución judicial, al bastar, en principio, su formalización administrativa con el consentimiento de la entidad pública, así como el de las personas que reciban al menor y de éste si fuera mayor de doce años. Dicho requisito se hace extensivo igualmente a los padres que no estuvieran privados de la patria potestad, y sólo en defecto de tal consentimiento o en caso de oposición a tal acogimiento, es cuando se precisa, de conformidad con el art. 173.2 del Código Civil, la intervención

judicial para acordar, en su caso, tal instrumento de protección del menor, bajo la directriz del prioritario interés del mismo.

En el supuesto examinado, tanto la oposición a la admisión de tal medida, como el tipo de acogimiento familiar pretendido por la entidad pública (preadoptivo), determinó, conforme al art. 173.2 y 173 bis 3º del Código Civil, que se formulara la correspondiente propuesta por la administración autonómica ante la autoridad judicial competente. Procedimiento que se encontraba todavía pendiente de la correspondiente resolución.

El hecho de que dicha medida de protección debía ser acordada judicialmente, determinaba la imposibilidad de intervención de esta institución al respecto. En manos, pues, el supuesto considerado de la necesaria decisión judicial, debía ser el Juzgado competente el que habría de velar prioritariamente por los intereses del menor, que son los más dignos de protección.

Por lo que respecta al tercer menor, tras la declaración de su situación de desamparo y asumida su tutela, se estimó preciso por la entidad pública su acogimiento residencial como medida de protección más adecuada en su beneficio, desestimándose el acogimiento familiar con la familia extensa.

Esta decisión había venido precedida del correspondiente estudio e informe del equipo de protección a la infancia. Era a dicho equipo, tras el seguimiento realizado, al que competía elaborar informes y proponer las

soluciones a adoptar ante posibles situaciones de riesgo de menores. Informes elaborados por un equipo de expertos con conocimientos específicos en la materia, sin que correspondiera a esta institución el examen o valoración crítica de lo actuado por los mismos.

Atendido, pues, el tenor de los informes existentes y su contenido, no se apreciaba, además, en la actuación de la administración la existencia de un comportamiento irregular que permitiera la intervención del Procurador del Común, acordándose, así, el archivo del expediente.

Esta discrepancia con la actuación protectora de la administración fue, también, puesta de manifiesto en el expediente **Q/549/02**, respecto de la medida de acogimiento familiar con familia extensa acordada respecto de un menor por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca.

Dicho organismo, según pudo constatar, había adoptado una serie de medidas de intervención familiar, dirigidas todas a la adecuada protección del menor. La última de ellas había supuesto la promoción de la medida de acogimiento familiar con la familia extensa, continuando, además, con el apoyo en familia y ayuda económica.

Dado que hasta llegar a dicha medida se habían adoptado otras, sin que se hubieran superado los obstáculos que se apreciaban con relación a la situación del niño, no pudo apreciarse, tampoco en este supuesto, la existencia de irregularidad administrativa alguna.

3.4.3. Compensaciones económicas a familias acogedoras

En el ámbito de la necesaria integración familiar, destacan aquellas medidas legales de protección dirigidas a que los menores que carecen del adecuado medio familiar propio, puedan encontrar en el seno de otras familias el ambiente apropiado para alcanzar un desarrollo armónico, tanto en el orden físico como psicológico y moral.

La atención de un menor en un contexto familiar de convivencia adecuado, a través de la medida de acogimiento familiar, requiere los apoyos que sean precisos en función de las necesidades del menor, de las características del acogimiento y de las dificultades para su desempeño.

Tales apoyos previstos en la normativa autonómica vigente, deben ser prestados a las familias acogedoras por la administración autonómica y pueden ser, entre otros, de carácter económico.

Este tipo de compensación económica a percibir por los acogedores en esta modalidad de protección, ha sido, asimismo, motivo de queja ante esta institución.

Destacar la registrada como **Q/643/02**. El reclamante manifestaba que mediante convenio suscrito en febrero de 2001 con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca, había sido constituido con carácter remunerado el acogimiento familiar de un menor, pese a lo cual desde diciembre de 2001 no se había percibido por el acogedor cantidad

alguna para hacer frente a los gastos originados por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho acogimiento.

Posteriormente se había producido regularización de los pagos derivados del citado acuerdo familiar administrativo -según las gestiones llevadas a cabo con la Gerencia de Servicios Sociales-, efectuándose los mismos en los periodos normales, y se habían actualizado las prestaciones económicas a familias para la protección de menores mediante Orden de 28 de febrero de 2002 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por lo que se dio por concluida la intervención de esta institución, acordando el archivo del expediente.

3.4.4. Protección de la infancia frente a los medios de comunicación

Han sido también motivo de preocupación del Procurador del Común las agresiones a que pueden verse sometidos los menores a través de los mensajes emitidos por los medios de comunicación social.

Es en este campo en el que debe insistirse sobre la necesidad de intervención de las administraciones públicas competentes para la protección de quienes por sí mismos ignoran que están siendo agredidos.

Así ocurría en el caso denunciado en el expediente registrado con la referencia **Q/1841/00**, relativo a la supuesta difusión de publicidad en un cine ubicado en Zamora, previa a la emisión de películas infantiles, que podía estar atentando contra los derechos de la infancia por contener imágenes de violencia y pornográficas inadecuadas para los menores.

Puestos tales hechos en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales para el ejercicio de las funciones conferidas en materia de protección a la infancia, se acordó por esa Administración dar traslado de los mismos a los siguientes organismos:

- En primer término, a la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que manifestó su falta de competencia para actuar en la cuestión planteada.

- Al Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial de Zamora, quien comunicó el archivo de las diligencias preliminares incoadas por no desprenderse indicios de infracción penal.

- Y, finalmente, a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, desde donde se había indicado que la inspección de este tipo de publicidad en cines seguía siendo competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

No obstante, este último aspecto debía, a su vez, ponerse en conexión con la competencia que, por su parte, tiene encomendada la administración autonómica respecto a la protección de aquellos menores que residan o se encuentren en el territorio de esta Comunidad, conforme a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y al Decreto 57/1988, de 7 de abril, sobre Normas Regulatoras en Materia de Protección de Menores.

En este ámbito, y sin olvidar los diversos Tratados Internacionales en los que se refleja la necesidad de tal protección, destaca también 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.

Partiendo del principio general de la supremacía del interés del menor, se habían articulado en dicho marco normativo las actuaciones a desarrollar por los poderes públicos para la tutela de los derechos de los niños, debiendo velar, en concreto, para que los medios de comunicación promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.

De ahí que el art. 5.5 de la señalada Ley Orgánica 1/1996 otorgue a las Administraciones públicas competentes en materia de protección de menores -junto al Ministerio Fiscal y sin perjuicio de otros sujetos legitimados- el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita, conforme al procedimiento establecido en la Ley General de Publicidad. Por lo tanto dicha competencia correspondería en esta Comunidad Autónoma a la Gerencia de Servicios Sociales y a sus órganos periféricos.

Con todo ello, la protección integral de los menores frente a la denunciada difusión de publicidad supuestamente atentatoria de sus derechos, debía provenir en el presente supuesto de una actuación conjunta de las distintas administraciones implicadas dirigida a la constatación de la

existencia de tal publicidad ilícita y, posteriormente, a la reclamación de su cese.

Por ello parecía necesaria la intervención no sólo de la administración del estado, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por su función inspectora en la materia, sino también de la administración autonómica, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, como competente en la protección y defensa de la infancia.

Y ello motivó que el Procurador del Común formulara a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

«Que por esa Gerencia de Servicios Sociales, garantizando la defensa integral de los menores en un contexto normalizado de desarrollo personal, se ponga en conocimiento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la supuesta difusión de la publicidad objeto de la presente queja, en función de la competencia de inspección que dicha Administración ostenta en la materia.

Y de constatarse por el citado organismo que tal conducta constituye un supuesto de publicidad ilícita, se proceda por esa Gerencia, en función de la competencia que tiene encomendada en materia de protección de menores, al ejercicio de la acción de cese de tal publicidad en beneficio del interés superior del menor. Ello en coordinación con otras actuaciones que, en su caso, pudieran llevarse a cabo al respecto por la administración del Estado».

Aceptando dicha resolución, la citada Administración puso el asunto en conocimiento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a fin de que por el mismo se activaran las competencias de inspección que ostenta en la materia y, en caso de constatarse que la conducta objeto de la queja constituyera un supuesto de publicidad ilícita y la misma persistiera, por la referida Gerencia se instarían las actuaciones necesarias en beneficio del superior interés del menor.

3.5. Salud mental

La situación actual y las necesidades de las personas con enfermedades mentales crónicas, así como las de su entorno familiar, continúan siendo objeto de reclamación ante el Procurador del Común.

La demanda de una respuesta institucional, tanto en el ámbito hospitalario como extra-hospitalario, centra -como en ejercicios anteriores- el contenido de las peticiones relacionadas con la problemática que afecta a este sector de la población.

La provincia de León, junto a la de Salamanca y Valladolid, registran el mayor número de quejas presentadas a lo largo del año 2002. Ocupando Segovia y Burgos los índices más bajos, destaca Zamora por la ausencia de reclamaciones en esta materia.

Su tramitación sigue permitiendo al Procurador del Común analizar y valorar el estado de la organización socio-sanitaria dedicada a la atención de este importante colectivo de ciudadanos.

La propia experiencia de la institución, adquirida a lo largo de sus años de trabajo, permite insistir en algunas deficiencias que ofrece el sistema de atención psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma, caracterizado por ser el resultado de una profunda reforma inacabada y con importantes carencias frente a las necesidades que, de forma inevitable, muestra la realidad social y sanitaria de los enfermos mentales y sus familias.

Se ofrece, pues, como en ejercicio anteriores una visión detallada de los principales problemas que han ocupado la atención del Procurador del Común sobre la asistencia prestada a pacientes psiquiátricos desde el nivel especializado de atención a la salud mental, sus condiciones de vida, su utilización y valoración de los recursos de atención sociosanitaria y los aspectos jurídicos que afectan directamente al ejercicio de sus derechos.

3.5.1. Internamiento en recursos de hospitalización de media y larga estancia

El desarrollo favorable del proceso de desinstitucionalización lleva aparejada la creación de dispositivos de atención comunitaria. Sin perjuicio de la importancia de estos recursos alternativos a la hospitalización, no puede pensarse, sin embargo, en la total reducción de las modalidades de tratamiento en régimen de ingreso.

Entendidas éstas como una forma de intervención dentro del proceso asistencial del enfermo mental, debe considerarse que, en

determinados supuestos, las hospitalizaciones son necesarias y útiles para evitar o tratar los procesos de cronificación.

Pese a ello, no es difícil observar en el sistema de atención psiquiátrica una tendencia a reducir las derivaciones desde las unidades de agudos a otros dispositivos de carácter hospitalario de media o larga estancia, siendo, así, frecuentes las reagudizaciones de la enfermedad y los reingresos en tales unidades.

Situación que convierte en elevado el grado de abandono y la certeza de una evolución irremediable en un grupo de pacientes que precisan de cuidados especiales y continuos (imposibles de prestar en el medio familiar) después de sus internamientos en las citadas unidades de hospitalización breve.

Entre estos recursos de carácter hospitalario de media estancia, destacan las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, cuya necesidad en el ámbito del proceso asistencial fue puesta de manifiesto en el expediente **Q/1757/02**. El reclamante consideraba preciso el internamiento de un enfermo mental en un dispositivo de media estancia, en el que le fueran prestados los cuidados de carácter especial adecuados a su situación, una vez fuese dado de alta de la unidad de agudos en la que se encontraba ingresado en el momento de la presentación de la queja.

Dicho paciente, diagnosticado de esquizofrenia paranoide con frecuentes brotes de reagudización, era objeto de múltiples ingresos en unidades de agudos, tras los que se negaba a recibir tratamiento alguno.

Llevadas a cabo por esta institución las gestiones oportunas con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a fin de determinar la viabilidad del acceso del citado paciente a un recurso rehabilitador, pudo conocerse finalmente que éste, tras su alta en la unidad de agudos, había ingresado en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital “Santa Isabel” de León.

Esta necesidad de derivación a una unidad de media estancia fue, asimismo, demandada en la queja registrada con el número **Q/2038/02**. El enfermo, también en este caso, sufría fuertes agudizaciones de su enfermedad (esquizofrenia paranoide de carácter crónico y recurrente), determinantes de un importante comportamiento agresivo y de repetidos internamientos en la Unidad de Agudos del Hospital Institucional de Soria.

Era causante, asimismo, de una gran alarma social, teniendo atemorizados a sus vecinos, según informe emitido por la Policía Local del Ayuntamiento de Almazán (Soria), a los que insultaba y amenazaba con agredirles, cosa que había hecho en varias ocasiones, llegando a poner en riesgo las propias vidas de quienes vivían en su entorno familiar y social.

Por ello, el Centro de Acción Social de Almazán (Diputación Provincial de Soria), vista la situación mental y social del enfermo, estimaba conveniente la concesión de plaza en un centro adecuado para el tratamiento de su enfermedad, ya que su trayectoria implicaba su inaptitud para desenvolverse en el citado entorno.

Asimismo, por el Centro de Salud de Almazán se consideraba necesario un control constante por 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.

Ante estas circunstancias, se desarrollaron por el Procurador del Común las gestiones pertinentes con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, concluyendo en el traslado del enfermo, a su alta de la Unidad de Agudos del Hospital de León, a la antes citada Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital “Santa Isabel”.

Otro de los supuestos representativos de la necesidad de este tipo de recursos de media o larga estancia, fue el reflejado en el expediente **Q/1658/02**, relativo a un enfermo mental, diagnosticado de esquizofrenia paranoide crónica y objeto de múltiples internamientos psiquiátricos, motivados en su mayoría por el abandono de la medicación, el consumo de tóxicos y alcohol y su conflictividad dentro del medio social y familiar.

Su sintomatología (claros síntomas psicóticos en un frecuente estado de descompensación como ideación paranoide de perjuicio, agresividad, conducta desorganizada en lo referente a comidas y horarios de sueño, etc...) había ido agravándose con el tiempo y su deterioro a nivel cognitivo y conductual hacía pensar en su cronicidad, dificultando sus posibilidades de rehabilitación, tanto a nivel personal como de interacción social en un entorno normalizado.

El paciente, por ello, había ido agotando todos los dispositivos asistenciales (unidad de agudos y de rehabilitación) con fracasos repetidos, motivo por el que en informe de alta emitido por el Servicio de Psiquiatría del Hospital de León, con ocasión de su último ingreso en la Unidad de Agudos, se recomendaba su pase a una unidad de internamiento prolongado; circunstancia determinante del inicio de las actuaciones oportunas por parte de esta institución con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de conocer la solución adecuada para el cumplimiento de la recomendación médica señalada.

Dicho organismo, en virtud de ello, estimó que la opción terapéutica más adecuada para el citado paciente, era el ingreso en la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica que de forma inminente iba a entrar en funcionamiento en el Hospital “Santa Isabel” de León.

Dicha Unidad (de régimen cerrado) facilitaría incluso el traslado entre la misma y la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica y permitiría, así, hacer frente, en la medida de lo posible, a situaciones de violencia y falta de colaboración. Así mismo, y al encontrarse en el mismo dispositivo la Unidad Residencial Psiquiátrica, se consideró que desde el referido Hospital se podría abordar el caso de forma integral, con el objetivo de poder compensar y mejorar la situación social y psicopatológica del enfermo.

Con ello, la referida administración había dado orden para que en el momento en que se pusiera en marcha la señalada Unidad, se efectuara la intervención programada con el citado paciente.

3.5.2. Internamiento en las denominadas estructuras intermedias

La asistencia continuada del paciente psiquiátrico, a través de estructuras de atención comunitaria alternativas a la hospitalización, se muestra decisiva en el proceso asistencial diseñado para la superación del antiguo modelo manicomial.

Su efectividad, pues, dependerá de que los enfermos desinstitucionalizados se vean provistos de un soporte comunitario que proporcione una atención completa e integral, con garantía de continuidad de los cuidados.

De ahí que una adecuada red de atención comunitaria destinada a la población enferma mental, requiera de una complementariedad entre los recursos de asistencia ambulatoria y hospitalaria con las denominadas estructuras intermedias.

Entre estas últimas -orientadas para aquellos pacientes que, sin requerir hospitalización, precisan de apoyos para el desarrollo de su autonomía y arraigo con la sociedad- se sitúan los dispositivos de rehabilitación socio-laboral (como los talleres ocupacionales) y los de protección comunitaria (como los hogares protegidos).

La demanda y necesaria existencia de este tipo de recursos continúa mostrándose en las reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común. Ejemplo de ello resulta la queja registrada con el número **Q/2333/01**, significativa de la situación de una persona diagnosticada de trastorno caracterial con fondo paranoide sobre una debilidad mental moderada.

Había convivido con sus padres hasta que éstos se vieron obligados a ingresar en una residencia para personas mayores por resultar imposible la convivencia con el enfermo.

Estimada en informe médico la necesidad de que aquél fuese tutelado por el exterior, se procedió a su inclusión en el programa del Taller Ocupacional de la Asociación de Familiares de Enfermos Mentales Psíquicos de Soria, y en una plaza de una vivienda protegida dependiente del mismo colectivo.

Esta institución, de este modo, estimó oportuno solicitar información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para constatar si aquel recurso resultaba el adecuado para el logro de un adecuado tratamiento y control de la patología.

Concluyéndose, así, que la atención del enfermo en el recurso señalado, según el servicio de psiquiatría del Hospital Institucional de Soria, era adecuada y que el paciente, a su vez, se encontraba adaptado al mismo.

3.5.3. Problemas para el acceso al sistema de salud mental

Frente a la respuesta que el sistema público ofrece a muchas personas afectadas por una enfermedad mental, siguen produciéndose algunos supuestos de dificultad manifiesta en el acceso a los recursos de la red de salud mental.

Suelen ser personas que carecen de entorno familiar o que teniéndolo, éste es incapaz de controlar los efectos derivados de la enfermedad mental, que no reconocen su trastorno psíquico, que se niegan a recibir ayuda social y sanitaria o tratamiento alguno y que permanecen en una importante situación de marginación y abandono.

Como en el caso planteado en el expediente **Q/251/02**, relativo a un enfermo mental, diagnosticado de trastorno mixto de la personalidad con abuso de sustancias tóxicas (alcohol y cannabis) y posible estado defectual postpsicótico. Su dificultad adaptativa manifestada en el entorno familiar y acentuada por su comportamiento agresivo, había determinado un constante deambular por las calles, sin que nadie pudiera controlar su ritmo de vida ni medicación.

O en la reclamación registrada como **Q/674/02**, en la que se relataba la dificultad adaptativa en el entorno social unida a una negativa al seguimiento de tratamiento alguno por parte de una persona diagnosticada de esquizofrenia de tipo residual, y con un comportamiento que ponía su vida en un riesgo constante.

Resaltando, asimismo, la situación relatada en la queja **Q/1893/02**, sobre las importantes dificultades para la convivencia de una persona con un trastorno disocial de varios años de evolución, tanto en el seno familiar como en los distintos centros educativos de los que había sido expulsada debido a su falta de freno social, presentando una tendencia a la desconfianza y a las conductas inadaptadas, con agresividad tanto física como verbal dirigida, especialmente, hacia sus padres. Había protagonizado dos intentos de suicidio y profería serias amenazas al resto de los miembros de su familia que hacían temer por su vida y la del propio enfermo, todo ello con un profundo deterioro de la convivencia familiar.

Desaconsejada, en supuestos como los señalados, la intervención del Procurador del Común respecto a la posibilidad de efectuar consideraciones sobre la conveniencia del internamiento, dada la ausencia de una recomendación médica de ingreso, resultó obligado para esta institución, ante la supuesta existencia de situaciones de abandono y de una peligrosidad potencial, dar traslado de los hechos al Ministerio Fiscal, conforme a lo previsto en el art. 203 del Código Civil, por si procedía instar el procedimiento correspondiente dirigido a declarar la incapacidad del enfermo en cuestión y adoptar las medidas cautelares oportunas para su adecuada protección.

Resaltar la colaboración prestada por las diferentes Fiscalías de las Audiencias Provinciales de esta Comunidad Autónoma, reflejada en las

distintas diligencias que a los objetivos propuestos se realizaron en los diferentes casos planteados.

3.5.4. Problemas para el internamiento psiquiátrico como medida de seguridad impuesta al exento de responsabilidad penal

La problemática generada por la ausencia de suficientes alternativas eficaces tras la supresión de las antiguas estructuras manicomiales, se ha trasladado, asimismo, hacia aquellos enfermos mentales infractores penales declarados exentos de responsabilidad, a la hora de su internamiento en un centro psiquiátrico.

Las especiales dificultades surgidas ante el cumplimiento de este tipo de medida de seguridad judicialmente impuesta, han sido puestas de manifiesto en reclamaciones como la **Q/1157/01**, relativa a la sustitución de la pena privativa de libertad impuesta a un enfermo mental, por la medida de seguridad de internamiento en centro psiquiátrico para el tratamiento de su enfermedad.

Ingresado dicho enfermo en el Centro Penitenciario de Foncalent, fue propuesto su traslado al Centro Asistencial “San Juan de Dios” de Palencia, pese a lo cual el órgano judicial no pudo acordar la procedencia de dicho traslado por no confirmarse quién sufragaría el coste de la estancia en el mismo.

También el expediente **Q/229/01** versaba sobre el problema surgido en el cumplimiento de la medida de seguridad impuesta judicialmente a una

persona afectada por un trastorno psíquico, y relativa a su ingreso en un establecimiento médico-psiquiátrico o educativo adecuado a su padecimiento, debido a la imposibilidad de hallar un centro en el que se diera observancia a dicha medida, ejecutada finalmente, en contra de lo impuesto judicialmente, en un centro penitenciario.

Esta dificultad en la ejecución de las medidas de seguridad impuestas por los órganos judiciales a los declarados exentos de responsabilidad criminal y consistentes en el internamiento en un centro psiquiátrico, deriva de la todavía ausencia en esta Comunidad Autónoma de recursos específicos dirigidos a albergar a este tipo de enfermos mentales “inimputables”.

De ahí la necesidad de creación de estructuras asistenciales que, por un lado, eviten inconvenientes al órgano judicial en el momento de encomendar la ejecución material de tal medida acordada por el mismo y, por otro, obtengan el fin perseguido con su imposición, recibiendo, así, el enfermo el tratamiento especializado y adecuado a sus características, sin que ello suponga un menoscabo económico para éste y su familia, y permita su rehabilitación y resocialización.

Partiendo de la consideración de que la ejecución material de una medida como la señalada, por tratarse del cumplimiento de una resolución judicial, ha de ser encomendada en primer término a un centro de carácter público y sólo subsidiariamente a uno privado, podría plantearse la duda sobre la concreta administración a la que compete la creación de este tipo

de centros públicos de internamiento y, en su caso, la responsabilidad de acreditar los privados en los que, de forma subsidiaria u ocasional, se delegara dicha función.

Esta Procuraduría del Común ha querido destacar al respecto que el Reglamento Penitenciario, aprobado por RD 190/1996, de 9 de febrero, parece dar una única respuesta a tal cuestión, al señalar en su art. 1 que el texto regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad y apuntar en el art. 2 que la actividad penitenciaria tiene como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas de seguridad privativas de libertad.

Con ello podría pensarse que es la administración penitenciaria la que debe asumir directamente la ejecución de las medidas de internamiento. Sin embargo, tal Reglamento afirma, asimismo, que los establecimientos penitenciarios estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de las condenas penales.

Pero el párrafo tercero del art. 182, resolviendo la señalada contradicción, establece que la administración penitenciaria correspondiente celebrará los convenios necesarios con otras administraciones públicas o con entidades colaboradoras para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el Código Penal.

Sin embargo, no puede olvidarse tampoco que el art. 184 b) prevé también el ingreso en establecimientos o unidades psiquiátricos

penitenciarios de personas exentas de la responsabilidad criminal a las que les haya sido aplicada una medida de seguridad de internamiento en centro psiquiátrico penitenciario. Así, dado que en el art. 96.2 del Código Penal (donde se enuncian las medidas de seguridad) sólo se prevé el internamiento en centro psiquiátrico sin más adjetivación, resultará razonable entender que acordar el ingreso en un centro de esta índole que, al mismo tiempo, sea penitenciario, será una decisión que debe ser reservada para casos de grave peligrosidad del enfermo y, por el contrario, la pauta a seguir con carácter general será la de internamiento en un centro no penitenciario de otra Administración pública o en un centro privado de una entidad colaboradora.

Conforme a tal criterio apoyado normativamente y teniendo en cuenta la necesidad de creación en esta Comunidad Autónoma de algún recurso o dispositivo destinado a aquellos enfermos mentales sentenciados a una medida de seguridad consistente en su ingreso en un centro psiquiátrico, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social remitió informe a esta institución, en el que, aceptando la resolución formulada a dicho organismo durante el ejercicio 2000 sobre esta materia, se comunicaba que había sido solicitado un estudio tanto al Complejo Hospitalario “San Luis” como al Hospital “Santa Isabel” para valorar los costes y oportunidad de crear una unidad del tipo señalado y que, asimismo, se estaba realizando un estudio riguroso para la clarificación de las competencias y de la organización funcional de la red de atención.

Desde entonces, sin embargo, no se había dado solución a la problemática existente, sometiendo, pues, a personas como las que fueron objeto de las quejas señaladas, a centros que no respondían al específico fin previsto con estas medidas impuestas judicialmente.

Incluso, dando un paso hacia atrás respecto al avance constatado en el informe antes señalado, por la citada Consejería se había afirmado en los escritos remitidos a esta institución con ocasión de las reclamaciones apuntadas, que la competencia no correspondía al sistema sanitario sino al Ministerio de Justicia.

Todo ello impuso al Procurador del Común la necesidad de efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución formal:

«Que avanzando en los trabajos iniciados en su día por esa Administración respecto a la creación de algún recurso destinado a aquellos enfermos mentales declarados exentos de responsabilidad penal y sobre los que se imponga por el órgano judicial la medida de seguridad consistente en su internamiento en centro psiquiátrico, se impulsen de nuevo en la actualidad -de no haberse realizado hasta el momento- las actuaciones que resulten oportunas, en colaboración y coordinación con las Administraciones públicas correspondientes, para que finalmente se determine sobre la implantación en esta Comunidad Autónoma de este tipo de dispositivos asistenciales que potencien la

rehabilitación y reinserción de estos enfermos, y sobre su integración en la red de asistencia psiquiátrica de Castilla y León».

Resolución que, lamentablemente, no fue aceptada por la citada Administración, al considerar que la iniciativa para la creación en esta Comunidad Autónoma de establecimientos psiquiátricos penitenciarios compete a la administración del Estado.

3.5.5. Régimen jurídico de los centros residenciales con usuarios enfermos mentales

Con independencia de la especial importancia que, por su escasez, merece otorgar a los centros de carácter residencial especializados en el tratamiento de situaciones concretas y específicas de personas con enfermedad mental, se han podido comprobar, en la tramitación de algunos expedientes, determinados supuestos de ausencia de sometimiento al régimen jurídico adecuado para esta clase de dispositivos.

Este fue el caso de la residencia a la que aludía la reclamación registrada con el número **Q/2038/00**, dependiente de la Diputación Provincial de Soria y con un total de 166 residentes, distribuidos en siete Secciones o Pabellones:

I.- Psicogeriatría Hombres.

II.- Deficientes Ligeros y Medios-Hombres.

III.- Psiquiatría Hombres.

IV.- Deficientes Profundos.

V.- Psicogeriatría Mujeres.

VI.- Deficientes Ligeros y Medios-Mujeres.

VII.- Psiquiatría Mujeres.

Realizadas las gestiones de información oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales y la citada Diputación Provincial para determinar la situación jurídica del centro residencial en cuestión, pudo conocerse que el régimen jurídico que venía aplicándose al mismo, conforme a su inclusión en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social, era el previsto para el sector específico de las personas mayores.

Se consideró, sin embargo, por esta institución que este criterio seguido por la Gerencia de Servicios Sociales -consistente en el sometimiento del centro a un único régimen, pese a la diversidad de la tipología de sus usuarios- no se correspondía con la composición y características generales del recurso en cuestión y provocaba una situación discriminatoria de unos residentes frente a otros.

Y es que con independencia de que pudiera ser importante el índice de ocupación del centro por parte del colectivo de personas mayores, no podía ignorarse, por otro lado, que cinco de sus siete pabellones contaban con un elevado número de residentes con diferentes grados de deficiencia mental (deficientes ligeros y medios y deficientes profundos) o con patologías psiquiátricas. Sin olvidar, asimismo, que no pocos de los usuarios geriátricos padecen también algún tipo de minusvalía psíquica.

Esta existencia de pacientes psiquiátricos y deficientes mentales, para los que se crearon en su día secciones independientes, excluía la posibilidad de consideración del centro como un específico recurso residencial para personas mayores, dejando paso a su calificación como centro de carácter asistencial dirigido tanto a ancianos (válidos y asistidos) como a personas con deficiencia mental y enfermos psiquiátricos.

La atención a este tipo de usuarios determinó, además, que el Procurador del Común incluyera a la residencia examinada dentro de los dispositivos supervisados con ocasión del Informe Especial sobre la situación de los enfermos mentales en Castilla y León, en el que la edad media de los pacientes ingresados superaba en psicogeriatría los 65 años, mientras que en las secciones de deficientes descendía hasta los 30.

Esta consideración dejaba fuera de toda duda la imposibilidad de aplicación, de forma exclusiva, del régimen previsto para los centros destinados a personas mayores. Lo contrario -como criterio mantenido por la administración- colocaba en una situación de preferencia a unos residentes en discriminación de otros (ancianos frente a deficientes y pacientes psiquiátricos) y suponía, pues, la consecución de unos efectos contrarios a las demandas de atención de los usuarios. (Piénsese que los requisitos que la regulación exige para cada uno de estos sectores de la población varía en función de sus propias necesidades y que, por ello, el sometimiento a un único régimen con independencia de la tipología de usuarios, determina un incumplimiento de las exigencias previstas para un

adecuado funcionamiento y, de este modo, la posible insuficiencia en la cobertura de las necesidades, determinante, a su vez, de una disminución en la calidad de la atención prestada).

El sometimiento, por tanto, del dispositivo examinado al régimen jurídico acertado, podía venir determinado según la calificación de este centro asistencial bien como recurso de “carácter social” o bien de “carácter sociosanitario”:

a) Si se parte de su tradicional configuración como centro de carácter social conforme a su inscripción en el Registro de centros de esta tipología, y de la diversidad de sus residentes (que excluyen su denominación como recurso específico para el colectivo de mayores), su adecuación a la legalidad vendría dada por la aplicación a cada una de las secciones de pacientes que conforman su estructura de aquel régimen jurídico que corresponda según la clase de usuarios (minusválidos, ancianos...).

Con ello, se evitaría ese indebido e indiscriminado sometimiento a todos los residentes, cualquiera que fuese su patología, a la normativa prevista para la tercera edad, cuya aplicación, lejos de ser prioritaria, quedaría reducida a los pacientes geriátricos y se armonizaría con el resto de regímenes aplicables por la tipología de usuarios; evitando, así, situaciones de desigualdad de unos frente a otros y asegurando el cumplimiento, en cada caso, de los requisitos de funcionamiento exigidos en la normativa vigente para prestar la atención que cada sector precisa.

La importancia de armonizar la regulación del centro asistencial en cuestión, no sólo permitiría eliminar la primacía de una clase de residentes frente a otros, sino también el logro de una atención especializada para cada tipo de usuario y acorde a sus necesidades.

b) Podría plantearse, por otro lado, la posibilidad de calificación de la residencia como centro de carácter sociosanitario. Y es que el aumento de la demanda de atención, tanto en el ámbito social como sanitario, para hacer frente a las necesidades de asistencia de colectivos como los señalados, es un hecho que ha quedado patente en la propia planificación autonómica, con la aprobación del Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León.

Contexto en el que las distintas fórmulas para la articulación de respuestas sociosanitarias ocupan una posición preeminente y otorgan especial importancia a la coordinación en los diferentes niveles de actuación.

La rápida evolución de las necesidades de atención más básicas de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, está motivando un esfuerzo de adaptación del sistema social y sanitario hacia la mejora de la respuesta a las actuales demandas sociales. De ahí la regulación aprobada para aquellos centros, servicios y establecimientos sociosanitarios de esta Comunidad Autónoma.

Y fuese uno u otro el carácter (social o sociosanitario) del centro asistencial de referencia, debía exigirse el cumplimiento de cuantos

requisitos de funcionamiento resultaran de aplicación para asegurar la calidad en la asistencia prestada a todos los residentes.

Fue preciso, por todo ello, efectuar por esta institución a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución formal:

«Que por el órgano competente de esa Administración, atendiendo a la calificación que se considere adecuada para la residencia en cuestión, se exija su sometimiento a cuantos regímenes jurídicos específicos, según la tipología de sus usuarios, resulten de aplicación, o bien, en su caso, a la normativa relativa a los de carácter sociosanitario. Velando, así, por el cumplimiento de todos aquellos requisitos de funcionamiento exigidos para los dispositivos dirigidos a los sectores de la población examinados, prestando especial atención, por ser objeto de la presente queja, a la observancia de los relativos a la plantilla de personal establecida en cada caso.

Todo ello con el fin de evitar la preferencia, y consecuente discriminación, de unos residentes frente a otros y la desatención de las exigencias previstas en cada supuesto concreto para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la asistencia y, con todo, asegurar una atención especializada y globalizadora para cada tipo de usuario conforme a sus necesidades».

En contestación a la citada resolución, el citado organismo comunicó que la normativa que resultaría aplicable a la Residencia sería la

recogida en el Decreto 14/2001, de 18 de enero, sin perjuicio, no obstante, de que se adoptaran las siguientes medidas respecto a los internos con retraso mental grave o profundo y a los residentes con retraso mental moderado o leve con problemática social asociada:

Respecto al primer grupo, la posibilidad de gestionar su ingreso en centros de atención a minusválidos psíquicos de la Gerencia de Servicios Sociales. Lo cual resultaría a medio plazo, mejorando su atención, mientras tanto, mediante el incremento de programas específicos.

Y con referencia al segundo grupo, la creación de una unidad residencial, cuya ubicación aún estaba por definir, que serviría para garantizar una atención de calidad a las personas con retraso mental leve o moderado, favoreciendo su acceso a centros ocupacionales.

Confiando en que las medidas previstas para dichos usuarios redundasen en beneficio y mejora de su atención, se procedió al archivo del expediente.

Otro de los supuestos a los que se aludía al inicio de este apartado fue el relatado en la queja **Q/1563/01**, en el que se denunciaba la situación jurídica irregular de una residencia de carácter privado, situada en Ávila.

Siguiendo el firme criterio mantenido por el Procurador del Común, desde el inicio de su actividad, sobre el reconocimiento de la no existencia de obstáculo alguno para considerar las enfermedades mentales como discapacidades psíquicas, la administración autonómica, a través de

informe emitido por la Dirección General de Planificación Sociosanitaria, consideró que las personas que padecen enfermedades mentales se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.

Partía, en tal consideración, de lo dispuesto en dicha normativa:

- El Sistema de Acción Social tendrá como objetivos “promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales” (art. 3), lo que no excluye a los enfermos mentales como ciudadanos que puedan acogerse a su ámbito de aplicación.

- “Los servicios específicos se dirigen a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades que requieran un tratamiento especializado” (art. 9.1), lo que tampoco resulta excluyente respecto de la enfermedad mental. “El equipamiento de los servicios específicos estará constituido (entre otros) por residencias permanentes (art. 17 b) y por “cualesquiera otros especializados en el tratamiento de situaciones concretas y específicas” (art. 17 f).

- “Se actuará también en prevención y eliminación de cualquier discriminación por razones de nacimiento, raza, sexo, religión o cualesquiera otras”, teniendo en cuenta la evidente estigmatización y discriminación que sufren los enfermos mentales.

- “Se establecerán los servicios encaminados a proporcionar apoyo, prestaciones técnicas y de reinserción social a personas marginadas que se encuentren en situaciones como las siguientes: pobreza y marginación inespecífica, transeúntes, situaciones de emergencia o de extrema necesidad, etc...” (art. 16, otros sectores), resultando evidente la concepción amplia de la Ley 18/1988, en cuanto al colectivo de “personas marginadas”.

Refuerzan esta consideración el art. 20 de la Ley General de Sanidad, que no sólo destaca “la total equiparación del enfermo mental a las demás personas”, sino también “la necesaria coordinación con los servicios sociales” en cuanto a los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para la adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental (apartado 3), y en cuanto a los aspectos de prevención primaria y atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de la salud en general (apartado 4).

Sin olvidar el Decreto 83/1989, de 18 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que hace varias referencias a la intervención de los servicios sociales en esta materia.

Adoptando, pues, la administración autonómica el criterio de la inclusión de las personas con problemas derivados de trastorno psíquico en el ámbito de aplicación de la señalada Ley 18/1988, consideró a la

residencia objeto de la reclamación como un centro con servicios sociales específicos de residencia permanente, especializados en el tratamiento de las situaciones concretas y específicas de personas con enfermedad mental y/o minusvalía psíquica.

Por todo ello, desde la referida Dirección General de Planificación Socio-sanitaria se estaba impulsando:

1. El sometimiento de la Residencia en cuestión al régimen de autorización previsto en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, por el que se regula la Autorización y Registro de Entidades, Servicios y Centros de Carácter Social en Castilla y León; considerando incluido dicho centro en el art. 17 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, en relación con los arts. 12, 13, 14 y/o 16 de la misma norma.

2. La definitiva determinación, por parte de la Dirección General de Salud Pública y en colaboración con el Servicio de Asistencia Psiquiátrica de la Gerencia Regional de Salud, acerca de la posible existencia en el citado centro de servicios concretos susceptibles de ser autorizados como tales en virtud de lo previsto en el art. 2.2 p) del Decreto 93/1999, de 29 de abril, por el que se establece el Régimen Jurídico y el Procedimiento para la Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Socio-sanitarios (“servicios sanitarios situados en residencias geriátricas o en cualquier otro centro de atención social”).

3. El desarrollo de una normativa específica para este tipo de recursos, como centros de atención social, que deben contar, en virtud de

los principios de coordinación sanitaria, con la pertinente intervención del Sistema de Salud, garantizándose la adecuada atención y seguimiento sanitario de los residentes.

3.5.6. Protección del enfermo mental durante el internamiento en recursos de la red asistencial

No existe duda de la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los enfermos mentales internos 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 su calidad de vida.

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 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.

Cuidados que, sin embargo, no eran ofrecidos adecuadamente, según el reclamante del expediente **Q/1863/01**, en un centro residencial ubicado en Ávila y dependiente de la Diputación Provincial de esa localidad.

Denunciada tal circunstancia ante esta institución, y teniendo en cuenta que el ejercicio de la facultad de inspección en materia de acción social compete a la administración autonómica conforme a lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se llevaron a cabo las gestiones oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, en cuyo ámbito pudo conocerse que, de conformidad con las últimas inspecciones realizadas por dicho organismo, no se había incoado expediente sancionador alguno al no detectarse infracción en la citada materia, que no se habían constatado, asimismo, incumplimientos respecto a lo establecido en el Título IV (“Del personal de los centros”) del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las Condiciones y Requisitos para la Autorización y Funcionamiento de los Centros de Carácter Social para las Personas Mayores, y que el centro se encontraba en fase de reforma para su adaptación a la normativa vigente.

No obstante la inexistencia de infracciones administrativas, no podía admitirse por esta institución que la Diputación Provincial de Ávila, según informe emitido sobre la cuestión objeto de la queja, entendiera que con este tipo de personas fuera imprevisible controlar posibles caídas o incidencias.

Afirmación que, alejada del ámbito protector de los servicios sociales, implicaba una actitud poco rigurosa a la hora de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de estos residentes.

Y es que, aun cuando no siempre las medidas de protección pueden ser absolutas o suficientes, no debían olvidarse las exigencias que conlleva la guarda de hecho ejercida por instituciones o centros residenciales donde se encuentren ingresados ese tipo de usuarios.

Exigencias que no pueden ser sino de protección y cuidado. En este sentido se manifiestan de forma pacífica 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.

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, que prevenga e impida resultados lamentables e incluso determinantes de una posible responsabilidad.

Debiendo proporcionarse, por tanto, todos aquellos medios al alcance posible, dentro de la normalidad, para ofrecer la debida protección y cuidado a los residentes, que permita la prevención de los riesgos inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los mismos, se estimó preciso por el Procurador del Común formular a la Diputación Provincial de Ávila la siguiente resolución:

«Que con el fin de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de los residentes del centro dependiente de esa Diputación Provincial, 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».

A su tenor, el citado organismo comunicó a esta Procuraduría que el centro contaba con el personal y los cuidados necesarios para atender a los residentes, así como con las medidas de protección que pudieran aplicarse para mejorar la atención del tipo de usuarios residenciados.

Se espera, con ello, que quede así garantizada la seguridad y debida asistencia de los residentes.

También el firmante de la queja registrada con el número **Q/1385/01** cuestionaba la eficacia de la protección ofrecida a un paciente durante su internamiento en una Unidad de Agudos gestionada por el Consorcio Psiquiátrico “Doctor Villacián”, tras su constitución mediante Decreto 213/1995, de 13 de octubre, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Ello con motivo de un enfrentamiento producido durante aquel internamiento entre el citado paciente y otro enfermo, y que produjo en aquél una esquímosis en el cuello durante el forcejeo que existió entre ambos.

Sin dudar respecto a la calidad de la asistencia ofrecida a los enfermos ingresados en la citada Unidad, el citado incidente, con independencia de su escasa relevancia, debía ser tenido en consideración para la futura y necesaria adopción de las determinaciones y cuidados adecuados en prevención de las consecuencias que la propia enfermedad mental, durante su fase aguda, pudiera acarrear.

Si bien las medidas de control no pueden ser absolutas, ello no eximía, sin embargo, de la necesidad de actuar con la diligencia exigible en la custodia del paciente, aplicando una esencial política asistencial y de control, que previniera e impidiera resultados lamentables e incluso determinantes de una posible responsabilidad administrativa.

Debían proporcionarse, pues, todos aquellos medios al alcance posible, dentro de un parámetro de normalidad, para proporcionar una completa atención y cuidado del enfermo psiquiátrico, que permitiera la prevención exigible atendiendo a las circunstancias propias de las fases de crisis y dentro del respeto a la libertad de movimientos controlada de los pacientes.

Obligación que llevó al Procurador del Común a efectuar al Consorcio Psiquiátrico Dr. Villacián, la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de la diligencia exigible en la custodia de los pacientes psiquiátricos ingresados en la Unidad de Agudos del Consorcio Dr. Villacián, se extremen en la actualidad las medidas de control o vigilancia necesarias para prevenir en un futuro los

riesgos que, derivados de la propia enfermedad, pudieran originar resultados lesivos para los internos.”

Resolución que fue aceptada por el citado organismo.

3.5.7. Vulneración de los derechos de los pacientes psiquiátricos internos en centros residenciales

Es, particularmente, durante el periodo de internamiento de un enfermo mental en establecimientos residenciales específicos para el tratamiento de su enfermedad, cuando puede existir un importante riesgo de vulneración de sus derechos.

Así ha podido constatarse en el desarrollo de algunos expedientes tramitados a instancia de parte. Como en el **Q/2204/00**, donde el reclamante denunciaba una degradación de la integridad física y moral de los usuarios de un centro residencial ubicado en la localidad de El Burgo de Osma y dependiente de la Diputación Provincial de Soria, que quedaba reflejada en los siguientes aspectos:

a) En el abuso de medidas disciplinarias, represivas y de castigo, adoptadas de manera unilateral, arbitraria y con exceso de autoridad: (celdas de aislamiento, privación de la libertad para salir del centro, supresión de pagas, etc..

b) En el control y posesión de las cuentas corrientes de la mayoría de los usuarios por parte de la superiora, y en determinados casos por el

resto del personal técnico, existiendo quejas continuadas de aquéllos, al no conocer sus haberes y no disponer de dinero para gastos y necesidades.

c) En la vulneración del derecho a comunicarse, mediante el control, apertura o rotura del correo.

d) En los altercados físicos entre los residentes, produciéndose una dejación de programas técnicos apropiados a estas situaciones. Agresiones verbales a los residentes, con gritos, descalificaciones y trato poco respetuoso.

e) En el menoscabo del derecho a conocer su propio estado físico, diagnóstico y tratamiento, del derecho a su intimidad (no disponen de llave de sus armarios), a elegir sus ropas, a ser tratados como adultos y como miembros responsables de su entorno.

f) En la ausencia de programas de intervención familiar que apoyaran al residente en su integración social y personal, implicando a la familia en la atención y cuidado del mismo, produciéndose situaciones que impedían al residente hacer llamadas telefónicas, visitas, etc.

g) En la derivación de residentes a trabajos de servicios generales y mantenimiento del centro, no existiendo programas técnicos adecuados a tal fin, y con las exigencias que eso conllevaba (rendimiento, horario, calidad de trabajo), produciéndose en algunos casos un abuso sobre el interno, y vulnerando en gran medida el principio psico-terapéutico de la actividad.

Dado que la Audiencia Provincial de Soria había acordado el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones judiciales seguidas respecto de alguno de los hechos objeto de la presente queja, se iniciaron por esta institución las gestiones de información oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales a fin de que se llevaran a cabo las averiguaciones o comprobaciones pertinentes para la constatación de tales hechos, por si resultaban constitutivos de alguna infracción administrativa en materia de acción social.

Con independencia de que por dicho organismo no se observó ninguna infracción administrativa al respecto, de la inspección realizada por el mismo destacaba lo siguiente:

a) En relación con la supresión de pagas (dinero que habitualmente ganan los internos en los talleres ocupacionales), no eran suprimidas sino administradas por la superiora, quien según las necesidades y características de los residentes se les administraba convenientemente.

b) Las cuentas corrientes eran conjuntas con el titular (interno) y la superiora, quien administraba las cantidades existentes en virtud de las necesidades y condiciones de los usuarios (gran parte de éstos con enfermedades mentales), que no aconsejaban que ellos mismos administraran sus bienes.

c) Las privaciones para salir del centro se adoptaban sólo con los internos que no convenía que salieran solos del centro, como medida de seguridad y control.

Todo ello venía a determinar, por un lado, la posible situación de incapacidad de algunos residentes y, por otro, la anómala forma en la que podían estar administrando su patrimonio.

Teniendo en cuenta, pues, que únicamente corresponde al órgano judicial competente autorizar las restricciones de los derechos de tales residentes, el Procurador del Común estimó oportuno dar traslado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Soria de las citadas conclusiones resultantes de la inspección realizada por la Gerencia de Servicios Sociales, por si se estimaba oportuno, conforme a su Estatuto Orgánico, llevar a cabo un examen de los internos y, a su tenor, actuar en consecuencia. Ello sin perjuicio de cualquier otra actuación que el Ministerio Fiscal considerase oportuno realizar, a tenor de lo expuesto por el reclamante.

A su tenor, dicho Ministerio Fiscal informó que se habían presentado demandas de incapacidad de aquellos internos que presentaban causa para su incapacitación y que incoadas diligencias informativas, como consecuencia de una denuncia presentada, éstas habían sido remitidas al órgano judicial competente, estando en fase de instrucción.

Fueron denunciadas, asimismo, en la queja **Q/858/02** posibles deficiencias en el tratamiento recibido por un paciente, diagnosticado de retraso mental y trastorno límite de la personalidad, en un centro residencial ubicado en la localidad leonesa de Ardoncino.

Ello motivó que el Procurador del Común, por un lado, acordara poner los hechos en conocimiento de la Consejería de Sanidad y Bienestar

Social por si procedía adoptar algún tipo de medida o efectuar las adecuadas investigaciones tendentes a comprobar su veracidad y, por otro, comunicar la situación, asimismo, a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León a los efectos oportunos.

En virtud de ello, los órganos competentes de la citada Consejería llevaron a cabo las averiguaciones oportunas al respecto, a cuyo tenor se afirmó por dicha Administración que no existía evidencia respecto de unas supuestas deficiencias en el tratamiento recibido por el paciente en el centro de referencia.

El Ministerio Fiscal, por su parte, tras las Diligencias de Investigación desarrolladas, informó que no se había acreditado que el enfermo hubiera sido mal asistido en la referida residencia, decretando, así, el archivo de dichas actuaciones.

Circunstancias que determinaron, a su vez, el cierre del expediente abierto en esta institución.

3.5.8. Calidad de la asistencia de los centros residenciales

La calidad de la atención residencial depende, en buena medida, de determinados factores que favorecen el bienestar de los internos y la efectividad de los tratamientos o métodos asistenciales desarrollados según el perfil del usuario. Factores que, dirigidos a responder a las necesidades de los residentes, engloban desde aspectos relacionados con los recursos materiales y humanos a los puramente estructurales u organizativos.

El abordaje de estos aspectos, como garantía de una atención de calidad, se muestra en la adecuación de las instalaciones, en la mejora de la gestión, en la adaptación del personal o en el desarrollo de programas especializados.

De ahí que en el expediente **Q/2040/00** se denunciara la ausencia de calidad en la atención prestada a los internos de un centro residencial ubicado en la localidad de El Burgos de Osma (Soria), como consecuencia de supuestas deficiencias en el estado general de las instalaciones.

Sin embargo, realizadas por esta institución las gestiones de investigación oportunas con la Diputación Provincial de Soria (titular del recurso) y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social respecto a la situación de dicho centro residencial, se pudo conocer que las carencias existentes en el mismo habían determinado finalmente, tras la elaboración del correspondiente proyecto de reestructuración, la realización de las necesarias obras de reforma, iniciadas ya en el año 1998 para la adaptación a la normativa vigente, y todavía en estado de ejecución.

Teniendo en cuenta la conveniencia de actuar en el edificio de una forma integral, se había dividido, para su reparación y reestructuración, en partes funcional y estructuralmente independientes, de forma que permitiera la utilización inmediata de las zonas culminadas.

Dado que las nuevas zonas construidas mejoraban la calidad de vida de los internos y que las obras realizadas y la ejecución de las futuras se orientaban no sólo al cumplimiento de la normativa en vigor y eliminación

de las carencias existentes, sino a la utilización de las instalaciones bajo un estándar óptimo de calidad, se dio por finalizada la intervención de esta institución.

No existe duda, pues, en el ámbito de la atención residencial de la necesaria adecuación de los servicios a las nuevas y cambiantes necesidades de los usuarios, garantizando su total cobertura y, de este modo, la mejora en la calidad de la atención.

Por ello, la asistencia prestada a los pacientes psiquiátricos en centros residenciales, debe ir más allá de facilitar alojamiento, manutención y asistencia sanitaria, para proporcionar, en el marco de la atención integral, programas de actividades de terapia ocupacional.

La práctica de este tipo de actividades viene a relacionarse directamente con el bienestar físico y psíquico y con los niveles de satisfacción personal y autoestima y de la calidad del servicio, y previenen, en no pocos casos, problemas derivados de la pérdida de motivaciones vitales, del aislamiento y autoexclusión.

La supuesta ausencia de desarrollo de estos programas fue objeto del expediente **Q/1863/01**, relacionado con un centro residencial ubicado en Ávila y dependiente de la Diputación Provincial de esa localidad.

De acuerdo con la información facilitada por dicho organismo, parecía producirse una restricción en el acceso a este tipo de servicios a los usuarios que presentaban mayores limitaciones.

Se estimaba, por ello, que el desarrollo de nuevas actividades ajustadas a las necesidades de aquellos usuarios que presentaban limitaciones para el acceso a las existentes o la adaptación de las mismas, no sólo contribuiría a una mayor estimulación, evitando la inactividad, sino que permitiría su desarrollo tanto en el ámbito personal como en el social, fomentando el encuentro interpersonal y la promoción de iniciativas creativas, la participación y la convivencia.

La necesidad de la mejora de la calidad de la atención prestada, determinó que el Procurador del Común estimara efectuar a la Diputación Provincial de Ávila la siguiente resolución:

«Que en el ámbito de la atención integral que debe prestarse a los usuarios del citado centro residencial, se proceda a la programación de actividades ocupacionales dirigidas a ese importante número de residentes que presentan mayores limitaciones psíquicas para el acceso a las que vienen desarrollándose en la actualidad o, en su caso, a la adaptación de las mismas a dichas condiciones. Ello con el fin de garantizar a todos los internos, sin ningún tipo de exclusión, la participación en la práctica de estas ocupaciones, dirigidas a mejorar su bienestar y su desarrollo personal y social».

A su tenor, el referido organismo manifestó que el centro disponía de un programa de actividades de terapia ocupacional y rehabilitación psicológica y cognitiva.

Se espera, con ello, el desarrollo de un adecuado nivel de calidad del servicio prestado en el citado centro.

ÁREA H

ÁREA H

SANIDAD

Expedientes Área.....	95
Expedientes remitidos a otros Defensores	9
Expedientes admitidos.....	77
Expedientes rechazados	7

El año 2002 ha sido un año decisivo para la Sanidad de Castilla y León, al producirse el traspaso de competencias en materia sanitaria en nuestra Comunidad Autónoma.

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.

Por otra parte, nuestra Comunidad Autónoma se atribuye, en los arts. 34.1.1^a. y 2^a. 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 efecto, el RD 1480/2001, de 27 de diciembre, traspasó a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, implantándose, de forma definitiva, el Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL), reservándose la Administración del Estado las funciones de alta inspección. En un primer momento, la gestión fue compartida durante los primeros seis meses del año entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, hasta la plena asunción de ésta última de las competencias, a partir del mes de julio de 2002.

Este traspaso de competencias provocó una concreción de la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al dotar de plenas competencias a la Gerencia Regional de Salud que se encontraba en período transitorio, desde el primer traspaso de competencias de los hospitales integrados en la extinta Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA), y, desde 1999, funciones propias del ámbito de

Atención Primaria. Por este traspaso de competencias, se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud por Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, constituyéndose como Organismo Autónomo adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, atribuyéndole todos los centros sanitarios que tengan encomendados la Comunidad Autónoma o que se puedan traspasar.

Por tanto, este traspaso de competencias ha supuesto cambios en esta Procuraduría, puesto que la mayor parte de las quejas pueden ya ser tramitadas por esta institución, y ya no son remitidas al Defensor del Pueblo. Igualmente, quiero hacer constar expresamente en este informe el alto grado de colaboración con este Procurador de la Gerencia Regional de Salud en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos.

1. SALUD PÚBLICA

1.1. Control e inspección sanitaria de centros

En este apartado, hacemos 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.

Así, cabe citar diversas quejas, las **Q/1362/02**, **Q/1669/02**, **Q/1670/02**, **Q/1671/02**, **Q/1672/02**, y **Q/1673/02** presentadas por un ciudadano sobre las condiciones higiénico-sanitarias de diversos albergues

de peregrinos del Camino de Santiago, en nuestra Comunidad Autónoma; tras pedir información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, ésta contestó, que carece de competencias en materia de albergues de peregrinos, se pidió información a los distintos ayuntamientos, en cuyos términos municipales radican estos albergues, a fin de obtener más información al respecto, estando a la espera de recibir por parte de alguno de ellos, la información solicitada.

Asimismo, debemos mencionar 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. Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, estando pendiente de estudio.

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, en la **Q/4/02**, se manifiesta las molestias causadas al público por el consumo indiscriminado de tabaco de algunos espectadores que asisten a acontecimientos deportivos, como el baloncesto y el balonmano, en el Pabellón de Deportes Municipal de la capital leonesa.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al respecto al Ayuntamiento de León; este problema hay que analizarlo a la luz de la Ley 3/1994 de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, el consumo de drogas es un fenómeno en el que inciden múltiples determinantes y de los que derivan diversas consecuencias para el individuo y la sociedad, generando una considerable preocupación social y moviliza a su alrededor una cantidad muy importante de esfuerzos y recursos para intentar darle solución.

En el Capítulo II del Título II de la referida Ley en su art. 26 se recogen una serie de supuestos en los que se haya prohibido el consumo de tabaco, y en concreto en su letra K) contempla las instalaciones deportivas cerradas, como lo es el Pabellón Municipal de esta localidad. Sin embargo, también es cierto que se recoge la posibilidad de habilitar las oportunas salas de fumadores (26.2), debiendo estar adecuadamente señalizadas y separadas. En términos análogos se pronuncia el RD 192/1998 de 4 de marzo (arts. 7.h) y 8. 1.)

Recordar que existen datos científicos sobre el riesgo para la salud de los no fumadores vinculados a su presencia en ambientes donde se fuma. Por ello, esta Procuraduría considera adecuado que el derecho a la salud de estos ciudadanos sea respetado, arbitrando medios para que puedan desarrollar su actividad cotidiana (lúdica o profesional, deportiva) sin riesgos deseados o discriminación.

Es cierto que tanto Ley Autonómica como el RD 192/1988 no establece una prohibición absoluta de fumar, pero, 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 aquellos lugares o circunstancias en que pueda afectarse el derecho a la salud de los primeros.

En este sentido la Audiencia Nacional en Sentencia de fecha 5-7-1999 dice que la norma 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 tanto, se formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

«Que por parte de esa Administración, previa las comprobaciones oportunas, valore la necesidad de que en aquellos eventos deportivos en que se prevea una afluencia multitudinaria de espectadores, se refuercen las medidas pertinentes al objeto de que los espectadores no fumen en el recinto donde se desarrolla el encuentro deportivo. Como por ejemplo, a través de avisos por megafonía en los tiempos de descanso, de las cintas publicitarias móviles existentes al pie de cancha, la colocación de carteles en sitios bien visibles, comunicaciones a los diferentes Clubes deportivos en este sentido para que por su parte, y dentro de sus posibilidades recuerden a los espectadores las limitaciones o

prohibiciones recogidas en la normativa indicada y finalmente, en los encuentros de máximo aforo o asistencia, se mejoren los sistemas de ventilación del pabellón, como la apertura de las puertas de acceso y las ventanas del mismo, así como todas aquellas otras que los técnicos de esa administración consideren adecuadas en este sentido.

Todo ello sin perjuicio del deber de esa Administración de velar dentro de su ámbito competencial por el cumplimiento de la legislación vigente en materia de consumo de tabaco».

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

1.3. Drogodependencias

En este campo, hacemos referencia a la actuación de las Administraciones Públicas en el control y tratamiento de los drogodependientes en nuestra Comunidad Autónoma.

Así, cabe citar la **Q/133/01**, relativa a la situación planteada por un drogodependiente a un Centro Ambulatorio de Atención de Cruz Roja (CAD) para su derivación a una Comunidad Terapéutica de la Red regional de atención a drogodependientes de la Junta de Castilla y León, dirigida hacia el tratamiento y rehabilitación de su adicción al alcohol y a otras drogas (cannabis y cocaína).

Intentada por dicho CAD su derivación a un centro de rehabilitación de alcohólicos, con plazas concertadas con la Administración

autonómica, el solicitante entendió que dicho centro no respondía a la atención terapéutica que precisaba la politoxicomanía padecida por el mismo, ni permitía, además, las salidas externas para poder llevar a cabo la rehabilitación que precisaba por las lesiones sufridas como consecuencia de un accidente de tráfico.

Por estas circunstancias, éste optó por el ingreso, a iniciativa propia, en una Comunidad Terapéutica en la que realizó un Programa de desintoxicación, rehabilitación y reinserción de su adicción, y que, a pesar de solicitar el apoyo de la Administración, fue costeada en su totalidad por el propio paciente.

La negativa a asumir administrativamente los citados gastos, según la información facilitada por esa Consejería, se fundamentaba en la inexistencia de plazas concertadas para la rehabilitación en la Comunidad terapéutica de referencia. Pues bien, con independencia del acierto de tal fundamentación, durante los primeros meses de estancia en esa Comunidad Terapéutica, se produjo un hecho que, a juicio de esta institución, pudo ser determinante de un cambio en las circunstancias del caso examinado y, por tanto, de una necesaria intervención administrativa: El reclamante fue condenado en sentencia firme a la pena de un año de prisión, y durante la tramitación de la correspondiente ejecutoria, fue certificado por el centro privado señalado que el penado se encontraba sometido a un tratamiento de deshabituación de su dependencia -a causa de la cual había cometido el hecho delictivo-, por lo que, reuniéndose asimismo el resto de los requisitos

establecidos en el Código Penal, se dictó Auto, acordando la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad para la sustitución de la misma por la continuación del citado tratamiento en centro terapéutico.

Tal decisión judicial, condicionada a la estancia del paciente en un recurso de deshabituación de su adicción, debe enlazarse con el modelo de actuación desarrollado por la Administración en el ámbito de uno de los graves problemas con los que se enfrenta nuestra sociedad, como es el uso y abuso de las drogas, y del que derivan importantes consecuencias en el ámbito individual, familiar, laboral y social.

Junto al consumo de las drogas institucionalizadas (como las bebidas alcohólicas y el tabaco), han surgido las denominadas drogas no institucionalizadas (como el cannabis, la cocaína, la heroína y las drogas sintéticas), cuya implantación ha provocado repercusiones sanitarias y sociales considerables.

A ello no ha sido ajena la Junta de Castilla y León, que consciente de la notable complejidad de este problema social y de salud pública, aprobó en su día los Planes Regionales y Sectoriales sobre drogas y, complementariamente, una serie de normas en materia de coordinación y de acreditación de centros y servicios; además, profundizando en esta voluntad normativa, y en la necesidad de regular de forma integral el conjunto de actuaciones orientadas hacia la prevención, asistencia e integración social de los drogodependientes en el ámbito competencial de Castilla y León, fue aprobada la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en la que se

configura el Sistema de Asistencia e Integración Social del drogodependiente como una red asistencial de utilización pública diversificada, en el que se integran de forma coordinada centros y servicios generales, especializados y específicos del Sistema sanitario público y del Sistema de Acción Social, junto con recursos privados debidamente acreditados, para completar y diversificar la oferta pública asistencial.

Este modelo de intervención desarrollado por la Administración autonómica para dar respuesta a las consecuencias derivadas del consumo de drogas, se extiende, asimismo, al ámbito judicial y penitenciario.

La especial preocupación por la delincuencia con origen último en la drogadicción, y los consecuentes pronunciamientos judiciales dictados al amparo del ordenamiento jurídico penal, han derivado en la implantación de la necesaria coordinación administrativa. De ahí que la citada Ley 3/1994 viniera a establecer (art. 11) la competencia de la Administración de esta Comunidad Autónoma para proporcionar, a través de centros o servicios públicos o privados acreditados, las alternativas suficientes para las demandas de cumplimiento de medidas de seguridad, remisión condicionada de la pena o cumplimiento de la misma en centro terapéutico, formuladas por la Administración de Justicia.

A este ámbito pudo haber correspondido el supuesto objeto de la presente queja, en el que el órgano judicial, en aplicación del artículo 87 del Código Penal, acordó la suspensión de la ejecución de la pena impuesta al condenado (a causa de ser adicto a las sustancias contempladas en el art.

20.2 del citado texto legal) como forma sustitutiva de la misma por la continuación del sometimiento de éste al tratamiento iniciado para la deshabituación de su drogodependencia, con el fin de ofrecer al penado la oportunidad de superar su adicción, quedando, así, condicionada la remisión definitiva de la pena al transcurso del plazo de suspensión sin haber delinquido y a que se acreditara la deshabituación o la continuidad del tratamiento, determinante de la imposibilidad de su interrupción y, con ello de la necesaria compatibilidad de tal tratamiento con la rehabilitación por la lesión física sufrida en un accidente de tráfico.

Pero el necesario cumplimiento de tales condiciones para la remisión definitiva de la pena, no vino amparado, sin embargo, por la intervención de la Administración autonómica conforme establece la antes señalada Ley 3/1994, al no haberse ofrecido al reclamante-pese a la solicitud efectuada- la alternativa adecuada para la consecución, sin menoscabo económico para éste, del fin perseguido con la resolución judicial dictada, habiendo asumido el mismo los gastos derivados de su observancia.

Por todo ello, se efectuó la siguiente resolución:

«Que se estudie la posibilidad de incluir el caso examinado en el ámbito de las competencias que ostenta la Administración autonómica conforme a lo establecido en el art. 11 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, procediendo, en su caso, al abono de

las cantidades que fueron satisfechas por el reclamante para el tratamiento de la deshabituación de su adicción en la Comunidad Terapéutica, en cumplimiento de la condición exigida en la resolución judicial dictada en su día para la remisión definitiva de la pena impuesta a dicha persona».

Esta resolución no fue aceptada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, ya que consideraba que la derivación que en su día se produjo era la mejor asignación terapéutica, siendo posible en este centro el cumplimiento de condenas cuando así se establezca por la correspondiente resolución judicial y que, asimismo, el acceso a plazas concertadas en Comunidades Terapéuticas debe realizarse, en todos los casos, por un centro o servicio ambulatorio de tratamiento especializado de las drogodependencias, por lo que no era posible proceder al abono de las cantidades satisfechas por el ingreso en la Comunidad Terapéutica que había elegido el reclamante.

2. 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.

La estructura de estas Zonas Básicas de Salud se encuentra regulada en el Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que se establecen las Demarcaciones Asistenciales; además, esta estructura ha sido completada con la designación de las localidades en dónde se encuentran los diversos Centros de Salud, salvo en la Zona Básica de Salud de Babia, ubicada en la montaña leonesa, que fue objeto de la queja **Q/1407/01**, en dónde se mostraba la disconformidad en la ubicación del Centro de Salud en el municipio de San Emiliano, en vez de la localidad de Huergas de Babia, en el municipio de Cabrillanes; sin embargo, se procedió al archivo de esta queja, al estar pendiente de resolución judicial.

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, a título de ejemplo, cabe citar la queja **Q/1881/01** que se refiere a la disconformidad de la organización de la atención sanitaria en el municipio de Vega de Valcarce, en el extremo occidental de la comarca del Bierzo, en la provincia leonesa. En esta queja, se planteaban diversos problemas que pasamos describir:

- 1.- No se habían colocado a la vista del público los modelos oficiales del horario de consulta de médico y ATS en los locales de asistencia primaria en este municipio, aunque sí se habían colocado los horarios en un papel corriente y sin firma.

2.- El horario de consulta médica en Vega de Valcarce era de 10:30 a 12:30 de lunes a viernes. Los jueves sólo se atendían las urgencias, y no se despachaban recetas para enfermos crónicos. Los martes, el horario del ATS comenzaba a las 8:30 debido a que ese día se hacían análisis.

3.- No hay consulta los días de fiesta local en Vega de Valcarce, ni tampoco los dos días de fiesta local en Villafranca del Bierzo, dónde está ubicado el Centro de Salud.

4.- Entre las 12.30 horas y las 15:00 horas, no se disponía de asistencia médica alguna, ya que el Centro de Villafranca no empezaba a atender hasta las 15 horas; si alguna persona se desplazaba al centro de Villafranca en esa franja horaria, la remitían al Consultorio de Vega de Valcarce, donde no hay nadie.

5.- Cuando el médico de atención primaria remitía a un paciente a un especialista, éste tenía que desplazarse el día siguiente al Centro de Salud de Villafranca, donde le tomaban nota y le daban el nombre del especialista y, posteriormente, le avisaban telefónicamente a casa sin que fuese obligatorio para el médico de cabecera llevar el volante médico a Villafranca, quedando a su discrecionalidad.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Vega de Valcarce y a la Gerencia Regional de Salud; del estudio del conjunto normativo aplicable a esta queja, se analizaron todas las cuestiones objeto de queja, para intentar arbitrar una serie de medidas

que mejoren la calidad de la asistencia sanitaria de los vecinos del municipio de Vega de Valcarce.

La Ley General de Sanidad 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 esta delimitación en el Decreto 32/1988, de 18 de febrero, y en el cual se creó la Zona Básica de Salud “Villafranca del Bierzo”, en dónde se integra el municipio de Vega de Valcarce. Éste comprende una zona montañosa de 70 kilómetros cuadrados que se encuentra en el extremo occidental de la comarca del Bierzo, en la provincia de León lindando con la provincia de Lugo en la Comunidad Autónoma de Galicia. Está integrado por 23 localidades contando en total con 840 Tarjetas Sanitarias Individuales; por lo tanto, nos encontramos con una población muy dispersa y envejecida.

El funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria constituido por los profesionales sanitarios y no sanitarios, que actúan en cada Zona Básica de Salud se encuentra regulado en el Decreto 60/1985, de 20 de junio, sobre organización funcional de las Zonas de Salud de Castilla y León, y de normas para la puesta en marcha de los equipos de Atención Primaria así como la Orden de 6 de junio de 1986, citada anteriormente. En este Decreto se indican las obligaciones de este personal, y se regula el instrumento normativo que debe observarse en el trabajo diario de estos profesionales: el Reglamento del Equipo de Atención Primaria, cuyo contenido mínimo es el siguiente, de conformidad con el art. 6 del Decreto 60/85:

- “a) El horario de funcionamiento y la distribución del trabajo entre sus miembros para la realización de todas las funciones que corresponden a dicho Equipo, según se establece en el art. 4º anterior.
- b) Su sistema de consultas y, en su caso, la coordinación con los siguientes niveles asistenciales.
- c) Las sesiones clínicas y las reuniones generales del Equipo.
- d) El establecimiento de turnos de guardia para garantizar la permanente atención a la población.
- e) Sistema de autoevaluación de las actividades del Equipo que incluirá la elaboración de una memoria anual de actividades.

f) Los criterios para la designación, entre los miembros del Equipo, de los responsables de distintos programas.

g) El sistema de comunicación a la Delegación Territorial de la relación nominativa de los distintos miembros del Equipo que, en cada momento, tengan responsabilidad, ya sea en la dirección de Programas, ya en cualquier otra actividad encomendada al Equipo”.

El Decreto y la Orden establecen un procedimiento para aprobar estos Reglamentos de Equipo de Atención Primaria, y así debía haberse efectuado en la Zona Básica de Salud “Villafranca del Bierzo”, pero no se ha producido todavía desde 1985 hasta nuestros días, tal como reconoce la Gerencia Regional al informarnos que esta Zona Básica todavía no dispone de Reglamento, aprobado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que es el instrumento que ha determinado la normativa para su funcionamiento.

Con respecto a la consulta asistencial sanitaria, el Ayuntamiento ha informado que, con respecto al municipio de Vega de Valcarce, la consulta se efectúa en la localidad de Vega de Valcarce, capitalidad del municipio que es dónde se encuentra ubicado el consultorio local; igualmente, la Gerencia Regional ha informado que la consulta a demanda se realiza de lunes a viernes en horario de 10:30 a 12:30, a excepción del jueves, día en que por encontrarse el médico en el Centro de Salud realizando actividades del Programa de Prevención de Cáncer Ginecológico y Cáncer de Mama, no acude a Vega hasta las 12:00 horas.

Sin embargo, hemos de decir que la existencia de un único consultorio local en la localidad de Vega de Valcarce incumple lo dispuesto en el art. 21.5 de la Ley 1/93, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León que 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, debería establecerse un consultorio local en tres de sus entidades

locales menores: Ambasmestas, Las Herrerías y Villasinde; por ello, debería prestarse una consulta tres días a la semana en la localidad de Vega de Valcarce, y de un día a la semana en las localidades de Ambasmestas, Las Herrerías y Villasinde que en la actualidad no se dan, mientras que en las restantes diecinueve localidades, la consulta debería darse a demanda, tal como se presta ahora.

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, a las que puede acogerse el Ayuntamiento de Vega de Valcarce, si así lo solicita y cumple lo prescrito en esta Orden. Además, desde esta Procuraduría, se recuerda a la Gerencia Regional de Salud que, de conformidad con el 2º Plan de Salud de nuestra Comunidad Autónoma, se establece como objetivo concreto 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”.

Con respecto a los días de consulta en el Consultorio Local de Vega de Valcarce, debemos decir que es cierto, que éstos son más amplios de los establecidos en la Orden de 1986 señalada anteriormente, que establece que deben ser tres días a la semana, pero recordamos el incumplimiento ya manifestado en el párrafo anterior, en las localidades de Ambasmestas, Las Herrerías y Villasinde deben disponer de consultorio local un día a la semana de asistencia; por esta razón, creemos que deben mantenerse los

días de consulta establecidos hasta la construcción de los consultorios citados.

Para el horario de consultas establecido, la Disposición Adicional Segunda de la Orden de 15 de abril de 1991 citada, impone que el horario de jornada laboral ordinaria sea de 8 a 15 horas de lunes a viernes; según la Gerencia Regional, el horario establecido en el consultorio local de Vega de Valcarce es de 10,30 a 12,30 horas de lunes a viernes, salvo el jueves que es sólo de media hora; sin embargo, es claro que, de conformidad con el art. 10.4 de la Orden, “el sanitario encargado de la asistencia de cada localidad o grupo de localidades, deberá permanecer debidamente localizado en el Centro de Salud o Consultorio Local, para garantizar la asistencia sanitaria, durante el horario de jornada ordinaria”; este artículo debe interpretarse, que la disponibilidad del personal sanitario ha de ser durante la jornada ordinaria, pero lógicamente no en el Consultorio Local o Centro de Salud, ya que en esa jornada ordinaria, también debe prestar la asistencia sanitaria domiciliaria que les sea requerida, máxime en este municipio con una población tan dispersa y fuertemente envejecida. Desde esta institución, debemos decir que carecemos de datos para poder saber si el médico está o no está debidamente localizado de 8 a 10,30 horas y de 13 a 15 horas, tal como afirma el autor de la queja, por lo que únicamente recordamos la obligación de que el médico ha de estar disponible de 8:00 a 15:00 horas, y presumimos, por supuesto, que se está produciendo. A partir

de las 15:00 horas hasta las 8:00 horas, la atención sanitaria continuada se presta desde el Centro de Salud de Villafranca del Bierzo.

Con respecto al disfrute de las fiestas locales, el reclamante reitera que en los días de fiesta local de Vega de Valcarce, se ha suspendido la atención sanitaria; ante esto, la Gerencia Regional de Salud nos informa que les corresponde disfrutar las fiestas del municipio de Villafranca del Bierzo, sin que conste en la Gerencia que, en los días de fiesta local de Vega de Valcarce, se haya suspendido la consulta que, por otra parte, es obligatorio mantener en dichas fechas. El Ayuntamiento nos informa que desconoce si el personal médico adscrito a Vega de Valcarce, ha disfrutado de las fiestas locales de este municipio, aunque en particular, durante las fiestas locales del año 2002, han prestado sus servicios. Por lo tanto, queda claro que al personal sanitario que presta sus servicios en el Consultorio Local de Vega de Valcarce, les corresponde disfrutar de las fiestas locales de Villafranca del Bierzo al ser la cabecera de su Centro de Salud, por lo que esta institución tampoco tiene motivos suficientes para presumir lo contrario.

En cuanto a la falta de modelo oficial de cartel informativo de los horarios en el Consultorio Local de Vega de Valcarce, el reclamante alega que están expuestos en un papel corriente y sin firma; la Gerencia Regional de Salud afirma, que no existe un modelo reglado oficial de carácter informativo, existiendo solamente una nota clara y concisa que no ha variado en estos últimos siete años. Desde esta Procuraduría, debemos

indicar que la regulación del horario se establece en el art. 53 de la Orden de 6 de junio de 1986 ya citada; según este artículo, “el horario se determinará en el Reglamento del Equipo interno de cada centro, figurando en él el horario de cada miembro del Equipo y sus actividades” -sin embargo, debemos recordar que la Zona Básica de Salud “Villafranca del Bierzo” carece de Reglamento. En el apartado cuarto de este artículo, se indica la necesidad de que ese horario esté expuesto al público para garantizar su difusión, y se establece un contenido mínimo en el que “se hará constar el horario de consultas, la localización del sanitario dentro de su horario de trabajo cuando esté ausente del Centro de Salud o consultorio, y el horario en que la asistencia queda cubierta por el Servicio de Atención permanente así como la forma de acceder a éste”.

A nuestro juicio, no hay irregularidad alguna en la nota en dónde se establecen los horarios de consulta en el Consultorio local de Vega de Valcarce, ya que conforme al principio antiformalista que rige el Derecho Administrativo, y siempre y cuando, sea clara y comprensible al conjunto de los pacientes del consultorio, es perfectamente válida; lo que sí debe aparecer claramente es el contenido mínimo expuesto en el artículo anterior: no sólo el horario de consulta, sino también la localización del sanitario dentro de su horario de trabajo cuando esté ausente del consultorio y el horario y forma de acceso a la atención continuada en el Centro de Salud de Villafranca del Bierzo.

Con respecto a la citación de especialistas en el Centro de Salud, debemos decir que el reclamante manifiesta su disconformidad con el sistema de citación especializada, por el que el paciente tiene que desplazarse el día siguiente a Villafranca con el volante del médico de cabecera, para que le tomen nota y le digan el nombre del especialista; considera que supone un gran perjuicio para muchos pacientes de elevada edad de este municipio tener que desplazarse 15 kms. para que le puedan dar cita con el trastorno que para ellos supone cuando en muchas ocasiones no disponen de transporte propio.

Sin embargo, la Gerencia Regional de Salud expresa que, al objeto de agilizar los trámites administrativos, la citación a especialistas se hace para el conjunto de la Zona de manera informatizada desde el Centro de Salud de Villafranca, por lo que el paciente se desplaza con el volante del Médico de cabecera al Centro de Salud, al igual que ocurre en todos los consultorios locales de la Comunidad Autónoma.

Ante esta cuestión debemos indicar que el art. 12 de la Orden ya citada dice que “El Equipo de Atención Primaria establecerá en su Reglamento un sistema que garantice la accesibilidad permanente de toda la población a la Asistencia sanitaria”; por lo tanto, vuelve a ser el Reglamento, del que carece esta Zona Básica de Salud, el instrumento que debería garantizar este acceso permanente a la asistencia sanitaria, y garantizar así el derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 de la Constitución española. A falta de este Reglamento, no parece el

sistema establecido por el Equipo de Atención Primaria el más idóneo de citación, ya que no parece lógico que el paciente tenga que desplazarse a Villafranca del Bierzo para que le den día y hora de atención del médico especialista; sería, a juicio de esta institución, mejor articular un sistema de cita previa telefónica, para concertar fecha y hora de atención del médico especialista y que a la vez se comprobase que efectivamente dispone de ese volante del médico de atención primaria, sin que fuese necesario desplazarse al Centro de Salud para concertar esta cita; de esta forma, se lograría el cumplimiento del principio de acceso permanente a la asistencia sanitaria que, junto con el actual descrito por la Gerencia, no se está logrando en el municipio de Vega de Valcarce. Este sistema de cita previa telefónica, en el caso de que así lo considerase conveniente la Gerencia Regional de Salud, se implantaría para que todos los pacientes de los consultorios locales pudiesen acceder a la atención especializada de los Centros de Salud de nuestra Comunidad Autónoma, sin necesidad de desplazarse previamente a éstos para concertar cita con el médico especialista.

Por tanto, se formuló a la Gerencia Regional de Salud la siguiente resolución:

“1. Que, se apruebe lo antes posible por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social el Reglamento de funcionamiento del Equipo de Atención Primaria de la Zona Básica de Salud “Villafranca del Bierzo”, con el contenido mínimo establecido en el

art. 6 del Decreto 60/1985, de 20 de junio, sobre organización funcional de las Zonas de Salud de Castilla y León y de las normas para la puesta en marcha de los Equipos de Atención Primaria

2.- Que se colabore con el Ayuntamiento de Vega de Valcarce, de acuerdo con la normativa vigente, en la financiación de la construcción de los consultorios locales de las localidades de Ambasmestas, Las Herrerías y Villasinde pertenecientes a este municipio, al contar éstas con más de 50 habitantes de hecho.

3. Que en la exposición pública del horario de funcionamiento del consultorio local de la localidad de Vega de Valcarce, conste no sólo el horario de las consultas, sino también la localización del personal sanitario dentro de su horario de trabajo cuando esté ausente del consultorio local o del Centro de Salud, y el horario en que la asistencia queda cubierta por el Servicio de Atención permanente así como la forma de acceder a éste.

4.- Que se estudie por la Gerencia Regional de Salud la articulación de un sistema de cita previa telefónica al especialista en el Centro de Salud de Villafranca del Bierzo, para evitar desplazamientos innecesarios a los pacientes del municipio de Vega de Valcarce, y así poder cumplir el principio de accesibilidad permanente de la población a la asistencia sanitaria, de conformidad con el art. 12 de la Orden de 6 de junio de 1986 por la que se aprueban las normas mínimas de funcionamiento de los

Equipos de Atención Primaria; este sistema no sólo debería implantarse en esta Zona Básica de Salud, sino que debería implantarse paulatinamente en todas las existentes en nuestra Comunidad Autónoma, como forma de acceso de la atención primaria en los consultorios locales a la atención especializada en los Centros de Salud”.

Al Ayuntamiento de Vega de Valcarce, se formuló la siguiente resolución:

“1.- Que por parte del Ayuntamiento de Vega de Valcarce se tomen las medidas necesarias para iniciar los trámites de la construcción de los consultorios locales en las localidades de Ambasmestas, Las Herrerías y Villasinde pertenecientes a su municipio al tener las mismas más de 50 habitantes de hecho, encargándose de su posterior conservación y mantenimiento.

2.- Que se colabore, en el marco de las competencias municipales, con la Gerencia Regional de Salud en el resto de las medidas previstas en la resolución dirigida a la Gerencia Regional para una mejora de la asistencia sanitaria en ese municipio”.

Por parte de la Gerencia Regional de Salud, se aceptó el contenido de esta resolución, mientras que el Ayuntamiento de Vega de Valcarce sólo lo hizo de forma parcial, ya que no consideraba conveniente la construcción de otros consultorios locales en las poblaciones mencionadas, y aceptaba la necesidad de solicitar la mejora de otros aspectos, como la

presencia de una UVI medicalizada, ampliación de horario del consultorio como consecuencia de la afluencia de los peregrinos del Camino de Santiago, y que se instale un servicio de urgencias en el municipio, distinto al existente en Villafranca del Bierzo.

En otras ocasiones, las quejas se refieren a las deficientes condiciones de los consultorios locales; así, cabe citar la **Q/796/02**, relativa a las condiciones deficientes de distintos consultorios locales ubicados en Barrios o localidades anexas al municipio de Riaza. Este municipio, con una superficie de 150 km², se encuentra en el nordeste de la provincia de Segovia, en la Sierra de Ayllón, a unos 76 km. de la capital segoviana, lindando con la Comunidad Autónoma de Madrid. Está integrado por la Villa de Riaza y una serie de localidades agregadas a este Ayuntamiento y que son los Barrios de esta Villa: Aldeanueva del Monte, Alquité, Barahona del Fresno, Becerril, Martín Muñoz de Ayllón, El Muyo, El Negredo, Madriguera, y Villacorta, con una población aproximada, en total, de 1.700 habitantes.

Tras admitir la queja a trámite, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud y al Ayuntamiento de la Villa de Riaza; de esta información, se reconoce las carencias en algunos de los consultorios locales denunciados en el escrito de queja.

Del análisis normativo, el criterio que determina que una localidad tenga que contar con consultorio local se encuentra en lo dispuesto en el art. 21.5 de la Ley 1/93, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León que

establece que, “todos los núcleos de población superior a cincuenta habitantes dispondrán de un consultorio local”. Todas las localidades anteriormente descritas tienen menos de 50 habitantes de hecho, según las informaciones dadas por el Ayuntamiento y la Gerencia Regional de Salud anteriormente descritas, por lo que no existe obligación legal de disponer de consultorio local en estas localidades, ya que la consulta asistencial sanitaria puede ser a demanda, teniendo que acudir a los consultorios locales más cercanos, o al Centro de Salud.

Sin embargo, del contenido de la información facilitada se observa que las localidades de Becerril, Martín Muñoz de Ayllón, El Negredo, Madriguera y Villacorta tienen Consultorio Local; la localidad de El Muyo carece de consultorio local, aunque, un día a la semana, en el verano, se atiende en una dependencia que la Gerencia Regional de Salud no tiene catalogada como Consultorio, al no reunir las características para ello. Además, la Gerencia Regional de Salud describe que todos los consultorios locales se encuentran en mal estado, salvo el de El Negredo que se encuentra en estado regular. El Ayuntamiento de la Villa de Riaza informa que el Consultorio Local de Madriguera está en obras, aunque la Gerencia Regional entiende que se encuentra en mal estado.

Desde esta Procuraduría, debemos reconocer que, aunque no existe obligación de la existencia de estos consultorios locales en localidades con un número inferior a 50 habitantes de hecho, como son las de objeto de queja, su existencia ha supuesto una mejor calidad y una atención sanitaria

más personalizada de la atención primaria, y constituye una obligación del Ayuntamiento realizar todos los esfuerzos presupuestarios necesarios para que no estén en mal estado y se preste una asistencia sanitaria adecuada. Según el art. 21.5 citado, la obligación de la conservación y mantenimiento de los consultorios locales en los Barrios de la Villa de Riaza que los tienen, corresponde al Ayuntamiento, por lo que es ésta Administración Pública la encargada de mejorar su deficiente estado de conservación.

Dadas las escasas disponibilidades presupuestarias de algunos pequeños municipios de nuestra Comunidad Autónoma y 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 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, a las que puede acogerse el Ayuntamiento de la Villa de Riaza, si así lo solicita y cumple lo prescrito en esta Orden. En este caso, la Gerencia Regional de Salud informa que el Ayuntamiento no ha solicitado subvención alguna para la mejora de estos consultorios locales y que estas convocatorias contemplan subvenciones de hasta el 70% del presupuesto total de la inversión prevista; además, se

informa que estas subvenciones no se condicionan a que el núcleo no cuente con más de 50 habitantes de hecho.

En conclusión, aunque no existe la obligación de que los núcleos con menos de 50 habitantes de hecho dispongan de consultorio local, esta Procuraduría entiende que es necesario que el Ayuntamiento de la Villa de Riaza mejore el mal estado de los ya existentes, de las localidades de Becerril, Martín Muñoz de Ayllón, El Negredo, Madriguera y Villacorta, solicitando las subvenciones pertinentes a la Gerencia Regional de Salud, de acuerdo con la Orden de 14 de diciembre de 2001. De esta forma, se garantiza el efectivo acceso de la población de estos Barrios y el pleno ejercicio al derecho a la protección de la salud, reconocido en el art. 43 de la Constitución Española.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

“- Que se colabore con el Ayuntamiento de la Villa de Riaza, en el caso de que así lo solicite y de acuerdo con la normativa vigente, en la financiación de la mejora y conservación de los consultorios locales de las localidades de Becerril, Martín Muñoz de Ayllón, El Negredo, Madriguera y Villacorta, pertenecientes a este municipio, para así garantizar el derecho a la protección de la salud recogido en el art. 43 de la Constitución Española”.

Al Ayuntamiento de la Villa de Riaza, se formuló la siguiente resolución:

“1.- Que por parte del Ayuntamiento de la Villa de Riaza, se tomen las medidas necesarias para iniciar los trámites en la mejora de las condiciones de los consultorios locales ya existentes en las localidades de Becerril, Martín Muñoz de Ayllón, El Negredo, Madriguera y Villacorta, pertenecientes a su municipio, para así garantizar el derecho a la protección de la salud recogido en el art. 43 de la Constitución Española.

2.- Que por este Ayuntamiento, se soliciten, para la mejora de los consultorios locales anteriormente citados, las subvenciones pertinentes a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social convocadas por la 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”.

Ambas resoluciones fueron aceptadas por las Administraciones Públicas implicadas.

Otro de los problemas a los que se refieren los ciudadanos en sus quejas son los medios materiales y personales de los Centros de Salud, especialmente, en las Zonas Periféricas de nuestra Comunidad Autónoma; así, cabe citar la **Q/65/02**, relativa a una presunta deficiencia de asistencia sanitaria en el Centro de Salud de Puebla de Sanabria, en la provincia de Zamora.

Dejando aparte la cuestión estrictamente de la atención médica, debemos centrar nuestra atención en los medios de los que dispone el Centro de Salud de Puebla de Sanabria, partiendo de la base de la configuración de esta zona, como Zona Periférica de nuestra Comunidad Autónoma, al estar situada en el extremo noroeste de la provincia de Zamora y muy cercana a Galicia y a Portugal. Así, la localidad de Puebla de Sanabria se encuentra aproximadamente a 111 Km. del Hospital más cercano situado en la capital zamorana y, en el caso del paciente, a unos 200 Km. de la capital vallisoletana, dónde fue definitivamente tratado. Todo ello implica, a juicio de esta Procuraduría, que la Gerencia Regional de Salud debe tener una especial sensibilidad con Zonas Básicas de Salud, como la de Sanabria, por su lejanía con los centros hospitalarios más cercanos.

En el informe de la Gerencia Regional de Salud, se nos informa que el personal sanitario que trabaja en el Centro de Salud de Puebla de Sanabria es de 9 médicos, 10 enfermeras, 1 auxiliar administrativo y 1 celador, no habiéndose producido reducción de personal, y en el momento en que sucedieron los hechos, se encontraban en el Centro de Salud dos médicos y una enfermera como dotación de los turnos de atención continuada, siendo superior al mínimo establecido en el art. 14. 3 de la Orden de 6 de junio de 1986, que determina un mínimo de dos profesionales sanitarios, de los que uno habrá de ser Médico y el otro Médico o ATS. Además, se han reestructurado los servicios y puestos de

trabajo en atención primaria a través del Decreto 139/2002, de 16 de diciembre, por el que se ha incrementado en un médico la Relación de Puestos de Trabajo de la Zona Básica de Salud de Sanabria.

Con respecto al equipamiento del Centro de Salud, a pesar de los medios de los que dispone descritos por la Gerencia Regional, el propio Director Gerente Regional reconoce la inexistencia de una camilla con ruedas que, a juicio de esta Procuraduría, puede ser un equipamiento importante para aquellos supuestos como es el objeto de esta queja, en los que se traslade al enfermo por los familiares en un vehículo particular de forma urgente. Por lo tanto, esta Procuraduría comparte con el Gerente Regional la conveniencia de su adquisición por la Gerencia de Atención Primaria de Zamora con destino al Centro de Salud de Puebla de Sanabria.

Además, ahondando en el carácter periférico del Centro de Salud de Puebla de Sanabria y su lejanía de los centros hospitalarios, esta Procuraduría entiende que debería mejorarse el sistema de Urgencias y Emergencias Sanitarias de esta Zona Básica de Salud. En efecto, el Decreto 228/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Urgencias y Emergencias Sanitarias, parte, en su Exposición de Motivos, del art. 15 de la CE que regula el derecho fundamental a la vida y el art. 43 de la CE que proclama el derecho a la protección de la salud, para reconocer que las distintas Administraciones Públicas se organicen, planifiquen y coordinen para tratar de garantizar estos derechos, a través de la adopción de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios

necesarios, al ser las catástrofes, emergencias y urgencias sanitarias, aquellas situaciones críticas en la que estos derechos se vean amenazados. Por ello, se establecen una serie de medidas a tomar por la Administración Autonómica hasta el año 2005, en distintos campos, entre los que vamos a destacar el referido al Sistema de Urgencias en Atención Primaria establecido en el punto 3.2 del Anexo del Plan Mencionado, que pasamos a transcribir literalmente:

- Renovación del 90% de los de la flota de vehículos de los Equipos de Atención Primaria.

- Telemedicina: Desarrollo de sistemas de transmisión de imágenes radiológicas en los Centros de Salud. Implantación de Sistemas de teleelectrocardiografía. Sistemas de monitorización de constantes vitales en centros de especialidades en el 100% de los Centros de Salud.

- Adecuación del espacio arquitectónico del Área de Atención Continuada en todos los Centros de Salud.

- Localización de los profesionales a través de telefonía móvil en todos los centros de salud.

- Informatización de los centros de salud y conexión con Atención Especializada.

- Formación en urgencias-emergencias como integrantes importantes del sistema de emergencias, garantizando que en el año 2003 todos los equipos de Atención Primaria estarán formados en técnicas de

soporte vital básico, en técnicas de soporte vital avanzado, en la atención inicial al trauma grave, así como el manejo de la actuación ante situaciones de accidente de múltiples víctimas o desastres. Actualización de los conocimientos en las técnicas dirigidas a la atención urgente al menos cada 4 años.

- Adecuación de helisuperficies cercanas a los centros de salud para facilitar posibles traslados sanitarios urgentes en helicóptero.

- Establecer equipos y medios de tratamiento para la atención urgente en los 218 puntos de atención continuada (100% de desfibriladores semiautomáticos, electrocardiografía, pulsioximetría, Chalecos identificativos y de autoprotección, maletines de soporte vital)

Este Plan ha establecido una serie de objetivos en la Atención Urgente Primaria, que deben constituir un mínimo para reforzarse y mejorarse, en las Zonas Básicas de Salud periféricas y alejadas de los centros hospitalarios, como es el caso que estamos analizando en Sanabria. Para mejorar estos medios materiales sanitarios en los supuestos de emergencias sanitarias, esta Procuraduría entiende que debería suscribirse un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Puebla de Sanabria para la mejora de la Atención Urgente Primaria.

La Ley de Bases de Régimen Local establece en su art. 25.2 i) como competencia municipal, “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”, que se ha desarrollado en los arts. 56 y ss de la Ley

14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que ha determinado la participación de las Corporaciones Locales en las Áreas de Salud y en los arts. 19 y 57 de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación sobre el Sistema Sanitario, que determinan la participación de las Corporaciones Locales, especialmente en el caso que nos atañe, de los Ayuntamientos con mayor población de derecho en el Consejo de Salud de la Zona Básica; correspondería por tanto, un Zona al Ayuntamiento de Puebla de Sanabria.

No es misión de esta institución señalar aquellas medidas que deben ser adoptadas en la mejora de la atención urgente en la atención primaria y para la consecución de los objetivos señalados en el Plan Estratégico mencionado; dicha tarea corresponde a las Administraciones implicadas en el legítimo ámbito de las decisiones políticas y de la discrecionalidad administrativa. A mero título de ejemplo, señalar el Convenio de Colaboración suscrito el 22 de julio de 2002 entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Aranda de Duero en materia de emergencias sanitarias, publicado en el *BOCYL* de 3 de octubre de 2002. En este Convenio, se acuerda habilitar una superficie aneja al Centro de Salud como helisuperficie destinada al aterrizaje de helicópteros de emergencias sanitarias –del que se habla en la queja y que puede ser un elemento esencial en la atención primaria urgente en Zonas Básicas de Salud como Sanabria-, y medidas de formación y entrenamiento del personal para implantar una Unidad Medicalizada. Además, las medidas que se pudieran

establecer en este Convenio para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico mejorarían, no sólo la atención primaria urgente en la Zona Básica de Salud de Sanabria, sino también en Zonas Básicas limítrofes como las de Alta Sanabria y Carballeda.

Por todo ello, se formuló a la Gerencia Regional de Salud la siguiente resolución:

“1.- Que por parte del órgano competente de la Gerencia Regional se dote al Centro de Salud de la Zona Básica de Salud de Sanabria de una camilla con ruedas para el transporte de los enfermos del exterior al interior del edificio del Centro de Salud.

2.- Que se estudie la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Puebla de Sanabria en materia de emergencias sanitarias, para conseguir una mejor y una mayor dotación de medios en la Atención Primaria Urgente en el Centro de Salud de Puebla de Sanabria y de esta forma poder alcanzar los objetivos previstos en el Decreto 228/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Urgencias y Emergencias Sanitarias”.

Al Ayuntamiento de Puebla de Sanabria, se formuló como resolución, el segundo punto de la dirigida a la Gerencia.. Ambas Administraciones Públicas aceptaron el contenido de la resolución, en lo que se refería a su disponibilidad de firmar un Convenio de colaboración para la mejora de la atención primaria en la zona Básica de Salud de

Sanabria, manifestando, sin embargo, una radical discrepancia en cuanto a su contenido y financiación, por lo que esta institución espera que de la forma más breve posible y, respetando la autonomía de la voluntad de estas Administraciones, se logre un acuerdo entre ambas partes.

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.

El mayor número de quejas al respecto son las relacionadas con la atención buco-dental. En primer lugar, he de referirme a los problemas para deslindar una intervención meramente estética y las procedentes de una enfermedad en este campo de prestaciones. A título de ejemplo, cabe citar la **Q/414/02**, que en su momento, se dirigió el autor de la queja ya al Defensor del Pueblo, y ahora, tras el traspaso de competencias a esta Comunidad Autónoma, volvió a presentar la queja. En este caso, se hacía alusión a la falta de ayudas a un niño por parte de la Administración Pública en el tratamiento bucodental necesario para la curación del Síndrome de Treacher-Collins. Según el contenido de la queja, este síndrome consiste, a grandes rasgos, en malformaciones físicas en la cara, pabellón auditivo, oído medio e interno y otros trastornos a nivel hormonal como el retraso en el crecimiento. Este niño ha recibido asistencia sanitaria financiada por el Sistema Público de Salud en el oído, pero no en lo que respecta al tratamiento bucodental que, según el contenido de la queja, ha

sido indicado por el Servicio de Maxilofacial del Hospital Doce de Octubre de Madrid y prestado por un odontólogo privado, sin que sea una cuestión estética.

Tras dirigirnos a la Gerencia Regional de Salud, se nos informó, en primer lugar, que el Síndrome de Treacher-Collins, es un síndrome malformativo raro, que en España tiene una frecuencia mínima, estimada en el 0,07 por cada 10.000 nacimientos, por lo que, hasta la fecha, se han publicado en torno a 500 casos. Se caracteriza por una afectación mandíbulo-facial de carácter hereditario, cuyo modelo de herencia es autosómica dominante, lo que conlleva un riesgo de recurrencia del 50% en cada embarazo de las personas afectadas. El tratamiento existente es sintomático y consiste en la corrección quirúrgica de las alteraciones faciales y en el tratamiento ortodóncico complementario que, cuando no es satisfactorio, requiere también la reconstrucción quirúrgica.

De acuerdo con lo dispuesto en el RD 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de las Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, los tratamientos requeridos por el referido síndrome antes descritos son financiados por la Seguridad Social y, en concreto, los mismos fueron administrados a este niño en los Hospitales Niño Jesús y Doce de Octubre de Madrid, a excepción de la ortodoncia, al no estar expresa y específicamente, entre los incluidos en el Anexo I del citado Real Decreto, relativo a las prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el Sistema Nacional de Salud y financiadas con cargo a la Seguridad

Social o fondos estatales adscritos a la Sanidad, por lo que se denegó la solicitud de reintegro de gastos por parte de la anterior Dirección Provincial del Insalud, como consecuencia del tratamiento de ortodoncia recibido en una Clínica Dental Infantil de Madrid, así como su posterior denegación de reclamación previa también formulada por el citado reclamante.

Sin perjuicio de otros programas de salud bucodental infantil que actualmente vienen desarrollándose por la Gerencia Regional de Salud, procede informar que no existe específica y actualmente una línea de subvenciones por parte de esta Administración Sanitaria para financiar el tratamiento complementario de ortodoncia ligado al síndrome citado.

Por lo anteriormente expuesto, y dejando claro que, con carácter general, el tratamiento de ortodoncia actualmente no está incluido entre las prestaciones sanitarias facilitadas y financiadas por el Sistema Nacional de Salud conforme a lo establecido por el RD 63/ 1995, la particularidad del hecho que motiva la queja justificó su reconsideración por parte de esta Gerencia Regional de Salud en base a los siguientes fundamentos que paso a transcribir a continuación:

“- El apartado 2 del art. 4º de nuestra Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León incluye el "derecho de los niños y de los que padecen enfermedades crónicas e invalidantes a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes en el Sistema de Salud de Castilla y León".

- Asimismo, el art. 20.6 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Protección a la Infancia en Castilla y León, -establece que 'se garantizará la atención preferente y la asistencia específica a los niños y adolescentes con patologías, discapacidades o necesidades especiales'.

- Tales previsiones legales aconsejan superar una interpretación textual de la norma (RD 63/1995), avanzando en el terreno de su interpretación conjunta y teleológica y que para el supuesto concreto que se analiza, obliga a considerar que la continuidad del tratamiento de ortodoncia requerido por el niño, se inscribe en el seno de un procedimiento sanitario más amplio y caracterizado, por estar cubierto por el Sistema Nacional de Salud y tratado por éste en centros hospitalarios de Madrid, ser preparatorio de intervenciones quirúrgicas posteriores y estar dirigido a atender un síndrome que conlleva diferentes malformaciones en el rostro.”

La Gerencia Regional de Salud cambió el criterio a aplicar en la financiación del tratamiento de ortodoncia requerido por el citado niño, por lo que se procederá a la financiación pública de este tratamiento en un futuro y se celebrará una reunión con el padre del niño, a fin de valorar la solución que jurídica y oportunamente pueda permitir la compensación económica anteriormente denegada.

El caso planteado, junto con otros similares, y la demanda de la población para que se incluya la asistencia bucodental a los menores de 15

años, ha motivado el estudio de la inclusión de esta prestación en el Sistema Regional de Salud, que se realizará progresivamente en dos años, iniciándose en el 2003, una vez publicadas las normas oportunas.

En conclusión, se resolvió por la Gerencia Regional de Salud, y, como novedad, se anunció la financiación pública y progresiva de la atención buco-dental a los menores de quince años de edad.

Otra de las cuestiones a tratar en la atención buco-dental son las quejas relativas a una deficiente prestación sanitaria que provoca unos gastos a los usuarios de la sanidad pública que no deben asumir. Así, en la **Q/336/02**, se refiere a un paciente de aproximadamente 80 años de edad, con problemas de corazón que está tomando Sintróm para la coagulación de la sangre, y fue citado a las 11 menos cuarto en un Centro de Salud de la capital segoviana, para extraerle una muela, debiendo tomar una hora antes 4 comprimidos de Clamoxil 750 mg. El paciente llegó diez minutos antes a la consulta, y no pudo ser atendido por el odontoestomatólogo, ya que no se encontraba en la consulta tras ser llamado repetidas veces. Por todo ello, decidió acudir a una clínica dental privada, por el trastorno que le suponía esperar un día más debido a sus problemas cardíacos, y solicitó el reintegro de gastos, siéndole denegado tras el traspaso de competencias, por la Gerencia de Salud de Segovia.

Tras admitirla a trámite y recibir la contestación correspondiente de la Gerencia Regional de Salud, se procedió a analizar esta queja. En primer lugar, tenemos que analizar, el tema de la responsabilidad de la

Administración sanitaria en la falta de asistencia sanitaria, y si realmente concurrieron causas de fuerza mayor, que alega la Gerencia Regional de Salud, en la ausencia del facultativo

La responsabilidad sanitaria se encuentra incluida dentro del instituto jurídico de la responsabilidad administrativa que se inicia en nuestro ordenamiento positivo con los arts. 121 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y culmina con la consagración constitucional en el art. 106.2 de la CE: “Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Este artículo ha sido desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Efectiva realidad de un daño o perjuicio.
- El daño o lesión patrimonial ha de ser consecuencia del funcionamiento anormal o normal de los servicios públicos, con la existencia de nexo de causalidad.

- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta.

Además, la jurisprudencia ha acudido a una mayor objetivización de la responsabilidad patrimonial. De esta manera, todo paciente es consumidor o usuario de un servicio sanitario y, por lo 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 al determinar que 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 aquellos, 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.

En este supuesto concreto, la propia Administración sanitaria reconoce que el paciente había sido citado a las 10,45 horas, para realizar una extracción dentaria y que éste acudió con antelación a la cita, dónde comprobó que el odontoestomatólogo que le tenía que atender no estaba allí, debido a que se había tenido que ausentar por el ejercicio de su cargo representativo, por lo que queda claro que se dieron, en principio, algunos

de los elementos que determinan la responsabilidad administrativa reconocido por ambas partes:

- Efectiva realidad de un daño o perjuicio: no se dio la prestación sanitaria el día para el que estaba citado; por ello, en el escrito de la Dirección Médica de Atención Primaria de Segovia reconoce las molestias causadas y le pide disculpas.

- 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: se ha producido un perjuicio a este paciente por la falta de asistencia sanitaria debido a que el médico no estaba a la hora citada.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta: no hay retraso imputable al paciente y éste no es responsable de que el Doctor no estuviera en la consulta.

La cuestión clave, por tanto, es dilucidar si el abandono de la consulta de odontología por parte del facultativo por causas debidas a su cargo representativo, se considera fuerza mayor o no. Ésta se da, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del TS y la doctrina del Consejo de Estado, en el momento en que concurren dos requisitos: determinación absolutamente irresistible, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista y exterioridad, en el sentido de que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio; así, se dictaminó en la STS de 23 de mayo de 1986: “Aquellos hechos que, aun siendo

previsibles, sean sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado”, la STS de 19 de abril de 1997 y la STS de 13 de diciembre de 2001.

Normalmente, la causa de fuerza mayor se debe exigir de hechos, por tanto, procedentes de fenómenos naturales y realmente imprevisibles: terremotos, circunstancias atmosféricas excepcionales, etc., pero no cabe predicarse, en absoluto, del hecho de que este cargo representativo deba acudir a una cita, por ser una cita derivada del ejercicio de su cargo, cuando además, era consecuencia del ejercicio de sus competencias ordinarias.

Esta Procuraduría entiende que se produjo, por tanto, una ausencia injustificada del puesto de trabajo del médico, sin autorización del superior responsable, ya que la propia Gerencia Regional de Salud así lo reconoció en su informe, al afirmar que se han cursado instrucciones a la Gerencia de Atención Primaria de Segovia, recordando la obligatoriedad de notificar al responsable superior, cualquier ausencia del trabajo para su autorización y, en su caso, sustitución por otro profesional, para que estos hechos no vuelvan a ocurrir, y en ningún caso, encuadrables dentro del supuesto de fuerza mayor, al ser el motivo de esta ausencia ni irresistible, ni ajeno al cargo que desempeña el mencionado doctor.

De esta forma, por causas ajenas a su voluntad e imputables a la Administración sanitaria, por los motivos expuestos anteriormente, al paciente no le pudieron realizar la extracción dentaria, a pesar de estar

debidamente citado, y ser ésta una prestación sanitaria incluida dentro del ámbito de aplicación de la atención buco-dental del Anexo I del RD 63/95, de 20 de enero. Además, hay un hecho muy relevante, a juicio de esta Procuraduría, como es el supuesto de que este usuario había sido sometido a un tratamiento previo, dada su condición de cardiópata, que le obliga a seguir un tratamiento indefinido para mantener hipocoagulable la sangre: de esta forma, se debía ajustar la dosis de anticoagulante para realizar la extracción dentaria.

Queda claramente acreditado que la falta de asistencia sanitaria causaba al paciente un trastorno más grave que si fuera un paciente normal, dada su condición de cardiópata. Así, desde la Gerencia de Atención Primaria de Segovia se le ofreció, tras consulta verbal con el Servicio de Hematología del Hospital General de Segovia, la demora de la extracción en 24 horas, pero que obligaba al paciente a ajustar la dosis de anticoagulante nuevamente, siendo informado de ello, según manifiesta la Gerencia, pero sin que quede constancia de ello.

Sin embargo, el paciente optó por acudir a un odontólogo privado el mismo día, y solicitar el reintegro de los gastos derivados del arreglo bucal ese mismo día, dirigido a la Dirección Provincial de Segovia, siendo denegado por ésta con fecha 14 de febrero de 2002, al entender, de conformidad con el art. 5.3 del Real Decreto, que no estamos en un caso de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, y al haberse ofrecido la utilización de los servicios sanitarios públicos al paciente.

Esta Procuraduría está de acuerdo en que no estamos ante una asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, ya que la extracción dentaria no se encuadra dentro de este supuesto establecido en el art. 5.3 del Real Decreto; sin embargo, estos gastos derivan de una asistencia defectuosa de la Administración sanitaria -la ausencia injustificada del facultativo en horas de consulta- que ha determinado la imposibilidad de extraerle la pieza dentaria en el día y hora en que estaba citado. No cabe tampoco admitir como motivo el hecho de que se le permitió la posibilidad de extraer la pieza dentaria al día siguiente, porque nos encontramos ante un enfermo crónico de una cardiopatía que precisa de tratamientos continuos, y obligaría a otro reajuste en la medicación anticoagulante, debido a causas -no lo olvidemos- imputables a la Administración sanitaria.

Por estos motivos, no cabe considerar el hecho de acudir a una clínica privada, una cuestión abusiva por parte del paciente, sino plenamente justificado por los sucesos acaecidos y para evitar un nuevo ajuste en su medicación; esta elección le pareció en su momento totalmente respetable a la Gerencia de Atención Primaria de Segovia.

A nuestro juicio, parece totalmente claro que nos encontramos ante una asistencia sanitaria defectuosa, que, anteriormente a la regulación del RD 63/1995, de 20 de enero, se subsumía en el instituto del reintegro de gastos (STS de 26 de abril de 1990 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Segovia de 14 de abril de 1992), pero que, tras la precisión del art. 5.3

citado, y la introducción de la Disposición Adicional Duodécima en la Ley 30/92, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, corresponde a la responsabilidad administrativa, y se enjuicia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; a título de ejemplo, cabe citar la Sentencia de 1 de febrero de 2001, de la Sala de lo Social del TSJ de Cantabria.

No cabe, en definitiva, que la Administración alegue la prescripción de esta responsabilidad administrativa, puesto que, el mismo día que sucedieron los hechos, el reclamante solicitó el abono de los gastos ocasionados por vía de reingreso de gastos y la Gerencia de Salud de Segovia debería haber calificado, de acuerdo con la normativa vigente, como un expediente de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el art. 110.2 de la Ley 30/92; esta capacidad de recalificación que tiene la Administración Pública con respecto a los recursos administrativos, se debe extender a cualquier escrito que presente un administrado frente a la Administración, aunque no se trate propiamente de un recurso (Dictámenes del Consejo de Estado 1305/92, de 3 de diciembre de 1992 y 1596/92, de 14 de enero de 1993).

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“1.- Que se incoe por el órgano competente de la Gerencia Regional de Salud expediente de responsabilidad patrimonial por una asistencia sanitaria defectuosa, en el sentido de reintegrarle los gastos derivados de la extracción dental.

2.- Que se tomen las medidas pertinentes por la Gerencia de Atención Primaria de Segovia, para recordar la obligación de notificar al responsable superior cualquier ausencia del trabajo para su autorización y, en su caso, sustitución por otro profesional, para así evitar futuros perjuicios y molestias a los pacientes, y que no vuelvan a suceder casos como el que ha sido objeto de estudio en esta queja”.

La Gerencia Regional aceptó el contenido de esta resolución.

Otro grupo de quejas se refiere a la atención buco-dental en el sector privado, así, la **Q/1768/02**, se refiere a una presunta falta de atención médica a un niño de Valladolid, por parte de un dentista privado.

Según el escrito de queja, este niño acudió a una clínica dental, para colocarse una mentonera y corregir la malposición dentaria, al igual que le colocó unos aparatos en los dientes superiores; sin embargo, se produjo un mal tratamiento dentario, que supuso ponerle una nueva ortodoncia y proceder a una operación quirúrgica.

Se puso este caso en conocimiento de la Administración Autonómica, siendo contestado que, este facultativo es titular de una consulta de estomatología en Valladolid, y que se encuentra autorizada, debiendo acudir, bien al Colegio Profesional, bien a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, el reclamante no se muestra conforme con esta respuesta y entiende que debe procederse a una actuación de la

Administración Autonómica al respecto, ya que además, no se han facilitado una serie de radiografías efectuadas al niño.

Admitida la queja a trámite, está pendiente de estudio.

Por último, hemos de mencionar la existencia de otras quejas como la falta de pediatras en determinadas Zonas Básicas de Salud en el medio rural; a mero título de ejemplo, cabe citar la queja **Q/2098/02**.

2.3 Atención hospitalaria

En este apartado, debemos hacer referencia en primer lugar, el hecho de que se ha ampliado en gran medida el número de hospitales dependientes de la Administración Autonómica, tras el traspaso de competencias efectuado.

En un primer grupo de quejas, se encuentran las referidas a la atención hospitalaria por parte de los distintos servicios hospitalarios; así, cabe mencionar por su especial gravedad la queja **Q/1619/02**, relativa a un presunto mal funcionamiento del Servicio de Oncología de un hospital de nuestra Comunidad Autónoma. La queja se refiere a una paciente operada de un proceso cancerígeno de mama en 1999, que fue revisada hasta el año 2001, y posteriormente, en abril de 2002, se empezó a sentir mal, por lo que tuvo que acudir al hospital; tras múltiples análisis y exámenes tanto de centros de atención primaria, como del propio hospital; y llegar a perder la confianza, decide acudir a un centro hospitalario privado, y en ese momento, le diagnostican una metástasis ósea y pulmonar, al haberse

reproducido el proceso cancerígeno. Además, la Gerencia del Área de Salud deniega a la paciente el reintegro de los gastos producidos en la clínica privada.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar información a la Gerencia Regional, debemos partir de que el cáncer es uno de los problemas de salud más relevante en las sociedades desarrolladas, y esta especial relevancia ha determinado que la Comunidad Autónoma haya aprobado un instrumento normativo específico, como ha sido el Decreto 122/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba la Estrategia Regional contra el Cáncer en Castilla y León 2002-2004, con la doble finalidad, tal como se expone en su Exposición de Motivos, de “impulsar nuevas actuaciones en la lucha contra la enfermedad y coordinar e integrar las actividades contra el cáncer que forman parte de diversos planes y programas”.

Analizando en primer lugar, el programa de seguimiento de cáncer de mama establecido de forma orientativa, en el Servicio de Oncología de éste hospital, comprende un seguimiento cada tres o cuatro meses, durante el primer año ó año y medio de tratamiento; cada seis meses hasta los tres años; cada 8 a 10 meses, hasta los 5 años y anualmente, a partir de esa fecha. Este programa orientativo se basa en Recomendaciones Clínicas Mínimas, formuladas por Instituciones como la Asociación Americana de Oncología Médica o las Sociedades Europeas y Española de Oncología Médica.

Sin embargo, la propia Gerencia Regional de Salud reconoce la existencia de un fallo en este programa de seguimiento, puesto que, en el informe clínico de junio de 2001, tras la última revisión practicada, se omite la fecha de revisión, ya que, mientras se señalaba literalmente “Revisión en consulta externa de M. Interna-Oncología, previa petición de cita con 4 meses de antelación”, debía haber dicho, “Revisión en consulta externa de M. Interna-Oncología, dentro de seis meses, previa petición de cita con 4 meses de antelación”; de esta manera, aunque es cierto que la paciente tenía acceso directo al Servicio de Oncología del hospital, se produjo una interrupción de la periodicidad de las revisiones y un incumplimiento de los plazos prefijados en el programa de seguimiento del cáncer de mama establecido en ese hospital, por una causa no imputable a la paciente, sino a la Administración sanitaria.

Posteriormente, según el relato de los hechos ya transcrito, la reclamante siente malestar y un fuerte dolor a partir del mes de abril, lo que provoca que, por propia iniciativa, ante la falta de seguimiento del proceso oncológico, acuda al Servicio de Oncología; tras los distintos avatares ya mencionados, acaba en el informe clínico de julio de 2002, que confirma la metástasis ósea y afectación pulmonar.

La cuestión clave, por tanto, es determinar si la Administración sanitaria incurrió en responsabilidad administrativa. El instituto de la responsabilidad administrativa ha sido desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Efectiva realidad de un daño o perjuicio.
- El daño o lesión patrimonial ha de ser consecuencia del funcionamiento anormal o normal de los servicios públicos, con la existencia de nexo de causalidad.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta.

En lo que respecta al nexo de causalidad, siguiendo la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 102/2000, de Pamplona, “ha de señalarse que el criterio sustentado por una reiterada jurisprudencia, de la que son muestras significativas las SSTS de 12 de julio de 1988 y de 7 de febrero de 1990, entre otras muchas, en el sentido de descartar en la conducta de los profesionales sanitarios toda clase de responsabilidad más o menos objetiva y de rechazar la inversión de la carga de la prueba, admitida para los daños de otro origen, con la consiguiente carga para el paciente de acreditar la relación o nexo de causalidad y la culpa de aquellos, y adición a la relación material o física del reproche culpabilístico, susceptible de manifestarse a través de la negligencia

omisiva de la aplicación de un medio, o más generalmente, en una acción culposa”.

Sigue la referida Sentencia, “...ha cedido paso a una consideración objetiva de la responsabilidad patrimonial en materia sanitaria, de la que se hace eco, entre otras, la STS de 30 de octubre de 1999”. Esta Sentencia, en el primero de sus fundamentos jurídicos, afirma, siguiendo el criterio tradicional anteriormente expuesto que “es doctrina jurisprudencial consolidada la que, con base en los preceptos que establece aquélla (responsabilidad), entiende que la misma es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, como incorrectamente sostiene el Tribunal “a quo”, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque como hemos declarado en esta última, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido”. Por lo tanto, en el caso de la responsabilidad médica, según jurisprudencia consolidada, el médico-sanitario tiene una obligación de medios o actividad y no de resultado, tal como ha determinado una consolidada jurisprudencia: entre otras, cabe citar las Sentencias del TS de 8 de mayo de 1991, 2 de febrero, 7 de julio y 15 de noviembre de 1993, 12 de julio y 24 de septiembre de 1994, 16 de febrero de 1995, 23 de septiembre y 15 de octubre de 1996, 22 de abril de 1997 y 9 de diciembre de 1999; la excepción es con respecto a la cirugía estética, vasectomía, odontología y ligaduras de trompas, en el que la obligación es de actividad.

Pero, este 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. 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 el daño producido, cuando han acreditado suficientemente una serie de hechos y 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”.

En este supuesto concreto, partimos de un error reconocido por la propia Gerencia Regional de Salud, como es el hecho que, a la paciente se le haya interrumpido el programa de seguimiento oncológico, tras la operación quirúrgica realizada, por causa imputable a la Administración sanitaria, y contraviniendo las Recomendaciones Clínicas Mínimas establecidas en las normas de la Unidad de Oncología Médica del Hospital. Posteriormente, desde mayo hasta julio, que es el momento en que se le diagnostica la metástasis ósea y pulmonar, la reclamante acude tres veces al

Centro de Salud, en las fechas por ella indicadas y también al Servicio de Urgencias del Hospital el día 28 de junio, en dónde muestra su disconformidad con el tratamiento prestado por el facultativo, al manifestar en la firma su alta voluntaria. Por lo tanto, se observa una disconformidad en el tratamiento dado y ha transcurrido un tiempo en el que la paciente, observando gran diligencia para mejorar su salud, ha acudido a los servicios de atención primaria y atención especializada en los servicios hospitalarios, hasta que se ha producido el diagnóstico definitivo.

Esta Procuraduría no tiene elementos de juicio suficientes para determinar si el médico obró conforme con las técnicas establecidas en los protocolos médicos, y tampoco tiene elementos para dudar que su actuación se haya dado conforme a la práctica médica. Además, en lo que se refiere a la responsabilidad del personal sanitario, se descarta totalmente la responsabilidad objetiva, correspondiendo la carga de la prueba al paciente perjudicado; así nos lo dice la doctrina legal en innumerables sentencias, donde se insiste en que “en la conducta de los profesionales sanitarios queda descartada toda clase de responsabilidad más o menos objetiva, sin que opere la inversión de la carga de la prueba, estando a cargo del presunto perjudicado la demostración de la existencia de una acción culposa o negligente”. Por ello, en el caso de la conducta del facultativo, debería la paciente demostrar la existencia de un nexo causal claro, entre la omisión de la continuidad del programa de seguimiento y las

posteriores exploraciones en los meses de mayo, junio y julio de 2002 y la aparición de la metástasis ósea y pulmonar.

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; de esta forma, se ha reconocido en la jurisprudencia del TS. Así, se reconoció en la precursora Sentencia de la Sala 1ª del TS de 16 de diciembre de 1987 cuando establece -y así se recoge en la Sentencia de esta misma Sala de 1 de mayo de 2002-. Asimismo, la jurisprudencia ha acudido a la denominada teoría de la “culpa virtual” para determinar la responsabilidad hospitalaria para evitar una carga de la prueba “diabólica” para el presunto perjudicado.

Incluso, la jurisprudencia ha acudido a la idea del “conjunto de posibles deficiencias asistenciales” para poder determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, así, se ha reconocido en la Sentencia del TS de 17 de mayo de 2002, que determina en el Fundamento Jurídico Sexto “Cuando la reclamación se formula contra una Administración Sanitaria, los Tribunales se orientan en una línea de responsabilidad prácticamente objetiva, de suerte que la institución demandada es condenada a indemnizar por virtud del resultado acaecido, esto es, abstracción hecha de que quede acreditada en el juicio la culpa de algún facultativo concreto o, en general, de un profesional sanitario, de los que hubieren intervenido en la asistencia al enfermo. Cuando así ocurre, los

Tribunales acuden a la idea de “conjunto de posibles deficiencias asistenciales”, lo que exime al paciente de la prueba en cuál de los momentos de la atención médica se produjo la deficiencia y, por tanto, de la prueba de la identidad del facultativo que hubiere podido incurrir en ella”.

Esta línea jurisprudencial, con tendencia objetivizadora, se ha recogido igualmente en la denominada “jurisprudencia menor” de los TSJ y de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; así cabe citar, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del TSJ de Andalucía, de 13 de diciembre de 1999 y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona de 21 de junio de 2000.

De esta forma, se entiende que el mejor sistema para dilucidar la posible de una responsabilidad administrativa, es que se incoe el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial, al haber indicios de una presunta asistencia sanitaria incorrecta, en su conjunto, a la paciente, y no haberse procedido a continuar con el programa de seguimiento del cáncer de mama que había padecido. Igualmente, se entiende desde esta institución, que éste es el procedimiento más indicado para la presentación de las oportunas pruebas y alegaciones, tanto por la paciente, 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”; además, este procedimiento de responsabilidad patrimonial es un requisito preprocesal ,para poder acudir ulteriormente, en su caso y si así lo considerase conveniente, a la vía jurisdiccional.

En conclusión, desde esta Procuraduría, se recomienda que se acuerde de oficio por parte del órgano competente, incoación del oportuno expediente de responsabilidad administrativa para dilucidar si se ha incurrido en un supuesto de responsabilidad sanitaria por parte de la Gerencia Regional de Salud, en la asistencia sanitaria prestada a la reclamante en el Hospital, y fijar el *quantum* indemnizatorio, en su caso.

Con respecto al reintegro de gastos, queda claro que se produjo, tal como dice el informe de la Gerencia Regional de Salud, una pérdida de la relación de confianza entre los doctores del Servicio de Oncología del Hospital, y la paciente; por ello, la Dirección Médica del Hospital entendió que la mejor opción era la canalización del paciente a la clínica privada que fue autorizada por la Subdirección Provincial de Asistencia Sanitaria.

Sin embargo, existe contradicción con la versión dada por la reclamante, ya que ésta dice que solicitó el traslado en la oficina de atención al paciente, y que al día siguiente, de palabra, el médico responsable, le dijo: “están todos los papeles en curso y que en unos días estaría la autorización, deseándole que lo que había empezado mal, acabase bien”. Sin embargo, en nota interior de 21 de octubre afirma literalmente:

“En mi condición de Director Médico del Hospital Río Carrión, no tengo competencias para autorizar ni verbalmente ni por escrito, tratamientos y pruebas médicas fuera de mi ámbito hospitalario”. Ante esta contradicción, esta Procuraduría no puede entrar en esta cuestión y carece de pruebas para decantarse por alguna de las dos versiones; la consecuencia es que se ha denegado por parte del Hospital el reintegro de los gastos ocasionados en el Centro Hospitalario privado, anteriores a la autorización de gastos.

Para poder dilucidar si tiene derecho al reintegro de los gastos, hemos de acudir al RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que recoge como regla general en su art. 5, que la utilización de las prestaciones se debe realizar con los medios disponibles en el Sistema Nacional de Salud, pero establece una excepción en su apartado tercero que, “en los casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata, y de carácter vital, que hayan sido atendidas fuera del Sistema Nacional de Salud, se reembolsarán los gastos de la misma, una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios de aquél, y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción”. La Gerencia Regional de Salud entiende que este caso no se encuentra en las circunstancias contempladas en el Real Decreto, toda vez que ni se contaba con la autorización requerida, ni se trataba de una asistencia urgente, inmediata y de carácter

vital, ni se habían agotado las posibilidades diagnósticas o terapéuticas del Sistema Sanitario Público.

Esta Procuraduría no está conforme con este criterio dado por la Gerencia Regional; para ello, debemos partir del concepto de urgencia vital que da la jurisprudencia del TS, entre la que cabe citar la STS de 22 de octubre de 1987, que entiende que para hablar de urgencia vital, es preciso que se trate de “una situación objetiva de riesgo que se traduce en la imposibilidad de utilizar los servicios sanitarios de la Seguridad Social, porque la tardanza en obtener la asistencia de estos servicios, o el hecho de que no estén en condiciones de prestarla en la forma requerida, ponga en peligro la vida o curación del enfermo”. La Gerencia de Salud en su informe de 23 de septiembre de 2002, reconoce que los gastos por asistencia, a partir de la fecha de autorización -el 16 de julio- a cargo de la Seguridad Social, siendo este informe de traslado de carácter urgente. Esta institución infiere que la Gerencia está reconociendo de forma implícita la gravedad de esta enfermedad, máxime si tenemos en cuenta que, tras acudir a una segunda opinión médica el día 10 de julio a la Clínica privada, se le diagnóstica en el informe de 16 de julio, como juicio diagnóstico por el que se ha pasado de un estadio I, del que fue tratado, a un estadio IV que indica mayor gravedad. Además, la Gerencia de Salud ha reconocido la gravedad de la enfermedad de la reclamante, a partir del día 16 de julio y que, por lo tanto, requiere financiación pública, por lo que es igualmente grave en el período comprendido entre los días 8 a 16 de julio. Como criterio

interpretativo, la paciente ha ejercitado el derecho a una segunda opinión médica que se reconoce en el art. 37 del Proyecto de Ley Autonómica de los derechos y deberes de las personas en relación con la salud.

Este criterio ha sido igualmente recogido por los Tribunales; así, cabe citar las Sentencias del TS de 22 de octubre de 1987 y de 28 de mayo de 1990, que “la situación de urgencia vital implica un riesgo para la vida o curación del enfermo que puede surgir no sólo cuando no es posible la asistencia por los servicios de la Seguridad Social y ha de acudir a privados para neutralizar aquél, sino también cuando aún prestándose tal asistencia, ésta es inadecuada o inoperante para resolver el proceso de urgencia, o bien extemporánea”.

En este caso, esta Procuraduría entiende que se deberían reintegrar todos los gastos relacionados con la metástasis ósea y pulmonar ocasionados en el centro hospitalario privado al ser esta situación un claro caso de urgencia vital por todo lo anteriormente expuesto, ya que el carcinoma junto a la metástasis se encuentra en un estadio IV, y hubo un error en la fecha de la revisión en el seguimiento del cáncer de mama imputable a la Gerencia de Salud del Área.

En lo que respecta a las quejas efectuadas por el comportamiento concreto de algunos doctores del hospital, esta institución quiere dejar muy claro que no tiene ningún elemento de juicio para suponer que su actitud fuera personalmente negligente.

Por todo ello, se emitió la siguiente 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 sanitaria por parte de la Gerencia Regional de Salud, en la asistencia sanitaria prestada, en el Hospital y fijar, en su caso, el “quantum” indemnizatorio.

2.- Que se reintegre por parte de la Gerencia de Salud, a la reclamante todos los gastos relacionados con la metástasis ósea y pulmonar ocasionados en la Clínica privada, al ser esta situación un claro caso de urgencia vital previsto en el art. 5.3 del RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, ya que el carcinoma junto a la metástasis, se encuentran en un estadio IV y hubo un error en la fecha de la revisión en el seguimiento del cáncer de mama imputable a éste Hospital.

La Gerencia Regional aceptó esta resolución de forma parcial, ya que ésta no consideró procedente la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial una vez realizada la información reservada. Sin embargo, por lo que se refiere al reintegro de gastos, y una vez se presenten las facturas cuyo importe se solicita se reintegre, resolverá el órgano competente.

Otra de las cuestiones objeto de queja, se refiere a la cartera de prestaciones en los distintos hospitales y la mejora de éstas: así, cabe citar

la queja **Q/1174/02** referida a la supresión de la unidad de tratamiento de la enfermedad de la obesidad mórbida, en especial del Hospital Comarcal de Medina del Campo, en la provincia de Valladolid, estando pendiente de estudio.

2.4. Listas de espera

Las listas de espera suponen uno de los problemas fundamentales del sistema sanitario público de carácter universal, como es el existente en nuestro país, y por lo tanto, en nuestra Comunidad Autónoma; éste es uno de los obstáculos fundamentales para que pueda ser efectivo el derecho a la protección efectiva de la salud establecido en el art. 43 de la CE. Estas listas pueden referirse tanto a la atención especializada, como a la atención hospitalaria, fundamentalmente en intervenciones quirúrgicas.

En este caso, cabe destacar la **Q/90/02**, referida a la existencia de unas listas de espera amplias en el Complejo Hospitalario de Salamanca; tras el estudio de las informaciones remitidas desde la Gerencia Regional de Salud, debemos partir del magnífico y exhaustivo trabajo efectuado por el Defensor del Pueblo, en relación con las Listas de Espera en el Sistema Nacional de Salud, presentado en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 16 de diciembre de 2002.

Tal como se afirma en el informe, las listas de espera son un elemento común de los sistemas sanitarios de carácter universal y financiados públicamente, como es el modelo español establecido tras la

Constitución española. De esta forma, continúa el informe del Defensor del Pueblo, “las listas de espera pueden ser la expresión natural de un imposible acoplamiento diario entre oferta y demanda y que en ellas se incluyen a aquellos pacientes que clínicamente pueden esperar. Y en segundo término, que la presencia de listas de espera no es, en sí, un elemento necesariamente reprochable, en la medida en que tiempos de demora razonables pueden representar un factor de eficiencia del sistema y ser expresión de una mayor rentabilidad social de los recursos públicos, necesariamente limitados”.

Esto no puede derivar en la creación de listas con períodos de espera excesivos y que, por tanto, se conviertan en fenómenos clínicos y socialmente inaceptables y que determinan que, según los barómetros sanitarios elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas citadas en el informe del Defensor del Pueblo, los ciudadanos consideren a las listas de espera la principal causa de insatisfacción de los ciudadanos con la sanidad pública.

Analizando el caso concreto del Área de Salud de Salamanca y del Complejo Hospitalario de Salamanca, la propia Gerencia Regional de Salud reconoce que la demora media varía mucho según especialidades, pasando de 0 días en anestesia a 129 en urología; y en intervenciones quirúrgicas programadas, de 31 días en cirugía cardíaca a 86 en cirugía plástica y reparadora. Más completa es la información que facilita el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social en contestación a la

Pregunta Escrita PE 2918-I sobre listas de espera quirúrgica en Salamanca y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 18 de mayo de 2002, y que, a continuación, paso a transcribir:

“El desglose por especialidades de la Lista de Espera Quirúrgica existente en Salamanca, a la finalización del ejercicio pasado, es el siguiente:

ESPECIALIDADES	Total LEQ	> 6 m	Demora media
Oftalmología	992	0	72
Cirugía General	944	0	64
Traumatología	940	0	69
Ginecología	460	0	61
Otorrinolaringología	378	0	73
Cirugía vascular	301	0	74
Urología	295	0	76
Cirugía pediátrica	147	0	59
Cirugía plástica	146	0	73
Dermatología	146	0	50
Cirugía maxilofacial	104	0	45
Neurocirugía	73	0	74
Cirugía torácica	21	0	40
Cirugía cardíaca	13	0	17
Otros servicios	1	0	28
TOTAL	4.961	0	68

Por lo tanto, la demora media en el año 2001 era de 68 días, 13 días superior a la demora media marcada para el 2002 en el Plan Anual de Gestión (55 días).

El informe del Defensor del Pueblo era todavía más rotundo con respecto a las listas de espera en consultas externas, técnicas y pruebas diagnósticas, en relación con el Complejo Hospitalario de Salamanca, ya que, los pacientes en lista de espera de nuestra Comunidad Autónoma son

66.697 pacientes, distribuidos según el siguiente cuadro a fecha 31 de diciembre de 2001:

HOSPITAL	Nº PACIENTES	PACIENTES > 60 DIAS	% PACIENTES >60 DIAS S/TOTAL
H. Ávila	2.925	0	0
H. Gral. Yagüe	14.351	3.598	25%
C.H. León	10.347	0	0
H. Palencia	5.729	828	14%
C.H. Salamanca	18.765	4.706	25%
H. Segovia	1.811	0	0
H. Soria	3.526	0	0
H. del Río Hortega	5.891	0	0
H. Zamora	3.352	53	2%
Total:	66.697	9.185	14%

Fuente: Consejería de Sanidad y Bienestar Social de Castilla y León.

Además, del total de pacientes en lista de espera, el 28'13% corresponde al Complejo Hospitalario de Salamanca y, con respecto a la lista de pacientes con una demora superior en 60 días, éstas sólo aparecen en el Hospital General Yagüe de Burgos, Río Carrión en Palencia, en Zamora y en Salamanca, suponiendo el hospital salmantino un 51,23% del total de los pacientes con demora superior a 60 días.

Además, el Defensor del Pueblo hace una mención especial de la situación de las listas de espera en el Complejo Hospitalario de Salamanca que, por su claridad y relevancia, pasamos a transcribir literalmente:

“Mención especial merece, por el contrario, el complejo hospitalario de Salamanca respecto al que hay que efectuar, con carácter previo a la exposición de datos sobre listas de espera, las siguientes observaciones. En primer lugar que, a 31 de marzo de 2002, existían agendas médicas cerradas y, por tanto, pacientes pendientes de ser citados, en las especialidades de dermatología, oftalmología, otorrinolaringología, traumatología, urología, maxilofacial y cirugía general. En segundo término, que servicios clínicos y centrales gestionaban directamente algunas de las listas de espera de consultas externas y de pruebas diagnósticas de TAC y de resonancia magnética.

Expuesto lo anterior, debe dejarse constancia de que, en marzo de 2002, existían 20.850 pacientes en lista de espera en todas las especialidades, de los cuales 5.906, es decir el 28,3%, llevaban esperando más de dos meses. Además, en la indicada fecha figuraban 5.388 pacientes con indicación clínica para ser atendidos en consulta externa que todavía no habían sido citados.

C.H. de Salamanca.

Lista de espera en consultas (marzo 2002).

ESPECIALIDAD	PACIENTES CITADOS	PACIENTES > 60 DÍAS	PENDIENTES DE CITA
Ginecología	2.674	1.416	387
Oftalmología	6.735	1.434	3.707
O.R.L.	1.580	167	548
Traumatología	1.995	492	81

Urología	1.237	339	494
Cardiología	445	204	--
C. Maxilofacial	321	270	--
Neurocirugía	337	235	--
Dermatología	1.718	567	34
Endocrinología	381	225	--
Otras	3.427	557	137
TOTAL	20.850	5.906	5.388

Fuente: Sistema de información del C.H. de Salamanca.

En un intento de mayor concreción, cabe añadir que, el 19 de abril de 2002 y como consecuencia del cierre de agendas médicas, estaban pendientes de ser citados, en primera consulta y para el trimestre julio/agosto/septiembre de 2002, 531 pacientes en la especialidad de otorrinolaringología, es decir, una demora mínima entre tres y seis meses; 1.331 en oftalmología del hospital clínico (agudeza visual), algunos pendientes de citación desde noviembre de 2001, o sea, una espera superior a nueve meses; y 164 en oftalmología del hospital Virgen de la Vega, algunos en espera de cita desde diciembre de 2001, con una demora mínima superior a siete meses. Sobre ello, cabe añadir que, en la indicada fecha, el primer hueco libre en las agendas de los servicios de traumatología y de maxilofacial del hospital Virgen de la Vega se deslizaba hasta octubre de 2002, lo que significaba una demora mínima próxima a los seis meses.

En esta línea de definición, se detallan seguidamente, especificando la existencia o no de libre elección de médico especialista, las

agendas médicas de las diferentes especialidades que, a 31 de marzo de 2002, tenían mayor demora en consultas.

C.H. de -Salamanca. Lista de espera en consultas.

Demoras según agenda (31/3/02).

ESPECIALIDAD	LIBRE ELECCIÓN ESPECIALISTA	AGENDA MAYOR DEMORA (DÍAS)	AGENDA MENOR DEMORA (DÍAS)
Cardiología H. Clínico	SI	101	54
Ginecología H. Clínico	SI	213	29
Ginecología C.E.	NO	248	1
M. Interna H. Clínico	SI	197	4
Oftalmología H. Clínico	SI	Agendas cerradas	--
Oftalmología H. V. Vega	SI	Agendas cerradas	--
O.R.L. H. Clínico	SI	Agendas cerradas	--
Traumatología H. V. Vega	SI	198	184
C. Maxilofacial H.V. Vega	NO	120 (*)	117 (*)

Fuente: Sistema de información del C.H. de Salamanca.

() Datos referidos a 31.1.2002. Agenda cerrada hasta 31.3.2002.*

De los datos que se acaban de reflejar pueden destacarse tres aspectos: que en las especialidades de traumatología y maxilofacial todas las agendas mantenían un similar nivel de demora, si bien alto; que no era posible determinar este nivel en las especialidades de oftalmología, otorrinolaringología y traumatología del hospital Clínico, al existir agendas cerradas y pacientes, sin citar; y que en

el resto de especialidades, existían notables diferencias entre las agendas, debido a la influencia de la libre elección de especialista, excepción hecha de ginecología del centro de especialidades, donde no existía libre elección y las, tres agendas presentaban demoras de 248, 227 y un día, respectivamente.

Finalmente, y en cuanto a pruebas y técnicas diagnósticas, indicar que a 31 de marzo de 2002 la lista de espera para la realización de ecografías y mamografías era poco significativa; que el servicio de admisión carecía de datos sobre tiempos de espera para la realización de TAC y de resonancias magnéticas, estimándose las demoras máximas para la primera de ellas en siete meses y de cuatro para la segunda en el hospital Virgen de la Vega”.

Por lo tanto, esta Procuraduría cree que la situación de las listas de espera de consulta es francamente muy mejorable, siendo el Complejo Hospitalario, en líneas generales, el Hospital de nuestra Comunidad Autónoma en dónde hay más tiempo de demora media en listas de espera, tal como se refleja a partir de los datos existentes en el informe del Defensor del Pueblo.

Con respecto a las listas de espera en intervenciones quirúrgicas programadas, en Castilla y León, según los datos facilitados por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social al Defensor del Pueblo, figuraban, a fecha de 31 de diciembre de 2001, 26.620 pacientes en lista de espera, con una demora media de 63 días y una espera media de 95 días. El

Complejo Hospitalario de Salamanca se encuentra en segundo lugar de mayores tiempos medios de demora y de esperas con 68 y 116 días, respectivamente, encontrándose sólo por delante el hospital de Segovia.

En cuanto a las especialidades con mayor tiempo de demora y de espera media en Salamanca, el informe del Defensor del Pueblo resalta que son los procesos quirúrgicos en varices (74 y 153 días respectivamente) y la hiperplasia benigna de próstata (78 y 137 días, respectivamente).

Los datos generales de espera en el complejo hospitalario de Salamanca a finales de abril de 2002 eran de 5.461 pacientes, con un tiempo medio de demora de 76 días y de espera de 100 días. Además, se produjo un incremento de la demora de los pacientes en lista de espera superior a tres meses del 28% existente en diciembre de 2001 al 35% en abril de 2002. El informe mencionado acaba singularizando igualmente las listas de espera en el Complejo Hospitalario de Salamanca por especialidades a fecha 31 de marzo de 2002 al ser, de los visitados, el centro con mayor índice de espera superior a seis meses:

C.H. de Salamanca.

Lista de espera quirúrgica por especialidades (31 de marzo de 2002).

ESPECIALIDAD	TOTAL PACIENTES	PACIENTES > 6 MESES	DEMORA MEDIA (DÍAS)	ESPERA MEDIA (DÍAS)
Traumatología H.C	602	5	86	138
Ginecología	530	13	75	88
Oftalmología H.C	507	3	70	120

Cirugía General	320	2	75	103
Angiología/vascular	314	3	82	137
Urología	305	9	69	108
C. General III	290	23	87	97
O.R.L	247	16	94	119
Cirugía Plástica	171	10	91	94
Dermatología	153	5	62	67
Neurocirugía	54	1	71	101

Fuente: Sistema de información del C.H. de Salamanca.

En conclusión, esta Procuraduría es plenamente consciente de que el problema de las listas de espera es un problema nacional y que ya afectaba al Insalud, antes del proceso de transferencias; sin embargo, desde los datos extraídos del Informe del Defensor del Pueblo, es preciso señalar los malos datos que afectan al Complejo Hospitalario de Salamanca, en relación con el resto de centros hospitalarios autonómicos. De esta forma, cabe destacar la existencia de una considerable lista de espera en dicho centro sanitario tanto para las consultas externas, como para las intervenciones quirúrgicas programadas. En intervenciones quirúrgicas programadas, estas listas de espera son bastante superiores a la media autonómica y estaban lejos, en diciembre de 2001 (tiempos medios de demora y de esperas con 68 y 116 días, respectivamente), de los objetivos previstos en el Plan Anual de Gestión para el 2002, que debería tener una demora media en cirugía programada de 55 días. Incluso, en listas de espera para consultas externas, el Complejo Hospitalario salmantino acumula el 51,23% del total de los pacientes con demora superior a 60 días,

en el conjunto de nuestra Comunidad Autónoma, constituyendo éste un dato francamente muy negativo, a juicio de esta institución.

Para mejorar esta situación en el Complejo Hospitalario de Salamanca, esta Procuraduría entiende que, de acuerdo con los datos indicados en el Informe del Defensor del Pueblo, debería, centralizarse la gestión de las listas de espera en una unidad de admisión (como sucede en Valladolid y Palencia), y no gestionarse de forma separada por los distintos Servicios Hospitalarios, asegurando una mejor coordinación y mayor eficacia en la gestión; asimismo, de acuerdo con las Recomendaciones del Defensor del Pueblo, se deberían establecer unas pautas en la priorización de los pacientes en la lista de espera, según la gravedad o urgencia del tratamiento médico; debería establecerse tiempos máximos de lista de espera por especialidades, facilitando esa información a los ciudadanos.

En virtud de todo lo expuesto, se emitió 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 ha sido remitida a la Gerencia Regional de Salud, sin que se haya efectuado todavía ninguna respuesta al respecto.

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 será 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 entrará en vigor a mediados de mayo de 2003. Además, en el ámbito autonómico, se promulgará la Ley sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud.

En relación con este campo, en primer lugar, hemos de mencionar la **Q/577/02**, relacionada con el derecho de libre elección del paciente de los médicos de Atención Primaria; así, 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 la Zona Básica 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, sí se reconoce esa libertad de elección a los pacientes. Dicha queja se encuentra pendiente de estudio.

Asimismo, otro de los elementos a tener en cuenta para garantizar efectivamente el derecho efectivo a la protección de la salud son las ayudas y facilidades que se deben dar a los usuarios de la sanidad pública residentes en las zonas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma y su lejanía de los centros hospitalarios para recibir una atención especializada y quirúrgica. Así, es de mencionar la **Q/153/02**, que se refiere a los problemas de asistencia sanitaria a una paciente de una pequeña localidad de la Zona Básica de Salud “Alta Sanabria”, en la provincia de Zamora. Según lo manifestado en la queja, “no hay médico en los pueblos, ni autobús. Tienen que viajar hasta Zamora en taxi, que no le abonan” En este caso, la paciente había acudido a consulta al hospital Virgen de la Concha de la capital zamorana seis veces durante los meses de junio y julio de 2001, posteriormente, es intervenida quirúrgicamente en el hospital Rodríguez Chamorro de la capital zamorana, el 21 de septiembre acude a radioterapia al hospital Universitario de Salamanca desde su domicilio y posteriormente, ha acudido a revisión médica al hospital Virgen de la Concha, anteriormente mencionado, con múltiples traslados que le han ocasionado cuantiosos gastos.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar información a la Gerencia Regional, tras analizar la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud “Alta Sanabria”, en dónde no se observa ninguna irregularidad,

debemos centrarnos en lo relativo al transporte de enfermos desde esta localidad a Zamora y Salamanca, para llevar a cabo una atención especializada, al estar esta zona a más de 140 Kilómetros de la capital zamorana y de su centro hospitalario, y con carencia de líneas de transporte de autobuses generales desde estas pequeñas localidades a la capital zamorana.

El catálogo de prestaciones sanitarias viene recogido en el RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que se publicó para ordenar y sistematizar las atenciones y prestaciones sanitarias directas y personales que el Sistema Nacional de Salud debe prestar, garantizando de forma efectiva el derecho a la protección a la salud reconocido en el art. 43 de la CE; de esta forma, se cumple el principio establecido en el art. 3.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que ordena “el acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva” y se recogen una serie de prestaciones en el Anexo del Real Decreto financiado por el Sistema Nacional de Salud.

Entre las prestaciones financiadas, se encuentra la prestación de transporte sanitario que “comprende el transporte especial de enfermos o accidentados cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Una situación de urgencia que implique riesgo vital o daño irreparable para la salud del interesado y así lo ordene o determine el facultativo correspondiente.

b) Imposibilidad física del interesado u otras causas médicas que, a juicio del facultativo, le impidan o incapaciten para la utilización del transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente”.

El criterio para financiar ese transporte debe ser, de acuerdo con el Real Decreto, estrictamente médico, cuando sea imposible el desplazamiento en medios ordinarios de transporte. Para ello, el Insalud dictó la Instrucción 5/1997, de 11 de abril, que regula las ayudas por desplazamiento y dietas de estancia a los beneficiarios asistidos en provincia distinta a la de origen, estableciéndose un sistema de abono de ayudas por gasto, que suponía la adaptación de una Circular existente anteriormente la 6/1981 al régimen establecido en el RD 63/1995. En ésta se establecían una serie de ayudas por gastos de desplazamiento a provincias distintas de las de residencia, cuando dicho desplazamiento se precise a fin de completar su estudio clínico y/o realizar un tratamiento, que no sea factible o no se encuentre disponible en su provincia de origen; asimismo, establecía el procedimiento de solicitud y las tarifas. Éste es el modelo vigente en la actualidad aplicable al paciente en el tratamiento de radioterapia en el hospital de Salamanca y al que se trasladó en ambulancia desde su domicilio, pero no cuando tuvo que acudir seis veces a Zamora al tratamiento clínico previo a la intervención quirúrgica.

De acuerdo con la legalidad vigente en ese momento la actuación de la Gerencia Regional de Salud con respecto al no abono de los viajes del

paciente a Zamora fue correcta. Sin embargo, esta Procuraduría entiende que éste no es el sistema más adecuado para conseguir, en la actualidad, un verdadero acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectivas. A mero título de ejemplo, se pueden dar, con el criterio vigente, situaciones tremendamente injustas, como es que un enfermo de la localidad de Fuentesauco, en la provincia de Zamora, tenga ayudas para ir al complejo hospitalario de Salamanca, distante a 30 Km., mientras que el reclamante no tuvo esas ayudas desde su domicilio, distante en 140 Km. de la capital zamorana para ir al hospital.

Así, tras el RD 1480/2001, de 27 de diciembre, por el que se traspasaron las funciones y servicios del Insalud a Castilla y León, nuestra Comunidad Autónoma asumió la gestión de las prestaciones sanitarias que llevaba el Insalud, entre las cuales se encuentra el transporte sanitario. A nivel regional se ha desarrollado plenamente la Gerencia Regional de Salud, prevista ya en la Ley 1/1993, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León, pasando pues, el ámbito de referencia, de la provincia -con sus Direcciones Provinciales del Insalud- a la Comunidad Autónoma, a través de la Gerencia Regional de Salud y con la implantación, igualmente, de centros hospitalarios de referencia a nivel regional. Por lo tanto, debe ser la distancia kilométrica con el centro hospitalario, y no la provincia, el criterio de referencia para la concesión de las ayudas por desplazamiento de los pacientes.

A título de ejemplo, cabe decir que en otras Comunidades Autónomas, se ha llevado a cabo este sistema; así, en la Comunidad Autónoma de Galicia, colindante con la Zona Básica de Salud “Alta Sanabria”, el Servicio Gallego de Salud (Sergasa), considera prestación por desplazamiento dentro de la misma provincia, las que tengan su causa en:

- Tratamiento de diálisis, rehabilitación, quimioterapia o radioterapia.
- Otro tipo de tratamientos que precisen realizar un número de desplazamientos igual o superior en 8 viajes en períodos de 30 días.

En este caso, se abonaría la cantidad fija de 20 pesetas por kilómetro en viaje de ida y vuelta desde el lugar de residencia, (en el medio rural se toma como referencia la parroquia) hasta la localidad dónde se reciba la asistencia, con independencia del medio de transporte utilizado y de la necesidad o no de acompañante; en ningún caso, se abonarían los desplazamientos realizados dentro del mismo municipio.

A juicio de esta Procuraduría, la fijación de la distancia kilométrica supone un elemento objetivo que puede favorecer a poblaciones asentadas en zonas muy alejadas de la capital de provincia y con difíciles accesos a ella por su especial orografía, como es el caso de la comarca de Sanabria, objeto de esta queja. Sin embargo, la fijación concreta de la distancia kilométrica, a partir de la cual se prestarían estas ayudas, supone una cuestión que entra clarísimamente en el ámbito de la discrecionalidad

administrativa de la Gerencia Regional de Salud y que, por tanto, no corresponde a esta institución pronunciarse al respecto.

En conclusión, el establecimiento de la distancia kilométrica con el centro hospitalario, con independencia del ámbito provincial, como criterio para las ayudas al desplazamiento de enfermos a centros hospitalarios, encajaría perfectamente con la política presupuestaria que está llevando a cabo la Junta de Castilla y León en la actualidad, consistente en potenciar las Áreas Periféricas de la Comunidad, para las que se preveía un Plan Especial de Actuación en la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales, y Administrativas, y que quedó plasmada en la Exposición de Motivos de la Orden de 22 de mayo de 2002, para la elaboración de Presupuestos Generales de la Comunidad de 2003, en la que se afirmaba que se pretendía “favorecer de forma especial a aquellas áreas de nuestro territorio que por su situación periférica dificultan a sus habitantes el acceso de los servicios públicos”. Se trataría de una medida, a juicio de esta institución, que serviría a todos aquellos ciudadanos de las zonas periféricas de cada una de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, que serviría para facilitar el acceso en condiciones de efectiva y verdadera igualdad a las prestaciones sanitarias del Sistema Regional de Salud, y garantizar de forma plena el derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 de nuestra Constitución.

Al respecto, se formuló la siguiente resolución:

“Que, por los motivos anteriormente expuestos, y de conformidad con el principio de acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectiva establecido en el art. 3.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se modifique el criterio de concesión de las ayudas por desplazamiento de enfermos a centros sanitarios, estableciéndose como tal el criterio objetivo de la distancia kilométrica desde el lugar de residencia hasta la localidad en dónde se preste esta asistencia especializada, con independencia de que sea o no la misma provincia”.

Frente a esta resolución, la Gerencia Regional de Salud se mostró contraria y la rechazó debido a que no consideraba las ayudas como gastos de desplazamiento, al entender que el criterio de estas ayudas debía establecerse tomando como referencia la provincia y no la distancia kilométrica, y que en definitiva, la igualdad efectiva no puede constituir una identidad en el acceso, ya que el lugar de residencia es elegido libremente por los ciudadanos.

Otra de las cuestiones respecto a los derechos de los usuarios es la referida al uso de la anestesia epidural, cuando así se requiera por las mujeres que lo solicitasen en el momento del parto en los hospitales públicos de nuestra Comunidad Autónoma; así, se hizo en la **Q/1515/02**, referida al Hospital General Yagüe de la capital burgalesa, y la **OF/108/02**, encontrándose ambas pendientes de estudio.

También preocupan a algunos usuarios las técnicas de reproducción asistida y la edad límite para ser incluidos dentro de los programas de inseminación artificial de los hospitales públicos. Así, se planteó en la **Q/229/02**, por la que la paciente se quejaba de no haber sido incluida dentro del programa de inseminación artificial del hospital burgalés; de esta forma, debemos partir de la Ley 35/1988, de 2 de noviembre, de Técnicas de Reproducción Asistida, que determina como una las técnicas indicadas la Inseminación Artificial, teniendo como finalidad fundamental facilitar la procreación cuando otras terapias se hayan descartado por inadecuadas o ineficaces. Como uno de los principios generales de la normativa, hemos de acudir al art. 2.1 de la Ley que determina que “Las técnicas de Reproducción Asistida se realizarán solamente:

a) Cuando haya posibilidades razonables de éxito y no supongan grave riesgo grave para la salud de la mujer o la posible descendencia.

b) En mujeres mayores de edad y en buen estado de salud psicofísica, si las han solicitado y aceptado libre y conscientemente, y han sido previa y debidamente informadas sobre ellas”.

En este caso, la causa de denegación es por un criterio estrictamente médico, ya que hubo tres intentos de inseminación artificial, sin que tuvieran éxito, sin que esta institución pueda ni deba cuestionar criterios científicos y médicos; la jurisprudencia ha dicho reiteradamente que la obligación del médico es una obligación de actividad y no de resultado, ya que “en la conducta de los profesionales sanitarios queda descartada toda

clase de responsabilidad más o menos objetiva”, (STS de 12 de marzo de 1999).

En lo que respecta a la edad de la paciente, se adjunta por parte de la Gerencia Regional de Salud el Protocolo de Aceptación de Pacientes para su inclusión en el Programa de Fecundación In Vitro del hospital Clínico Universitario de Valladolid, centro de referencia a nivel regional, que determina como criterio general que “la edad sea inferior a los 40 años en el momento de la derivación al programa FIV-TE”; sin embargo, se consideró conveniente, aunque la paciente fuera mayor de 40 años, incluirla en el tratamiento de fertilidad. Los protocolos médicos suponen la guía y pauta que debe seguir todo medico para llevar a cabo un tratamiento sanitario correcto y adecuado a los pacientes, siendo su cumplimiento el criterio de exigencia que determinan los Tribunales, no siendo exigible por parte de esta institución ir más allá de lo dispuesto en los protocolos médicos y que garantizan las “posibilidades razonables de éxito”, de las que habla la Ley.

En definitiva, en ningún momento, se ha vulnerado el derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 CE, al haber puesto los servicios sanitarios los medios exigibles más allá de lo que dispone el protocolo médico de actuación, que tiene como criterio general el límite de los 40 años de edad, por lo que se procedió al archivo de este expediente.

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 mencionar la queja **Q/354/02**, derivada de la alergia al látex, material muy utilizado en los equipamientos médicos, fundamentalmente en los quirófanos, y la falta de medidas preventivas por parte de la Gerencia Regional de Salud.

Admitida la queja a trámite, y tras el estudio de la amplísima documentación remitida a esta Procuraduría, se desprende que éste es un problema sanitario que va incrementándose, ya que mientras tradicionalmente se circunscribía a personas con determinadas patologías, como pacientes portadores de espina bífida o individuos con antecedentes de autropía u otros procesos alérgicos, esta enfermedad se ha trasladado al conjunto de la sociedad, con una prevalencia de sensibilización entre un 0,1 y un 2,3%. Sin embargo, se ha incrementado en los trabajadores de los hospitales, estimándose en la actualidad en un 12% del total del personal de los centros, sobre todo en el personal de quirófano (6%), enfermería (5,6%) y cirujanos (7,2%). Esta situación se debe a una mayor exposición; así como a un incremento de concentración umbral de $0,6 \text{ ngr/mm}^3$ de látex ambiental, lo cual provoca la aparición de síntomas alérgicos entre los sensibilizados al látex.

Por lo tanto, es un problema que la propia Gerencia Regional de Salud ha resaltado su importancia, y que nuestro Sistema Público de Salud

ha establecido una serie de medidas preventivas específicas en nuestros centros hospitalarios para este tipo de pacientes:

- Correcta detección especialmente de individuos de riesgo mediante la historia clínica y pruebas diagnósticas.
- Tener identificado en todo momento al paciente.
- Existencia de un protocolo específico con test diagnóstico y de confirmación.
- Coordinación entre todo el personal del centro.
- Disponer del material médico necesario (sin látex).

Se han establecido una serie de protocolos de actuación en los distintos centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma y que la Gerencia Regional de Salud nos ha enviado:

•Hospital los Montalvos de Salamanca: Se ha creado una Guía de Atención Clínica en la Unidad de Alergología de este Hospital, editada por la Sociedad Española de Alergología e Inmunología Clínica, en la que se incluyen procedimientos diagnósticos y terapéuticos, disponiendo de un Protocolo de Adecuación del material anestésico-quirúrgico para pacientes alérgicos al látex, debiendo llevar los pacientes y trabajadores (aunque el número de éstos es muy pequeño) un elemento identificativo exterior.

•Hospital Santos Reyes de Aranda de Duero: Se ha establecido un protocolo de actuación ante la alergia al látex; en él se dice que las alergias medicamentosas y perioperatorias son más frecuentes en las mujeres,

estableciéndose diversos tests para prevenir la población con riesgo alérgico.

Se toman una serie de medidas de prevención en la hospitalización: cama sin cobertor de caucho, se evitan los guantes de goma natural, los elementos de goma no pueden aplicarse directamente sobre la piel, se evitan tetinas y sondas de alimentación de látex y se llevan a cabo intervenciones quirúrgicas programadas al comienzo de la mañana, antes de que la sala pueda contaminarse por partículas de látex aerovagantes.

•Hospitales de Valladolid: Se establecen unos protocolos de actuación en octubre de 1999, para tener un entorno libre al látex, evitando todo tipo de material médico que pueda tener elementos de goma.

•Hospital Virgen de la Concha de Zamora: Se identifican los grupos de riesgo a esta alergia: personal sanitario, pacientes con espina bífida o con malformaciones urinarias congénitas, pacientes que han sido sometidos a diversas intervenciones quirúrgicas, sobre todo en mucosas, pacientes sometidos a sondajes vesicales diarios y extracciones manuales de heces, pacientes alérgicos a frutas, pacientes con eczema de manos previo y trabajadores de la industria del caucho.

Se establecen una serie de objetivos en este Hospital como son:

- Correcta identificación de pacientes alérgicos al látex (placa identificativa).

- Elaborar una guía de actuación ante la posible necesidad de prestar atención urgente en nuestro Servicio a pacientes alérgicos al látex.
- Concienciar a todo el personal sanitario de las normas a actuar.
- Saber identificar la naturaleza de la reacción.

Asimismo, se establece un protocolo de actuación en el quirófano ante pacientes alérgicos al látex.

Por último, la Gerencia Regional de Salud ha reconocido el papel fundamental que juega la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales en la detección, seguimiento y registro de los trabajadores para tomar las medidas pertinentes y adecuadas que eviten estos problemas alérgicos en la población.

Esta Procuraduría ha analizado y está plenamente de acuerdo, tras examinar estas cifras, con la importancia y el crecimiento de esta alergia en la población en general, y, especialmente, en determinados grupos de riesgo, como son los trabajadores sanitarios. Igualmente, valora el esfuerzo que hacen estos hospitales en establecer protocolos de actuación en el caso de la alergia al látex, con la finalidad de crear espacios libres de este material.

Sin embargo, esta institución cree que se debe profundizar, en la medida de lo posible, en aplicar lo dispuesto en estos Protocolos de actuación, no sólo en estos centros hospitalarios, sino también en el resto de los centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma, para así

evitar los riesgos más peligrosos en las operaciones quirúrgicas y la proliferación de estas alergias en su personal sanitario. Esto no sólo se debe llevar a cabo en la asistencia sanitaria especializada en los hospitales, sino también, de forma paulatina, en la atención en los centros de salud. Para ello, deben implantarse protocolos de atención sanitaria en todos los hospitales y centros de salud de nuestra región, creando así un entorno libre de este material.

Igualmente, idénticas medidas deben aplicarse con la colaboración de las Unidades de Prevención de Riesgos Laborales, al personal sanitario, fundamentalmente en los centros hospitalarios, al ser uno de los grupos de riesgos más definidos en sufrir esta alergia y por el uso más frecuente de este material.

En conclusión, esta Procuraduría valora los esfuerzos que está llevando a cabo la Gerencia Regional de Salud y los distintos centros hospitalarios para suprimir los riesgos que provoca el material de látex en la atención sanitaria de los pacientes con esta alergia, y para que no se incremente el porcentaje de afectados en el personal sanitario de estos centros; aunque debemos indicar, que es preciso realizar un esfuerzo suplementario que, de forma paulatina, logre un espacio libre de látex, y así conseguir el pleno derecho de los ciudadanos a la protección de la salud establecido en el art. 43 CE y la plena consecución del principio de prevención de enfermedades establecido en el art. 3.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por todo ello, se emitió la siguiente resolución:

“1.- Que se continúe en el establecimiento de protocolos de actuación, para fijar los objetivos y las medidas generales y especiales a llevar a cabo en la atención sanitaria a los pacientes alérgicos al látex, en los Centros Hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma.

2.- Que estos protocolos de actuación se fijen también, de forma paulatina, en los distintos Centros de Salud de Castilla y León.

3.- Que se continúen estableciendo idénticos criterios de prevención para el personal sanitario con la colaboración de las Unidades de Prevención de Riesgos Laborales”.

La Gerencia Regional de Salud aceptó plenamente esta resolución.

Igualmente, hay que hacer referencia a otras cuestiones, como son las referidas a disconformidad con la adjudicación de locales comerciales en hospitales (**Q/1584/02**), y la relativa al funcionamiento de Comités Asistenciales de Ética en centros hospitalarios(**Q/653/02**).

ÁREA I

ÁREA I

JUSTICIA

Expedientes Área.....	205
Expedientes remitidos a otros Defensores	81
Expedientes admitidos.....	1
Expedientes rechazados	121

Un año más, a la hora de desarrollar la parte de este informe relativa a las quejas presentadas por los ciudadanos con relación al funcionamiento de la Administración de Justicia en sentido amplio, debe insistirse en que en este ámbito las facultades de intervención de esta Procuraduría son limitadas. En efecto, de nuevo ha de indicarse que en materia de justicia, hasta el momento, no se ha producido ninguna transferencia de competencias desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Aunque así fuera, en ningún caso sería posible que desde esta Procuraduría se revisase el contenido de las resoluciones dictadas y actuaciones desarrolladas por los órganos judiciales radicados en el territorio de esta Comunidad Autónoma. Así, tal y como establece el art.

117.1 de la Constitución “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”.

La independencia judicial impide que instituciones ajenas a los órganos que integran el poder judicial puedan revisar el contenido de las distintas resoluciones judiciales. Éstas, las sentencias y demás resoluciones, únicamente son revisables por los propios Jueces y Tribunales a través de los recursos al efecto establecidos en las Leyes procesales.

Tampoco cabe, en este ámbito, desarrollar labores de asesoramiento jurídico de exclusiva competencia de los profesionales del Derecho legalmente competentes.

Ni siquiera el órgano de gobierno del poder judicial –Consejo General del Poder Judicial- puede desarrollar tal clase de funciones, y en este sentido, el Reglamento Número 1/1998, de 2 de diciembre, del Consejo General del Poder Judicial, de Tramitación de Quejas y Denuncias relativas al Funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, a la hora de concretar la información que puede facilitarse al ciudadano con carácter previo a la presentación de una queja o denuncia, aclara que esa información en ningún caso podrá afectar al contenido de la potestad jurisdiccional que privativamente corresponde a los Juzgados y Tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117 CE, como tampoco a las

funciones de asesoramiento jurídico, representación y defensa en el proceso legalmente atribuidas a los profesionales del derecho competentes.

Ahora bien, esa limitación de funciones, no ha impedido a esta institución constatar a lo largo de los años, la desconfianza que genera en algunos ciudadanos el funcionamiento de los Tribunales de Justicia y, en especial, las resoluciones que los mismos dictan, así como la labor desarrollada por los abogados elegidos por los particulares o designados de oficio para la defensa de sus intereses dentro y fuera del proceso.

Y por otro lado, lo hasta ahora expuesto no significa, sin embargo, que la labor de esta Procuraduría quede limitada a una simple remisión al Defensor del Pueblo de las reclamaciones que recibe. Por el contrario, esta institución aclara al ciudadano las limitaciones existentes en su ámbito de actuación y, en su caso, rechaza la queja sin necesidad de remitirla al Defensor del Pueblo en todos los casos. Lo contrario sólo supondría un retraso en el rechazo de la reclamación recibida dado que tampoco el Defensor del Pueblo puede controlar el contenido de las resoluciones judiciales o supervisar la actuación de los abogados elegidos por los ciudadanos.

En este último caso, no debe olvidarse la naturaleza jurídico privada de la relación que les une con sus clientes, naturaleza que impide la supervisión del ejercicio de la profesión por esta Procuraduría. Únicamente, cuando el ciudadano, antes de llegar a esta institución, ha formulado una

denuncia ante el Colegio respectivo, es posible solicitar información a dicho órgano colegial sobre el estado de tramitación de aquella denuncia.

Ahora bien, en este ámbito la labor que desarrolla esta institución se centra en recabar la correspondiente información del Colegio respectivo y, recibida ésta, y de apreciarse la posible existencia de algún tipo de irregularidad, se remite la queja presentada al Defensor del Pueblo, al carecer la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al margen de algunos aspectos sectoriales, de todo tipo de competencias con relación a la exigencia de una posible responsabilidad disciplinaria a los Abogados en ejercicio (lo mismo ocurre con los Procuradores de los Tribunales).

Por último, y antes de entrar en la exposición, en concreto, de algunas de las reclamaciones presentadas en este ámbito, nuevamente ha de indicarse que en no pocas ocasiones en las que el ciudadano se ha dirigido a esta institución en materias relativas al ámbito penitenciario y a la ejecución de sentencias dictadas en el orden jurisdiccional penal, interesando la mediación de esta institución en orden al logro de un indulto que en ocasiones ni siquiera se había llegado a solicitar.

Al mismo tiempo, y desde el punto de vista de las novedades legislativas producidas en este ámbito cabe destacar, entre otras, las siguientes:

La introducción de las tasas judiciales por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (que entra en vigor en abril del año 2003).

Dicha norma introduce la tasa arriba aludida, constituyendo el hecho imponible de la misma, el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, mediante la realización de los siguientes actos procesales: interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución en el orden jurisdiccional civil, así como la formulación de reconvencción, la interposición de recursos de apelación extraordinarios por infracción procesal y de casación en el orden civil, la interposición de recurso contencioso-administrativo y la interposición de recursos de apelación y casación en este último orden jurisdiccional, aunque se contemplan algunas exenciones objetivas.

Dicha tasa tiene carácter estatal y será exigible en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras, siendo sujetos pasivos de la misma quienes promuevan el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realicen el hecho imponible de la misma, si bien sólo afecta a determinadas entidades y en ningún caso a las personas físicas.

La modificación producida en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, por la que se ha modificado la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. Esta modificación tampoco influye en la labor a desarrollar por esta institución, dado que en este

ámbito -el de la justicia gratuita- nuestra Comunidad Autónoma carece de competencias.

Por lo demás, ha transcurrido ya un largo periodo de vigencia de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con la que se pretendía agilizar la tramitación y resolución de los procedimientos judiciales. Sin embargo, a esta institución han llegado quejas en las que los ciudadanos, al parecer, no habían visto cubiertas sus expectativas en cuanto a la esperada rapidez en dicha tramitación. De todos modos, en muchos casos las quejas aludían a procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de dicha norma y en consecuencia la ley aplicable –con las salvedades recogidas en la nueva- era la aprobada en 1881 (con sus modificaciones y adaptaciones posteriores).

Atendida la materia de las diversas quejas presentadas, pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

1. Disconformidad con las resoluciones judiciales

Cuando la queja presentada ante esta institución hace referencia a la disconformidad del ciudadano con el contenido de una sentencia o de cualquier otra resolución judicial, la labor de esta Procuraduría no es otra que la de, rechazando la admisión a trámite de la queja, informar al ciudadano de las vías genéricas que el ordenamiento pone a su disposición para recurrirla, única forma en la que, de alcanzar éxito el recurso que en su

caso pueda interponerse, pueden llegar a modificarse los pronunciamientos de aquella sentencia o resolución judicial.

Ahora bien, ese rechazo no se produce sin más, sino que se aclaran al ciudadano las razones determinantes del rechazo de su queja, derivadas del principio de independencia judicial consagrado en el art. 117 de la Constitución. Y, en todo caso, si el ciudadano considera que se ha producido un error judicial, se le indica el procedimiento a seguir (arts. 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial) para obtener un pronunciamiento judicial que constate la realidad de dicho error. En ningún caso, sin embargo, se efectúan por esta institución consideraciones sobre lo acertado o erróneo de la sentencia en cuestión.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/617/02**, la lectura del escrito remitido a esta institución permitió constatar que el reclamante mostraba su absoluta disconformidad con el contenido de una sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia con sede en el territorio de esta Comunidad.

De igual forma ocurría en el expediente **Q/17/02**, en el que el reclamante no estaba de acuerdo con la sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia, confirmada por la dictada en grado de apelación por la Audiencia Provincial correspondiente.

Situaciones similares se plantearon, entre otros, en los expedientes con número de referencia **Q/53/02**, **Q/69/02**, **Q/80/02**.

En ninguno de los casos citados se admitió a trámite la queja presentada, aclarando a los reclamantes que las resoluciones judiciales no son revisables por esta institución, al escapar del ámbito objetivo de sus competencias el funcionamiento de la Administración de Justicia.

De igual forma, se indicó que el principio de independencia con que en el ejercicio de su función jurisdiccional (juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado) actúan los Juzgados y Tribunales impide a toda institución ajena a los órganos que integran el poder judicial (Juzgados y Tribunales) revisar el contenido de dichas resoluciones judiciales. Esas resoluciones únicamente pueden modificarse mediante la interposición de los recursos al efecto establecidos en las Leyes de Procedimiento.

En este mismo apartado debe hacerse referencia a los expedientes relativos a sentencias dictadas en procedimientos de divorcio o separación matrimonial, que, aunque en número inferior al de años anteriores, han seguido llegando a la institución. En prácticamente todos los casos conocidos por esta Procuraduría la queja se centra en la disconformidad que suscita el régimen de visitas fijado en las sentencias dictadas respecto de los hijos menores del matrimonio que se divorcia o separa.

En muchos de esos casos, la queja la formula el progenitor al que se ha atribuido la guarda y custodia de los hijos, pero también hay casos en que la queja es formulada por el que no tiene dicha guarda y custodia, al considerar que el régimen de visitas fijado y, por lo tanto, el tiempo de estancia y permanencia con sus hijos es insuficiente o escaso.

A título de ejemplo cabe citar el expediente **Q/966/02**, en el que el reclamante estaba totalmente en contra del régimen de visitas fijado en la sentencia dictada por un Juzgado de la Comunidad Autónoma. Su desacuerdo con dicho régimen era tal, que había provocado su condena por delito de desobediencia al negarse a cumplir lo establecido en la sentencia de separación, por considerar que el progenitor no custodio padecía ciertas adicciones que podían repercutir negativamente en su hijo menor.

Desde esta institución no era posible desarrollar intervención alguna, razón que determinó el rechazo de la queja, pero al mismo tiempo se informó al reclamante de que –así se lo había indicado el Juzgado de lo Penal que le había condenado- debía poner en conocimiento del Juzgado que dictó la sentencia de separación, las circunstancias personales del progenitor no custodio que consideraba perjudiciales para su hijo menor a fin de que dicho Juzgado pudiera, de acreditarse tales circunstancias, adoptar las decisiones oportunas tomando en consideración las repercusiones que de ello pudieran derivar respecto al régimen de visitas.

A la vez, se hizo saber al reclamante que las medidas acordadas en un previo procedimiento de separación o divorcio no quedan fijadas de forma definitiva e inalterable como consecuencia de la sentencia dictada en el mismo. Por el contrario dichas medidas (y entre ellas el régimen de visitas señalado) pueden variar si se produce un cambio sustancial de las circunstancias consideradas en el momento de su fijación.

Ahora bien, como precisa la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de ser la propia parte interesada la que inste dicha modificación, sin que esta institución tenga legitimación para plantear o deducir pretensiones ante los Tribunales de Justicia o para suplir con su actuación la legitimación que correspondía al reclamante en un asunto como el indicado.

De igual forma, las sentencias dictadas en tal clase de procesos suscitan muchas quejas en lo relativo a la cuantía de la pensión compensatoria que en ocasiones se fija en las mismas a favor de uno de los cónyuges.

Así, ocurría en el expediente **Q/1007/03**, en el que el reclamante no estaba de acuerdo con dicha pensión y al mismo tiempo solicitaba la creación de un Juzgado de Familia en una localidad de esta Comunidad, seguramente por considerar que de esta forma el titular de dicho Juzgado sería un especialista en la materia y en consecuencia estaría en mejores condiciones a la hora de resolver los procedimientos de familia.

Pues bien, además de aclarar al ciudadano, como en los supuestos antes citados, la imposibilidad de que esta institución revise o modifique los pronunciamientos contenidos en una resolución judicial, de nuevo hubo de indicarse la naturaleza de los Juzgados y Tribunales como órganos integrantes de uno de los tres poderes del Estado (el judicial), y sin que la existencia de órganos judiciales con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma los transformase en órganos de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León.

De igual forma se aclaró al interesado la carencia de competencias de esta institución para proceder a la creación de un Juzgado de Familia, al tiempo que se indicó que los denominados Juzgados de Familia no son tales sino Juzgados de Primera Instancia a los que en el reparto de asuntos se les asignan exclusivamente materias relativas al derecho de familia.

En el expediente **Q/2021/02**, el reclamante mostraba su disconformidad con la condena penal pronunciada por un Juzgado con sede en esta Comunidad. En este caso, además de aclarar, como en todos los anteriores, la falta de competencia de esta institución, hubo de informarse al reclamante sobre la regulación que el vigente Código Penal recoge a propósito de la pena de multa. Así, hubo de indicarse que dicha regulación sujeta al condenado penalmente al pago de una multa, a una responsabilidad personal subsidiaria de un día de privación de libertad por cada dos cuotas diarias impagadas, cuando la multa no ha sido satisfecha de forma voluntaria o por vía de apremio, responsabilidad personal subsidiaria que puede cumplirse en régimen de arresto de fin de semana. De ahí que no mereciera reproche alguno lo recogido en la sentencia dictada al ser una estricta aplicación de lo establecido en la norma penal para el supuesto contemplado en dicho expediente.

En el expediente **Q/711/02**, el reclamante, además de mostrar su disconformidad con una sentencia judicial, solicitaba la interposición de un recurso de amparo. Esta última petición motivó el traslado de la queja al Defensor del Pueblo.

Esa institución rechazó la admisión a trámite de dicha queja con cita del contenido del art. 117 de la Constitución. Al mismo tiempo, y respecto a la petición de interposición de recurso de amparo, el Defensor del Pueblo aclaró al interesado que para la interposición de un recurso de amparo están directamente legitimados todos los ciudadanos que invoquen un interés legítimo en virtud de lo dispuesto en el art. 162 de la Constitución y 46 LO 2/79, de 3 de octubre, siempre que se llenen los requisitos establecidos en el art. 41 y concordantes de dicha Ley.

Por lo que hace al caso concreto planteado, continuaba el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional no revisa la aplicación del derecho efectuada por los Tribunales ordinarios, ni entra a valorar los hechos que dieron origen al proceso judicial. Su intervención no tiene la naturaleza de una casación ni se trata de una revisión del derecho aplicado.

Solamente en los casos en los que la resolución judicial fuese arbitraria o infundada, podría intervenir dicho Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el Defensor afirmaba que en la resolución de la Audiencia Provincial de Asturias (con la que mostraba disconformidad el reclamante) no se apreciaba la existencia de arbitrariedad o carencia de fundamento. Los argumentos que había utilizado la Sala sentenciadora podían ser o no compartidos pero correspondían claramente al juicio de legalidad interpretativa que solamente el Tribunal ordinario puede realizar, el cual es soberano para efectuar dicha interpretación. Por último le indicaron la conveniencia de continuar en contacto con el Abogado que

tenía asumida su defensa en los procedimientos de referencia a fin de que pudiera promover las acciones procedentes en defensa de sus intereses.

Como en los anteriores, en expediente **Q/1599/02**, el reclamante mostraba su total disconformidad con una sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia con sede en esta Comunidad Autónoma, confirmada por la dictada en grado de apelación, sobre determinación de la renta a satisfacer por el arrendamiento de unas viviendas de protección oficial.

Según el reclamante se había producido un incremento de dichas rentas por encima del precio tasado legalmente. Tanto el Juzgado como la Sala sentenciadora entendieron que el hecho de que el reclamante hubiera consentido dicha renta (la había pagado durante un tiempo), impedía la estimación de la demandada por aplicación, básicamente, de la doctrina de los actos propios.

Inicialmente la queja fue rechazada por las mismas razones apuntadas en los expedientes citados anteriormente.

Ahora bien, ante un nuevo escrito del reclamante mostrando su disconformidad con dicho rechazo, en el que alegaba que, tratándose de viviendas de protección oficial, la administración debía vigilar el correcto cumplimiento de la normativa aplicable al caso, se consideró necesario por esta institución remitir un escrito explicativo de la decisión de archivo adoptada inicialmente y que no se modificó.

Así, se insistió en la imposibilidad de que esta Procuraduría modificase el contenido de una sentencia, al no entrar dentro de su ámbito de competencias la supervisión o control de lo actuado o resuelto por los Tribunales de Justicia, los que en ningún caso forman parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León, pese a que algunos órganos judiciales tengan su sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Por otro lado, y con relación a la supuesta falta de control por la Administración del estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de viviendas de protección oficial, se aclaró al interesado que en ningún caso había presentado denuncia alguna ante la administración. En consecuencia no existía actividad administrativa susceptible de control o supervisión por parte de esta institución que permitiera el inicio de actuaciones de investigación dirigidas a comprobar la existencia o no de algún tipo de irregularidad.

En todo caso, se indicó al reclamante que, si a su derecho convenía, podía poner en conocimiento de la administración las irregularidades descritas en su queja, denunciando formalmente (por escrito) la conducta de la propiedad en lo relativo al incremento de la renta que satisfacía por el alquiler de su vivienda.

Al mismo tiempo, se informó al reclamante de que de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable, la competencia para solventar las diferencias que puedan surgir entre arrendadores e inquilinos con relación

al incremento de las rentas que se satisfacen por el alquiler de viviendas corresponde a los órganos judiciales integrantes del orden jurisdiccional civil.

Por el contrario, la competencia para sancionar las infracciones en materia de viviendas protegidas, corresponde a la administración, aunque la constatación de la realidad sancionable corresponde fijarla a los tribunales de dicho orden jurisdiccional civil, sin que hasta tanto se dicte resolución por los mismos en la que sea fijada la cuantía discutida del incremento procedente, exista la base necesaria para poder apreciar fundadamente en un expediente sancionador la infracción consistente en la percepción de sobreprecio, prima o cantidad prohibida, y así lo ha declarado con reiteración el Tribunal Supremo (STS de 7 de abril de 1989, y en idéntico sentido, STS de 26 de septiembre de 1988 y de 4 de diciembre de 1990).

2. Disconformidad con el funcionamiento de los Juzgados y retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales

Bajo este epígrafe se agrupan una serie de quejas relacionadas con los retrasos producidos en la tramitación y/o resolución de procedimientos judiciales. Hasta ahora eran más numerosos los expedientes registrados en esta institución relacionados con el funcionamiento de los órganos judiciales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En esta ocasión, sin embargo, es mayor el número de queja recibidas relativas a otros órdenes jurisdiccionales, en especial civil y

penal, relacionadas con retrasos en la tramitación y resolución de asuntos así como con otros aspectos relativos al funcionamiento de los órganos judiciales que los integran.

Acaso, la disminución del número de quejas relacionadas con el orden jurisdiccional contencioso-administrativo tengan que ver con una mayor rapidez en la tramitación y resolución de los recursos planteados por los ciudadanos ante los Tribunales de Justicia. Ahora bien, no es posible efectuar una afirmación tajante en ese sentido al no contarse con datos estadísticos que permitan sentar conclusiones al respecto.

De igual forma, se recogen en este apartado aspectos relativos al funcionamiento en general de los Juzgados y al retraso en la ejecución de sentencias.

En el expediente **Q/30/02**, el reclamante aludía a la falta de ejecución o cumplimiento de la sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia de la Comunidad.

La sentencia había estimado una excepción procesal (falta de legitimación activa) y, en consecuencia, sin entrar en el fondo del asunto, había desestimado la demanda, imponiendo las costas del procedimiento de menor cuantía entablado a la parte actora.

Teniendo en cuenta el fallo anterior, hubo de aclararse al reclamante que en la sentencia de cuya ejecución se trataba no existía pronunciamiento alguno susceptible de ejecución por lo que hacía al fondo

de la pretensión deducida en los autos. El único pronunciamiento con relación al que cabía instar los trámites de ejecución era el relativo a la condena en costas que contenía dicha sentencia.

En consecuencia, se aclaró al reclamante que si era de su interés que la sentencia se ejecutase y estaba legitimado para ello (dado que de la documentación remitida no resultaba su condición de parte procesal), debería solicitarlo por escrito ante el Juzgado que la dictó, en la forma y con los requisitos legalmente exigidos, es decir, firmado por Abogado y Procurador.

Lo anterior determinó el rechazo de la queja interpuesta, por las razones arriba expuestas y, en todo caso, por la falta de competencia de esta institución para supervisar la labor de los Tribunales de Justicia.

Ese mismo rechazo hubo de producirse en el expediente **Q/200/02**, en el que el reclamante parecía aludir a la falta de ejecución o cumplimiento por el demandado de una sentencia de desahucio por falta de pago dictada en diciembre de 2002.

Al igual que en el caso anterior, el reclamante parecía desconocer que en el orden jurisdiccional civil, los Tribunales no actúan de oficio (con algunas excepciones) y, en consecuencia, debía ser la parte interesada en la ejecución la que debía formular dicha pretensión ante el Juzgado que la dictó.

Por ello se aclaró a la parte, además de la falta de competencia de esta institución para suplir su legitimación ante los Tribunales, que debía ser ella la que (convenientemente asesorada) instase por escrito del Juzgado que había conocido del asunto, la puesta en práctica (ejecución) de lo resuelto, dado que por regla general, en el ámbito civil los tribunales no actúan de oficio y son las partes interesadas en el procedimiento las que deben instar del órgano judicial correspondiente las pretensiones o peticiones que a su derecho interesen. Desde la firmeza de la sentencia y hasta que dicha petición se formulase los autos permanecerían archivados en el Juzgado que la dictó.

Esas mismas precisiones debieron efectuarse en el expediente **Q/305/02**, si bien, ante la desorientación del reclamante, se le aclararon algunos aspectos que parecía desconocer o ignorar pese al contenido de la sentencia dictada.

En efecto, la sentencia de cuya ejecución se trataba, se había dictado en un juicio de menor cuantía y versaba sobre la nulidad de un auto dictado en un expediente de dominio para registrar el exceso de cabida. Su parte dispositiva se limitaba a declarar la nulidad de dicho auto, devolviendo el inmueble afectado a la situación registral anterior al expediente de dominio.

Sin embargo, el reclamante creía que, como consecuencia de esa sentencia y en ejecución de sus pronunciamientos, debía volver a su

propiedad determinado inmueble sobre el que una constructora había edificado.

En vista de tales manifestaciones, se aclaró al interesado que tal y como determinaba la propia sentencia en su Fundamento de Derecho Tercero, el actor no había ejercitado una acción declarativa de dominio o reivindicatoria y, en consecuencia, no podían efectuarse pronunciamientos relativos a la titularidad de la superficie de terreno discutida o su posible accesión por construcción de un edificio por parte de los demandados.

Hasta tal punto era así, que la propia sentencia aclaraba que las cuestiones relativas a la propiedad deberían ventilarse en un procedimiento distinto que las partes podrían entablar, para lo que la ejecutoria que se comenta hacía expresa reserva de acciones a favor de los interesados en el mismo Fundamento de Derecho citado.

Por lo tanto, el reclamante no podía basarse en esa sentencia para intentar recuperar un terreno que consideraba de su propiedad, por el contrario debía entablar un nuevo procedimiento con dicha finalidad.

Idéntico rechazo se produjo con relación al expediente **Q/478/02**. En este caso, el motivo de la queja presentada no era la falta de ejecución de la sentencia dictada por una Audiencia Provincial, sentencia en la que, entre otras cosas, se concedía al reclamante una indemnización.

Por el contrario, lo que pretendía el reclamante era que esa sentencia no se ejecutase, y pretendía renunciar a la indemnización

concedida a cambio de que se le devolviera un terreno que consideraba de su propiedad.

Desde esta institución se aclaró al interesado que ni esta Procuraduría del Común era el órgano adecuado para tramitar su renuncia a dicha indemnización, ni podía modificar los pronunciamientos de una sentencia firme. En todo caso, se consideró oportuno indicarle la conveniencia de que consultase con un abogado (que podía ser el mismo que le defendió en el procedimiento judicial) sobre la forma de actuar ante el Juzgado en todo lo relativo a la sentencia dictada a su favor.

Centrándonos ahora en el orden jurisdiccional penal, aunque no son muy numerosas las quejas que han llegado a la institución a lo largo de este año, cabe citar a título de ejemplo el expediente **Q/1069/02**.

En dicho expediente se aludía al retraso que en la tramitación de un procedimiento penal se estaba produciendo en un Juzgado de lo Penal de Cataluña.

Ahora bien, examinada la documentación remitida por el reclamante pudo constatar que la causa del retraso en la celebración del juicio correspondiente no era imputable a un incorrecto funcionamiento del Juzgado ante el que debía celebrarse dicho juicio.

En efecto, la causa de dicho retraso tenía su origen en la circunstancia de que el paradero del imputado era desconocido y en consecuencia no había sido posible su citación para el acto del juicio. Tal y

como está regulado el proceso penal español, la presencia del acusado en un juicio es necesaria o cuando menos se hace precisa su citación en legal forma, citación que era imposible en el caso concreto al desconocerse el paradero y domicilio del imputado. Precisamente por ello, y siendo extranjero el acusado, el Juzgado había dictado una orden internacional para su localización, orden que no había tenido un resultado positivo.

Tras aclararle dichos extremos al reclamante, se rechazó la admisión a trámite de la queja, sin necesidad de remitirla a ninguna otra instancia pues, de hecho, el Consejo General del Poder Judicial –Unidad de Atención al Ciudadano- ya había intervenido en el asunto informando al reclamante de las circunstancias concurrentes en el caso, circunstancias en atención a las que dicho órgano no consideraba procedente la adopción de medidas con la finalidad de solucionar el motivo expuesto en su queja.

3. Quejas contra la Administración autonómica y local relacionadas con la Administración de justicia

Bajo este epígrafe se incluyen determinados expedientes presentados ante esta institución como consecuencia de la falta de ejecución de resoluciones dictada por órganos judiciales del orden contencioso-administrativo, cuando la parte obligada a su cumplimiento es la Administración Autonómica o Local. En otro apartado se hará referencia a quejas de contenido similar pero relativas a la ejecución de sentencias dictadas en órdenes jurisdiccionales distintos (civil, penal o social).

Centrando, pues, la exposición en este momento en la falta de cumplimiento o ejecución por la Administración de sentencias dictadas por los Tribunales del orden contencioso-Administrativo, cabe citar los siguientes:

En el expediente **Q/318/02**, el reclamante aludía a la falta de ejecución por una Corporación Local de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se anuló un Acuerdo de la Comisión de Gobierno de dicha Corporación que denegaba la solicitud de licencia de obras formulada por el reclamante.

El reclamante parecía confundir los términos de la sentencia, pues como consecuencia de dicha sentencia no había obtenido la licencia que le fue denegada (dicha pretensión había sido expresamente rechazada por la Sala sentenciadora), ello no obstante, en este caso se consideró oportuno remitir el expediente al Defensor del Pueblo, al escapar del ámbito de competencias de esta institución el tema objeto de la queja planteada.

En el expediente **Q/1148/02**, los reclamantes se quejaban de la falta de ejecución o cumplimiento por la Gerencia del Área de Salud de Zamora de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se estimó el recurso interpuesto por los reclamantes contra la desestimación por silencio administrativo del recurso ordinario interpuesto contra la aprobación de las puntuaciones de las listas definitivas de facultativos de medicina general

para la contratación temporal en atención primaria, publicadas el 8 de junio de 1995.

Según los reclamantes el 17 de mayo de 2002, la Gerencia publicó las nuevas listas de contratación atendiendo a los criterios señalados en la sentencia arriba comentada. El 21 de mayo se retiraron esas listas y se colocaron nuevamente las anuladas por la ejecutoria dictada.

En vista del contenido de la queja formulada, esta institución solicitó a los reclamantes aclaración sobre diversos extremos, entre otros sobre la pendencia ante el Tribunal sentenciador de alguna petición en orden a la ejecución de la sentencia dictada, actuaciones desarrolladas por la Sala sentenciadora con esa misma finalidad y si el citado Tribunal sentenciador había tenido conocimiento de la actuación de la Gerencia que había motivado la presentación de la queja ante esta Procuraduría.

Como consecuencia de la información recibida, pudo constatar que antes, incluso, de que la queja hubiese tenido entrada en la institución, los reclamantes habían solicitado al Tribunal Superior de Justicia la ejecución de la sentencia citada.

De igual forma, se constató que ante la actuación desarrollada por las Gerencias de Área y de Atención Primaria de Zamora, los interesados habían presentado una denuncia ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Zamora.

Lo anterior determinó el cierre del expediente abierto en esta institución como consecuencia de lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, al no ser posible investigar aquéllas quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial.

En el expediente **Q/1741/02**, el reclamante aludía al incumplimiento de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sentencia en la que se anulaba una Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León de 6 de mayo de 1992, que convocaba concursos de traslados para la provisión de puestos adscritos a Médicos Titulares en determinados apartados.

Dado el tenor literal de la queja presentada, se admitió la misma a mediación, solicitándose información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León. Tras recibir dicha información, se constató que dicha Consejería consideraba cumplida la sentencia en sus propios términos, por entender que la sentencia dictada no disponía el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y para su cumplimiento bastaba con la publicación del fallo en el Boletín Oficial de Castilla y León; publicación que tuvo lugar el 21 de mayo de 1998.

Según dicha Consejería, el fallo no alteraba el contenido de la resolución del procedimiento de provisión de puestos de trabajo, resolución que además no había sido objeto de impugnación, ni se había interpuesto incidente alguno de ejecución por parte de ningún interesado.

Frente a dicha información, el reclamante insistía en la falta de cumplimiento de la sentencia, y aludía a la inactividad ante la Sala sentenciadora, sin resolución desde septiembre de 1999, de un recurso de súplica interpuesto contra una providencia por la que se declaró ejecutada la sentencia.

Ante las posiciones contrarias del reclamante y la Administración y teniendo en cuenta que la función jurisdiccional comprende no sólo la competencia para juzgar sino también para ejecutar lo juzgado, al tiempo que se estaba denunciando la falta de resolución de un recurso desde 1999, determinó a esta institución a remitir el expediente al Defensor del Pueblo, sin que se conozca el resultado de la investigación que éste haya podido iniciar.

4. Quejas relativas a la actuación de Abogados y Procuradores

Como ha tenido ocasión de destacarse en informes anteriores, cuando el ciudadano acude a esta institución mostrando su disconformidad con el contenido de sentencias y demás resoluciones judiciales, en muchas ocasiones incluye en su queja otros aspectos relacionados con la actuación de los abogados y, en ocasiones, de los procuradores que los han defendido y representado en el proceso en el que se dictó aquella resolución judicial.

Teniendo en cuenta que el número de quejas recibidas con relación a la actuación de abogados es relativamente importante, parece fuera de toda duda que la actuación desarrollada por los mismos en el ámbito de su

profesión suscita en algunos ciudadanos ciertas suspicacias acerca de lo eficaz de la defensa desarrollada, y en muchos casos esos ciudadanos tienen la firme convicción de que esa defensa ha sido negligente, pretendiendo, en último término, exigir la responsabilidad que de dicha actuación negligente pudiera derivar.

Es obvia la importancia que reviste la labor desarrollada por los abogados, pues el derecho de defensa forma parte importante del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que nuestra Constitución recoge en su art. 24.

En la mayor parte de los procedimientos regulados en nuestras leyes procesales la intervención de la parte representada por procurador y debidamente defendida por abogado es, no sólo necesaria o conveniente, sino preceptiva. De hecho, como tuve ocasión de indicar en informes anteriores, es claro que la aparente simplicidad de un asunto, puede no ser tal, sobre todo cuando la parte interesada (particular) no tiene conocimientos jurídicos ni, en consecuencia, conoce el modo de actuar ante los Tribunales de Justicia. E incluso, cabe afirmar que la ínfima cuantía de un asunto no siempre se corresponde con su escasa complejidad. Visto desde fuera, puede parecer que un asunto de escasa cuantía es o reviste poca importancia. Ahora bien, para el ciudadano que debe plantearlo, seguramente tiene gran importancia, y en muchos casos la complejidad del fondo del asunto (materia objetiva sobre la que versa) es tal que únicamente la dirección del asunto por un abogado en ejercicio puede

suponer una cierta garantía del acierto en su enfoque. De ahí que se haya criticado por algunos sectores la posibilidad de que pueda sustanciarse determinada clase de procedimientos (por ejemplo juicios verbales cuya cuantía no exceda de determinada cifra –art. 31 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) sin la preceptiva asistencia de un abogado. En todo caso, en estos últimos supuestos, siempre será posible que la parte acuda al proceso asistida por abogado si así lo desea.

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/79/02**, en el que el reclamante imputaba al letrado que asumió su defensa en un procedimiento de menor cuantía sobre división de cosa común, tramitado ante un Juzgado de Primera Instancia, un comportamiento negligente como consecuencia del cual se quedó totalmente indefenso ante la demanda formulada en su contra.

En concreto, el letrado que asumió su defensa en dicho procedimiento, previamente había sido designado de oficio para intervenir en el procedimiento tendente a regular las relaciones del reclamante y su pareja con relación al hijo habido de su convivencia.

Tras ese primer procedimiento, se inició un segundo dirigido a poner término a la situación de comunidad derivada de aquella convivencia. El reclamante acudió al mismo abogado que, en su día, le fue designado de oficio y éste asumió su defensa, al parecer, sin indicarle que

dicho asunto no estaba amparado por el derecho a justicia gratuita reconocido para el pleito anterior.

En consecuencia, tuvo que asumir el pago de sus honorarios y además dicho Letrado presentó una contestación a la demanda en nombre del reclamante sin concretar hechos y sin aportar prueba alguna que justificara la oposición a la demanda planteada. De hecho, en la sentencia dictada, el Juzgador aludía a los problemas que para el mismo presentaba la totalmente inmotivada contestación a la demanda, lo que impedía conocer la posición y voluntad de la parte demandada en torno a la división de la cosa común.

Ahora bien, el reclamante había presentado una denuncia ante el Colegio de Abogados correspondiente contra la actuación de su letrado, y dicha denuncia no había prosperado.

Ello obligó a esta institución a indicar al reclamante que no era posible controlar la regularidad de la actuación del citado Colegio de Abogados, al no ser posible, en ningún caso, controlar la decisión de fondo adoptada por el mismo.

Por otro lado, dado que el reclamante pretendía que desde esta Procuraduría se remitiese un requerimiento al Colegio de Abogados para que procediera a la exclusión de su abogado del turno de oficio, hubo que indicarle que no era posible atender dicha pretensión por carecer de competencias sobre los Colegios de Abogados con relación a dicho extremo.

Por último, según resultaba del expediente, el reclamante tenía intención de presentar una denuncia ante el Juzgado contra su abogado y, en consecuencia, hubo de indicársele que debía esperar al resultado del pleito que en su caso entablase, sin que esta institución estuviera legitimada para actuar en su nombre.

En el expediente **Q/773/02**, de nuevo hubo de indicarse al reclamante la falta de competencias de esta institución para revisar o modificar el fondo de las resoluciones dictadas por un Colegio de Abogados en el ejercicio de sus potestades disciplinarias.

Por otro lado, hubo de aclararse al interesado que si lo pretendido por su parte era una indemnización de daños y perjuicios por los que a su juicio le había causado la actuación negligente del abogado que le defendió en un procedimiento judicial, no era la vía disciplinaria la adecuada para lograrlo, debiendo deducir tal pretensión, en su caso, ante los Tribunales de Justicia.

En último término la queja se rechazó al constatarse, además de lo anterior, el hecho de que esa misma queja había sido presentada ante la institución del Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/490/02**, el reclamante pretendía que esta institución adoptase las medidas sancionadoras que resultasen legalmente procedentes contra su abogado, respecto del que además solicitaba su inhabilitación.

Evidentemente, la queja no podía ser admitida a trámite al escapar de las competencias de esta institución el ejercicio de potestades disciplinarias frente a los abogados (la competencia la tiene el Colegio de Abogados respectivo y así se indicó al interesado). Por otro lado, el reclamante había presentado una demandada judicial contra el Colegio al que pertenecía su abogado, al considerarle responsable subsidiario de las consecuencias derivadas del negligente comportamiento de este último y al mismo tiempo había formulado una querrela criminal contra el abogado. Por lo tanto, debía esperar al resultado de los procedimientos judiciales entablados sin que en su desarrollo y tramitación pudiera intervenir esta institución.

En los expedientes **Q/879/02** y **Q/941/02**, los reclamantes se quejaban de los honorarios que les reclamaba su abogado (en el primero de los casos citados, también discutían los derechos del procurador), y se solicitaba información sobre la forma de proceder.

Como es sabido, la Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, en su apartado número 37, reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer anticipadamente el coste aproximado de la intervención del profesional elegido y la forma de pago.

A su vez, se establece que el abogado está obligado a entregar a su cliente un presupuesto previo que contenga los extremos arriba señalados. Para ello deberá regularse adecuadamente y fomentarse el uso de las hojas de encargo profesional. De igual forma, el cliente puede exigir a su

procurador la rendición de cuenta detallada de los asuntos que le ha encomendado.

En esa misma línea, el Estatuto General de la Abogacía recoge, entre las funciones de los Colegios de Abogados, la de establecer el régimen de las hojas de encargo o presupuesto para los clientes.

Concretamente, en la primera de las quejas citadas, el reclamante no entendía por qué su abogado y procurador le reclamaban sus honorarios y derechos cuando la sentencia dictada había condenado en costas a la parte demandada.

Como en otras ocasiones, hubo de aclararse al interesado que la condena en costas recogida en la sentencia dictada acogiendo sus pretensiones, supone un crédito a su favor y no a favor de su procurador o letrado.

Así, la Ley obliga a servirse de profesionales del derecho en determinada clase de procedimientos y la persona que solicita los servicios de éstos entabla con los mismos una relación contractual de la que derivan obligaciones y derechos a favor de una y otra parte. En concreto, el abogado y el procurador con quien contratan es con su cliente (en este caso, el reclamante) y, por lo tanto, debe ser éste quien satisfaga los honorarios de uno y los derechos del otro, sin perjuicio de que el reclamante pueda resarcirse de tales gastos frente a la parte demandada, de la que es acreedor.

La situación de rebeldía de la demandada condenada en costas no puede repercutir, en ningún caso, en el legítimo derecho al cobro de su remuneración por parte de los profesionales elegidos y contratados por el reclamante.

En el segundo de los expedientes aludidos (Q/941/02), el reclamante consideraba excesiva la remuneración que tuvo que satisfacer a su abogado.

La queja se rechazó dado que no existía actuación administrativa susceptible de control por parte de esta institución. Ello no obstante, se informó al reclamante de que tal y como indica el Estatuto General de la Abogacía, el abogado tiene derecho a una compensación económica adecuada por los servicios prestados, así como al reintegro de los gastos que se le hayan causado. La cuantía de los honorarios es libremente convenida entre el cliente y el abogado, con respeto de las normas deontológicas y sobre competencia desleal. A falta de pacto expreso en contrario, para la fijación de los honorarios se podrán tener en cuenta como referencia los baremos orientadores del Colegio en cuyo ámbito actúe el abogado, baremos que han de aplicarse según las reglas, usos y costumbres del mismo; y en todo caso, dichas normas tienen un carácter supletorio de lo convenido entre las partes y se han de aplicar en caso de condena a la parte contraria.

Por último se indicó al reclamante que el propio Estatuto contempla como una de las funciones de los Colegios de Abogados la de resolver las

discrepancias que puedan surgir en relación con la actuación profesional de los colegiados y la percepción de sus honorarios, mediante laudo al que previamente han de haberse sometido de forma expresa las partes interesadas.

En el expediente **Q/944/02**, el reclamante dirigía su queja contra un Colegio de Abogados de la Comunidad al considerar que incumplía las funciones que legalmente tenía atribuidas, al negarse a emitir dictamen sobre una minuta presentada por un abogado designado contador partidario dirimente en un procedimiento judicial dirigido a liquidar una sociedad de gananciales.

En la queja se discutían las razones de dicha negativa. En concreto, el Colegio había decidido no emitir dictamen sobre las minutas de sus Colegiados, salvo que las partes intervinientes en el procedimiento judicial lo solicitasen de común acuerdo y se sometiesen al dictamen vinculante del Colegio.

Aunque el procedimiento de liquidación de gananciales parecía estar en trámite, se consideró oportuno solicitar información al Colegio respectivo con la finalidad de determinar las posibilidades de actuación de la institución.

En respuesta a nuestra solicitud, el Colegio de Abogados indicó que, según su criterio, el contenido del art. 4 del Estatuto General de la Abogacía, por el que se recogía entre las funciones de los Colegios de Abogados, la de informar y dictaminar sobre honorarios profesionales, no

podía aplicarse aisladamente. Por el contrario, debía interpretarse en conexión con el art. 53, de acuerdo con el cual la función de informar sobre las minutas de sus colegiados se circunscribe a los supuestos en que los Tribunales pidan su dictamen o cuando lo soliciten los colegiados minutantes.

La respuesta del Colegio parecía acertada, entre otras cosas, porque el propio Estatuto General de la Abogacía establece como función de esas Corporaciones –como se ha expuesto más arriba-, la de resolver las discrepancias que puedan surgir en relación con la actuación profesional de los colegiados y la percepción de sus honorarios, mediante laudo al que previamente han de haberse sometido de forma expresa las partes interesadas. En cualquier caso, estaba pendiente de resolución un procedimiento judicial, y solicitada información al reclamante sobre el estado de tramitación del mismo, no fue facilitada, lo que obligó a esta institución al cierre del expediente.

En el expediente **Q/541/02**, el reclamante dirigía su reclamación contra la actuación de un abogado que, al parecer, no había solicitado la ejecución de una resolución judicial dictada en un procedimiento de disolución de sociedad de gananciales. Esa falta de solicitud, había obligado al reclamante a hacer frente al pago de deudas de su cónyuge para evitar la subasta de su vivienda.

Por otro lado, a lo largo de la tramitación de dicho expediente pudo constatar que el reclamante pretendía contratar los servicios de un nuevo

abogado para la defensa de sus intereses, una vez producida la renuncia del primer abogado con cuya actuación no estaba de acuerdo.

La queja se admitió a mediación, solicitando información al Colegio de Abogados respectivo con la finalidad de constatar si se había podido producir algún tipo de irregularidad.

Al mismo tiempo se aclaró al reclamante que no le correspondía a esta institución ejercitar acciones tendentes a exigir responsabilidad (penal, civil o disciplinaria) a un abogado en ejercicio. Y con relación a la imposibilidad de encontrar un nuevo abogado que asumiera la defensa de sus intereses, se le indicó que tal y como establece el Estatuto General de la Abogacía, los Colegios de Abogados han de velar para que a ninguna persona se le niegue asistencia letrada para la defensa de sus derechos e intereses, ya sea de su libre elección o bien de oficio con o sin reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita, conforme a los requisitos al efecto establecidos.

El Colegio de Abogados correspondiente, tras diversos requerimientos, remitió un informe en el que indicaba que tras la denuncia presentada por la reclamante, su Decano había recabado verbalmente información al letrado denunciado y había oído personalmente, en distintas ocasiones, al reclamante. Según dicho Decano, de las gestiones realizadas (al parecer todas ellas verbales), resultaba que el reclamante había sido atendido correctamente por el abogado denunciado, sin que se apreciara ningún tipo de comportamiento contrario a las exigencias deontológicas.

Por otro lado, en el informe de dicho Colegio se indicaba que ante la renuncia del abogado inicialmente designado, el reclamante debía designar un nuevo letrado, y si no llegase a encontrar ninguno dispuesto a asumir su defensa, el Colegio acordaría las medidas procedentes –si así se le solicitaba- para que pudiera contar con un letrado que defendiera sus intereses.

En vista del informe de dicho órgano colegial y dado que las irregularidades denunciadas por el reclamante, en el caso de existir, serían imputables a un órgano no sujeto a las facultades de supervisión de esta institución, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo.

Éste, tras el examen de las actuaciones, no apreció la existencia de irregularidad alguna en la actuación del Colegio de Abogados y así se lo hizo saber al reclamante.

De igual forma, el expediente **Q/1566/02**, fue remitido al Defensor del Pueblo, tras admitir la queja a mediación y recibir la información solicitada con relación a la actuación de los sucesivos letrados designados al reclamante para tramitar un procedimiento de divorcio.

En la queja se indicaba que el reclamante había solicitado justicia gratuita para plantear un procedimiento de divorcio en el año 1997, dicho derecho fue reconocido y se designó un abogado que, según el reclamante, no había hecho nada. Dos años después, se designó un segundo abogado que tampoco –según el escrito recibido en esta institución- había promovido procedimiento alguno, y esa misma situación de pasividad se

había mantenido por parte de otros letrados designados sucesivamente. El 14 de enero de 2002, el reclamante había dirigido un escrito al Colegio de Abogados solicitando la revisión del derecho a litigar gratuitamente por cambio de circunstancias y denunciando la situación arriba descrita. La conclusión a la que se llegaba tras la lectura de la queja es que después de cinco años el procedimiento de divorcio no se había iniciado y el reclamante no había obtenido respuesta a la reclamación presentada ante el Colegio.

Según el informe del citado Colegio, el escrito de enero de 2002, presentado por el reclamante no había sido localizado y por otro lado, la designación de abogado para el procedimiento de divorcio se había efectuado en septiembre del año 2000.

Dado que, aunque no hubieran transcurrido cinco años, al menos desde el año 2000 hasta el año 2002, no se había promovido ningún procedimiento de divorcio (así lo sostenía el interesado) y, por otro lado, el reclamante no había obtenido respuesta a su reclamación por parte del Colegio (dicha reclamación podía haberse remitido a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita –órgano dependiente del gobierno central-), como ya se ha dicho, la queja se remitió al Defensor del Pueblo, tras informar al reclamante del resultado de lo actuado desde esta institución.

5. Justicia gratuita

El derecho de acceso a la justicia únicamente puede ser efectivo para todos los ciudadanos si los costes que genera un proceso judicial pueden ser asumidos por los mismos.

Evidentemente, la situación económica de los ciudadanos no es la misma en todos los casos, y existen supuestos en los que es prácticamente imposible soportar los cuantiosos gastos que en general comporta el inicio o la tramitación de actuaciones judiciales.

Precisamente por ello, el art. 119 de la Constitución establece que “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

Dicho derecho constitucional ha encontrado su desarrollo normativo en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (modificada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en lo relativo a la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita) y el RD 2103/1996, de 20 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento.

De esta forma, reuniendo los requisitos legalmente establecidos, será posible para todos los justiciables el acceso a la justicia en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Por la frecuencia con la que se han planteado en este y en anteriores ejercicios, quejas de contenido similar, parece conveniente aludir al

expediente **Q/142/02**, en el que el reclamante mostraba su temor ante la posibilidad de que se le denegara el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente que había solicitado.

Es decir, la queja se planteaba antes incluso de que se hubiera resuelto su reclamación por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, y por ello hubo de rechazarse su admisión a trámite.

Es más, aunque la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita se hubiese pronunciado, esta institución no podía supervisar el contenido de su resolución, dado que por el momento, y al no haberse producido ninguna transferencia en materia de justicia a favor de esta Comunidad Autónoma, dicha Comisión sigue adscrita orgánicamente a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia o, donde no existan, a las Delegaciones del Gobierno, tal y como determina el art. 4 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. Por lo tanto, la citada Comisión no forma parte integrante de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León.

A diferencia del anterior, en el expediente **Q/555/02**, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo por las razones antes apuntadas, dado que en este caso sí existía una resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita provincial correspondiente, denegatoria del derecho solicitado; resolución que el interesado consideraba no suficientemente motivada.

Lo mismo ocurrió en el expediente **Q/1411/02**, en el que, como consecuencia de un cambio de circunstancias, el reclamante había presentado una solicitud de revisión de la resolución dictada a propósito de

una reclamación del reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita, sin que hubiera obtenido respuesta alguna. Dicho expediente fue admitido a trámite por el Defensor del Pueblo, iniciándose las oportunas investigaciones sin que hasta la fecha se conozca el resultado de su intervención.

6. Solicitudes de asesoramiento

Muchos ciudadanos acuden a esta institución con la intención de ser asesorados en derecho. En la mayor parte de los casos lo que pretenden es conocer la forma en que han de defender sus intereses o derechos ante los Tribunales de Justicia y el tipo de procedimiento a seguir así como los requisitos de forma que han de llenarse para plantearlo.

Ante peticiones como las indicadas, esta institución informa a los ciudadanos de las funciones que legalmente tiene atribuidas, tal y como determina el art. 1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre. Por lo demás, es evidente que no puede admitir a trámite dichas reclamaciones –consultas- pues normalmente no existe actividad administrativa susceptible de control por esta Procuraduría. En algunos casos, sin embargo, se efectúan indicaciones generales (legales o jurisprudenciales) sobre el tema que se plantea, remitiendo en lo demás a la consulta de un abogado en ejercicio de la libre elección del reclamante o designado de oficio, que será el encargado de examinar el caso concreto y decidir sobre las posibilidades de actuación existentes en el supuesto planteado en la reclamación recibida en esta institución.

Así, cabe destacar, entre otros, los siguientes expedientes:

El registrado con el número de referencia **Q/85/02**, en el que reclamante se quejaba de la imposibilidad de mantener relaciones con su nieto como consecuencia de la negativa de sus padres.

Ante esa reclamación, se indicó al reclamante que tal y como determina el art. 160 del Código Civil, no pueden impedirse sin justa causa las relaciones personales entre el hijo y otros parientes o allegados, de forma que en caso de oposición, el Juez, a petición del menor o del pariente o allegado, resolverá en atención a las circunstancias concurrentes en el caso.

Es más, en la Jurisprudencia se viene sosteniendo que este tipo de relaciones (de los nietos con sus abuelos), insertan al menor beneficiosamente en su entorno familiar completo, y resultan necesarias cuando de los ascendientes se trata, por su privilegiado grado de parentesco, dado que la personalidad se forja también entre las contradicciones que emanan a veces, de los planteamientos y opiniones de los parientes, siempre que revistan un carácter de normalidad, o sea, no respondan a patologías o ejemplos corruptores.

En atención a lo expuesto, se aclaró al reclamante que si los padres de su nieto no le dejaban visitarlo, debería plantear el correspondiente procedimiento judicial, si bien, previamente debía consultar con un abogado las posibilidades de éxito, y en todo caso debía tener en cuenta que los Tribunales resolverían en función de las circunstancias concretas

del supuesto sometido a su consideración, pero teniendo en cuenta y protegiendo en todo caso el superior interés del menor.

En el expediente **Q/205/02**, los reclamantes solicitaban información sobre la forma de solicitar el indulto de su hijo, ingresado en la cárcel como consecuencia de la condena de un Tribunal del Orden Jurisdiccional Penal.

Atendiendo a su petición de información se les indicó que tal y como determina la Ley de Gracia e Indulto de 18 de junio de 1870, reformada por la Ley 1/1998, de 14 de enero, el indulto puede ser solicitado por los propios penados, sus parientes o cualquier otra persona en su nombre. De igual forma se les informó de que esa solicitud de indulto debía dirigirse al Ministro de Justicia por conducto (entre otros) del Tribunal Sentenciador o del Director del establecimiento penitenciario en que el penado se halle cumpliendo condena.

En el expediente **Q/801/02**, el reclamante planteaba distintas cuestiones con relación a su posible defensa de una demanda que consideraba injusta.

Teniendo en cuenta lo anterior, la queja no fue admitida a trámite, si bien se informó al reclamante de que ante una demanda (considerada injusta) únicamente cabe la defensa ante el propio Juzgado que la tramita. Es decir, la mejor forma de reaccionar ante una demanda es oponerse a la misma si existe base jurídica para ello, y con esa finalidad lo conveniente es acudir o contratar los servicios de un abogado en ejercicio.

Dado que el reclamante indicaba que no podía hacer frente a los honorarios de un abogado, se le indicó que de carecer de ingresos o recursos económicos suficientes para afrontar los gastos del proceso, podía solicitar el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, presentado la correspondiente solicitud en el Colegio de Abogados respectivo o ante el Juzgado de su domicilio.

De igual forma, hubo de aclararse al interesado que tal y como está configurado nuestro ordenamiento jurídico, sólo en determinado tipo de procesos es posible que la parte interesada pueda asumir su propia defensa y representación; fuera de esos supuestos la intervención de abogado y procurador es preceptiva. Por ello si, como parecía deducirse del escrito presentado, en el proceso en curso al que la queja aludía era preceptiva dicha intervención, el juzgador no podía aceptar la comparecencia personal del reclamante.

7. Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo

A lo largo de esta exposición se han citado ya determinados expedientes remitidos por esta Procuraduría al Defensor del Pueblo. Ello no obstante, en atención a su contenido y la frecuencia con que se plantean, se considera oportuno recoger en un apartado específico una serie de expedientes que en todo caso son remitidos a dicha institución.

7.1. Derecho penitenciario

En este ámbito, la Comunidad Autónoma de Castilla y León carece de todo tipo de competencias, y ello obliga a remitir todos los expedientes recibidos al Defensor del Pueblo, lo que se realiza de manera inmediata a fin de evitar cualquier tipo de demora, dada la especial naturaleza de los derechos afectados por la condena dictada por los Tribunales de Justicia (en muchos casos la libertad personal) y para que, en caso de que sea posible actuar, la intervención se produzca de forma ágil y rápida.

En muchos casos, y así se ha destacado en anteriores informes, la situación que reflejan las quejas recibidas en este ámbito, puede calificarse de dramática. Así, en el expediente **Q/1215/02**, los familiares de un recluso interno en el Centro Penitenciario “La Moraleja” en la provincia de Palencia, solicitaban ayuda para conseguir su traslado a un centro terapéutico para superar su adicción a las drogas o, en otro caso, la concesión del tercer grado penitenciario para el que, a juicio de los reclamantes, se daban todos los requisitos legalmente exigidos.

En el expediente **Q/1139/02**, el reclamante solicitaba a esta institución que intercediera en la petición de indulto cursada a favor de su hijo, condenado como autor de un delito que según el escrito recibido no había cometido, considerando, por tanto, la condena injusta.

La queja fue remitida a la institución del Defensor del Pueblo, quien solicitó informe al Ministerio de Justicia, encontrándose, en este momento, el expediente incoado con relación al indulto solicitado, pendiente de la

resolución del Consejo de Ministros, por lo que, de momento, dicho expediente continúa abierto en el Defensor del Pueblo.

Igualmente, hubo de remitirse al Defensor del Pueblo el expediente **Q/1294/02**, en el que el reclamante solicitaba, al igual que en el caso anterior, el apoyo de esta institución en relación con una solicitud de indulto. En este momento el Defensor del Pueblo está a la espera de recibir información sobre el expediente en curso en el Ministerio de Justicia y sobre las previsiones para su resolución.

También, con la urgencia que el caso parecía revestir, se remitió al Defensor del Pueblo el expediente **Q/1325/02**, en el que un familiar de un preso condenado a seis años de cárcel e ingresado en el Centro Penitenciario de Segovia, indicaba que el 30 de mayo de 2002, se había concedido el tercer grado, pero dicho tercer grado no se había llevado a efecto porque la orden permanecía en Madrid y no se había recibido en Segovia. Al parecer, al mismo tiempo parecía solicitarse el traslado a una comunidad o centro terapéutico para la rehabilitación del condenado adicto a las drogas.

Tras las investigaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo, pudo saberse que el 30 de agosto de 2002, se había concedido la libertad condicional al preso, si bien posteriormente había sido revocada por el Juez de Vigilancia Penitenciaria a petición del propio penado, que reingresó en el centro penitenciario de Segovia el día 26 de septiembre.

Lo anterior determinó el archivo del expediente remitido al Defensor del Pueblo, dando por finalizadas las investigaciones iniciadas.

7.2. Inejecución de sentencias

En el expediente **Q/1648/02**, el reclamante aludía al retraso producido en la tramitación de la ejecución de una sentencia. De la lectura del escrito remitido por el interesado se deducía que no había sido posible proceder a la ejecución forzosa de una sentencia firme de separación. Esa falta de ejecución obligó al interesado a hacer frente al pago de una parte del crédito hipotecario que según la sentencia dictada y lo afirmado por el reclamante no le correspondía.

Al igual que en otros supuestos la queja se remitió al Defensor del Pueblo, dada la falta de competencia de esta institución para supervisar la actuación de los Juzgados y Tribunales. Como consecuencia de lo actuado por el Defensor del Pueblo se pudo saber que el reclamante, haciendo uso de lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución, había incoado un procedimiento dirigido a obtener una indemnización por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. El escrito por el que se promovió dicho procedimiento se había presentado en el mes de octubre de 2002, y ello determinó el rechazo de la queja por el Defensor del Pueblo, al entender dicha institución que no había transcurrido tiempo suficiente o un plazo excesivo que legitimara su actuación.

En todo caso se indicó al reclamante que de no producirse ninguna actuación con relación a la reclamación presentada en un tiempo razonable, podía acudir nuevamente a la institución al objeto de iniciar una nueva investigación.

7.3. Quejas relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales

Por lo que hace al orden jurisdiccional civil, cabe citar los expedientes **Q/415/02 y Q/1969/02, Q/1648/02, 243/02.**

En el primero de los expedientes citados (**Q/415/02**) la queja presentada por el reclamante ponía de relieve la tardanza de un Juzgado de Primera Instancia de esta Comunidad Autónoma en tramitar y resolver un procedimiento dirigido a la liquidación de una sociedad de gananciales.

Dicha queja tuvo entrada en esta institución en marzo de 2002, y el expediente judicial estaba pendiente en el Juzgado desde el 19 de febrero de 2001. En vista del tiempo transcurrido, aparentemente, sí cabía hablar de un cierto retraso en la tramitación del procedimiento. Ahora bien, teniendo en cuenta que, en definitiva, la queja aludía al incorrecto funcionamiento de la Administración de Justicia, esta institución remitió el expediente al Defensor del Pueblo. Dicha institución admitió a trámite la queja iniciando las oportunas labores de investigación ante la Fiscalía General del Estado.

El expediente se cerró sin que el Defensor del Pueblo llegara a constatar el retraso alegado por el reclamante, porque hallándose en trámite

la queja, el Juzgado afectado dictó el auto cuya demora había provocado la presentación de aquélla.

En el expediente **Q/243/02**, el reclamante hacía referencia a la lentitud de un proceso judicial incoado como consecuencia de los daños sufridos por el derrumbamiento de unas viviendas ocurrido en junio de 1986. Al parecer, el reclamante y otros ciudadanos llevaban pleiteando dieciséis años. La sentencia de primera instancia, de 1 de octubre de 1996, fue revocada parcialmente por la Audiencia Provincial correspondiente, al estimar en parte los recursos de apelación interpuestos, en sentencia de abril de 1998. Pese a todo, según el reclamante en el año 2002 seguían esperando que se dictara sentencia, ha de suponerse por parte del Tribunal Supremo como consecuencia del recurso de casación interpuesto por alguno de los interesados.

Parecía claro el retraso producido en la resolución de un pleito cuyo origen se remontaba al año 1986 (aunque inicialmente se había tramitado un procedimiento penal que fue sobreseído), y ello determinó a esta institución a remitir el expediente al Defensor del Pueblo, quien tras admitir a trámite la queja, había iniciado sus actuaciones de investigación ante la Fiscalía General del Estado, si bien hasta el momento se desconoce el resultado de dichas investigaciones y si finalmente se ha resuelto el recurso, al parecer pendiente, poniendo fin, de este modo, al procedimiento judicial arriba aludido al menos en la fase declarativa (a continuación, y

una vez firme la sentencia definitiva, habrán de iniciarse los trámites destinados a la ejecución de lo resuelto).

En el expediente **Q/1969/02**, el reclamante aludía a la tardanza en la resolución de un pleito sobre alimentos. En concreto se trataba de lograr el cobro de la pensión alimenticia señalada en una sentencia de separación a cargo del padre y en beneficio de sus cinco hijos.

Según el reclamante la pensión alimenticia había dejado de satisfacerse en mayo de 1995, y la reclamación no se inició hasta septiembre de 1999. Al parecer desde entonces y hasta el mes de noviembre de 2002 (fecha en la que tuvo entrada la queja en esta institución), no se había resuelto la reclamación presentada. Precisamente por ello, el interesado consideraba excesiva la duración del procedimiento e indebida la dilación producida en su tramitación y resolución.

Atendida la situación descrita, esta institución remitió la queja al Defensor del Pueblo, quien la admitió a trámite e inició las oportunas labores de investigación, sin que se tengan noticias en esta Procuraduría de su resultado.

Por lo que hace al orden penal (como es sabido de tramitación preferente, atendidos los derechos en conflicto), cabe citar el expediente **Q/616/02**. En dicha queja el reclamante aludía a los perjuicios que para el mismo estaban derivando de la lentitud con la que un Juzgado de Instrucción radicado en el territorio de esta Comunidad Autónoma estaba tramitando un procedimiento abreviado por estafa. La querella se había

presentado en el Juzgado en el mes de diciembre de 1998 y transcurridos más de tres años desde su admisión a trámite, las diligencias penales seguían en fase de investigación o instrucción.

Dado que el tema objeto de la queja aludida escapaba del ámbito de competencias de esta institución, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo. Como consecuencia de lo actuado, pudo saberse que la causa del retraso obedeció, entre otras circunstancias, a las distintas actuaciones desarrolladas a fin de nombrar profesionales que asumieran la representación y defensa de los querellados. Efectuados dichos nombramientos se había hecho entrega de las actuaciones a los profesionales designados a efectos de la formulación del correspondiente escrito de defensa. Por lo tanto, podía considerarse normalizada la tramitación del procedimiento penal y ello determinó el archivo de la queja presentada.

Por último, como ha ocurrido en años anteriores, ha de citarse alguno de los expedientes recibidos en esta institución y relacionados con el retraso que desde hace años sufren los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en especial, las Salas del Tribunal Superior de Justicia y algunos Juzgados unipersonales de lo Contencioso. En ocasiones, sobre todo cuando se trata de estos últimos órganos judiciales, las razones de esos retrasos en gran medida, sino en su totalidad, obedecen a un aumento considerable del número de asuntos que han de tramitar y resolver (por encima, incluso, de los módulos

considerados razonables por parte del Consejo General del Poder Judicial) sin que se haya aumentado el número de Juzgados creados en su momento.

Este año no se ha creado ningún Juzgado Contencioso-Administrativo en la Comunidad y, al parecer, en algunas provincias (León, entre ellas), la necesidad de su creación resulta imperiosa dada la acumulación de asuntos que soportan los existentes. Ello ha de suponer, en la práctica, un aumento del retraso que por el momento sufren algunos de esos Juzgados, y de esa situación sólo parece posible salir creando el número suficiente y razonable de órganos dedicados a la resolución de los recursos contencioso-administrativos que los ciudadanos presenten ante los órganos judiciales situados en esta Comunidad.

En concreto, en el expediente **Q/190/02**, se aludía al retraso que se había producido en la tramitación y resolución de un recurso contencioso-administrativo pendiente ante una de las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

El recurso se había iniciado en el año 1999, si bien su tramitación se había complicado al iniciarse los trámites de acumulación al mismo, de otro recurso presentado en el año 2000.

Esta Procuraduría remitió el expediente al Defensor del Pueblo, y a través de las actuaciones desarrolladas por dicha institución, pudo constatar que el periodo probatorio del primer recurso había finalizado en abril de 2002, momento en el que, además de declarar concluso dicho

periodo, se había acordado la acumulación del recurso presentado en el año 2000.

A su vez, y como consecuencia de la investigación desarrollada por el Defensor del Pueblo, pudo constatarse la existencia de un retraso generalizado en los asuntos que penden ante el órgano judicial encargado de resolver los recursos en cuestión. Por ello, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación ante el Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de conocer la situación real de ese órgano judicial.

Ello no obstante, y por lo que hace al asunto concreto que motivó la queja arriba aludida, pudo finalmente constatarse que la tramitación del procedimiento se había normalizado y ello determinó el archivo de dicha queja por parte del Defensor del Pueblo.

7.4. Quejas relativas al comportamiento de Magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia

En el expediente **Q/1489/02**, los reclamantes mostraban su disconformidad con la actitud del Magistrado que intervino en un procedimiento ordinario tramitado ante el Juzgado del que el mismo era titular.

En concreto, en el escrito recibido en esta institución se aludía a la falta de consideración del Magistrado hacia la parte demandante, como consecuencia, según dicho escrito, de la admisión indebida de la demanda

planteada. Ello provocó, según los reclamantes, la inadmisión de algunas pruebas y un comportamiento que les hizo sentirse humillados.

Evidentemente esta institución carece de competencias para exigir responsabilidad disciplinaria a Jueces y Magistrados y ello determinó la remisión del expediente al Defensor del Pueblo.

A su vez, éste rechazó la admisión a trámite de la queja remitida por entender, y así se lo aclaró a los reclamantes, que la potestad disciplinaria respecto de Jueces y Magistrados, regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, puede iniciarse mediante la formulación de la correspondiente denuncia ante el Consejo General del Poder Judicial.

Presentada la denuncia, en su caso, ésta debe ser informada en el plazo de un mes, por el Jefe del Servicio de Inspección del citado Consejo, quien podrá proponer el archivo de plano, o bien la formación de diligencias informativas o la incoación directa del procedimiento disciplinario.

Por ello, dado que en el caso concreto presentado ante la institución no se había formulado denuncia alguna ante el órgano de gobierno del poder judicial, se indicó al reclamante la posibilidad que tenía de poner en conocimiento de dicho órgano de gobierno los hechos que relataba en su queja, a fin de que las manifestaciones contenidas en el mismo pudieran ser correctamente valoradas en el marco disciplinario arriba indicado.

De igual forma, en el expediente **Q/2127/02**, el reclamante aludía, además de al incorrecto funcionamiento de un Juzgado radicado en el territorio de esta Comunidad Autónoma, al comportamiento irregular de un funcionario de dicho órgano judicial.

El reclamante había presentado denuncia contra dicho funcionario ante el Ministerio de Justicia por diversas razones, entre otras, la sospecha de que adelantaba o retrasaba a su conveniencia los asuntos, alterando, en consecuencia, el orden determinado por sus fechas de presentación e incoación.

Dado que esta Comunidad Autónoma carece de competencias con relación a los funcionarios de justicia, no era posible que desde la misma se iniciase investigación alguna relacionada con la conducta de dicho funcionario o con el resultado de la denuncia formulada por el reclamante, lo que determinó la remisión de la queja al Defensor del Pueblo

7.5. Problemas relacionados con los Registros Civil, Mercantil y de la Propiedad

En el expediente **Q/183/02**, el reclamante manifestaba que como consecuencia de un error de la Administración, el matrimonio de sus padres no había accedido al Registro Civil en su momento. Ello provocaba que, fallecido su padre, su madre no pudiera cobrar las prestaciones correspondientes (la tramitación de la pensión de viudedad se hallaba paralizada).

El expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, si bien, al mismo tiempo, se indicó al reclamante que tal y como determina la legislación vigente en la materia, el Libro de Familia que se entrega al celebrarse el matrimonio (del que se había remitido una copia a esta institución) puede servir como documento o certificación acerca de la realidad del matrimonio que se trata de acreditar.

En todo caso, como consecuencia de las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo, pudo constatarse que la madre del reclamante había promovido un expediente en legal forma para proceder a la inscripción fuera de plazo del matrimonio, y se había dictado Auto el 12 de abril de 2002, que resolvía la cuestión acordando la práctica de la inscripción del matrimonio en el Registro Civil correspondiente. Dicha resolución había sido notificada a la interesada y al Ministerio Fiscal y estaba pendiente únicamente de cumplimiento por el Encargado del Registro Civil de la localidad correspondiente.

Lo anterior determinó el cierre del expediente, si bien la propia institución del Defensor del Pueblo indicaba al reclamante que si transcurrido un tiempo prudencial no se hubiese producido la inscripción del matrimonio aludido, podría reanudarse la investigación.

En el expediente **Q/934/02**, el reclamante aludía a un problema surgido en un Registro Civil de la Comunidad. Concretamente, según el escrito recibido, en su día el Encargado del Registro había admitido el

cambio de estado civil de una persona ya fallecida por error en la inscripción.

El reclamante había planteado un expediente gubernativo dirigido a rectificar el estado civil aludido, y el Magistrado encargado del Registro Civil correspondiente lo había remitido en dos ocasiones a la Dirección General de los Registros y del Notariado para su resolución. Dicha Dirección se lo había devuelto dos veces, por entender que el competente para resolver era el Encargado del Registro. Como consecuencia de lo anterior, el reclamante había solicitado información sobre la tramitación del expediente sin que hubiera recibido respuesta alguna a sus escritos.

Dada la naturaleza del asunto planteado, el expediente se remitió al Defensor del Pueblo, si bien éste lo rechazó porque pudo constatar que finalmente el asunto había derivado hacia un procedimiento judicial, lo que impedía su supervisión. Ello no obstante, se aclaraba al reclamante que aun cuando la materia registral, en principio, es una materia de carácter administrativo, no lo es siempre y no lo es cuando sobre una determinada inscripción precisamente se suscita un conflicto que acaba en los tribunales de justicia, pasando ya a ser una materia sujeta a una resolución judicial.

En el expediente **Q/420/02**, el reclamante aludía al problema que se le planteaba al no poder inscribir a su hijo en el Registro Civil correspondiente a su domicilio. El reclamante era extranjero y su hijo había sido reconocido como propio por un ciudadano español en Ecuador, lugar de origen del menor. Trasladada la residencia de la familia a España se

había impedido dicha inscripción porque el padre había reconocido no ser el padre biológico del menor. Se trataba, por tanto, de un reconocimiento de complacencia, que no podía tener acceso al Registro por suponer un fraude de Ley, dado que de esa inscripción derivaría de forma automática la adquisición de la nacionalidad española. En el Registro Civil se había indicado al reclamante que el camino para resolver su problema era la adopción del menor.

Dado el contenido de la queja, y aunque no parecía existir irregularidad alguna en la actuación del Registro Civil, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo. Esta institución lo rechazó dado que al haber negado el padre su paternidad biológica, faltaba la premisa básica para el reconocimiento de la paternidad, a saber: la creencia de ser el padre de la persona que se pretende reconocer como hijo.

Con relación al funcionamiento del Registro Mercantil únicamente se ha recibido una queja registrada con el número de referencia **Q/588/02**. En dicho expediente el reclamante manifestaba que habiendo solicitado determinada información a un Registro Mercantil (en concreto, la dirección de determinadas empresas para las que había trabajado), al parecer, no había obtenido respuesta alguna.

El Registro Mercantil es un órgano dependiente de la Administración Estatal. Ello provocó la remisión del expediente al Defensor del Pueblo, quien tras recabar informes a la Administración

competente, procedió al cierre de sus actuaciones por entender que no existía actuación irregular de la Administración.

Por último, en los expedientes **Q/656/02** y **Q/1179/02**, los reclamantes mostraban su disconformidad con la actuación de los titulares de dos Registros de la Propiedad. En el primero, esa disconformidad derivaba de la tardanza en la tramitación de un expediente y en el segundo, el desacuerdo derivaba de la doble inscripción de una finca, al parecer, por error del titular del Registro en que tales inscripciones se practicaron.

En ambos casos, se remitieron los expedientes al Defensor del Pueblo, quien los rechazó informando a los reclamantes de la posibilidad que tenían de exigir responsabilidad civil o disciplinaria a los titulares de los Registros aludidos.

7.6. Nombramiento de jueces de paz

En el expediente **Q/1037/02**, el reclamante afirmaba que había participado en una convocatoria para nombramiento de un Juez de Paz en una localidad de la provincia de León, sin que hubiera resultado elegido. Además añadía que durante dos años había ejercido como Juez de Paz de la localidad una persona que pertenecía a un partido político.

Atendido el contenido de la queja, hubo de aclararse al reclamante que con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el nombramiento de los Jueces de Paz corresponde a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, y dicho nombramiento ha de recaer en las

personas elegidas por el ayuntamiento respectivo. Ciertamente, en dicho nombramiento tienen cierta intervención los ayuntamientos, pero de cualquier forma la resolución que pone fin al procedimiento corresponde a la Sala de Gobierno antes aludida y únicamente dicha resolución es susceptible de recurso ordinario o de revisión, en su caso, ante el Consejo General del Poder Judicial.

De igual forma se aclaró al reclamante, que tal y como determina la normativa aplicable, si en la persona elegida por el ayuntamiento concurriera una causa de incompatibilidad, podrá la Sala de Gobierno proceder a su nombramiento si el propuesto reúne los requisitos legales de capacidad, concediéndole un plazo de ocho días para que acredite el cese en el ejercicio de la actividad incompatible.

Aclarados dichos extremos, y dada la falta de competencias de esta Procuraduría, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo.

7.7. Aspectos relacionados con la normativa reguladora de la responsabilidad penal del menor

En el expediente **Q/133/02**, el reclamante manifestaba que tras la entrada en vigor el 13 de enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, era preciso proceder al desarrollo reglamentario de dicha norma. Concretamente, se consideraba que esa norma reglamentaria debía regular extensamente los principios científicos y los criterios educativos a los que debe responder

cada una de las medidas sucintamente expuestas en la Ley. Debía, igualmente, abordar el funcionamiento ordinario de los centros educativos y los derechos y obligaciones de los menores internos y de los trabajadores que en ellos presten sus servicios, así como otros aspectos específicos de la ejecución de las medidas de internamiento.

Al parecer, según la queja, se venían planteando problemas prácticos de especial importancia, en aspectos tales como el uso de medios de contención para evitar actos de violencia o lesiones de los menores, a fin de impedir fugas y daños a las instalaciones del centro o ante la resistencia activa o pasiva a las instrucciones del personal del mismo en el ejercicio legítimo de su cargo (art. 59 de la Ley).

La falta de normativa expresa deja en manos de los directores de los centros la valoración de las circunstancias del caso concreto y la decisión sobre la solución a adoptar (según la queja) con los problemas que de ello pueden derivar.

La Ley Orgánica 5/2002, no ha señalado un plazo de tiempo máximo dentro del cual ha de producirse su desarrollo reglamentario, pero con independencia de lo anterior, dicho reglamento es sin duda necesario (y así lo entiende esta institución).

En definitiva, y dado que esa ausencia normativa deja a las Comunidades Autónomas y, en especial, a los que llevan a la práctica las medidas impuestas judicialmente, en un total desamparo, se solicitaba a esta institución su intervención a fin de que en el plazo más breve posible

se aprobase y publicase el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, ya citada.

Atendida la naturaleza y materia sobre la que versaba la queja, ésta fue remitida al Defensor del Pueblo, quien informó al reclamante indicándolo que esa misma circunstancia había sido puesta de manifiesto al Ministerio de Justicia en reiteradas ocasiones, y se seguía insistiendo en dicha idea. Por el momento, sin embargo, no se ha aprobado un Reglamento de desarrollo de dicha Ley.

8. Traslado de actuaciones a otros órganos administrativos o judiciales

Al igual que en años anteriores, en el ejercicio 2002 se han recibido quejas relacionadas con la inseguridad ciudadana y con el comportamiento aparentemente delictivo de sujetos particulares.

En todos los casos registrados en esta Procuraduría, se ha tratado de ayudar a los reclamantes, o dando traslado de los motivos de la queja a los órganos con competencia para corregir los problemas denunciados, o indicando las vías a seguir por parte de los interesados con esa misma finalidad.

Así, en los expedientes **Q/95/02, Q/597/02, Q/1064/02, Q/1422/02, Q/1511/02 y 1903/02**, los reclamantes se quejaban de los problemas que tenían con sujetos particulares como consecuencia de su comportamiento aparentemente delictivo.

En los cuatro primeros, todos ellos relativos a problemas planteados por particulares y en algunos casos por vecinos de los reclamantes, esta institución hubo de rechazar las quejas presentadas.

Ello no obstante, se aclaró a los reclamantes que dados los términos de los escritos recibidos, los hechos relatados en los mismos podían ser constitutivos de una falta de las previstas en el art. 620 del Código Penal y en consecuencia debían ser ellos los que formularan la correspondiente denuncia, dado que ese tipo de infracciones o comportamientos solo son perseguibles mediante denuncia de la persona agraviada o de su legal representante.

En todo caso, se aclaró a los reclamantes que a esta institución no le corresponde el desarrollo de tareas de investigación o control con relación a comportamientos observados por particulares (sean o no constitutivos de una falta) y carece de competencias para recibir las denuncias que con relación a los mismos puedan formular los particulares agraviados, indicándoles al tiempo el órgano competente para su recepción, investigación y tramitación.

En el expediente **Q/1511/02**, de contenido similar a los anteriormente citados, el reclamante solicitó el archivo del procedimiento y así se acordó por esta institución, si bien había llegado a conocimiento de esta Procuraduría que los hechos que motivaron la queja habían sido objeto de diversas denuncias tramitadas en un Juzgado de la provincia de León.

Por último en el expediente **Q/1903/02**, una comunidad de propietarios se quejaba del comportamiento de uno de sus vecinos, comportamiento que alteraba la normal convivencia de dicha comunidad y que había llegado a provocar entre sus miembros ciertos temores, ante la naturaleza de las amenazas proferidas por dicho vecino.

En vista de la naturaleza de los hechos relatados, y dado que en los escritos obrantes en el expediente se aludía a que el vecino contra el que se había planteado la queja padecía algún tipo de trastorno, se dio traslado de los antecedentes conocidos a la Fiscalía de la Audiencia Provincial correspondiente, entre otras razones, por si procediera promover el correspondiente procedimiento dirigido a declarar la incapacidad de la persona contra la que se había promovido la queja, o adoptar, en su caso, alguna medida adecuada para su protección.

La Fiscalía nos comunicó la incoación de Diligencias Informativas al objeto de acordar lo procedente y ello determinó el cierre del expediente abierto en esta institución.

ÁREA J

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Expedientes Área.....	104
Expedientes remitidos a otros Defensores	18
Expedientes admitidos.....	59
Expedientes rechazados	13

Como en años anteriores en este capítulo 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, el nivel de formulación de quejas en torno a esta materia ha sido sustancialmente superior respecto al del ejercicio anterior. Ahora bien, detectamos que la problemática origen de la mayoría de las quejas se repite anualmente, con pequeñas particularidades.

Resulta elocuente que muchas de las cartas que nos envían 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 (Q/60/02, Q/331/02, Q/460/02, Q/552/02, Q/813/02, Q/1073/02, Q/1106/02, Q/2279/02, entre otras).

A lo largo de este último año se ha constatado, una vez más, que el grueso de quejas, referidas a algún aspecto tributario, tienen por objeto a la hacienda local (por ejemplo: desacuerdos con la facturación por suministro de agua y saneamiento, o por recogida de basuras, así como variadas cuestiones surgidas con ocasión de la exacción del impuesto de vehículos a motor, o errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se ha de pagar en el impuesto sobre bienes inmuebles), siendo más puntuales las dirigidas a la hacienda autonómica, mayoritariamente referidas a desacuerdos con comprobaciones tributarias efectuadas por la administración regional, concretamente respecto de las liquidaciones del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Durante el año 2002 se han seguido recibiendo, igualmente, quejas referidas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, especialmente, a las dificultades surgidas en su aplicación pero también a diversos aspectos de su regulación.

En este contexto hay que señalar, sin embargo, que esta clase de reclamaciones son remitidas al Defensor del Pueblo, al estar fuera de la competencia del Procurador del Común las cuestiones planteadas en las

mismas (Q/221/02, Q/898/02, Q/999/02, Q/1237/02, Q/1270/02, Q/1360/02, y Q/1638/02).

En materia tributaria la intervención de las distintas administraciones públicas resulta especialmente interdependiente. La gestión, liquidación, inspección o recaudación de los distintos tipos de ingresos públicos se hace depender, en cuanto a la intervención de unas u otras administraciones, de numerosos condicionantes. Así, la liquidación de determinado impuesto está asignada a una instancia, mientras que la recaudación final puede resultar encomendada a otra.

Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano, que se encuentra habitualmente muy desorientado respecto de los cauces de relación o impugnación que le asisten como contribuyente.

De las quejas hasta ahora recibidas relativas a tributos, podemos concluir que las que han sido admitidas a trámite tratan principalmente de las siguientes cuestiones: notificaciones de valores, errores en la determinación de elementos que configuran el impuesto en cuestión, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores.

La exposición que sigue, desarrollada en torno a las quejas tramitadas, analiza de modo muy resumido, en primer lugar las actuaciones más directamente relacionadas con los tributos y con los ingresos de derecho público propiamente dichos, para continuar examinando las quejas que hacen referencia a cuestiones que tradicionalmente son planteadas por

los ciudadanos, como la falta de contestación a sus recursos frente a las liquidaciones y recibos notificados, la tramitación de procedimientos de apremio sin notificaciones previas fehacientes que legitimen la utilización de dicha vía y la prescripción de las deudas tributarias y, para terminar, unas reflexiones relativas al procedimiento económico-administrativo.

1. IMPUESTOS

La actividad administrativa de gestión tributaria de los impuestos locales presenta una complejidad específica en el ámbito tributario 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.

Esta organización administrativa del impuesto -Estado, provincia y municipio-, 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, se le sumerge en una confusión que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y le aleja de la administración que debe servirle.

Así, se han presentado quejas en las que subyace el silencio de la administración, práctica que, sin duda, crea en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la administración y que

obliga a los ciudadanos a acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos.

Como muestra de lo expuesto, reseñaremos las quejas inscritas en nuestro registro con los números **Q/2104/01** y **Q/2124/01**.

En el expediente **Q/2104/01** se planteaba el problema frente al que se encontraba el compareciente a consecuencia de la demora en la resolución del recurso de reposición interpuesto por el reclamante en fecha 14 de marzo de 2001, ante la Delegación Territorial de Valladolid.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo por esta institución, finalmente, la administración tributaria procedió a resolver, con fecha 7 de junio de 2002 el recurso instado por el contribuyente.

La razón de la tardanza, según constaba en el informe evacuado, residió en: *“...las numerosas cuestiones, algunas de ellas especialmente complejas desde el punto de vista jurídico, que se planteaban en el expediente y en el recurso motivó que se formulara consulta desde esta sección de impuestos directos a la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda.*

Después de recibida contestación de la Dirección General citada respecto a las cuestiones planteadas en la consulta, las numerosas tareas ordinarias y extraordinarias a cargo de la sección -entre ellas, recursos como el de la interesada, interpuestos con anterioridad- unido a la disminución de los efectivos personales de que disponía la sección,

imposibilitó la rápida adopción de la resolución procedente respecto al recurso presentado”.(sic).

Sin perjuicio de haberse solucionado el problema objeto de nuestro estudio se consideró oportuno formular una resolución dirigida a la Delegación Territorial de Valladolid, insistiendo en el contenido del art. 15 del RD 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición previo al económico-administrativo.

La administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver no sólo expresamente sino en tiempo y forma. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103 de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido lo que ocurriría si la administración no atendiera eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado.

Esta Procuraduría no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia a todas luces una quiebra de los principios de economía, celeridad y eficacia que debe presidir la actuación de toda administración pública (pues en el presente caso se ha tardado más de 1 año en dictarse la correspondiente resolución), y si a ello añadimos que la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León vincula especialmente nuestra actuación con éste y los restantes

principios contenidos en el art. 103 de la Constitución resultó obligado efectuar la siguiente resolución, para que en lo sucesivo se cumplieran los plazos legalmente establecidos, como máxima garantía para los ciudadanos.

La contestación a nuestra resolución fue una absoluta aceptación de la misma, si bien nos pusieron de manifiesto las dificultades para asumir el cumplimiento de nuestra resolución. La transcripción de la respuesta es la siguiente:

“...asumido el inexcusable incumplimiento de los principios que han de presidir la actuación de toda administración pública, el escaso personal con el que cuenta este Servicio Territorial está trabajando por encima de lo que le sería exigible de acuerdo con sus puestos de trabajo y retribuciones.

A modo de ejemplo me permito indicarle que en la Sección de Impuestos directos, Oficina Gestora encargada de la tramitación del expediente que ha originado la queja arriba señalada, la situación es la siguiente:

- Expedientes pendientes de tramitar, a 30 de junio: 2.852.*
- Expedientes despachados en los doce últimos meses: 3.514.*
- Media de expedientes que han tenido entrada en el mes: 337.*
- Media de expedientes gestionados al mes: 337.*
- Técnicos dedicados a la gestión de esos expedientes: 3.*

- Media de expedientes gestionados, por Técnico: 112,33.

-Técnicos en plantilla en los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre: 2.

-Total de expedientes de entrada (según media descrita) hasta 31 de diciembre: 22.022.

Total de expedientes que se gestionarán, según media y nº de Técnicos en plantilla: 774.

Expedientes a incrementar el pendiente, a 31 de diciembre: 1.248.

Ciertamente, el panorama no es muy halagüeño, pero este servicio confía en que la Orden de 1 de agosto de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 de julio de 1996, que desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Territoriales de Economía y Hacienda de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León permita contar en breve plazo de tiempo con una relación de puestos de trabajo más amplia y mejor dotada de medios personales y económicos que permitan cumplir con la obligación, nacida de la Ley, de resolver en tiempo y forma y cuyo incumplimiento asume íntegramente esta Jefatura de Servicio.

Así pues, le comunico que se acepta de plano el recordatorio realizado por el Procurador del Común y se manifiesta el compromiso absoluto de este Servicio para la defensa y protección

de los derechos y garantías los contribuyentes así como el sometimiento pleno a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, rogándole que así se lo haga saber”.

Resulta preocupante la gran dificultad que los Servicios Territoriales tienen para ejercer sus funciones toda vez que su estructura periférica, y la respectiva RPT, se mantienen inamovibles desde el D 266/96, de 28 de noviembre (que dio un mínimo retoque al anterior D 67/94, de 17 de marzo que constituye la columna vertebral de los actuales Servicios Territoriales de Economía y Hacienda) cuando las circunstancias económicas, la labor de inspección de la administración y la mayor concienciación fiscal ciudadana han provocado un incremento de los expedientes que se traducen en los siguientes datos: la evolución de la Sección de Impuestos Directos ha ido desde los 2.360 expedientes que tuvieron entrada en el año 1997 hasta los 3.713 del año 2001 lo que origina un incremento de más del 57% que no se ha visto correspondido con un incremento parejo en lo que se refiere a dotación de personal.

En el expediente **Q/2124/01** el compareciente mostraba su malestar por la excesiva tardanza del Servicio de Economía y Hacienda de la Delegación Territorial de Ávila a la hora de resolver el Recurso de Reposición interpuesto por el mismo.

Admitida la queja a trámite solicitamos información con objeto de recabar los antecedentes completos sobre la cuestión sometida a nuestra

consideración. En contestación a nuestra solicitud de información, se remitió informe en el que se hicieron constar las siguientes circunstancias:

“El escrito, recurso de reposición contra la liquidación, presentado en éste Servicio Territorial por D. xxx con fecha 24 de diciembre de 1999 y el de 29 de octubre de 2001 fue contestado por esta oficina con fecha 15 de noviembre de 2001, cuya fotocopia se adjunta junto con copia del acuse de recibo.

Contra la resolución de dicho recurso el contribuyente interpuso, con fecha 30/11/2001 reclamación económica-administrativa ante la Sala de Burgos del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León. A fecha de hoy (esto es, 22 de octubre de 2002) el Tribunal no ha resuelto la reclamación.

Disculpen la tardanza en la elaboración de este informe, ya que causas ajenas a ésta dependencia, como es el hecho de que éste expediente se encuentre en el TEAR, han hecho imposible contestar a su requerimiento.”

La obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican

la existencia de la administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas" (art. 9.2 CE).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

Importa señalar, igualmente, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las administraciones públicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las administraciones.

El retraso de la administración supone un funcionamiento anormal de sus servicios públicos y los daños que este anormal funcionamiento pueden ocasionar, deberían ser 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, relativa a la obligación de velar porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y

forma las peticiones y recursos que le hayan sido formuladas y las facultades que otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley reguladora de esta institución, se estimó oportuno emitir la siguiente resolución:

“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 acomode 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 de la Constitución Española, aplicable a todas las Administraciones públicas.”

En respuesta a nuestra resolución, la Delegación Territorial de Ávila aceptó sin reservas la misma, haciéndoselo saber al Servicio Territorial de Economía y Hacienda.

1.1. Impuestos sobre bienes inmuebles

El Impuesto sobre Bienes inmuebles (en adelante IBI), especialmente en su modalidad de bienes inmuebles de naturaleza urbana, sigue siendo motivo usual de presentación de quejas ciudadanas ante esta Procuraduría.

Básicamente la valoración de los bienes de naturaleza urbana, el error en la titularidad del inmueble o en el domicilio del obligado tributario son las razones más esgrimidas en las reclamaciones.

La consideración del valor catastral, como elemento configurador de la base imponible del IBI y su consiguiente efecto sobre la cuota tributaria del impuesto, es el principal motivo de preocupación del ciudadano al que se le notifica el nuevo valor catastral de su finca.

En casi todos los asuntos estudiados, referidos, eso sí, al incremento en el valor catastral de las viviendas, la disconformidad manifestada no suponía irregularidad alguna; por ello, desde esta Procuraduría se ha informado a los reclamantes de la legislación reguladora de esta materia que prevé que los valores catastrales se pueden modificar por la correspondiente gerencia territorial de la Dirección General del Catastro o a instancia del respectivo ayuntamiento, cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquellos y los valores de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal.

En los demás supuestos, esto es, quejas referidas a asignación y notificación individual de los valores catastrales o a la revisión, modificación y actualización de los mismos (**Q/2310/01**, **Q/828/02**, **Q/1392/02** y **Q/2262/02**), al corresponder la gestión catastral a un organismo de la administración periférica estatal (Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria), esta institución traslada las mismas al

Defensor del Pueblo, único competente en el estudio y resolución de los problemas en ellos planteados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 36/85, de 6 de noviembre, sobre normas de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, en el art. 4 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, y con arreglo a los criterios de cooperación, coordinación y colaboración entre ambas Instituciones. Una vez trasladadas las reclamaciones a dicho Comisionado Parlamentario, se procede, consiguientemente, al cierre y archivo de las mismas en esta Procuraduría.

Ciertamente, la intervención de varias Administraciones Públicas, en la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ocasiona en el ciudadano cierta confusión derivada de dicha gestión compartida; ya que lo que sabe es que el impuesto es de titularidad municipal pero desconoce el motivo o la necesidad de intervención de otras Administraciones en la gestión catastral o incluso en la propia liquidación y recaudación del tributo, circunstancia que, para muchos, lo único que hace es complicar la cuestión.

Efectivamente, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto de gestión compartida entre la Administración del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, y el Ayuntamiento titular del tributo, todo ello sin perjuicio de las posibilidades de que alguna

de estas administraciones delegue sus competencias en otras, como de hecho ocurre con suma frecuencia en las que los Ayuntamientos delegan sus competencias en las Diputaciones provinciales.

La impresión que se tiene, del conjunto de las quejas tramitadas sobre el particular, es que la intervención de varias administraciones públicas y la información que desde ellas se ofrece impiden al ciudadano conocer dónde está su recurso o quién se lo tiene que resolver.

Comúnmente, el ciudadano que recibe una liquidación del impuesto y no está conforme con ella muestra tendencia a acudir al respectivo ayuntamiento para solucionar el problema planteado y mostrar su disconformidad, si bien 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.

Se observa, con gran preocupación, la cantidad de veces en que el ciudadano ante la falta de resolución expresa, por parte de la administración, a sus escritos de reclamación opta por pagar el impuesto.

En cuanto a la cobranza del IBI se aprecia cierta reticencia administrativa a aplicar de oficio de la prescripción de deudas ya liquidadas y respecto de las cuales ha transcurrido, con exceso el plazo de prescripción.

De entre las quejas registradas especial mención merece el expediente **Q/1652/01**, referido a la procedencia de la liquidación girada por el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria (REGTSA) de Salamanca, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a una vivienda, sita en la localidad de Alconada, de la que no era titular.

Concretamente el interesado expresaba que las gestiones por él efectuadas en el Ayuntamiento de Alconada no habían surtido efecto alguno, y ello pese a que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria había rectificado, en su día, una vez comprobado los datos en el Servicio de Gestión, la titularidad de la finca referenciada.

El relato de la queja determinó la admisión a trámite de la misma y la petición de informe a la Diputación Provincial de Salamanca donde además de cuestionar la exacción tributaria propiamente dicha se advertía la prescripción de la deuda, por lo que desde esta institución, interesábamos su apreciación de oficio de conformidad con lo prevenido en el art. 67 de la Ley General Tributaria.

El informe del Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria (REGTSA) puso de manifiesto las siguientes consideraciones:

“1º La asignación de la titularidad catastral a bienes inmuebles que conforman el padrón del Impuesto de Bienes Inmuebles se realiza desde el Centro de Gestión Catastral y Cooperación

Tributaria, tal y como dispone el art. 78.1 de la Ley 39/1988, 28 diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

2º El Ayuntamiento de Alconada, y en el presente caso REGTSA (Organismo Autónomo de la Diputación Provincial de Salamanca) por delegación de las facultades tributarias municipales en el Impuesto de Bienes Inmuebles, liquida y recauda conforme a los datos obrantes en el Padrón del referido Impuesto, concerniente al ejercicio de 1989. (párrafo 2 del citado art. 78 de la LR.HL).

3 º Desde la puesta al cobro del referido recibo del Impuesto a nombre de D.xxx, objeto de la presente queja, se sucedieron distintos intentos de notificación individual de la providencia de apremio, dictada, tras no pagarse en período voluntario, acudiendo a la notificación edictal, mediante anuncios en el BOP de Salamanca y tablón municipal.

4º Al figurar como pendiente en vía ejecutiva el citado recibo de 1989, nuestra Oficina de la Peñaranda, tras gestiones con el Ayuntamiento de Alconada, notificó en el año 2001 la deuda tributaria al titular catastral, quien presentó la oportuna reclamación a este Organismo Autónomo, con fecha 3 de septiembre de 2001.

5º Requerido informe a nuestra Asesoría Jurídica sobre citada reclamación de D. xxx, se emitió con fecha 4 de octubre de 2001, el mismos en los siguientes términos:... Sin entrar en otras

consideraciones, es obvia la dificultad de probar por el interesado la no propiedad del inmueble, máxime cuando va referida al año 1989. Sí es cierto que en ejercicios posteriores no figura como propietario de tal hecho imponible.

Por otro lado, la subsistencia de la deuda durante doce años sin haberla hecho efectiva ni aclarada la propiedad del inmueble, ante la cuantía de la propia deuda (2.092 pts. del principio), aconsejan por criterios de eficacia tributaria y de seguridad jurídica del contribuyente, la baja del recibo.

6º En concordancia con las conclusiones del Informe Jurídico, con fecha 8 de octubre de 2001 se dató el referido recibo, desapareciendo como deuda tributaria.

7º Dada la escasa entidad económica del recibo (2.092 pts., hoy 12,57 €), no se cursó notificación expresa de la anulación al interesado, si bien al desaparecer la obligación tributarla, desde aquella fecha no han podido realizarse, ni se realizarán actuaciones ejecutivas de ningún tipo.

8º En otro orden de cosas conviene señalar que con referencia al año 1989 nunca se ha recibido rectificación alguna del Padrón de dicho ejercicio remitida por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, y si bien es cierto que en posteriores ejercicios el inmueble aparece a nombre de persona distinta, este Organismo desconoce si tal hecho obedece a una transmisión de la

propiedad o a causa distinta, al carecer de competencias e información a ese respecto.

En resumen, debemos concluir que el recibo del IBI a nombre de D.xxx, correspondiente al municipio de Alconada, del ejercicio de 1989, relativo a inmueble en Calle YYY, fue datado con fecha 8 de octubre de 2001, no figurando, pues, desde aquella fecha, como deuda tributaria para este Organismo Autónomo”.

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/1994/01**, la intervención del Procurador del Común fue determinante a la hora de obtener un resultado satisfactorio en la problemática que afectaba al contribuyente y que traía su causa en la exacción, por la Diputación Provincial de Segovia, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En esta ocasión, el afectado fundamentaba su reclamación en que había recibido el recibo del IBI correspondiente al año 2001 por la totalidad de un conjunto de parcelas, siendo propietario sólo de una de ellas. Subsano el error detectado y resuelta, en consecuencia, la cuestión planteada en la queja, se procedió al archivo.

En el expediente **Q/2774/01**, la cuestión planteada por el firmante de la queja fue examinada a la luz de la Ley 2/94 con la finalidad de determinar si de la descripción que se contenía en el escrito se desprendían indicios de infracción del ordenamiento jurídico imputable al Ayuntamiento de Castrejón de la Peña (Palencia).

Esta queja se refería a la irregular subida del tipo de gravamen, en el ejercicio 2001, del Impuesto de Bienes Inmuebles. Se había cobrado el 0.48%, en lugar del 0.44%.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes para el esclarecimiento de los hechos fue necesario requerir, hasta tres veces, al Ayuntamiento de Castrejón de la Peña, la elaboración de un informe aclaratorio de la situación.

Finalmente se constató el error denunciado, si bien como argumentos justificativos del mismo se esgrimieron los siguientes argumentos:

“Previo a la indicación de la situación actual del problema, conviene hacer una serie de consideraciones: No haberse producido ninguna subida impositiva en lo que al Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana se refiere.

El tipo de gravamen del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza Urbana era y sigue siendo de 0,44% y no 0,48%.

El motivo de que en algunos recibos aparezca un tipo de 0,48%, se debe a un error numérico en la comunicación que todos los años se remite a los servicios de gestión de la Excm. Diputación Provincial de Palencia (escrito de fecha 02.02.01).

Error del que no se percataron los servicios de gestión, habiéndose indicado la permanencia del tipo vigente en años anteriores (0,44%).

El hecho de que no se haya seguido ningún procedimiento, es debido a que no ha habido ninguna subida en el tipo impositivo del impuesto de bienes inmuebles de naturaleza urbana, no teniendo ninguna intención esta alcaldía de proceder a ninguna subida impositiva.

Dicho lo cual, se ha de informar, llevado a cabo desde el mismo momento en que se observó el citado error, de subsanación del error en la confección de los recibos con un 0,48% de tipo de gravamen.

En dicha tarea ha intervenido la diputación provincial en colaboración con este ayuntamiento.

Previo comprobación de la situación de los pagos realizados y pendientes, se comenzó en primer lugar por la data y anulación de los recibos que aún no se habían llevado a cobro; para su posterior confección con el error corregido.

En segundo término, se procedió a la devolución de los recibos domiciliados, haciendo el reintegro correspondiente en las cuentas de domiciliación de los vecinos.

En tercer y último término, en donde nos encontramos actualmente, se está procediendo a la devolución de los recibos no domiciliados, con la dificultad que ello conlleva:

Solamente se han recibido en esta administración, una vez anunciada la devolución en prensa y en las correspondientes sesiones plenarias, cinco solicitudes de devolución, cuya orden de pago ya ha sido realizada.

Del resto de devoluciones, se está llevando a cabo la localización de la persona para su pago mediante transferencia bancaria, en talón nominativo o en efectivo (las menos).

Se ha llevado a cabo una comprobación de los números de cuenta de que dispone esta administración para el cobro de otras tasas como el agua, basuras y alcantarillado; intentando por otra parte contactar con los interesados para establecer la forma de devolución.

En una gran mayoría de ocasiones, se nos indica que se personarán en el ayuntamiento, no teniendo prisa alguna por la escasa cuantía a devolver.

Es de destacar así mismo, la remisión de ocho recibos domiciliados, que al haber cancelado la cuenta, se ha procedido por la correspondiente entidad bancaria a la remisión del reintegro, debiendo buscar otras vías de abono.

Las cuantías totales analizadas son las siguientes:

- 1.- Recibos datados y rectificadas en los que no ha procedido devolución alguna: (1.062,10.-€, importe en pts de 176.719.-pts)*
- 2.- Recibos domiciliados de los que se ha procedido a su devolución: (1.248,30.-€ , importe en pts de 207.699.- pts)*
- 3.- Recibos no domiciliados en proceso de devolución (incluyen los solicitados ya abonados)(580,67.-€ , importe en pts de 96.614.- pts.)*
- 4.- Recibos domiciliados con cuenta cancelada, pendiente de reintegro:(29,98.-€, importe en pts de 4.989.- pts)*

Se informa, por tanto, de haberse formalizado ya los reintegros del punto 1 y 2, restando por abonar unos quinientos euros aproximadamente si tenemos en cuenta los recibos ya devueltos del punto número 3, restando la cantidad reseñada en el punto número 4.

Ciertamente, se reconoce por esta Administración el retraso en el abono de las cantidades indicadas derivadas del error del tipo de gravamen del 0,44% al 0,48%. Un error que, pese a su escasa

cuantía (no olvidemos que estamos hablando de un tanto por ciento aplicable a otra cantidad), el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar al tratarse de un error de la Administración, bien provincial bien local.

Cierto es, así mismo, que el Ayuntamiento de Castrejón de la Peña, dispone únicamente de un funcionario (Secretaria-Interventora) y de un Alguacil, por lo que los trabajos de gestión extraordinaria, como es el caso, acumulados con el trabajo ordinario de este ayuntamiento (el cual es de gran volumen, este ayuntamiento permanece los cinco días de la semana abierto al público) derivan no en la dejadez de funciones, pero sí en una ralentización de la ejecución de las mismas.

Siendo la intención de esta administración, como ya se ha demostrado, de que los vecinos no soporten las consecuencias de un error burocrático, procediendo a la devolución de todos los importes indebidamente percibidos, se ha procedido a la contratación de un auxiliar para agilizar el trabajo y que asuntos como el presente, queden zanjados antes del próximo mes de diciembre”.

A la vista de la información facilitada, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, 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 y archivo del expediente.

1.2. Impuesto sobre vehículos a motor

El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica es uno de los impuestos de exacción obligatoria por parte de los ayuntamientos y es, junto con el Impuesto sobre bienes inmuebles, una de las figuras impositivas locales que mayor volumen de quejas motiva ante esta Procuraduría (**Q/2210/01, Q/331/02, Q/374/02, Q/460/02, Q/1022/02, Q/1299/02, Q/1410/02**).

Este impuesto es un tributo de carácter real -ya que en su determinación no tienen relevancia alguna los llamados elementos personales (edad, situación familiar, etc.)-, 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, 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, en algunos casos, las primeras diligentemente los datos necesarios para efectuar las liquidaciones.

No obstante, en determinadas ocasiones esta falta de actualización de las bases de datos del citado impuesto es debida a que los titulares de los

vehículos no comunican a las Jefaturas Provinciales de tráfico sus cambios de domicilio a otro municipio, las bajas o las transferencias de sus vehículos (ejemplo de ello lo constituyeron los expedientes **Q/1446/01**, **Q/374/02** y **Q/460/02**).

Las liquidaciones improcedentes más habituales son las giradas a los anteriores sujetos pasivos que han transmitido o dado de baja el vehículo y, en alguna ocasión, las relativas a vehículos que gozan de exención legal.

No obstante, en algunos supuestos se ha podido comprobar cómo la actuación administrativa había sido correcta, por lo que, en estos casos, nuestra labor se limitó a clarificar la verdadera actuación administrativa al contribuyente.

Como muestra reseñamos el expediente **Q/331/02**. En dicha queja se cuestionaba que el Ayuntamiento de León viniera girando los recibos del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica posteriores al año 1992 (fecha en la que indicaba haber tenido un litigio judicial, motivo por el cual había remitido toda la documentación al juzgado correspondiente), a pesar de haber hecho entrega del vehículo en cuestión a una entidad mercantil para su desguace definitivo.

Admitida la queja a trámite solicitamos información con objeto de recabar los antecedentes completos sobre la cuestión sometida a nuestra consideración.

De la Jefatura Provincial de Tráfico de León se remitió un informe en el que el citado centro directivo puntualizó la verdadera situación administrativa en la que se encontraba el vehículo objeto de controversia, a saber:

“En relación al escrito de queja presentado en esa institución con el número de expediente referenciado y relativo a la ausencia del trámite de baja en el vehículo matrícula xxx, esta Jefatura le informa que de los datos que obran en la misma no hay constancia de su solicitud, ni por parte del juzgado ni del interesado, motivo por el cual no se ha procedido a la anotación del referido trámite. No obstante, en cualquier momento el titular del vehículo puede solicitar la baja del mismo de acuerdo con el art. 35 y 37 del RD 2822/98, de 23 –12 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos”.

La consecuencia inmediata de todo ello es que el Ayuntamiento de León estaba girando correctamente los recibos correspondientes al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del coche que nos ocupa, ya que, conforme previene el art. 95 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las Entidades a que se refiere el art. 33 de la Ley General tributaria, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

Además de lo anterior, debía tenerse en cuenta lo previsto en el art. 100 de la referida Ley de Haciendas locales cuyo tenor previene la obligación de dar de baja definitiva a un vehículo a quien ostenta la titularidad del vehículo.

En el supuesto planteado constaba en el registro de tráfico que el reclamante era el titular del coche, no teniendo validez administrativa el documento suscrito con la entidad mercantil.

Así las cosas, esta Procuraduría informó al reclamante que, hasta que no tramitase el preceptivo expediente de baja ante la Jefatura provincial de tráfico no podría obtener la baja en el padrón municipal del Ayuntamiento de León. Además se le advertía, por último, que la Jefatura Provincial de Tráfico no tramitaría su expediente si no acreditaba el pago del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el cual, por las razones expuestas, venía siendo exigido correctamente por el Ayuntamiento de León.

Un supuesto diferente, relativo al impuesto sobre vehículos, es el examinado en el expediente **Q/2210/01**. En la reseñada queja se ponía de manifiesto la disconformidad con la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), al entender que la desestimación de su solicitud de devolución de ingresos por los recibos hasta el momento abonados era incorrecta, por tratarse de un tractor exento de pago.

Analizada toda la documentación e información facilitada al respecto, se informó al ciudadano que los hechos denunciados no suponían una actuación irregular imputable a la Corporación Local cuestionada. En efecto, la duda planteada se contraía a decidir el alcance de las exenciones en esta clase de tributo, contempladas en la Ley de Haciendas Locales.

En relación con este asunto, se informó al reclamante en los siguientes términos: la Ley reguladora de las Haciendas Locales en su art. 94 establece que los titulares de tractores, para poder gozar de la exención deben solicitar su concesión al ayuntamiento, indicando en tal solicitud las características del vehículo, su matrícula y la causa por la que se pide el beneficio.

Quiere ello decir que, una de las actuaciones que corren a cargo del particular en la gestión tributaria es precisamente la solicitud de exención. Estamos ante un supuesto en que la exención no se concede de oficio, sino a instancia de parte interesada.

El uso de la palabra “reconocimiento” conecta precisamente con la naturaleza jurídica de la actuación de la administración en esta materia: declara la existencia del derecho, la reconoce, pero no la constituye. Se trata, por consiguiente de una mera expectativa.

Así las cosas, hay que significar que la doctrina de los derechos adquiridos exige la incorporación al patrimonio de su titular del efectivo derecho, y esta incorporación no se produce por la simple declaración normativa sino que requiere la existencia de un positivo acto de

reconocimiento del derecho que, en el caso planteado, no se produjo hasta el 26 de noviembre de 2001 (fecha de resolución dictada por el Ayuntamiento de Medina del Campo en la que se reconoce la exención).

Respecto a la devolución de ingresos indebidos, hay que dejar constancia de que la ignorancia de la exención es un error de derecho que no está prevista en el art. 7 del RD 1163/1990.

Como quiera que de la documentación aportada se comprobó que hasta el año 2001 no se había solicitado expresamente el reconocimiento de la exención, no había lugar a la pretensión de aplicar retroactivamente sus efectos.

Por consiguiente, esta Procuraduría no advirtió en la decisión administrativa cuestionada elementos objetivos de irregularidad. Por ello se precedió a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente en cuestión.

1.3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana es un impuesto directo de devengo no periódico, sino instantáneo, y de establecimiento voluntario por los ayuntamientos, a quienes corresponde íntegramente su gestión.

La base imponible del impuesto consiste en el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el

momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años.

Constituye, por tanto, el hecho imponible la obtención de un incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de terrenos urbanos por cualquier título; ó de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.

Son pocas las reclamaciones recibidas en esta institución relacionadas con la liquidación de este impuesto, siendo la mayoría de ellas disconformidades que no suponen en sí mismas ninguna irregularidad.

En estos casos se informa de la legislación reguladora de la materia. Por ejemplo, en el expediente **Q/988/02** se sometía a nuestra consideración la legalidad de la liquidación del impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana efectuada por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), ya que el reclamante aludía haber trasladado la obligación de pagar dicho tributo al adquirente cuando firmaron la escritura de compraventa de la vivienda en cuestión.

A este respecto informamos en los siguientes términos: en materia de obligaciones y contratos es donde seguramente el principio de autonomía privada ha tenido y sigue teniendo una mayor relevancia, como resulta del art. 1.255 del Código Civil, que en relación con el art. 1.091 del mismo cuerpo legal, faculta expresamente a los particulares para contratar

o no contratar, y si deciden contratar pueden acogerse a cualquiera de los tipos contractuales que les ofrezca la Ley, combinar diferentes tipos contractuales y en todo caso regular libremente el contenido y los efectos del contrato.

Nuestro ordenamiento no excluye nunca, y en ocasiones contempla explícitamente, la traslación voluntaria de la deuda impositiva por vía convencional, que significa una subrogación con eficacia entre los contratantes. Ahora bien, ello no supone la novación subjetiva ni la equiparación de esta situación a la del sustituto, cuyo origen es legal y nunca obligacional.

Tales pactos entre los obligados al pago del impuesto y cualesquiera otras personas, al margen de la relación jurídico tributaria -pactos, como decimos, lícitos dentro del ámbito de la autonomía de la voluntad y por ellos válidos-, carecen, sin embargo, de eficacia para alterar la posición jurídica configurada por la Ley general, que lo prohíbe en el art. 36 de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT), como también lo especifica el art. 107 de la Ley de Haciendas Locales de conformidad con el cual:

"Es sujeto pasivo del impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana : ...a) en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, el transmitente del terreno o la persona que constituya o transmita el derecho real de que se trate".

Por esta razón, nunca se perderá la condición de contribuyente, pues es quien legalmente debe soportar la carga tributaria, aunque, en un momento posterior, pueda trasladarle la obligación de reintegrarle el importe de dicho impuesto al comprador (por haberlo pactado así expresamente en el contrato de compraventa, mediante un pacto permitido legalmente, lícito y válido).

Es intrascendente que en la escritura de transmisión se pactara que el impuesto de plusvalía sería de cuenta de la parte compradora, pues de conformidad con lo dispuesto en el art. 36 de la Ley General Tributaria, los pactos privados no alteran la posición de los sujetos tributarios que viene ordenada por la Ley, sin perjuicio de sus consecuencias jurídico-privadas.

Así pues, la inobservancia por parte del comprador a la hora de pagar el tributo que nos ocupa no afecta a la administración local quien, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Supremo, ha precedido a notificar al transmitente o enajenante. Y ello por su carácter de persona obligada al pago en concepto de contribuyente principal y directo, y porque los pactos únicamente afectan a las relaciones entre los sujetos privados y no a la Administración.

1.4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

En las quejas referentes a estas figura impositivas se siguen apreciando las mismas cuestiones que hemos venido relatando en anteriores

informes tales como las discrepancias de los ciudadanos con las comprobaciones de valores efectuadas por la administración regional, el retraso en la tramitación y notificación de estas comprobaciones, la motivación de las que son notificadas a los interesados, errores de identidad de las personas a las que se les practican y supuestos de doble imposición (impuesto sobre el valor añadido e impuesto sobre transmisiones patrimoniales).

La facultad que tiene la administración tributaria de comprobar el valor declarado por los interesados en la transmisión de un inmueble, para obtener el valor real, motiva el mayor descontento por parte de los contribuyentes en sus reclamaciones (**Q/401/02, Q/1392/02, Q/1418/02, Q/1740/02, Q/1806/02, Q/1808/02, Q/1839/02, Q/1842/02, Q/2159/02, Q/2082/02**, entre otras).

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 relación con la gestión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el problema fundamental es la ausencia de definición normativa del concepto de valor real, ya que el art. 46 del RDL 1/1993, de 24 de septiembre, recoge que "la administración podrá, en todo caso,

comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado", por lo que ha sido la doctrina y la jurisprudencia las que han debido aclarar dicho concepto.

Así, el Tribunal Supremo ha entendido que el valor real debe tratarse de lo real y no ilusorio, viniendo, por tanto, determinado por el precio de lo verdadero de una cosa (sentencia de 7 de mayo de 1991) e, igualmente, ha clarificado los requisitos que deben cumplir las notificaciones de las comprobaciones de valores, entre los que hay que destacar el de la motivación, recogido en el art. 124 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, ya que la falta de este requisito es una de las causas de nulidad de comprobaciones de valores, declarando qué se entiende por motivación suficiente, de forma que ésta se cumple cuando las notificaciones contienen un razonamiento analítico y justificativo que llega una persona no técnica en la materia a comprender.

En definitiva, 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 repunte equivocados o discutibles y en tal caso, y

sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho. Y ello porque 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, 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.

A veces a las disfuncionalidades propias de estas tramitaciones, vienen a añadirse otras que ponen de manifiesto lo lejos que estamos todavía de la construcción de un concepto de administración sensible y eficaz, de servicio al ciudadano, como demanda el modelo de administración de nuestro texto constitucional.

Especial mención merece el expediente **Q/2104/01**. En el mismo se planteó un supuesto de retraso por parte de la Administración Autonómica en practicar una devolución de ingresos indebidos así como la falta de contestación al recurso de reposición presentado por el interesado. La respuesta de la administración vino a poner de manifiesto la tramitación del expediente y la realización de los trámites para la devolución parcial.

Un supuesto diferente, lo constituye la queja **Q/54/02**. En esta ocasión el afectado cuestionaba el procedimiento administrativo de apremio seguido contra el mismo habida cuenta que, según nos decía, el

compareciente no había recibido con anterioridad la preceptiva liquidación complementaria, lo que había ocasionado una situación de indefensión.

Examinada la cuestión planteada en el expediente de queja, decidimos proceder a su admisión a trámite, a cuyo efecto solicitamos informe a la Delegación Territorial de León.

El escrito informativo de la administración puso de manifiesto que la providencia de apremio tenía su origen en la falta de pago en periodo voluntario de la liquidación girada por el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas, como consecuencia de un expediente de dominio que se había presentado exento en fecha 11 de enero de 1995.

Intentada la notificación de la comprobación de valores y la liquidación, en noviembre de 1998, en la calle xxx de León (dirección declarada por el sujeto pasivo en el modelo 600 de autoliquidación), fue devuelta por el servicio de correos con la indicación “no figura en buzones, indicar piso y letra”.

Los días 2 y 3 de diciembre de 1998, se intentó la notificación en la vivienda que figuraba en el expediente de dominio, siendo nuevamente devuelta por el servicio de correos con la indicación de “ausente”.

Con fecha 15 de diciembre de 1998 se publicó, en el *BOP*, la citación para ser notificado por comparecencia en el Servicio Territorial de Economía y Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105 de la

Ley General Tributaria, y se expuso en el tablón de anuncios de la Delegación Territorial de León hasta el día 22 del mismo mes.

El día 10 de mayo de 2001 el firmante de la queja presentó recurso de reposición contra la providencia de apremio, siendo “inadmitido por extemporaneidad”, por el Jefe del Servicio Central de Recaudación, el día 20 de diciembre del mismo año.

Finalmente, se nos indicó que en el expediente administrativo no constaba la comunicación de cambio de domicilio habitual.

A la vista del contenido del informe emitido sobre el particular, dos fueron las cuestiones abordadas en la resolución emitida al reclamante. De un lado, se le informó que las actuaciones de comprobación e investigación de la inspección de los tributos tenían por objeto verificar el adecuado cumplimiento por los sujetos pasivos u obligados tributarios de sus obligaciones y deberes para con la hacienda pública. Para ello la Inspección estaba legitimada para comprobar la exactitud y veracidad de los hechos de cualquier naturaleza consignados por los sujetos pasivos.

En este sentido, fue necesario esclarecer que, en la época en que tuvo lugar la actuación comprobatoria -esto es, año 1998- el derecho de la administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación prescribía a los 5 años a contar desde el día en que finalizaba el plazo reglamentario para presentar la correspondiente declaración; por tanto, al no haber transcurrido completamente dicho plazo -recordemos, que el hecho imponible objeto de controversia data del año 1995- la

actuación inspectora era correcta, a tenor de lo dispuesto en los arts. 64 y siguientes de la Ley General Tributaria.

Por lo tanto, en relación con este extremo, la disconformidad alegada por el firmante de la queja no podía constituir motivo de intervención del Procurador del Común ya que tenía su fundamento en las reglas que al efecto dispone la normativa reguladora.

En cuanto a que la administración tributaria había tramitado el procedimiento administrativo de apremio sin respetar las garantías que para este tipo de procedimiento establecía la legislación vigente, en particular la notificación de las liquidaciones complementarias que se giren a los contribuyentes, se hizo notar que, en materia tributaria, el lugar para llevar a cabo la práctica de las notificaciones se encuentra regulado en el art. 105.4 de la Ley General Tributaria.

En efecto, la notificación debe practicarse en el lugar señalado a tal fin por el interesado o su representante (esto es, en el lugar designado en la declaración modelo 600 de autoliquidación) y, si no es posible, la Ley General Tributaria prevé que tras el intento de notificación por dos veces sin haberse podido practicar, por causa no imputable a la administración, se debe citar al implicado mediante la inserción de anuncios en el boletín oficial correspondiente para ser notificado por comparecencia en un plazo máximo de diez días a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en el boletín oficial.

En el presente expediente ha quedado constancia de que el Servicio de Economía y Hacienda procedió a practicar los dos intentos de notificación (noviembre de 1998 y los días 2 y 3 de diciembre de 1998). Así mismo figura, que con fecha 15 de diciembre de 1998 se publicó en el *BOP* la citación para ser notificado por comparecencia; citación que también se expuso en el tablón de anuncios en la Delegación Territorial de León hasta el día 22 del mismo mes.

La cuestión más delicada se plantea cuando el obligado tributario ha cambiado el domicilio y no lo ha comunicado a la administración tributaria. En esta sede, 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 Decreto 2572/1975, de 16 de octubre, que dice así: “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.

En alusión a este aspecto, el reclamante aducía en el escrito de queja que nunca había ocultado su domicilio, que siempre había estado empadronado donde vivía, y que pagaba su declaración todos los años en Hacienda. Sin embargo le informamos, a este respecto, que el Padrón de habitantes y el Registro a efectos tributarios de domicilios fiscales son registros administrativos independientes y no intercomunicados automáticamente, de modo que el cambio de domicilio efectuado por una persona en el padrón, por sí solo, no suponía un cambio coetáneo y paralelo del domicilio fiscal, ni tampoco sustituía a la declaración tributaria expresada en el mencionado art. 45.2 de la Ley General Tributaria.

Ello significa que al no haber efectuado una declaración expresa del cambio de domicilio, el domicilio reputado válido era el que hasta entonces, a efectos tributarios, figuraba en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, es decir, el domicilio que constaba en el documento de autoliquidación.

En efecto, el art. 45 de la Ley General Tributaria establece en su número 2 que cuando un sujeto pasivo cambie de domicilio lo debe poner

en conocimiento de la administración tributaria, “mediante declaración expresa a tal efecto”, sin que el cambio de domicilio produzca efectos frente a la administración tributaria hasta tanto se presente la citada declaración tributaria.

Como respuesta al derecho de los contribuyentes a ser asistidos por la Administración tributaria en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (hasta el presente las oficinas gestoras venían resolviendo de modo particular algunas de las situaciones que los interesados planteaban), la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha dictado la Resolución de 23 de octubre de 2002 por la que se aprueba el modelo 030, de comunicación de cambio de domicilio o de variación de datos personales o familiares, que pueden utilizar las personas físicas y se determinan el lugar y forma de presentación del mismo.

El modelo normalizado que se aprueba, además de para poner en conocimiento de la administración tributaria los cambios habidos en el domicilio fiscal, podrá ser utilizado para comunicar a aquélla la variación de los datos personales o familiares que, por afectar a la existencia y composición de la unidad familiar o a la consideración de minusválido de algunos de sus miembros, tiene una especial relevancia fiscal en la gestión del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Siendo ello así, comunicamos al reclamante que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, por lo que no era posible apreciar que el órgano

tributario competente hubiera incurrido en contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón que en último término determinó el archivo del expediente.

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Las contribuciones especiales han dado lugar, un año más, a que algunas personas beneficiadas por la realización de obras o por la ampliación de los servicios municipales hayan mostrado su disconformidad con el establecimiento de dicha figura tributaria, con la base 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/76/02, Q/167/02, Q/204/02, Q/358/02, Q/464/02, Q/544/02, Q/ Q/604/02, Q/742/02, Q1015/02, Q/1216/02, Q/1241/02, y Q/2235/02**)

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento de servicios públicos -como señala el art. 26 de la Ley General Tributaria- o, según la expresión del art. 28 de la Ley de Haciendas Locales, de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local por las entidades respectivas, siempre que a consecuencia de aquéllas o de éstos, además de atender al interés común o general, se beneficie especialmente a personas determinadas.

Frente al impuesto, con el que se financian actividades públicas en las que no pueden detectarse específicos intereses particulares, las contribuciones especiales van dirigidas a financiar aquellas obras y servicios públicos en los que junto a intereses generales indeterminados se ha podido descubrir intereses particulares reflejados en un beneficio especial de personas determinadas o en el aumento del valor de determinadas fincas.

Precisamente, porque en las obras cuya ejecución constituye el elemento material del hecho imponible de las contribuciones especiales se produce un beneficio general de imposible individualización y otro particular perfectamente determinable, el art. 31.1 de la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, impone al ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales, "estableciendo un máximo del 90% sobre aquél, que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso en favor de los intereses generales" tal y como afirman las sentencias de 16-9-1995 y de 21-6-1994.

Reseñamos, en este epígrafe, la situación expuesta en la reclamación **Q/167/02** referida al expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales por la obra de pavimentación de calles y saneamiento, en la localidad de Vegaquemada (León). Según manifestaba el reclamante, dichas obras no le suponían un beneficio especial por lo que discrepaba del porcentaje repercutido.

Recabada la información interesada y una vez analizada la misma, se comprobó la procedencia de la contribución al concurrir el hecho imponible necesario. Siendo ello así, se consideró oportuno dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

Según el art. 28 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, el hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios de carácter local, por las entidades respectivas”.

La naturaleza de las obras cubiertas con este tributo implican de por sí un beneficio singular para las fincas afectadas que verán mejoradas sus condiciones de habitabilidad, comodidad y acceso, y aumentado su precio en el mercado.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales no precisa en qué consiste el beneficio especial. La existencia del beneficio es una cuestión de hecho que debe ser justificada razonadamente en el expediente, si bien es cierto que la presunción de legalidad de los actos administrativos desplaza sobre el administrado la carga de accionar para evitar que se produzca la figura del acto consentido.

Es complicado concretar en qué consiste normativamente el beneficio especial, dadas sus múltiples manifestaciones, no obstante la jurisprudencia ha entendido que existe beneficio especial cuando se

realizan este tipo de obras, en la medida en que suponen una mayor facilidad de acceso, tránsito y comunicación de las parcelas afectadas.

Ante todo hemos de decir que el concepto de “especialmente beneficiado” no es subjetivo, es decir, no se trata de que el sujeto pasivo de la contribución especial estime que la obra carece de interés para él y no le reporta una utilidad que justifique el desembolso exigido.

El párrafo segundo del art. 30 de la Ley 39/1988 establece un criterio objetivo al decir que en las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios que afecten a bienes inmuebles, se considerarán personas especialmente beneficiadas los propietarios de los mismos. (STSJ Cataluña 27-4-00).

Por otro lado el art. 31 de la LHL establece que la base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras.

Su constitucionalidad ha sido refrendada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, con la siguiente argumentación: Lo que pretende la ley con las contribuciones especiales “es que los sujetos pasivos satisfagan únicamente una parte del coste, dado que se parte del hecho -difícilmente discutible- de que, en todo caso, una porción de los beneficios generados por la construcción de las obras o servicios repercute en la colectividad; y ésta es una pretensión que se traduce en una fórmula que no puede entenderse carente de racionalidad.

Efectivamente, la LHL integrando perfectamente las exigencias de la reserva de ley tributaria y de la autonomía local, fija un límite máximo del tributo –el 90% del coste soportado por la entidad por la realización de las obras- por debajo del cual cada corporación local tras ponderar en cada caso concreto los intereses públicos y privados concurrentes, habrá de decidir qué porcentaje del coste total se va a repartir entre los especialmente beneficiados”.

Es pues, cada corporación, la encargada de concretar, sin superar ese límite máximo, el porcentaje acudiendo al principio general de la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el importe de la cuota y el grado de beneficio especial, derivado de la propia finalidad del tributo, que no es otra que compensar parcialmente, según el grado de preponderancia del interés público y el privado, el coste financiero de las obras públicas o establecimiento de servicios públicos que, efectivamente producen un beneficio especial al sujeto pasivo (STS de 19 de noviembre de 1989).

Precisamente porque se produce un beneficio general de difícil individualización y otro particular perfectamente determinable, la LHL (art. 31.1) establece el máximo de la base imponible en el 90 por 100 de los conceptos que pueden integrarla.

Aunque el porcentaje acordado por la corporación fuera el máximo permitido, no por ese sólo motivo sería arbitrario, si esa afirmación no va acompañada de pruebas.

El art. 32 de la LHL fija los criterios de reparto de la base imponible, siendo cierto que facilitan un gran margen de actuación a los entes locales, sin que en el caso que nos ocupa se apreciase alguna irregularidad en su aplicación.

En el expediente **Q/204/02**, el reclamante cuestionaba la imposición y ordenación de contribuciones especiales por la obra de “evacuación de aguas pluviales y pavimentación de la C/ Real de Ardón”, de la localidad de Ardón (León) correspondientes al ejercicio 2001 y ello por apreciar duplicidad impositiva.

A este respecto se informó al reclamante que para poder apreciar duplicidad impositiva era necesario que un mismo bien resultara sujeto a imposición por la totalidad o parte de su importe durante un mismo periodo impositivo y por una misma causa, cosa que no sucedía en el presente supuesto, ya que la imposición y ordenación de la contribución objeto de su desacuerdo no coincide con la obra que se había ejecutado en el año 1985.

Además, una vez examinada la documentación aportada en el escrito de queja y a la vista de los elementos de juicio disponibles, se pudo constatar que el coste previsto de la obra se había fijado en 16.360.391 pesetas, y el coste soportado por el Ayuntamiento de Ardón era de 9.119.697 pesetas. La cantidad a repartir entre los beneficiarios ascendía a 2.033.400 pesetas, lo que representaba el equivalente al 22, 29% del coste soportado, atendida la naturaleza de la obra, y por tanto dentro del margen legalmente permitido.

Como módulo de reparto, se había aplicado el criterio de los metros lineales de fachada, atendiendo la clase de obra.

En el expediente **Q/742/02**, se denunciaba la desestimación por parte del Ayuntamiento de Carracedelo (León) de la solicitud de fraccionamiento de pago de las contribuciones en concepto de pavimentación de varias calles de la localidad de Carracedelo.

De la documentación aportada por el reclamante pudimos comprobar que la solicitud de fraccionamiento había sido cursada en fecha 23 de enero de 2002 ante el Ayuntamiento de Carracedelo junto con otra reclamación por disconformidad en la medición de la fachada correspondiente al inmueble de su propiedad.

Como respuesta, con fecha 2 de abril de 2002, el interesado recibió notificación de la nueva liquidación girada una vez comprobado por la Corporación Local que la fachada de su casa contaba, efectivamente, con 134.5 metros, en lugar de los 135.5 metros inicialmente computados. Nada se decía sobre la posibilidad de fraccionamiento del pago como había sido su voluntad.

Así las cosas, fue necesario informar al reclamante que el Reglamento General de Recaudación, en su art. 48 contempla expresamente que: “Podrá aplazarse o fraccionarse el pago de la deuda, tanto en periodo voluntario como ejecutivo, previa solicitud de los obligados, cuando su situación económico-financiera, discrecionalmente

apreciada por la Administración, les impida efectuar el pago de sus débitos”.

Lo anterior significa que la concesión del aplazamiento o fraccionamiento de las deudas tributarias es una medida que la administración puede conceder de forma graciable y discrecional, sin que pueda afirmarse que el obligado tributario tenga, en ningún caso, un «derecho» a tal concesión, ni siquiera en los supuestos del art. 34.4 de la Ley General Presupuestaria que únicamente establece una serie de excepciones a la norma general de exigencia de garantías para la concesión del aplazamiento o fraccionamiento, correspondiendo también en estos supuestos a la administración, discrecionalmente, la apreciación de su existencia.

En el expediente **Q/1015/02**, se cuestionaba, igualmente, el fraccionamiento del pago de contribuciones especiales, pero en esta ocasión porque el fraccionamiento concedido no era el que se había solicitado por el contribuyente.

A este respecto, se procedió a informar al firmante de la queja que conforme el art. 55.4 del Reglamento General de Recaudación “Las resoluciones aprobatorias de aplazamiento señalarán los plazos, pudiendo modificar los propuestos por el interesado y su cuantía ...”.

En consecuencia con ello esta Procuraduría entendió que el acto, cuya irregularidad ponía de manifiesto el interesado era conforme a derecho.

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.

En materia de tasas y precios públicos por razón de estos servicios los ciudadanos castellanos y leoneses tienen la sensación de que pagan en exceso y ello con base en el argumento de que generalmente el importe que satisfacen de unos años a otros suele subir por encima del índice de precios al consumo, por lo que les resulta difícil comprender la correspondiente subida, siendo frecuentes las quejas ciudadanas que al comenzar el año se dirigen a la institución con objeto de hacer una comparación entre el índice de precios al consumo y la subida de determinado servicio municipal.

En concreto, la efectiva prestación del servicio es otra cuestión que los reclamantes han planteado ante esta Procuraduría en el ejercicio al que se refiere el presente informe.

En el caso de la queja **Q/296/02** se ponía de manifiesto la disconformidad del firmante de la misma con el pago del impuesto de “entrada de vehículos a través de acera”, ya que no era de su interés mantener el vado existente.

Tras las diversas gestiones realizadas, tuvimos conocimiento de que el problema se había resuelto, al haber procedido el Ayuntamiento de

Tamara de Campos (Palencia) a dar de baja, en el correspondiente Padrón fiscal de la Tasa de referencia, al interesado.

En otro orden de consideraciones, especial referencia merece el desacuerdo, mostrado a través de las quejas, por un buen número de ciudadanos con la exigencia del pago de tasas municipales cuando no se han usado los correspondientes servicios (**Q/260/02, Q/355/02, Q/432/02, Q/820/02, Q/1308/02, Q/1682/02**, entre otros).

En estos casos se informa a los interesados de que la obligación de contribuir nace desde el momento en que el ayuntamiento correspondiente presta el servicio, por lo que, en el caso del servicio de recogida de basuras, cuya recepción es obligatoria, se considera que la prestación tiene lugar con independencia de que el servicio no sea utilizado por alguno de ellos voluntariamente.

Por último destacamos las quejas **Q/80/02, Q/1129/02, Q/1130/02, Q/1131/02, Q/1132/02, Q/1133/02, y Q/1134/02**. En todas ellas, los titulares de viviendas arrendadas cuestionaban la legalidad de la figura del sustituto del contribuyente en las tasas locales, referida principalmente a la tasa de depuración; y ello por disentir de la obligación de tener que asumir el costo de aquellas tasas que afectan directamente a los inquilinos de sus inmuebles.

Si bien era comprensible su desacuerdo con el texto de la normativa su disconformidad propiamente dicha no podía, por si sola, motivar la intervención del Procurador del Común ya que la regulación cuestionada

resultaba adecuada desde un punto de vista jurídico. En efecto, el hecho imponible de la tasa de depuración lo constituye la prestación del servicio de depuración de aguas residuales.

El sujeto pasivo en concepto de contribuyente será siempre aquel que solicita o resulta beneficiado o afectado por el servicio en cuestión.

Los arts. 31 y 32 de la Ley General Tributaria vienen a aclarar quien es el sujeto pasivo de los tributos, dentro de la relación jurídica-tributaria derivada del hecho imponible. Así, señala el art. 31 que: “es contribuyente la persona natural o jurídica a quien la Ley impone la carga tributaria derivada del hecho imponible”. “Es sustituto del contribuyente el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar de aquél, está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria” (art. 32).

Sobre este extremo es preciso tener en cuenta lo dispuesto expresamente en el art. 23.2 de la Ley de Haciendas Locales, a saber: “tendrán la condición de sustitutos del contribuyente en las tasas establecidas por razón de servicio o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios”.

El sustituto no es un responsable tributario, es un verdadero sujeto pasivo obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales tributarias

en lugar del sujeto pasivo contribuyente. Es un deudor por deuda propia, pero no se beneficia del servicio de depuración.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, con relación a esta cuestión, ha dicho: En las tasas establecidas por razón de servicio o actividades que benefician o afectan a los ocupantes de viviendas o locales, son sustitutos del contribuyente los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

Por tanto, como propietarios de las viviendas han de hacer frente a las tasas que afectan a los inquilinos de sus inmuebles, sin perjuicio de las reclamaciones que puede interponer frente a los sujetos pasivos contribuyentes, que son aquellos que se han beneficiado de los distintos servicios -agua, alcantarillado, basuras-.

4. DEVOLUCIONES

En relación al retraso en la devolución de los ingresos indebidos realizados por los contribuyentes, debemos indicar que dicho retraso 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, de modo que 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 que sitúa al contribuyente en la difícil situación de decidir si esperar a una resolución expresa que a veces no llega o instar un recurso contencioso administrativo para el cobro de una liquidación ingresada.

Sobre este punto, esta Procuraduría 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.

El RD 1163/1990, de 21 de septiembre, por el cual se regula el procedimiento autónomo para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria establece que la resolución de este tipo de solicitudes deberá adoptarse en un plazo máximo de tres meses, salvo que lo impida una causa excepcional debidamente justificada en el expediente.

Las devoluciones de ingresos son un motivo reiterado de queja ante esta Procuraduría, fundamentalmente referidas al impuesto sobre bienes inmuebles. Ejemplo de ello lo constituye la queja registrada con el número **Q/1066/02**.

En dicho expediente, el firmante de la queja denunciaba la falta de resolución a su reclamación por el concepto de devolución de ingresos indebidos, fundamentando la misma en que el Ayuntamiento de Burgos

había girado la liquidación del impuesto sobre bienes Inmuebles sobre un valor catastral incorrecto.

Se acordó admitir la queja a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento del supuesto en que se basaba. A tal fin se solicitó informe explicativo del motivo por el que la tramitación del expediente no había concluido.

El escrito informativo del Ayuntamiento de Burgos puso de manifiesto la estimación de las pretensiones propias del expediente instruido para la devolución. En concreto, el informe de la corporación local venía a decir lo siguiente:

“Primero: Con fecha 8 de noviembre de 2001 D. XXX solicita devolución de lo abonado en demasía por el impuesto de bienes inmuebles, aportando la resolución de la Gerencia Territorial del Catastro confirmando la modificación del valor catastral de su vivienda.

Segundo: Con fecha 26 de noviembre de 2001 se solicita partida presupuestaria a Intervención de Fondos.

Tercero: Con fecha 26 de noviembre de 2001 se informa de Intervención de Fondos a la Sección del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles partida presupuestaria para proceder a su devolución.

Cuarto: Con fecha 21 de enero de 2002 se resuelve por Decreto la devolución de 509,01 € a D. xxx en concepto de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles abonado por exceso.

Quinto: Con fecha 30 de abril de 2002 el reclamante solicita que le sea abonado en cuenta la devolución. Dicho expediente se remite a tesorería por ser competencia de esa sección, con fecha 3 de Junio de 2002.

Sexto: Con fecha 30 de julio de 2002 se realiza la transferencia a la cuenta del reclamante de 509,01€”.

A la vista de lo aportado por la Administración, entendimos que las pretensiones del reclamante habían sido estimadas, motivo por el cual decidimos la conclusión de nuestras actuaciones comunicándolo al interesado y agradeciendo a la Administración la colaboración prestada.

En otro orden de cuestiones en la queja **Q/998/02** se planteó un supuesto en el que el interesado cuestionaba la prescripción declarada por el organismo autónomo de recaudación y gestión tributaria -REGTSA-, de Salamanca, del derecho a la devolución de ingresos indebidos interesado por el concepto de impuesto de bienes inmuebles -ejercicio 1997-.

En este expediente la duda suscitada se contraía, en definitiva, a dilucidar el alcance de si se debía considerar prescrito como esgrimía REGTSA, el derecho a la devolución de ingresos indebidos habida cuenta que “desde julio de 1997 se estaba en disposición de solicitar la devolución

del recibo de referencia y, aunque la solicitud fue presentada dentro del plazo exigido para su presentación ésta carecía de la documentación exigida en la publicación del BOP para hacer efectiva la devolución solicitada” (sic) o, por el contrario, partiendo de la base de la interrupción del plazo de prescripción con la adopción del acuerdo de REGTSA publicado en el BOP en el año 2001 -art. 66 de la Ley General Tributaria- debía entenderse que no había prescrito el derecho a la devolución.

Delimitada la cuestión planteada en el expediente, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe a la empresa provincial de recaudación y gestión tributaria de la Diputación Provincial de Salamanca.

La respuesta de la administración a nuestra anterior petición de informe vino a esclarecer definitivamente la cuestión, y así en el escrito informativo se expusieron las siguientes consideraciones:

«I.- Antecedentes

1. En el boletín oficial de la provincia, con el número 201, de fecha 17 de octubre de 2001 se publicó edicto de este organismo autónomo relacionando los distintos recibos con derecho a devolución de su ingreso como indebido, ante la prescripción de tal derecho, debiendo los interesados cursar solicitud formal, en plazo de veinte días, a la que acompañarán original del recibo abonado.

2. Por D. xxx se presentó en el registro de entrada de REGTSA con fecha 25 de octubre de 2001, solicitud de devolución del ingreso de

dos recibos referenciados en el boletín oficial de la provincia, uno a su nombre y por importe de 15.479 pesetas, y otro a nombre de su hermana por importe de 17.557 pesetas. Manifiesta en su escrito que no puede entregar los originales de los recibos porque no los encuentra.

3. En escrito firmado el 29 de octubre de 2001 y notificado al interesado por correo, con aviso de recibo, el 13 de noviembre de 2001, se le concede un plazo de 10 días para aportar el recibo original.

4. Transcurrido el plazo concedido sin aportar la documentación requerida, se deniega con fecha 26 de noviembre de 2001 la solicitud de devolución de ingresos indebidos, concediendo al administrado recurso de reposición en el plazo de un mes. Siendo notificada tal resolución el 10 de diciembre de 2001 por correo, con aviso de recibo, tras quedar en lista para recoger en la unidad de reparto, comunicada en el domicilio del interesado el 3 de diciembre de 2001.

5. El mismo día 3 de diciembre de 2001, el registro general de la Confederación Hidrográfica del Duero numera un escrito del Sr. xxx dirigido al jefe de atención al contribuyente de REGTSA, al que acompaña el original de requerimiento firmado el 28 de octubre por dicha funcionaria, solicitando se le notifique nuevamente por no leerse bien el recibido.

6. El referido escrito recibido de entrada el 3 de diciembre de 2001 en el registro de la C.H.D., es remitido a REGTSA por D. zzz (se desconoce su cargo), en oficio fechado el 2 de diciembre de 2001.

7. Don xxx y su hermana interpusieron recurso contencioso-administrativo contra REGTSA ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Salamanca, que se tramitó como procedimiento abreviado 48/2002, dictando el Magistrado Juez Providencia de fecha 30 de enero de 2002, por la que concedía a la parte recurrente diez días para subsanar los siguientes defectos:

Que la parte recurrente otorgue representación a Letrado, sólo, o a Letrado y Procurador, con poder al efecto.

Que el recurso deberá iniciarse por demanda en forma, la cual deberá ser encabezada por el Letrado que la suscribe y deberá presentarse con las debidas copias.

Apercibiéndose que caso de no verificarlo se procederá al archivo de las actuaciones».

Archivo que debió producirse por inactividad de los recurrentes ya que REGTSA desde el 25 de febrero de 2002 que recibió tal providencia , no ha vuelto a tener notificación alguna de tal procedimiento abreviado 48/202.

«7. Con fecha 7 de mayo de 2002 se registró en la Confederación Hidrográfica de Duero, nuevo escrito del Sr. xxx, en el que

manifiesta haber encontrado los recibos con derecho a devolución, acompañando su fotocopia para la tramitación del expediente.

8. En escrito de fecha 9 de mayo de 2001 (figura 2001, si bien por el contexto y sello de registro de salida se deduce que es de 2002) el coordinador general informa con la resolución denegatoria de 26 de noviembre de 2001, que no fue recurrida por el interesado. Concluyendo la prescripción del derecho a devolución.

9. Por el Procurador del Común de Castilla y León se requiere, en escrito fecha el 17 de octubre de 2002, junto al expediente administrativo, informe detallado de la tramitación de la solicitud de devolución del Sr. xxx, así como de las actuaciones y medidas realizadas o a realizar.

II. Consideraciones jurídicas

La notificación edictal de los recibos con derecho a devolución previa a la declaración de su prescripción, no viene impuesta por norma alguna, realizándola REGTSA en aras a informar a los interesados de su derecho no ejercitado.

Al tener REGTSA contrastado el derecho a devolución, sólo se requiere la presentación del recibo original, por ser tal extremo una exigencia de su ordenanza general de gestión y recaudación de los ingresos de derecho público municipales delegados (publicada en el BOP de Salamanca de 7 de febrero de 2000). Así en su art.

26.3 se prevé como obligación del interesado para la devolución de ingresos indebidos “los documentos originales acreditativos del pago”, y en particular para los casos de duplicidad.

La falta de presentación de tal documento con la solicitud inicial del Sr. xxx, no dio lugar directamente a su archivo, siendo requerido por plazo de diez días par subsanar tal defecto.

Es el incumplimiento de tal requerimiento el que produce la caducidad y archivo del expediente, adoptado mediante resolución notificada al interesado, quien teniendo derecho a formular recurso de reposición, consiente la firmeza de tal acto administrativo.

La presentación de un escrito al mismo día que recibe el aviso de recibo de REGTSA esto es el 3 de diciembre de 2001, manifestando que no se lee el previo requerimiento remitido el 30 de octubre de 2001 y retirado de la oficina de correos el 13 de noviembre de 2001, no puede tener trascendencia jurídica. Máxime cuando tal escrito de la jefe de atención al contribuyente, y cuyo original obra en REGTSA por remisión del interesado, es totalmente legible, pues los defectos de la impresora, es cierto que atenúan el color en algunas letras, pero sin que ello afecte, en modo alguno, a la normal lectura de su contenido.

Archivado el expediente de solicitud por caducidad, la aportación de nuevos documentos meses después, no puede originar su revisión. En todo caso, podría tener el interesado derecho a

formular nueva solicitud de devolución de un ingreso indebido, pero con la fecha de su presentación.

En el presente caso, la validez interruptiva o no del expediente archivado carece de relevancia jurídica como es fácilmente comprobable.

El Procurador del Común fija en tal valoración jurídica el punto central del debate, sin embargo basta confrontar las fechas con los arts. 65 y 66.2 de la Ley General Tributaria para comprender que no es así:

-El ingreso indebido por duplicidad de pago anterior, se produce el 30 de julio de 1997.

-La publicación en el BOP de Salamanca por REGTSA tuvo lugar el 17 de octubre de 2001

- La solicitud del interesado se presenta el 25 de octubre de 2001

-El plazo de prescripción de los ingresos indebidos comienza a contarse “desde el día en que se realizó el ingreso indebido” (Artículo 65 LGT).

-EL plazo de prescripción de los ingresos indebidos se interrumpe “por cualquier acto fehaciente del sujeto pasivo que pretenda la devolución del ingreso indebido o por cualquier caso de la administración en que se reconozca su existencia”.

De lo expuesto es obvio deducir que desde el ingreso indebido (30 de julio 1997) hasta la primera solicitud del interesado (25 octubre 2001) o incluso hasta el reconocimiento por REGTSA (BOP 17 octubre 2001), habrían transcurridos más de los cuatro años legalmente fijados para que opere la prescripción.

Si cuando REGTSA notifica a los interesados por el BOP omite graciamente que algunos de ellos (los ingresados con anterioridad al 17 de octubre de 1997) ya habían realmente prescrito, otorgando la posibilidad de reintegro en los plazos y con los requisitos que señala, el archivo de las solicitudes tramitadas conforme a tal publicación, extingue tal posibilidad graciable.

Fuera de ella, los interesados mantendrán su derecho a devolución, si lo tuvieran, sin que aquello produzca merma del derecho general aplicable.

Por ello, aún considerando que la primera solicitud del Sr. xx, la de 25 de octubre de 2001, interrumpió el cómputo de la prescripción de su derecho a devolución, lo cual no se niega, fuera del procedimiento excepcional otorgado por REGTSA, tal derecho prescribió el 1 de agosto de 2001, al transcurrir los cuatro años desde el ingreso indebido. De tal forma que resulta imposible interrumpir el 25 de octubre de 2001 (o el 17 de octubre de 2001 por el BOP) lo que ya estaba prescrito.

Debe entenderse por tanto que REGTSA no puede lesionar ningún derecho legal, ya que el derecho a devolución le prescribió previamente al Sr. xxx y a su hermana.

Distinta fue, la posibilidad que abrió REGTSA para la tramitación de ingresos indebidos de recibos pagados en 1997, donde abstrayéndose de la fecha de su ingreso, inicia un procedimiento de devolución a quienes lo soliciten, y ateniéndose a los requisitos previstos en su ordenanza general. De tal forma que el incumplimiento de tales requisitos provoca la caducidad del procedimiento.

Procedimiento, basado en su ordenanza general, firme administrativamente, y que da lugar a una resolución que es recurrible en reposición y ante la vía contencioso-administrativa. El interesado renuncia a su reposición y consiente la firmeza. Pues, primeramente prescinde del recurso de reposición para agotar la vía administrativa, y tras formular directamente recurso contencioso-administrativo ante el juzgado correspondiente, desiste de su continuidad al incumplir voluntariamente con la subsanación requerida por providencia judicial.

El archivo de tal expediente, plenamente consentido por el administrado, no se opone al ejercicio del derecho a devolución. Lo que ocurre es que tal derecho le prescribió el 1 de agosto de 2001, sin acto alguno que lo interrumpiera.

Cabe cuestionar la oportunidad de la publicación de REGTSA, la exigencia del art. 26 de su ordenanza general de aportar los originales del recibo, pero no cabe cuestionar que la resolución de archivo de expediente adquirió firmeza por voluntad del interesado, ni que el derecho a devolución de ingreso indebido del recibo de Sr. xxx y el de su hermana les prescribió a los cuatro años de la realización de tal ingreso, sin que tal cómputo fuera interrumpido.

En consecuencia, la actuación de REGTSA respecto a la devolución que interesa el Procurador del Común está finalizada, por lo que no cabe realizar actuaciones o medidas de ningún tipo.

III. Conclusión:

A juicio del informante la actuación de REGTSA ha sido totalmente ajustada a derecho, toda vez que el expediente de devolución instado de oficio por REGTSA caducó y adquirió firmeza, careciendo los contribuyentes per se de derecho a devolución de ingresos indebidos al haber prescrito con anterioridad a la publicación de REGTSA en el BOP, máxime cuando los contribuyentes no subsanaron los requisitos exigibles, ni impugnaron tal exigencia.

En consecuencia se estima que REGTSA no puede hacer legalmente actuación alguna en este momento, ni debe adoptar medida ninguna al respecto».

A la vista del escrito informativo de la administración esta institución comprobó que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado acorde con la normativa de aplicación, razón que, en último término, determinó la finalización de nuestra intervención y el archivo del expediente, lo que se hizo saber al reclamante en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21. 1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora de la institución.

5. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

La aplicación del Reglamento General de Recaudación, aprobado por RD 1684/1990, de 20 de diciembre, en lo relativo al embargo de "cuentas abiertas en entidades de crédito", ha originado la presentación de algunas quejas ante esta institución. Los expedientes **Q/60/02, Q/331/02, 460/02, Q/552/02, Q/813/02, Q/1073/02, Q/1106/02, y Q/2270/02** son ejemplo de ello.

La mayoría de las quejas recibidas en esta Procuraduría sobre este ámbito afectan al procedimiento de embargo, regulado en los arts. 120 y siguientes del citado reglamento que desarrolla lo previsto en la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que sitúa en los arts. 112 y 131.1, respectivamente, en primer lugar, en la orden de embargo, junto a la referencia al dinero efectivo, los saldos en cuentas abiertas en entidades de depósitos, embargo este último en el que se centran los problemas planteados.

A este respecto, resulta obligado destacar que el procedimiento de embargo previsto en el citado reglamento respeta los derechos del deudor, exigiendo notificación, tanto de la providencia de apremio, como de la diligencia en la que el embargo se concreta.

Reseñamos, en este epígrafe, la situación expuesta en la reclamación **Q/1088/02**. En el mentado escrito se hacía alusión al perjuicio económico irrogado al compareciente como consecuencia de la improcedente tramitación del expediente ejecutivo seguido contra el mismo por el concepto de IBI.

Al respecto señalaba el reclamante que le había sido cargado el importe del recibo en cuestión (45.83€), incrementado con 4.58€ por recargo de apremio. Sostenía, en apoyo de tal afirmación, que la referida deuda debía haber sido cobrada por el servicio de recaudación de Salamanca, en plazo, en la cuenta de domiciliación de la entidad bancaria zzz, habida cuenta que ya existía la orden de domiciliación de pago de recibos tributarios (tramitada conforme previene el art. 90 del Reglamento General de Recaudación, en adelante RGR).

Al no haberse realizado así -debido a un error no imputable al sujeto pasivo-, entendía el compareciente que el recargo de apremio liquidado no resultaba procedente; máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 100 y 109 del RGR, así como en las ordenes ministeriales de fecha 30-11-1987 y 17-4-1991.

Por todo ello, el reclamante solicitaba la revisión de oficio del expediente procediéndose consecuentemente a la anulación de la liquidación que había dado origen al procedimiento ejecutivo, y en su virtud se reintegraba la cantidad de 4.58 € ya que la misma traía su causa de una deficiente gestión por parte de la corporación local.

A la vista del escrito del interesado iniciamos las gestiones de investigación, con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto y proporcionar al reclamante una exacta información del estado de la cuestión en el tiempo en que se produjo la apertura del expediente.

La respuesta de la administración vino a ser clarificadora de la cuestión que planteaba el interesado. En los términos:

“Primero.- En relación con la tramitación del expediente ejecutivo seguido contra D. xxx por el concepto de IBI, recibo correspondiente al bien inmueble sito en la calle zzz, se constata que el mismo no fue ingresado en la tesorería municipal en el plazo previsto para la matrícula recaudatoria correspondiente al segundo semestre de 2001, tal y como se procedió a publicar en su momento en el boletín oficial de la provincia.

Segundo.- D. xxx, según certificación remitida mediante fax por el Banco Santander Central Hispano el día 19 de noviembre de 2002 es titular de la cuenta, cuenta que fue abierta inicialmente con el número aaaa el día 20 de julio de 1988, cambiando su numeración a la actual en fecha de 13 de mayo de 2000, cambio que no fue

notificado a esta administración municipal en ningún momento, procedimiento la referida entidad bancaria el día 26 de noviembre de 2001 a la devolución del cargo que el ayuntamiento pretendía realizar por el citado recibo, según se justifica en documento adjunto, indicándose en el mismo que dicha devolución se hizo por orden del cliente.

Tercero.- No existe constancia informática de la presentación de reclamación o recurso alguno en vía administrativa contra la tramitación del procedimiento administrativo de apremio a que se refiere el expediente instado ante el Procurador del Común de Castilla y León, habiéndose procedido a declarar incursa en vía de apremio la cuota adecuada, existiendo constancia de su posterior ingreso a través de la recaudación ejecutiva municipal con el recargo de apremio a que alude en su escrito.

Cuarto.- Respecto a las medidas o actuaciones a realizar, le pongo de manifiesto que en estos supuestos y una vez instada la devolución de ingreso indebido del mencionado recargo de apremio, debido a la abundante jurisprudencia existente en este sentido, de la que se infiere la improcedencia del cobro de los recargos de apremio por defectos en la tramitación de la entidad colaboradora, en este caso, el Banco Santander Central Hispano, se admite con carácter general su devolución, realizándose de forma inmediata en el Negociado de Atención al Contribuyente de

este Organismo Autónomo, previa presentación del justificante de pago original expedido a nombre del contribuyente”.

A la vista de lo expuesto, dimos traslado de esta información al reclamante para que éste formalizara la solicitud de devolución de ingresos indebidos (del mencionado recargo de apremio) ante el Ayuntamiento de Salamanca, adjuntando para ello el justificante de pago. Al estar en vías de solución el asunto procedimos al archivo del expediente en cuestión.

En otro orden de ideas, la potestad de las corporaciones locales para modificar discrecionalmente los plazos y el procedimiento de recaudación, también, ha sido objeto de debate en algunas quejas.

Así, por ejemplo, en el expediente registrado con el número **Q/1035/02** se cuestionaba al Ayuntamiento de Sahagún, porque, en opinión del reclamante, se había girado muy urgentemente (esto es, en el mes de abril en lugar del mes de octubre como era costumbre) el recibo por el concepto de impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana correspondiente al año 2002.

En relación con el asunto sometido a nuestra consideración, si bien era comprensible el desacuerdo manifestado por el ciudadano con la actuación recaudatoria emprendida por la Diputación de León, su disconformidad propiamente dicha no podía por si sola motivar la intervención de esta institución ya que la gestión tributaria cuestionada resultaba adecuada desde un punto de vista jurídico.

Por ello, se consideró oportuno dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

La potestad municipal de modificar los plazos de ingreso en período voluntario para los tributos de cobro mediante padrón o matrícula (el impuesto sobre bienes inmuebles, es uno de ellos) viene establecido en el art. 87 del Reglamento General de Recaudación de 20 diciembre 1990.

Hoy no es discutible la potestad de las corporaciones locales de modificar discrecionalmente los plazos y el procedimiento de recaudación. En efecto, la disposición adicional 13.^a de la Ley 9/1983, de 13 julio de Presupuestos Generales del Estado, señala que:

“... a partir del presente ejercicio, corresponderá a los ayuntamientos respectivos la titularidad de la recaudación en período voluntario de las contribuciones rústicas, pecuaria y urbana ... en lo que respecta a las deudas que vienen recaudándose mediante recibo.

En relación con tales deudas -concluye aquella disposición- será facultad discrecional de los ayuntamientos el señalamiento de los plazos de pago y el procedimiento de recaudación ...”.

En este sentido, la aprobación del edicto de cobranza por la comisión de gobierno y, ulteriormente, por el pleno del Ayuntamiento, así como su publicación en el tablón de anuncios de la corporación, en el *BOP*,

así como en el «diario de la región» da cobertura legal al ejercicio por parte del Gobierno municipal de sus facultades en materia recaudatoria.

Esta delegación de potestades se inscribe, por otra parte, en el marco del principio de autonomía municipal consagrado en el art. 137 de nuestra Constitución principio ratificado por el art. 140 del mismo texto, en virtud del cual la Constitución “garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena ...”. El Tribunal Supremo ha señalado en Sentencia de 9 marzo 1992 que aquella autonomía “es realmente incompatible con una intervención de la administración estatal (estatal, tanto periférica como central) mediante la cual se confirme o rechace un acuerdo de una corporación local que apruebe un presupuesto, promulgue o modifique una ordenanza fiscal o imponga un tributo ... porque la esencia de la tutela es que un órgano de la administración, no superior jerárquicamente a otro, pueda autorizar o anular o sustituir la decisión tomada por este último, y esto, y no otra cosa, ocurre cuando los acuerdos de una corporación local aprobando un presupuesto o una ordenanza o imponiendo o liquidando un impuesto pueden ser, no ya sólo suspendidos, sino incluso anulados en todo o en parte por otro órgano de la administración central o autonómica, pues en tales casos la autonomía municipal constitucionalmente declarada no queda limitada o disminuida sino prácticamente erradicada”.

Desde luego, cabe la posibilidad de que los acuerdos municipales no reúnan los requisitos de forma y de fondo para ser legales y eficaces, en

cuyo caso el defecto deberá ser puesto de manifiesto solicitando la actuación interventora del poder judicial, pero ello con el fin de que la autonomía municipal sea cierta, real y verdadera, de acuerdo con los arts. 137, 140 y 141 de nuestra Constitución, así como con los principios que informan la carta europea de autonomía local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre 1985 y ratificada por España mediante instrumento 20 de enero de 1988.

Distinta consideración merece el derecho de la administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación. En el supuesto examinado en el escrito de queja se comprobó que la actuación tributaria había sido correcta pues el plazo de actuación no había excedido de cuatro años, periodo de tiempo que transcurrido configura la institución de la prescripción; por tanto, hasta que no transcurriera completamente ese plazo, la actuación inspectora era correcta, a tenor de lo dispuesto en los arts. 65 y siguientes de la Ley General Tributaria.

La queja **Q/355/02** planteó un supuesto de retraso en la resolución de la devolución de importe de una tasa indebidamente embargada por el Ayuntamiento de Zamora.

De la documentación aportada por el reclamante se apreciaba con claridad el retraso en la devolución del importe que indebidamente había embargado la corporación local citada, motivo por el cual decidimos admitir la queja trámite y solicitar informe con objeto de interesarnos por la

devolución del importe que correspondía al interesado y que según sus propias manifestaciones estaba pendiente de abono desde junio de 2001.

Dado que no recibíamos contestación alguna a nuestra petición de informe, nos vimos obligados a reiterarla en dos ocasiones, sin que tampoco obtuviéramos respuesta alguna.

Finalmente, pudo conocerse, a través del propio interesado, la resolución favorable del expediente en cuestión.

En el expediente **Q/1410/02** se cuestionaba la procedencia de la liquidación girada por el Ayuntamiento de León con fecha 22 de julio de 2002, de diferencia de tarifa anual del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica correspondiente al año 2002.

En opinión del reclamante la notificación practicada no indicaba ni cuándo, ni qué órgano había modificado los presupuestos generales, ni quién había determinado su carácter retroactivo, lo que le generaba indefensión por entender que el impuesto, que nos ocupa, se había devengado el día 1 de enero y en el recibo anual emitido en fecha 12 de febrero no figuraba que fuera una entrega a cuenta.

Recabada la información interesada, se informó al ciudadano que los hechos denunciados no suponían una actuación irregular imputable a la corporación cuestionada, y ello porque la liquidación practicada no respondía a ninguna modificación de los presupuestos municipales correspondiente al periodo impositivo 2002, de la que resultara una

variación al alza de las tarifas aplicables, sino que había sido fruto de un error en el programa informático del tributo que había afectado a la tarifa aplicada a determinados vehículos, en concreto, a los vehículos clasificados como vehículos tipo turismos de más de 20 caballos fiscales de potencia, siendo la correcta para dicho ejercicio, 172,50 €y no 138,00 como en un principio así se había establecido, practicándose, una vez detectado el mismo, liquidación complementaria por el importe de 34,50 €que era la diferencia, a mayores, entre la tarifa aplicada y la que debería de haberse aplicado de no haber mediado dicho error.

En definitiva, la liquidación puesta en entredicho por el ciudadano respondía a la corrección del error, rectificable al amparo de lo preceptuado en el art. 156 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

6. PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO

Desde hace ocho años la institución del Procurador del Común de Castilla y León ha plasmado, en los informes anuales presentados ante las Cortes de Castilla y León, su preocupación por el reiterado descontento mostrado por los ciudadanos en sus quejas (en el 2002 un número muy inferior a otros ejercicios) por las demoras en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, las cuales superan en ocasiones el plazo legal de un año. Concretamente en el expediente **Q/789/02** se denunciaba el transcurso de tres años y diez meses y en el **Q/2193/02** el retraso evidenciado superaba los dos años.

El incumplimiento por los tribunales económico-administrativo del plazo legal previsto para emitir sus fallos es tanto más grave cuando el agotamiento de la vía administrativa previa es un requisito imprescindible para poder iniciar la vía judicial, y porque el establecimiento del procedimiento económico-administrativo se ha justificado, tradicionalmente, en la necesidad de evitar que la materia tributaria provoque un colapso en la administración de justicia.

Viene siendo frecuente que los ciudadanos denuncien que son ellos mismos los que soportan las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa; ya que en tanto no se resuelve definitivamente el problema, al solicitar la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos contra los que reclaman, deben presentar las garantías previstas en el art. 75 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por RD 391/1996, y seguir abonando los costes financieros de los avales, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver.

Pero no terminan aquí las disfunciones pues a las dilaciones en la adopción de la resolución hay que añadir el tiempo que posteriormente se tarda en efectuar su notificación a los interesados.

En efecto, a pesar de que el art. 102 del Reglamento dispone que la resolución se ha de notificar en el plazo de diez días, a contar desde su fecha, se ha podido comprobar que no es infrecuente que la resolución se notifique al interesado dos y tres meses después de su adopción.

Otro aspecto a tener en cuenta, hace referencia a su ejecución, pues en algunas ocasiones se observa que los ciudadanos tienen que insistir, ante la administración actuante para que proceda a dar cumplimiento a la resolución recaída, sobre todo cuando hay que rectificar el acto administrativo, siendo que el plazo legalmente establecido para ello es de quince días según prevé el art. 110 del repetido Reglamento (**Q/2140/01** y **Q/2141/01**).

Cuando los interesados impugnan los actos de la administración tributaria, obtengan o no un resultado positivo, es innegable que ejercitan un legítimo derecho de recurrir los actos y resoluciones administrativas legalmente previsto.

Esta regulación que nace como garantía del ciudadano y que le habilita para impugnar se convierte en la práctica en una facultad de la administración para resolver en el momento que sea conveniente. Como ha puesto de manifiesto el Defensor del Pueblo, Comisionado competente en la resolución de los conflictos que se plantean en torno a la materia que nos ocupa, esta forma de actuar podía quedar superada con el establecimiento de medidas preventivas como el silencio positivo que permitiría corregir una situación indeseable que únicamente es negativa para el ciudadano.

ÁREA K

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área	191
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	55
Expedientes admitidos.....	40
Expedientes rechazados.....	85

En el año 2002 el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución, en relación con las materias integradas en la presente Área, ha sido ligeramente superior al correspondiente al año anterior (191 en el 2002, por 185 en el 2001). Sin embargo, cabe señalar que se mantiene la evolución creciente del número de expedientes correspondientes a este ámbito material, a la cual se hacía referencia en los informes correspondientes a años anteriores.

Desde un punto de vista material, interesa destacar aquí que muchos de los sectores materiales integrados en la presente Área se han visto afectados en los últimos años por el fenómeno privatizador. En efecto, liberalización, desnacionalización o desregulación son términos que pueden ser utilizados para calificar un gran número de medidas legislativas

adoptadas en los últimos años en diversos de los sectores de la actividad administrativa integrados en este Área, tales como el sector de las telecomunicaciones o el postal.

El nuevo marco económico y social en el que deben desarrollar su actividad las Administraciones públicas en ámbitos materiales como los antes citados, ha generado una profunda transformación en la faceta de estas últimas como prestadoras, mediatas o inmediatas, de servicios públicos.

Aún cuando los derechos de los ciudadanos, como no podía ser de otra forma, se han visto afectados por la evolución indicada, ello no puede implicar una disminución de la amplitud de la esfera jurídica cuya titularidad corresponde a aquéllos.

Transformación de la actuación administrativa en materia de servicios públicos no supone retirada total de los poderes públicos en este ámbito, sino adaptación a las nuevas coordenadas económicas y sociales. 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, constituyen labores en las que esta institución, dentro de su esfera competencial, debe jugar un papel protagonista.

Por ello, esta Procuraduría debe prestar especial interés, como ha procurado hacer en el año 2002, en fiscalizar adecuadamente que, en aquellos sectores donde el fenómeno privatizador se ha desarrollado con

mayor virulencia, las modificaciones introducidas en la actividad administrativa no repercutan negativamente en el conjunto de derechos de los ciudadanos destinatarios de la prestación de los servicios privatizados.

Esta especial preocupación tuvo su reflejo en las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en la localidad de Pamplona los días 28 y 29 de octubre de 2002. Uno de los talleres preparatorios de las citadas jornadas, que tuvo lugar los días 23 de septiembre y 22 de octubre de 2002 en Madrid, tuvo por objeto el tema de los servicios públicos privatizados y la defensa de los derechos de los ciudadanos. Como resultado del citado taller los comisionados parlamentarios llegamos a unas conclusiones que fueron debatidas en aquellas jornadas.

Asimismo, en las mismas jornadas, esta institución tuvo la oportunidad de presentar una comunicación denominada “*Los derechos de los ciudadanos frente a la privatización de los servicios públicos. Especial referencia a la intervención de los Comisionados Parlamentarios*”.

Como su propio título indica, en la citada comunicación se examinaron las transformaciones, formales y materiales, de la actividad administrativa en relación con la prestación de los servicios públicos y los instrumentos de los que disponen los comisionados parlamentarios para tratar de garantizar que tales modificaciones no restrinjan el patrimonio jurídico de los ciudadanos. Reflejo de los criterios jurídicos mantenidos en aquella comunicación, ha sido el contenido de la actuación desarrollada por

esta institución en algunos de los sectores de la actividad administrativa que se integran en la presente área.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

Sin duda, el ámbito material de correos y telecomunicaciones ha sido uno de los sectores en los que el furor privatizador ha tenido más virulencia. Ello ha hecho que esta Procuraduría dirija su actuación a identificar los derechos que, en relación con la prestación de tales servicios, deben ser garantizados, con carácter general, e intervenir, en consecuencia, en orden a velar por la efectiva prestación de servicios en condiciones de calidad suficientes.

1.1. Servicio postal

Los servicios postales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, son 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. Se incluyen dentro del ámbito del servicio postal universal, entre otros, los servicios de giro y la prestación

ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección indicada por el remitente sobre el propio objeto o sobre su embalaje.

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.

En la actualidad, el operador habilitado para la prestación del servicio postal universal es una sociedad estatal. En efecto, así se desprende de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Regulación del Servicio Postal Universal y del art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En virtud de este último precepto, el Consejo de Ministros se comprometió, en el plazo de seis meses, a la constitución de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, 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 distribución competencial en la materia remite, en cuanto a la posible intervención de comisionados parlamentarios en la materia, al Defensor del Pueblo. Por ello, los siete expedientes de queja presentados ante esta institución, 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/316/02**, **Q/868/02**, **Q/1136/02** y **Q/1541/02**.

1.2. Servicio Telefónico

Tras la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones y la consumación de la privatización de la empresa pública que tradicionalmente venía prestando servicios en el sector, conviven en este ámbito material servicios de interés general prestados en régimen de competencia, con aquellos otros que tienen la naturaleza de servicio universal y que, por tanto, deben ser prestados necesariamente a todos los ciudadanos.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley General de Telecomunicaciones, las telecomunicaciones, son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Sólo tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público, determinados servicios que integran el denominado servicio universal. Entre los servicios que se engloban bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones se encuentran, entre otros, el acceso de todos los ciudadanos a la red telefónica pública fija y a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público o la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, en todo el territorio nacional.

La prestación de este servicio universal incumbe, en la actualidad, a una Sociedad Anónima (que no es otra que Telefónica, SAU), actualmente integrante del sector privado, quién debe prestar aquél según las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado. En efecto, su condición actual de operador dominante le impone, por el momento, el cumplimiento de tales obligaciones de servicio público.

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 el cauce específico que el ordenamiento jurídico ha diseñado para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre el operador que preste el servicio de telefonía y sus clientes.

En efecto, 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, 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.

Pues bien, 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 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. Por ello, los expedientes de queja en los cuales los ciudadanos han planteado ante esta institución conflictos relacionados con la prestación del servicio de telefonía han sido remitidos a la institución del Defensor del Pueblo, para que ésta procediera a su adecuada tramitación cuando procediera. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/370/02, Q/814/02, Q/1153/02, Q/1342/02 y Q/1752/02.**

Ahora bien, del mismo modo, 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 descrita, en aquellos supuestos en los que habían

acudido a presentar su queja sin antes utilizar el procedimiento de reclamación al que se ha hecho referencia.

Desde un punto de vista material, los conflictos que, de forma más recurrente han planteado los ciudadanos ante esta institución en relación con la prestación del servicio telefónico, han sido los relacionados con la ausencia de prestación del servicio telefónico fijo y con la facturación periódica del mismo.

No obstante lo anterior, el procedimiento de resolución de conflictos antes descrito es compatible con la aplicación de la normativa de protección de los consumidores y usuarios. Por ello, esta institución ha llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a verificar el correcto ejercicio por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del ejercicio de su potestad sancionadora en este ámbito.

Ésta fue, precisamente, la cuestión planteada en el expediente de queja **Q/1212/02**, donde su autor mostraba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por los servicios administrativos de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en aquellos supuestos en los que los ciudadanos plantean ante la Administración autonómica 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.

Admitida la queja a trámite, esta institución estimó oportuno dirigirse a la Consejería antes indicada en solicitud de información relativa

a las actuaciones de carácter inspector y sancionador que, con carácter general, hubieran sido llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, en los años 2001 y 2002, en relación con la actuación de los operadores de telefonía. En la fecha de elaboración del presente informe se encontraba aún pendiente el análisis de la información remitida por la Administración autonómica.

También se encuentra relacionada con el posible ejercicio de potestades sancionadoras en este ámbito, la problemática integrada por la creciente conflictividad social de la utilización de los denominados “servicios telefónicos de tarificación adicional” (líneas 906), que fue planteada por un ciudadano ante esta Procuraduría en el expediente de queja **Q/943/01**, y que dio lugar a una resolución formulada por esta institución, en relación con el ejercicio de aquella competencia administrativa.

El motivo de la queja era la denuncia, con carácter general, de la abusiva utilización que, de los números de teléfono integrados, antes en la línea 906, como uno de los denominados “servicios de inteligencia de red” de los que dispone la Sociedad Anónima Telefónica, hacían determinadas empresas a la hora de ofertar sus puestos de trabajo. En la actualidad, y tras la Resolución de 16 de julio de 2002 de atribución de recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional, los códigos utilizados son 803, 806 y 807, en la forma prevista en la resolución indicada.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, organismo que procedió a informarme de lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no han interpuesto ninguna reclamación, denuncia o queja sobre este tema, en ninguna de las nueve provincias de nuestra Comunidad.

Únicamente en la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en Valladolid se recibieron, de otras Comunidades Autónomas, tres denuncias.

En todas ellas, el denunciado era la misma persona, titular de una empresa dedicada a la información laboral, dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas del Ayuntamiento de Valladolid.

(...)

En las tres denuncias, se reclamaba la devolución de las cantidades facturadas por Telefónica de España S.A., dado que, según los reclamantes, al llamar al teléfono 906, les entretenían más tiempo del necesario al objeto de incrementar la facturación. La Sección de Consumo de Valladolid, archivó todas las denuncias, al no poder constatarse infracciones administrativas, que pudieran ser perseguidas por la Administración de Consumo.

(...)

De todo lo anterior, entendemos que las reclamaciones de los usuarios deberían resolverse en vía administrativa de acuerdo con lo establecido en el art. 44 del 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, siendo la Secretaria General de Comunicaciones la competente para conocer los asuntos, todo ello con independencia de las competencias que tienen atribuidas los tribunales ordinarios de justicia.

En conclusión, el conocimiento que esta Consejería tiene en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, de la problemática ya descrita, se limita a lo ya informado, porque no ha habido ni una sola denuncia o reclamación sobre ello en las provincias castellano-leonesas, por lo que no parece, por la inexistencia de reclamaciones o denuncias, al respecto, ser un problema de importantes dimensiones en nuestro territorio (...).».

Considerando la información obtenida y el contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en relación con la problemática general integrada por las posibles irregularidades cometidas a través de la utilización de los denominados servicios de tarificación

adicional. A continuación se expone la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

A la regulación de los servicios de tarificación adicional se dedica el Capítulo III de la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 14 de febrero de 2002, por la que se desarrolla, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios citados, el Título IV del RD 1736/1998, de 31 de julio de 1998, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

El art. 4 define los servicios que ahora nos ocupan como aquellos que, a través de la marcación de un determinado código, conllevan una retribución específica y añadida al coste del servicio telefónico disponible al público, por la prestación de servicios de información o de comunicación determinados. La retribución específica señalada, abonada por el usuario del servicio, es objeto de reparto entre los dos sujetos intervinientes en la prestación del servicio de tarificación adicional: el operador del servicio telefónico disponible al público prestador del servicio soporte (en la mayoría de los casos, la Sociedad Anónima Telefónica) y el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, es decir, la persona física o jurídica que presta el servicio de información o comunicación a través de la utilización del número de teléfono con el prefijo correspondiente. La relación jurídica entre ambos se rige por un contrato

tipo, que es aprobado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (art. 9).

Pues bien, la prestación de los servicios de tarificación adicional se encuentra sometida al cumplimiento de un código de conducta basado en los principios de protección de la infancia y de la juventud, así como en la protección de los derechos de los consumidores. Su elaboración y aprobación corresponde a la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, órgano colegiado de carácter interministerial integrado en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a quién corresponde también el control y seguimiento de su cumplimiento y actuar en el caso de vulneración. Esta actuación se encuentra dirigida a la retirada o, en su caso, cancelación del número telefónico sobre el que se ha producido el incumplimiento (art. 7).

Sin perjuicio del contenido completo del código de conducta, éste, en cualquier caso, debe incluir las cláusulas pertinentes para garantizar una adecuada y suficiente información al público sobre el funcionamiento de estos servicios. En concreto, el prestador del servicio de tarificación adicional debe informar acerca del precio máximo por minuto de llamada en todos los anuncios publicitarios en prensa, radio, televisión o en cualquier otro soporte relativos a cualquier número telefónico que preste servicios de tarificación adicional. Además, esta información debe ser emitida también en el momento de iniciarse la comunicación tanto telefónica como a través de Internet. Asimismo, también se debe informar

sobre el procedimiento para dar fin a la comunicación con el servicio de tarificación adicional, el momento exacto en que ésta se producirá y, en su caso, el procedimiento necesario para restablecer la comunicación a través del número de conexión inicial del usuario (art. 5.1 en relación con el 18.5 de la Orden de 14 de febrero de 2002).

La referencia a la obligación de información adecuada y suficiente sobre el funcionamiento de estos servicios, nos conduce a la inclusión de un tercer sujeto en la prestación de los servicios de tarificación adicional, cual es el destinatario final del servicio de información o comunicación que se presta a través de los mismos. En efecto, el establecimiento de un servicio de tarificación adicional genera, además de la constitución de una relación jurídica entre el operador del servicio telefónico disponible al público prestador del servicio soporte y el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, la prestación de un servicio de información o comunicación por este último a un destinatario final a través de la utilización de un número de teléfono (o a través de Internet).

En definitiva, el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, con carácter general, se encuentra llevando a cabo una actividad comercial a través de la utilización del número de teléfono correspondiente, actividad cuyo beneficio económico se obtiene a través del porcentaje que le corresponda de la recaudación del precio de la llamada o llamadas efectuadas por los usuarios del servicio. El desarrollo de la actividad comercial en cuestión y la prestación del servicio de

información o comunicación, en cuanto tal, se encuentran sometidos a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza.

En consecuencia, la prestación de este servicio de información o comunicación se encuentra vinculada, no sólo al cumplimiento de las normas reguladoras de la ordenación de los servicios de tarificación adicional, a las que he hecho referencia, y del código de conducta establecido, sino también al resto de normas jurídicas aplicables a toda actividad comercial, y en particular, a las dirigidas a la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos usuarios de aquel servicio 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, 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 esta Comunidad Autónoma, tipifica las infracciones vulneradoras de aquellos derechos y establece las competencias de la Administración autonómica y de las corporaciones locales en orden a la prevención y represión de aquellas conductas ilícitas.

Pues bien, algunas de las conductas llevadas a cabo por los prestadores de los servicios de tarificación adicional, que habían sido denunciadas en los medios de comunicación social por las organizaciones

de consumidores y usuarios, además de incumplimientos del código de conducta ahora establecido por la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, podían ser subsumidas dentro de los ilícitos administrativos tipificados en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

Así, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, dos de las conductas más generalizadas, según las organizaciones de consumidores y usuarios, son el incumplimiento de la obligación de informar sobre el precio del servicio al comienzo de la comunicación, sea ésta telefónica o a través de Internet, y la publicidad engañosa en los anuncios aparecidos en medios de comunicación sobre la naturaleza de los servicios de comunicación o información prestados a través de los números de teléfono con prefijo 903 ó 906.

La primera de las conductas señaladas constituye la comisión de la infracción tipificada en el número 8 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 “el incumplimiento de las normas sobre publicidad de precios”. Por su parte, la publicidad engañosa de servicios también constituye una infracción administrativa prevista en el número 5 del precepto citado, en el cual se contempla como ilícito administrativo la “publicidad o información falsa o engañosa de bienes o servicios”.

En fin, la existencia de unas normas propias de ordenación de los servicios de tarificación adicional, no excluye que determinadas conductas llevadas a cabo por el prestador del servicio propiamente dicho 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 dos de los preceptos ya comentados de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 14 de febrero de 2002. Concretamente, el inciso señalado se incluye en el primer párrafo del art. 7 de la norma, referido a los incumplimientos del código de conducta, y en el último párrafo del número 5 del art. 18, relativo al cumplimiento de obligaciones de información al público sobre el funcionamiento de los servicios de tarificación adicional.

Una vez detectadas las irregularidades cometidas a través de los servicios de tarificación adicional, procedía identificar las actuaciones que podían 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 adoptar, en el marco de sus respectivas competencias, 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 de la CE y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León).

Pues bien, la Inspección de Consumo es uno de los instrumentos de los que disponen las Administraciones públicas para velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, cabía señalar que, aún cuando únicamente hubieran sido presentadas tres denuncias ante la Consejería citada en relación con la cuestión señalada, la dimensión social que la problemática integrada por la presunta comisión de irregularidades a través de los servicios de tarificación adicional había adquirido, aconsejaba que la Administración autonómica, de oficio, instase a la Inspección de Consumo para que ésta llevase a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar el efectivo respeto a los derechos e intereses de los usuarios de estos servicios.

En aquellos supuestos en los que, una vez llevadas a cabo las labores inspectoras correspondientes, se acreditara la efectiva comisión por los prestadores de los servicios en cuestión de alguna de las conductas antes descritas o de cualesquiera otras constitutivas de infracciones administrativas a la legislación de protección de los consumidores y

usuarios, son diversas las actuaciones que debe llevar a cabo la Administración autonómica en orden a la efectiva protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales del servicio.

En primer lugar, una vez acreditada, en su caso, la comisión de la conducta constitutiva del ilícito administrativo, procedía 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.

Si determinado el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, aquél fuera la Administración autonómica, está debía 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 Regulator 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 tarificación adicional constitutivas de infracciones en

materia de protección de los consumidores y usuarios, pueden implicar también incumplimientos del código de conducta referido en la Orden del Ministerio de Presidencia de 14 de febrero de 2002, el principio de colaboración que ha de presidir las relaciones de las distintas Administraciones públicas, aconsejaría, en aquellos supuestos en los que la labor inspectora de la Consejería acreditase la comisión presunta de tales incumplimientos, la remisión a la Comisión de Supervisión del Servicio de Tarificación Adicional del resultado de lo inspeccionado, a los efectos de que ésta pudiese adoptar las medidas que correspondieran dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con la Orden citada.

En atención a los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos se procedió a formular Resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en los siguientes términos:

«Con carácter general:

- Instar de oficio a la Inspección de Consumo que lleve a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar el efectivo respeto a los derechos e intereses de los usuarios de los servicios de información y comunicación prestados a través de servicios de tarificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*
- Una vez acreditada, en su caso, la comisión por parte del prestador del servicio de tarificación adicional de la conducta constitutiva del ilícito administrativo en materia de protección de*

los consumidores y usuarios, determinar el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora a la vista de las circunstancias concurrentes y de la normativa aplicable, acordando la incoación y resolviendo el correspondiente procedimiento sancionador si aquél fuera esa Administración autonómica y remitiendo el resultado de la labor inspectora desarrollada a la Administración competente, en caso contrario.

En cualquier caso, en el supuesto anterior remitir a la Comisión de Supervisión del Servicio de Tarificación Adicional los datos recabados en la actuación inspectora a los efectos de que ésta adopte las medidas que correspondan dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con lo dispuesto en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 14 de febrero de 2002».

La resolución citada fue aceptada en su integridad por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

En conclusión, el hecho de que la titularidad de las competencias generales relacionadas con los servicios de telecomunicaciones corresponda a la Administración estatal y que los mismos sean prestados por operadores privados, no debe impedir que la Administración autonómica ejerza efectivamente sus funciones de protección de los consumidores y usuarios de aquellos servicios cuando ello sea necesario.

1.3. Internet

Con fecha 14 de febrero de 2002, el Consejo de Ministros de la Unión Europea procedió a aprobar una Directiva relativa al servicio universal y a los servicios de comunicaciones electrónicas. El art. 4 de la citada norma comunitaria, en su apartado segundo, ampliaba el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, incluyendo dentro del mismo el acceso de forma funcional al servicio de Internet.

Pues bien, esta Directiva ha sido objeto de trasposición 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. Por tanto, en la actualidad todos los ciudadanos tienen derecho a exigir al operador dominante (hasta la fecha, Telefónica, SAU) 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.

No obstante lo anterior, el legislador estatal ha tenido en cuenta 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, además de no permitir el acceso a aquel servicio, frecuentemente genera otras deficiencias en el servicio telefónico. Según

los datos del operador Telefónica, existen en el país 270.000 teléfonos rurales de acceso celular, de los cuales 30.800, aproximadamente, corresponden 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 cuenta 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. En estos momentos se están llevando a cabo las actuaciones para poder aplicar la previsión normativa citada y permitir el acceso de forma funcional a Internet en toda la geografía española. Para ello, se ha procedido al desarrollo de un concurso público para adjudicar la sustitución de los teléfonos rurales de acceso celular, a través de la tecnología más adecuada para ello.

Debido a la reciente integración del servicio de Internet dentro del servicio universal de telecomunicaciones y a la configuración del acceso funcional a aquel servicio como un derecho exigible por todos los ciudadanos, resulta conveniente que los comisionados parlamentarios, dentro de sus respectivos ámbitos de competencias, tomen cartas en el

asunto y lleven a cabo actuaciones relacionadas con la materia, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio.

En este sentido, el Procurador del Común de Castilla y León en el año 2002, 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, por ejemplo y entre otros, en los expedientes de queja **Q/216/02**, **Q/648/02**, **Q/795/02** y **Q/1175/02**.

Al mismo tiempo que se procedió a comunicar a los autores de las quejas citadas la remisión de las mismas al Defensor del Pueblo, como institución competente para su tramitación, se estimó oportuno informarles adecuadamente del contenido y resultado de la investigación de oficio que había sido llevada a cabo por esta institución con la finalidad de verificar 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, una vez reconocido el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de acceso a Internet de forma funcional y dada la correlativa obligación de los operadores de proporcionarlo, los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la virtualidad del derecho cuya titularidad corresponde ahora a todos los ciudadanos, y

asegurar el cumplimiento de la obligación exigible, en la actualidad, 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 las tecnológicas, esta institución continuará velando por que se proporcione efectividad a la nueva configuración del acceso a Internet como integrante del servicio universal de telecomunicaciones.

1.4. Televisión

Un año más la actuación de esta institución en relación con el servicio público de televisión ha estado presidida por la intervención, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio, dirigida a facilitar la difusión de los canales de televisión en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

La difusión de las señales correspondientes a los diversos canales de televisión en España integra el servicio portador soporte de los servicios de difusión de televisión, al cual se refiere la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, de conformidad con la cual el Ente Público de la Red Técnica Española de Retevisión (ahora denominada Red.es) continuaba prestando los citados servicios hasta la finalización del plazo inicial de 10 años a que se refería el art. 11 de la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de televisión privada «directamente o a través de la sociedad “Retevisión, Sociedad Anónima”,

de acuerdo con los contratos celebrados entre ambos». Las relaciones entre la Entidad Pública Empresarial Red Técnica Española de Televisión (ahora denominada Red.es) y el operador de telecomunicaciones Retevisión, S.A., obtuvieron su regulación en el RD 2276/1996, de 25 de octubre, el cual estableció que sería aquel ente público quién prestara el servicio portador utilizando la red de telecomunicaciones aportada a la sociedad anónima indicada.

Por su parte, el RDL 16/1999, de 15 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en las telecomunicaciones, estableció en su artículo quinto que, una vez finalizado el plazo antes señalado, los servicios portadores de los de difusión de televisión se prestarían en régimen de libre concurrencia, continuando en vigor los reglamentos técnicos y de prestación del servicio de difusión de televisión y del servicio portador soporte del mismo, hasta la aprobación por el Ministerio de Fomento del desarrollo de la Ley General de Telecomunicaciones en este ámbito.

El marco normativo someramente expuesto dio lugar a que hasta abril del 2000 la función principal de la Entidad Pública Empresarial Retevisión (ahora denominada Red.es) fuera la prestación en régimen de exclusividad, del servicio soporte para el transporte y difusión de las señales de televisión en España. En la actualidad, aun cuando se encuentra liberalizada la prestación del servicio portador de televisión, ésta se viene llevando a cabo por la mercantil Retevisión I, S.A., sin perjuicio de que, en

el futuro, nuevos operadores puedan prestar también un servicio de cobertura nacional.

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 2002, en el expediente de queja **Q/1332/02**.

Sin perjuicio de lo anterior, con 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 y, en especial, en el medio rural, se ha llevado a cabo una actuación de oficio (**OF/79/01**), de la cual se puede obtener mayor información acerca de su contenido y resultados en la parte del presente informe dedicada a las investigaciones de oficio.

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, se reflejan en las características de los conflictos que dan lugar a las quejas presentadas ante esta institución en este ámbito material. Dentro de ellas, la solicitud de ampliación de horarios y expediciones de los servicios de transporte por carretera de viajeros ha sido la problemática que, de forma recurrente, ha

conducido a los ciudadanos en el año 2002 a acudir a esta institución, en relación con la prestación de los diferentes tipos de servicio de transporte.

Desde un punto de vista normativo, no puede dejar de ser destacada la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, norma que trata de afrontar los problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios.

Considerando la fecha de aprobación de la citada norma, es pronto aún para valorar las virtudes del marco jurídico y administrativo para la prestación de los servicios de transporte público urbano de viajeros establecido por la norma citada.

2.1. Transporte por carretera

2.1.1. Transporte público interurbano de viajeros

En este ámbito, dos han sido, fundamentalmente, las cuestiones controvertidas planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría: disconformidad con la cantidad de expediciones y/o horarios de las mismas

de algunos servicios, 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 se refirieron los expedientes de queja **Q/1643/01, Q/2073/01, Q/664/02, Q/840/01 y Q/896/01.**

En los tres primeras quejas, admitidas las mismas a trámite y obtenida la información correspondiente, se consideró que la problemática planteada en cada una de ellas se encontraba en vías de solución, por lo que se procedió a su archivo. Así, a modo de ejemplo, se pasa a referir más ampliamente el contenido de las actuaciones integrantes del expediente de queja **Q/1643/01.**

El motivo de la queja no era otro que la disconformidad de su autor con la modificación que había sido operada recientemente en la prestación del servicio de transporte público regular permanente de viajeros de uso general, llevado a cabo entre las localidades de Palencia y Guardo. Según manifestaciones del autor de la queja, desde hace 15 años, aproximadamente, dicho servicio había incluido una parada diaria, en las localidades de Villaturde, Villacuende y Villamoronta, parada que desde el 1 de mayo, únicamente se producía en días alternos.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, en dos ocasiones, y al Ayuntamiento implicado.

La Consejería de Fomento, en atención a mi segunda petición de información, procedió a informar, entre otros extremos, de lo siguiente:

«... en estos momentos se están analizando en este Centro Directivo una serie de parámetros, en orden a determinar, si es necesario, acceder a la solicitud de incremento de expediciones reclamada por el Ayuntamiento de Villaturde o si, por el contrario, si las expediciones autorizadas son las idóneas para atender las necesidades de los vecinos de ese municipio.

Los datos que se están analizando son los siguientes:

- Población afectada.*
- Un análisis comparativo de las expediciones que se realizaban anteriormente a la convalidación de la concesión (año 1999), y las que se realizan en la actualidad.*
- Una comparativa del número de servicios de transporte regular, que atienden localidades de características similares al municipio reclamante, que consta con una población de derecho de 253 vecinos (datos aportados por la Dirección General de Estadística de la Junta de Castilla y León / año 2000.*
- Por parte de esta Dirección General se está realizando un “plan de aforos e índices de ocupación de las concesiones interurbanas de autobuses”, cuya ejecución se está realizando en varias entregas, estando en estos momentos a la espera de los resultados*

de los aforos de la concesión que es la que atiende a la localidad de Villaturde. Con los datos de este estudio, se podrá comprobar, de facto, la realidad de los desplazamientos del referido municipio.

- Índice de ocupación de la concesión en su conjunto, así como los resultados económicos derivados de la explotación de la misma, teniendo en cuenta que el necesario mantenimiento del equilibrio económico de la concesión en todas las modificaciones obligatorias relativas a expediciones.

Por tanto, una vez que se concluya el estudio detallado del conjunto de los datos anteriormente referidos, se elaborará, por parte de este Centro Directivo, una resolución motivada, para dar respuesta a la solicitud de modificación de expediciones demandada por parte del Ayuntamiento de Villaturde».

Por su parte, el Ayuntamiento implicado había puesto en conocimiento de esta institución los días y horas en los cuales se prestaba el servicio de transporte que había dado lugar a la formulación de la queja, así como el interés de aquel Ayuntamiento en que dicho servicio se prestase todos los días.

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, cabía señalar, en primer lugar, que no había quedado acreditado que la empresa prestataria del servicio hubiera incurrido en incumplimiento alguno en cuanto al

número de expediciones y horario de las mismas, en el marco del servicio público de transporte de viajeros que venía prestando entre las localidades de Guardo y Palencia.

En efecto, de acuerdo con el título concesional correspondiente, y en relación con las localidades de Villaturde, Villacuende y Villamoronta, aquel servicio debía ser prestado con una expedición de ida y vuelta los lunes, martes, jueves, viernes, y una expedición de ida y vuelta los viernes y vísperas de festivos.

Cuestión diferente es que, debidamente atendidas las circunstancias que concurrían en el supuesto planteado en la queja, pudiera resultar adecuada una modificación del calendario, número de expediciones y/o horario del servicio de transporte. De conformidad con lo dispuesto en el art. 82 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, este tipo de modificaciones pueden ser introducidas por la Administración competente, en este caso, la Autonómica a través de la Consejería de Fomento, cuando existan razones objetivas que lo justifiquen.

Pues bien, del último informe que había sido proporcionado por la Consejería de Fomento, se podía desprender que la Administración autonómica, ante la solicitud presentada por el Ayuntamiento implicado y considerando las actuaciones adoptadas desde esta institución, se encontraba estudiando si concurrían o no las circunstancias que pudieran

motivar la modificación de expediciones de la concesión del servicio, en el sentido solicitado por el autor de la queja.

En consecuencia, esta institución procedió al archivo de la queja, no sin antes poner de manifiesto el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la misma.

Por su parte, en los expedientes de queja **Q/840/01** y **Q/896/01**, una vez admitidas las quejas a trámite y obtenida la información solicitada en cada caso, aun cuando no se llegó a alcanzar una solución de la cuestión controvertida planteada por el ciudadano, no se observó irregularidad alguna en la actuación administrativa. Considerando que el objeto de ambas quejas, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo en su tramitación y el resultado obtenido en las mismas fueron análogos, será referida aquí más ampliamente la primera de las citadas.

El motivo de la queja **Q/840/01** era la inexistencia de servicios de transporte público de viajeros que pudieran ser utilizados por los vecinos de la localidad de Castrejón para desplazarse a Medina del Campo (ambas localidades de la provincia de Valladolid).

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en petición de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, organismo que procedió a informar de lo siguiente:

«1.- La localidad de Castrejón tiene servicio de transporte prestado por la empresa “La Regional, V.S.A.”, con la expedición Torrecilla

de la Orden-Tordesillas donde enlaza con la expedición Tordesillas-Valladolid con destino a la capital de provincia.

(...)

2.- Los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden han solicitado que se comuniquen ambas localidades con Medina del Campo, donde se encuentra el Hospital Comarcal.

Dado trámite de audiencia a la empresa “La Regional, V.S.A.” ésta indica que podría establecer una prolongación de la expedición Fresno el Viejo-Medina del Campo con una expedición de ida y vuelta de lunes a viernes laborables y domingos, saliendo de Castrejón a las 9,45 horas y de Medina del Campo a las 13,00 horas y dado que el servicio sería deficitario debería abonarse por los Ayuntamientos o por la Consejería de Fomento una subvención.

Tanto el Ayuntamiento de Castrejón como el autor de la queja han presentado sendos escritos solicitando que se otorgue una subvención a la empresa “La Regional V.S.A.” para prestar el servicio Castrejón-Medina del Campo. Sin embargo la empresa concesionaria no ha presentado solicitud formal de otorgamiento de una subvención al amparo de lo previsto en la Orden de 26 de Marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, por la que se efectúa convocatoria y se regulan las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter

rural, en la que se establece que son los titulares de servicios regulares los que pueden presentar la solicitud de ayuda.

3.- En cuanto a la adopción de oficio por la Administración de una modificación del título concesional a los efectos de establecer un servicio Castrejón-Medina del Campo, hay que tener en cuenta que las modificaciones de las concesiones están condicionadas al mantenimiento del equilibrio económico preexistente, realizándose a tal efecto las variaciones tarifarias que, en su caso, procedan.

En este caso concreto la satisfacción de la necesidad de transporte de dos localidades supone un coste estimado de 1.393.928 pesetas anuales, que según las reglas establecidas en la normativa antedicha debería ser sufragado por el resto de los usuarios de la concesión, lo cual no parece justo.

Teniendo en cuenta que la empresa concesionaria no ha solicitado subvención al amparo de la Orden de 26 de marzo de 2001, anteriormente citada, la solución más viable para un rápido establecimiento del servicio solicitado, es que los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden sufragaran el déficit de explotación del mismo.

No obstante, se podría esperar a la convocatoria de ayudas para el transporte deficitario del año 2002, y establecer el servicio, con subvención de esta Administración, si la empresa “La Regional, V.S.A.” así lo solicitase».

A la vista de la información obtenida, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Consejería de Fomento en relación con la cuestión controvertida planteada.

Ahora bien, de los datos obtenidos se desprendía claramente la conveniencia de que se prestase el servicio de transporte demandado en la queja, razón por la cual era necesario buscar las fórmulas que permitieran lograr tal objetivo. Estas fórmulas implicaban la necesidad de cubrir financieramente el déficit económico que la prestación de aquel servicio de transporte pudiera ocasionar para la empresa concesionaria.

En efecto, el art. 80 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, condiciona la inclusión de modificaciones en concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros consistentes en la inclusión de nuevos tráficos, al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión preexistente. Por tanto, la inclusión de la localidad de Castrejón en el servicio regular y permanente de transporte de viajeros que venía siendo prestado por la mercantil antes citada, se encontraba necesariamente subordinada al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión cuya titularidad correspondía a aquella empresa.

Las posibilidades para garantizar el equilibrio económico exigido por la norma indicada son dos: incremento de las tarifas a abonar por los usuarios del servicio o cobertura del déficit económico generado por la

inclusión de nuevas localidades en la prestación del servicio de transporte en cuestión.

Entre las dos opciones citadas, esta institución consideró que la más adecuada era el otorgamiento de una subvención pública. En este sentido, señalaba la Administración autonómica que, en la fecha de remisión del informe antes transcrito, la precitada subvención no había tenido lugar con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma y al amparo de las ayudas económicas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter rural, debido a la ausencia de presentación de solicitud expresa de tal ayuda por la empresa prestataria del servicio.

En efecto, de acuerdo con el contenido de las últimas convocatorias de las ayudas comentadas, en la fecha en la cual se adoptó una decisión en relación con la queja citada, debían ser los titulares de los servicios de transporte quienes debían instar a la Administración la concesión de la correspondiente subvención, a través de la presentación de una solicitud en el tiempo y forma identificados en la convocatoria.

Además de las subvenciones económicas convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, cabía la posibilidad de que fueran los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubicaban las localidades beneficiadas por la ampliación del servicio, quienes otorgaran la subvención necesaria para permitir la cobertura del desequilibrio económico generado por la precitada ampliación.

En conclusión, aún cuando se procedió al archivo de la queja por no observar irregularidad en la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica, se estimó oportuno poner de manifiesto a los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden las actuaciones de investigación llevadas a cabo con ocasión de la misma. Considerando la conveniencia de la prestación de servicio de transporte de viajeros demandada en la queja, se llevó a cabo la comunicación señalada con la finalidad de que, en aquel supuesto en el que las localidades señaladas no hubieran sido incluidas en el itinerario del servicio permanente de transporte de viajeros que venía prestando la mercantil “La Regional, V.S.A.”, aquellas entidades locales valorasen la conveniencia de sufragar el déficit de explotación referido por la Consejería de Fomento en su informe o, en su caso, instasen a la empresa citada la solicitud de las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter rural, convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, en la forma y tiempo señalados en la convocatoria correspondiente.

La segunda de las cuestiones que ha llevado a los ciudadanos a plantear quejas ante esta institución en el año 2002, en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera, ha sido la disconformidad con las condiciones de prestación de los mismos y, en concreto, con la admisión de viajeros de pie en aquellos servicios.

Esta fue la irregularidad que motivó los expedientes de queja **Q/1015/01** y **Q/814/01**. Mientras en el primero de ellos, admitida la queja a

trámite y obtenida la información solicitada, se concluyó de forma motivada que no concurría irregularidad alguna en la actividad administrativa llevada a cabo en relación con la inobservancia que había dado lugar a la queja, el segundo de los expedientes de queja citados dio lugar a la formulación de una Resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, el motivo de la queja **Q/814/01** era la presunta existencia de irregularidades en la prestación del servicio de transporte público regular de viajeros, llevada a cabo por la mercantil “Hermanos Vivas Santander, S.A.,” entre las localidades de Zamora y León, consistentes, fundamentalmente, en la admisión frecuente de viajeros que debían hacer el trayecto indicado de pie.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que procedió a informarme de lo siguiente:

«El Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre, regula la posibilidad de realizar transporte interurbano con viajeros de pie en el pasillo de circulación y en cortos recorridos, mediante la utilización de vehículos denominados “de corto recorrido” o de clase II.

En la actualidad no existe normativa específica que regule las condiciones de admisión de viajeros de pie en el transporte interurbano estatal ni autonómico, por lo que sería de aplicación

en cada caso concreto lo dispuesto en el título concesional en el que se encuadre el servicio afectado.

Por otro lado, esta Consejería está estudiando la posibilidad de dictar normativa de carácter general al respecto con ocasión de la futura creación de consorcios de transporte periurbano y en armonía con la legislación autonómica de transporte urbano, que se encuentra en tramitación, en las condiciones técnicas y en las distancias periurbanas razonables. Existen varios servicios autonómicos en los que hay una autorización expresa para viajeros de pie, con vehículos adaptados similares a los urbanos.

En el caso concreto de la queja planteada, el servicio afectado pertenece a una concesión autonómica, en cuyo título concesional no se ha previsto la posibilidad de transporte de viajeros de pie.

Como respuesta concreta a las cuestiones planteadas, la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, ni directamente ni a través de los servicios territoriales, ha tenido conocimiento de que se hayan producido, en los últimos años, en el servicio regular citado, hechos similares a los relatados por la interesada, siendo ésta, por tanto, la primera noticia acerca de este comportamiento. Podría, por ello, deducirse que la admisión de viajeros de pie en el servicio afectado, de haberse realizado, habrá tenido carácter meramente esporádico. Esta circunstancia ya se ha producido otras veces, a petición de los propios usuarios, en momentos de excesos

imprevistos de la demanda. Debe observarse que resulta difícil prever las fuertes oscilaciones que, en alguna ocasión, puede experimentar la demanda de transporte.

En la mayor parte de las ocasiones, los propios usuarios se niegan a abandonar los vehículos de transporte para esperar la siguiente expedición, a pesar de las indicaciones del conductor. En aquellos servicios donde la demanda es previsible, se realizan los correspondientes refuerzos.

Se ha dirigido escrito a la empresa titular de la concesión, recordándole las condiciones necesarias para el transporte de viajeros de pie, con el fin de que estudiara, si ello resultara necesario, la presentación de solicitud de la autorización expresa para dicho transporte, que sería posteriormente analizada por el correspondiente órgano (...).».

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, estimé oportuno formular a la Consejería de Fomento Resolución con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

La primera y más importante obligación de todo concesionario de un servicio público regular de transporte de viajeros por carretera es la de prestar el servicio en las condiciones fijadas en el título concesional. Así se señala expresamente en el apartado primero del art. 75 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes.

A la obligación antes señalada debe añadirse la de admitir el acceso a la utilización del servicio a todas las personas que así lo deseen y que cumplan las condiciones reglamentariamente establecidas. Entre estas condiciones se encuentra la de no sobrepasar las plazas ofrecidas en cada expedición (art. 76.2 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada).

Lo anterior, aplicado a la admisión de viajeros de pie en los servicios públicos regulares de transporte por carretera, implica que esta posibilidad, para que sea conforme a derecho, debe encontrarse expresamente recogida en el título concesional, con el límite siempre de las plazas ofrecidas en cada expedición.

Cabía preguntarse, en este punto, en qué servicios regulares de transporte de viajeros y para qué clase de vehículos puede autorizarse en el título concesional la admisión de viajeros de pie.

En este punto, se debía partir de lo previsto en las enmiendas propuestas por España al Reglamento número 36 anejo al Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, sobre características de construcción de vehículos de transporte público de personas y, en concreto, de las modificaciones introducidas a los párrafos 2.1.1., 2.1.2 y 2.1.3.. De conformidad con tales modificaciones los vehículo concebidos y equipados para el transporte colectivo de más de 16 viajeros pueden ser de tres clases: clase I o autobuses urbanos (tiene asientos y espacios para viajeros de pie); clase II o autobuses interurbanos (puede estar previsto para transportar

viajeros de pie, pero solamente en el pasillo); y, en fin, clase III o autocares de turismo (no están previstos para transportar viajeros de pie).

Lo anterior, debe ser complementado con la clasificación de vehículos por criterios de utilización contemplada en el punto C) del Anexo II, del Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1988, de 23 de diciembre. De conformidad con la citada clasificación, es necesario distinguir entre vehículos urbanos, de corto recorrido y de largo recorrido. Los primeros tienen asientos y plazas destinadas para viajeros de pie; los segundos, no disponen de plazas destinadas especialmente para viajeros de pie, pero pueden transportar este tipo de viajeros en cortos recorridos en el pasillo de circulación; por último, los de largo recorrido, no transportan viajeros de pie.

La combinación de ambas clasificaciones permitirá concluir que se podrá prever el transporte de viajeros de pie en los autobuses urbanos o interurbanos de corto recorrido (fundamentalmente trayectos de carácter periurbano). En este sentido, no parece que contemple la normativa expresada la posibilidad de que se prevea el transporte por carretera de viajeros de pie en servicios regulares que unan capitales de provincia distanciadas entre sí en más de 100 kilómetros.

Para finalizar el estudio del régimen jurídico aplicable a la cuestión planteada, procedía hacer referencia al mecanismo de reacción que, frente al incumplimiento de la normativa expuesta, podía ser utilizado por las administraciones públicas competentes en cada caso. Éste no es otro que el

ejercicio de las facultades inspectoras y punitivas que la normativa aplicable reconoce en el supuesto de incumplimiento de alguna de las condiciones de prestación del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera.

En efecto, los arts. 141 c) de la Ley 16/1987. de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y 198 c) de su Reglamento de desarrollo, tipifican como infracción administrativa “el incumplimiento de las condiciones esenciales de la concesión o autorización administrativa, salvo que deba calificarse como infracción muy grave”. En este sentido, el número 11º del apartado segundo del art. 200 del Reglamento citado, configura como una condición esencial de las concesiones y autorizaciones de transporte público regular de viajeros por carretera “no vender un número de plazas por vehículo superior al de las autorizadas en el título concesional”.

Del mismo modo, los arts. 142 d) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y 199 d) de su Reglamento de desarrollo, tipifican como infracción administrativa leve el transporte de “mayor número de viajeros de los autorizados para el vehículo de que se trate”, infracción que puede ser calificada como muy grave si su comisión afecta a la seguridad de las personas por entrañar peligro grave y directo para las mismas arts. 140 b) de la Ley citada y 197 b) de su Reglamento de desarrollo.

Por tanto, dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada caso, la conducta de transportar viajeros de pie cuando no existe

autorización para ello podrá ser tipificada como infracción leve, grave o, incluso, muy grave, cuando la misma implique un peligro grave y directo para la seguridad de las personas.

Pues bien, del contenido de la queja inicial presentada y de la información obtenida de la Consejería de Fomento, se podía concluir que en el servicio regular de transporte de viajeros que une las localidades de Zamora y León, se estaba produciendo en algunas expediciones el transporte de viajeros de pie, por exceder el número de usuarios admitidos al disfrute del servicio del número de plazas ofertadas, lo cual no se encontraba autorizado en modo alguno en el título concesional. Esta circunstancia parecía coincidir con el incremento de la demanda del servicio en los fines de semana y, en particular, en las tardes de los viernes y domingos.

Así se había denunciado reiteradamente, por el autor de la queja, ante esta Procuraduría, sin que la Administración autonómica hubiera acreditado que, realizadas las inspecciones oportunas, se hubiera comprobado la ausencia de veracidad de los hechos denunciados. Muy al contrario, en el informe proporcionado a esta institución, la Consejería de Fomento parecía justificar la existencia de tales hechos (aunque con carácter esporádico) en el exceso imprevisto de la demanda o en las peticiones formuladas por los propios usuarios del servicio.

Del mismo modo, no podía estar de acuerdo esta Procuraduría con la posibilidad, que había sido apuntada por la Consejería de Fomento, de

conceder autorización a la mercantil antes citada para transportar viajeros de pie entre las localidades de León y Zamora. En efecto, resultaba evidente que, a la vista del régimen jurídico antes citado, no procedía en modo alguno autorizar a la empresa indicada el transporte de viajeros de pie entre dos localidades, como Zamora y León, que distan entre sí más de 100 kilómetros (distancia que excede mucho de lo que, puede ser considerado como corto trayecto).

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta institución se dirigió, mediante resolución, a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Si, de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por esa Administración autonómica en relación con la prestación del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre las localidades de Zamora y León, prestado por la mercantil Hermanos Vivas Santander, S.L., se desprendiera la admisión de viajeros de pie en alguna expedición, proceder a la incoación y tramitación del correspondiente procedimiento sancionador por la comisión de una infracción administrativa a la normativa reguladora de los transportes terrestres.

Segundo.- Aunque ello sea solicitado por la mercantil antes identificada, no autorizar la admisión de viajeros de pie en el servicio de transporte público regular permanente de uso general de viajeros entre las localidades de Zamora y León.”

La resolución indicada fue objeto de contestación por la Consejería de Fomento mediante un informe de cuyo contenido se desprendía la aceptación de aquélla. En efecto, se señalaba en el mismo que se había procedido a la apertura de un procedimiento sancionador por los hechos denunciados en la queja, así como que se iban a continuar llevando a cabo inspecciones, en relación con la prestación del servicio que había dado lugar a la queja, con la finalidad de evitar que se continuara cometiendo la infracción administrativa descrita en la Resolución antes referida.

2.1.2. Transporte público urbano de viajeros

No sólo desde un punto de vista normativo, con la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, ha habido novedades en el año 2002 referidas a la actividad administrativa vinculada al transporte urbano de las ciudades de la región. En efecto, también cabe destacar, desde el punto de vista de la intervención de esta institución en la materia, que, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, en el 2002, los ciudadanos han planteado ante esta institución diversas quejas en relación con el transporte urbano de viajeros de algunas de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, también en el año 2002, esta Procuraduría ha formulado resoluciones relativas a la materia indicada. En efecto, con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/2279/01** y **Q/402/01**, se procedió a formular dos resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Salamanca.

Mientras la primera de ellas se refería a una cuestión exclusivamente formal, cual era la necesaria resolución, por parte del Ayuntamiento, de una reclamación presentada por un ciudadano frente a una denegación del bono-bus especial, la segunda tenía por objeto el contenido material de la Ordenanza Municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca. Será referido más extensamente, a continuación, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo en relación con la primera de las quejas citadas.

El motivo que dio lugar a la queja **Q/402/01**, no era otro que la disconformidad de su autor con el sistema de concesión del bono-bus especial expedido por la mercantil concesionaria de la gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, Salamanca-Transportes, S.A.. y, en particular, de la utilización realizada en el precitado sistema del concepto de unidad familiar.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Salamanca, el cual proporcionó a esta Procuraduría una copia de la Ordenanza número 126, reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca.

Pues bien, el apartado segundo del art. 5 de la norma municipal indicada señalaba expresamente que el derecho a la utilización del bono-bus especial, cuya tarifa estaba bonificada respecto a la tarifa general del

bono-bus ordinario, estaba supeditado al cumplimiento en todo momento, de una serie de requisitos de carácter personal relativos a los ingresos económicos del solicitante. Así, sólo tenían derecho al uso del bono-bus especial las personas que acreditaran, durante el período de vigencia de la Ordenanza citada, que los ingresos de su unidad familiar no excedían de las cantidades establecidas en el art. citado, todas ellas establecidas en relación con el salario mínimo interprofesional. Para acreditar el cumplimiento del citado requisito de carácter personal y económico se consideraban como ingresos familiares los correspondientes a los miembros de la unidad familiar, computándose como ingresos y miembros aquellos que señala la Ley Reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pues bien, en este sentido la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, Reguladora del impuesto citado, en el apartado primero de su art. 68 establece las diferentes modalidades de unidad familiar.

La aplicación del sistema establecido en el art. citado, basado en la remisión al concepto de unidad familiar utilizado en la normativa reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas, determinaba, según la interpretación que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria del servicio, que, en aquellos supuestos, como el que se planteaba en la queja, en los que los descendientes de un matrimonio eran mayores de 18 años y no contasen con ingresos económicos propios, éstos últimos no tuvieran acceso al título de viaje bono-bus especial por no integrar la unidad familiar fiscal, tal y como la define la Ley Reguladora

del impuesto citado, y ello independientemente del cumplimiento o incumplimiento por sus progenitores del requisito de ingresos establecido en la Ordenanza municipal precitada.

A la vista del contenido de la información obtenida, se estimó oportuno formular una Resolución al Ayuntamiento de Salamanca con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

Como se ha señalado con anterioridad, según la interpretación que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, los descendientes mayores de 18 años no formaban parte de la misma unidad familiar que sus progenitores, aún cuando convivieran con éstos en el mismo domicilio, en aplicación de lo dispuesto en el art. 68.1 de la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, por tanto, no podían acceder al bono-bus especial, de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza municipal citada.

Esta Procuraduría, si bien compartía, como no podía ser de otra forma, la primera parte de la interpretación indicada (es decir la no inclusión de los descendientes mayores de edad en la unidad familiar de sus padres a efectos fiscales), no podía compartir la segunda afirmación, es decir, el no acceso al título de viaje bono-bus especial por la no inclusión citada. Olvidaba esta interpretación que el descendiente, una vez adquirida la mayoría de edad se convierte en una unidad familiar en sí mismo, con

obligación de declarar sus ingresos a los efectos del impuesto precitado, siempre y cuando el volumen de los mismos así lo exijan.

En efecto, resulta evidente que un descendiente, mayor de edad y con una cuantía de ingresos determinante de su obligación de declarar, no puede tributar conjuntamente con la unidad familiar integrada por sus padres, en cuanto ya no forma parte de ella, pero deberá tributar por sus ingresos de forma individual si así lo exige la cuantía de los mismos. En puridad, y desde un punto de vista fiscal, no forma parte de ninguna unidad familiar, puesto que este concepto se encuentra íntimamente relacionado con la tributación conjunta y, sin existir la posibilidad de ésta, no cabe hablar de aquel concepto.

Pero el traslado de este concepto de una forma estricta al ámbito al que se refería la queja, implicaba que toda persona que no podía tributar conjuntamente con otras, por no formar parte de ninguna unidad familiar, no podría acceder al título de viaje bono-bus especial, con independencia de la cuantía de los ingresos económicos que obtuviera, lo cual carecía de cualquier fundamento lógico.

En consecuencia, aquellas personas, como el autor de la queja, que, siendo mayores de edad y conviviendo con sus padres, tuvieran unos ingresos económicos que no superasen los límites establecidos en la Ordenanza municipal precitada, debían poder acceder al título de viaje bono-bus especial, si así lo solicitaron, de forma independiente.

En consecuencia, la Entidad Local indicada, en tanto en cuanto la Ordenanza Municipal no fuera objeto de modificación debía adoptar, dentro de sus prerrogativas, las medidas oportunas para garantizar el acceso al título de viaje en cuestión y, en consecuencia, la concesión del mismo, a aquellos solicitantes que se encontrasen en una situación similar a la que ha sido objeto de exposición.

Sin embargo, no sólo la interpretación de la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria era errónea, sino que el propio contenido del art. 5.2 de aquella norma, cuya aplicación había dado lugar a la formulación de la queja, no resultaba coherente con la finalidad perseguida por la norma al establecer la figura del título de viaje bono-bus especial, cuya tarifa se encontraba bonificada respecto a la tarifa general del bono-bus ordinario.

En efecto, la figura señalada respondía a la necesidad de hacer más asequibles los precios a abonar por la prestación del servicio citado en la ciudad de Salamanca a aquellas personas cuya capacidad económica es menor. En este sentido, si bien era apropiada, la referencia realizada en la Ordenanza Municipal reguladora del precio de aquel servicio público a los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta, como baremo determinante de la capacidad económica de una persona o grupo de personas, no lo era tanto la remisión a la Ley reguladora de aquel impuesto operada por la misma Ordenanza para la identificación de los miembros de

la unidad familiar cuyos ingresos económicos debían ser computados a los efectos de verificar el cumplimiento de los límites de ingresos establecidos en la norma municipal.

En efecto, la regulación de la unidad familiar en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas tiene como objetivo la articulación de la posibilidad de llevar a cabo la denominada declaración conjunta, frente a la declaración individual ordinaria. No tiene como fin, en ningún caso, determinar la capacidad económica de un grupo de personas que, unidas usualmente por lazos de parentesco, conviven en el mismo hogar y, probablemente, comparten sus ingresos.

Por esta razón, parecía más adecuado al cumplimiento de la finalidad de la figura del bono-bus especial, la construcción de una unidad familiar o, aún mejor, de una unidad económica de convivencia que se caracterizara por dos notas: convivencia en el mismo hogar, y unión por lazos de matrimonio u otra relación estable acreditada análoga a la conyugal, o por adopción o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, sin que se considere la mayoría de edad de sus miembros como elemento excluyente de la pertenencia a aquélla de quién la obtenga. En cualquier caso, y como no podía ser de otra forma, a estos efectos la unidad familiar también debe poder estar constituida por una sola persona.

Una unidad económica de convivencia como la descrita no es ajena a la regulación existente en otras normas jurídicas, tanto estatales como

autonómicas, cuya finalidad es determinar la capacidad económica de sus miembros a los efectos de conceder o denegar una determinada prestación económica de carácter público.

Así, desde el punto de vista de la legislación estatal, el RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establece en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas, regula una unidad familiar análoga a la señalada.

Por su parte, el legislador autonómico también ha diseñado una unidad familiar específica, a efectos de los Ingresos Mínimos de Inserción, en el art. 3 del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción, con las mismas características antes señaladas.

En consecuencia, y en consideración a la especial finalidad perseguida con el título de viaje bono-bus especial, parecía conveniente proceder a la modificación del art. 5 de la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, en el sentido indicado.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

«En el ejercicio de las facultades reconocidas a esa Corporación en el art. 127 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales:

Primero.- Proceder a la modificación del art. 5 de la Ordenanza municipal número 126 reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, en el sentido de sustituir la referencia a la unidad familiar prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por una unidad económica familiar caracterizada por la convivencia en el mismo hogar de sus miembros y por la unión de los mismos por lazos de matrimonio u otra relación estable acreditada análoga a la conyugal, o por adopción o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (...).

Segundo.- Mientras no sea objeto de modificación la Ordenanza municipal indicada, adoptar las medidas oportunas para garantizar que la sociedad concesionaria de la gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, proceda a conceder el bono-bus especial a aquellos solicitantes del título de viaje citado que sean mayores de 18 años y convivan con sus progenitores, siempre y cuando no tengan ingresos económicos superiores a los límites establecidos en la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público en cuestión».

La resolución citada no había sido objeto de contestación en la fecha de elaboración del presente informe.

Del mismo modo, también se encontraba pendiente de recepción la aceptación o el rechazo de la resolución, formulada también al Ayuntamiento de Salamanca, pero ésta desde un punto de vista exclusivamente formal, en el expediente de queja **Q/2279/01**.

No han sido éstas las únicas problemáticas relativas al transporte público urbano en relación con las cuales ha intervenido esta Procuraduría en el año 2002.

Así, en el expediente de queja **Q/2311/01**, se planteaba por el ciudadano, de un lado, un deficiente estado de conservación de los autobuses que venían prestando el servicio urbano de transporte colectivo de viajeros en la ciudad de Segovia, y, de otro, la 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 concesionaria.

Por su parte, el motivo de la queja **Q/977/02** era la disconformidad de su autor con el sistema de expedición de tarjeta de viajes para la utilización del transporte urbano en la localidad de Valladolid, sistema que era llevado a cabo con la colaboración de la entidad financiera Caja Duero.

En ambos supuestos, ambas quejas fueron admitidas a trámite, y se procedió a solicitar información, en dos ocasiones en los dos supuestos,

relativa a la problemática planteada en cada uno de ellos, al Ayuntamiento de Segovia y al de Valladolid, respectivamente.

Recibida la información solicitada, en la fecha de elaboración del presente informe se encontraba pendiente de su estudio y análisis para poder adoptar una postura sobre el fondo de los asuntos planteados.

En fin, ha destacado, en el año 2002, desde el punto de vista de la intervención de esta Procuraduría, la conflictividad generada por la actividad administrativa relacionada con el transporte público urbano de viajeros, conflictividad que esta institución desea que disminuya como consecuencia de la efectiva aplicación de la nueva Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

2.2. Transporte por ferrocarril

La actuación desarrollada por una de las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Renfe (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles), ha dado lugar a la presentación ante esta institución de siete quejas en el año 2002.

Las materias sobre las que han versado las quejas presentadas van desde las incidencias en la prestación de determinados servicios de transportes ferroviarios (expediente de queja **Q/5/02**), hasta las solicitudes de devolución de importe del billete, (**Q/1079/02**) pasando por la denuncia de irregularidades en el desarrollo de la huelga general en el ámbito del organismo Público citado (**Q/1160/02**).

En todas ellas, la configuración jurídica de Renfe como Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras, ha fundamentado que sea el Defensor del Pueblo, el 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 debe regir las relaciones con la citada institución.

Únicamente, en el supuesto del expediente de queja **Q/1448/02**, se procedió, con carácter previo a aquella remisión, a la admisión de la queja a mediación y a la solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la queja. El motivo de la misma era la presunta existencia de deficiencias en la prestación del servicio de seguridad privada de las instalaciones de Renfe en la localidad de Valladolid y, en concreto, en el taller central de reparaciones, en la estación Campo Grande, en el centro de alta tecnología de vía y, en fin, en la terminal de carga de contenedores.

Admitida la queja a mediación, esta institución se dirigió en solicitud de la oportuna información a la Delegación Territorial de Castilla y León y Asturias de la Dirección Corporativa de Seguridad de Renfe y a la Delegación del Gobierno en Castilla y León. Recibida la información

solicitada a ambos organismos, y no habiéndose alcanzado una solución al conflicto planteado, se procedió a remitir a la institución del Defensor del Pueblo la queja presentada y el resultado de la investigación llevada a cabo. En la fecha de elaboración del presente informe, el Defensor del Pueblo no había comunicado aún a esta Procuraduría el resultado de la tramitación de la queja remitida.

Por último, también de oficio esta institución ha desarrollado su actuación, en el año 2002, en relación con la prestación de servicios de transporte por ferrocarril. En este sentido, cabe referirse al análisis y estudio de la información recibida en el curso de la investigación de oficio (**OF/16/01**), ya referida en el informe correspondiente al año 2001, que ha sido llevada a cabo con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Una información más amplia sobre el contenido de la actuación de esta Procuraduría en relación con la precitada actuación en el año 2002, se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En el año 2002, los ciudadanos han continuado acudiendo a esta institución a plantear quejas, donde el conflicto relatado en las mismas, afectaba exclusivamente a personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pudiera identificarse conexión alguna con la actuación de un sujeto público. En concreto, fueron 65 las quejas en las que concurrió esta circunstancia.

En estos casos, 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 esa Procuraduría.

Desde un punto de vista temático, 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 el cumplimiento y aplicación de contratos de seguro (5, en el año 2002), además de comunicar motivadamente a aquellos el archivo de las quejas, 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.

En efecto, el art. 62 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, modificado por el art. 70 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, permite a los tomadores de seguros, asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados o derechohabientes de cualesquiera de ellos, formular reclamaciones ante la Dirección General de

Seguros y Fondos de Pensiones, adscrita al Ministerio de Economía, contra las entidades aseguradoras que realicen prácticas abusivas o lesionen los derechos derivados del contrato de seguro.

La reclamación en cuestión debe formularse, previamente y por escrito, ante el defensor del asegurado o, en caso de no existir esta figura, ante el departamento o servicio de atención al asegurado y, en el supuesto de que no exista ninguna de estas dos figuras o no tengan competencias asignadas para pronunciarse sobre la reclamación formulada, ante los departamentos centrales de la entidad aseguradora.

Formulada la reclamación, si el reclamante no obtuviera respuesta de la entidad aseguradora en el plazo de seis meses o bien la respuesta obtenida no fuera satisfactoria a sus intereses, podrá formular su reclamación ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, cuya dirección postal, dirección electrónica y número de teléfono fueron proporcionados a los autores de las quejas.

Lo anterior fue puesto de manifiesto a los autores de, entre otros, los expedientes de queja **Q/1186/02** y **Q/1524/02**.

Por su parte, en las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las entidades financieras de la región (10, en el año 2002), además de rechazar su admisión ante la existencia de un conflicto intersubjetivo 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 **Q/350/02, Q/1927/02 y Q/2265/02.**

4. VARIOS

4.1. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

En el año 2002, han sido varias las quejas presentadas ante esta Procuraduría en relación con las actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas en el afán de tratar de reparar, a aquellas personas, que por motivos de conciencia, sufrieron represalias, privación de libertad e incluso muerte, en aquella ignominiosa época que fue la guerra y posguerra civil españolas.

Con este ánimo, fueron convocadas, en su día, por la Junta de Castilla y León unas ayudas económicas que pretendían 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.

Pues bien, la aplicación de las citadas ayudas económicas ha dado lugar a la presentación de tres expedientes de queja en el año 2002 (**Q/920/02, Q/1711/02 y Q/2052/02**). La tramitación del primero de ellos

dio lugar a que esta institución se pronunciara sobre la forma en la cual debía ser interpretada la norma reguladora de las ayudas indicadas.

En efecto, el motivo de la queja se encontraba integrado por la aplicación que se estaba llevando a cabo por parte de la Gerencia Regional de Servicios Sociales del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulaban las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la Disposición Adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992, y, en particular, por la consideración que la Administración autonómica venía realizando de los documentos acreditativos del cumplimiento, por parte de los solicitantes de la prestación, del requisito de privación de libertad en establecimientos penitenciarios como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía antes citada.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Gerencia Regional de Servicios Sociales, organismo que estimó procedente informar de lo siguiente:

«Según consta en el expediente, el autor de la queja solicita la prestación alegando que el cónyuge de su madre permaneció en prisión en "Las Cocheras" de Valladolid durante un periodo de 4 meses y 7 días, presentando como prueba un Acta Notarial de 1979.

El art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre de Amnistía, contempla como documento que necesariamente debe acompañar a la solicitud la certificación del tiempo efectivo de prisión y en el supuesto que dicha certificación no haga referencia al tipo de delito, se acompañará Resolución de aplicación de la amnistía.

Ante la ausencia de la certificación es la propia interesada la que solicita la misma a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, contestando que entre la documentación conservada en ese Centro sobre años pasados y repetidamente consultada, no aparece mención alguna del cónyuge de la madre del autor de la queja.

No obstante esta Gerencia de Servicios Sociales consciente de la fragmentariedad y deficiente conservación de los citados documentos continúa realizando, en colaboración con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, las investigaciones oportunas a fin de obtener la información necesaria para resolver el expediente, sin que por el momento se haya adoptado resolución de ningún tipo.

La última actuación administrativa llevada a cabo, cuya copia se adjunta, es la suspensión del plazo máximo establecido para dictar

resolución ante la comunicación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de que está a la espera de recibir de los centros penitenciarios la documentación acreditativa. En esta situación se encuentran 90 expedientes.

En cuanto a los elementos probatorios de la privación de libertad sufrida por el cónyuge del autor de la queja que obran en el expediente administrativo, es un Acta Notarial de 1979 que como todo documento notarial, que contiene declaración de voluntad, da fe de que tales declaraciones se hicieron, pero no bastan para justificar la veracidad intrínseca de éstas, que podría ponerse en entredicho por otros medios de prueba. No siendo este el único documento que en su día fue tenido en cuenta para la concesión de una pensión a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil ya que existe una certificación o Acta de Defunción que justifica la situación de viudedad.

Se han utilizado como medios acreditativos de la privación de libertad, autos o sentencias de juzgados militares, certificados de las distintas prisiones militares, y de los distintos archivos históricos de la Guerra Civil, además de los certificados de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Por todo lo expuesto en relación a este expediente y a las 90 solicitudes que se encuentran en situación similar, se está a la espera de recibir la información oportuna por la Dirección

General de Instituciones Penitenciarias, determinándose de forma conjunta, la solución a adoptar una vez finalizado el plazo y en caso de no recibir la documentación necesaria».

A la vista de la información obtenida y con base en los argumentos que, a continuación, paso a exponer, esta Procuraduría estimó procedente realizar una serie de consideraciones relativas a la interpretación de los documentos que, en el momento de resolver las solicitudes de la prestación económica en cuestión, debían ser tenidos en cuenta por la Administración autonómica, en orden a verificar el cumplimiento del requisito correspondiente a la 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.

Sin duda, la finalidad perseguida por las Cortes Regionales representativas de todos los ciudadanos y por la Administración autonómica al considerar conveniente la creación y regulación de las prestaciones que habían dado lugar a la queja, no debía ser olvidada por el operador jurídico encargado de su aplicación en el momento de determinar qué personas podían resultar beneficiarias de las mismas. No resultaba baladí recordar que el criterio teleológico se incluye dentro de los criterios interpretativos de las normas jurídicas en el art. 3 del Código Civil.

En este sentido, y como no podía ser de otra forma, la norma reguladora de las ayudas, en aras de garantizar el cumplimiento del

principio de seguridad jurídica, exigía en su art. 6 c) que los solicitantes de la prestación económica, a los efectos de acreditar su condición de beneficiario de la misma, debían aportar conjuntamente con su solicitud una certificación del tiempo efectivo de prisión.

No obstante, la exigencia del requisito indicado, no podía esconder la dificultad de disponer de la precitada certificación en numerosos supuestos en los que, como ocurre en el caso que había dado lugar a la queja, no se disponía de documentos que acreditaran de una forma oficial la privación de libertad por motivos ideológicos. La existencia de cárceles provisionales en lugares que, usualmente, no se encontraban destinados a aquel fin y las propias vicisitudes del período temporal al cual se referían, fundamentalmente, las privaciones de libertad que generaban el derecho a la prestación económica, dificultaban notablemente la localización e, incluso, la propia existencia de tales documentos. Si a esta circunstancia añadimos el tiempo transcurrido, en muchos casos, desde que se produjo la privación de libertad, las dificultades para obtener elementos documentales que acreditaran oficialmente el período de tiempo de aquélla y sus motivos se incrementaban.

Correspondía, pues, analizar cuál debía ser el criterio interpretativo que debía guiar a la Administración autonómica en el momento de considerar los documentos acreditativos de la privación de libertad que generaba el derecho a la prestación económica.

Las Cortes de Castilla y León, en el ánimo de proporcionar un reconocimiento social y humano a aquellos que hubieran sufrido prisión por defender en su momento determinadas opciones políticas e ideológicas y se hubieran visto excluidos de las ayudas establecidas en las disposiciones adicionales 18ª de las leyes estatales de Presupuestos Generales del Estado para los años 1990 y 1992, por no haber sufrido aquella privación de libertad por un período temporal de tres años, habían aprobado, con fecha 29 de noviembre de 2000, una Proposición No de Ley en la cual se había instado a la Junta de Castilla y León para que confeccionase un censo de las personas que, residiendo en la Comunidad Autónoma, se encontraran en la situación señalada y para que elaborase una norma que regulara y concretara las indemnizaciones económicas únicas que procediera abonar a aquéllos.

Con fundamento en la decisión parlamentaria indicada, y en el marco de una iniciativa que también estaba siendo adoptada en otras comunidades autónomas de nuestro país, la Junta de Castilla y León había aprobado, con fecha 14 de junio de 2001, el Decreto 171/2001, norma mediante la cual se procedió a establecer la regulación de la convocatoria, solicitud y concesión de las prestaciones económicas cuya creación habían estimado conveniente las Cortes Regionales.

No cabe duda, y así lo recogía la propia Exposición de Motivos de la norma, de que la creación y regulación de las prestaciones económicas citadas responde al convencimiento de las instituciones públicas

representativas de los ciudadanos y de los sectores políticos y sociales de la región de que, compensar económicamente a aquellos 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 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 reclusión, reparar la exclusión resultante de la aplicación de las leyes estatales antes citadas, contribuye a garantizar, de un lado, el reconocimiento de aquellos 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 las prestaciones económicas que habían dado lugar a la queja, unida a las dificultades referidas en el informe de la Gerencia Regional de Servicios Sociales de obtener certificados de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, había sido tomada en cuenta por el legislador estatal y el de varias comunidades autónomas a la hora de determinar, con carácter flexible y amplio, los documentos que debían ser aportados por los solicitantes de la prestación, con el objetivo de acreditar el período temporal de privación de libertad y el motivo de la misma.

En efecto, comenzando con una referencia al legislador estatal, cabía citar el RD 2926/1978, de 1 de diciembre, por el que se reguló, en desarrollo del RDL 35/1978, de 16 de noviembre, la tramitación de expedientes de concesión de pensiones a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil. Así, el apartado tercero del art. 1 de la norma citada permitía que los solicitantes justificaran documentalmente que la muerte del causante se había producido en acciones bélicas o como consecuencia inmediata de las heridas en campaña, incluso mediante acta de notoriedad si se carecía de otro tipo de prueba documental. Así mismo, permitía la admisión de pruebas de naturaleza testifical en aquellos supuestos en los que no era posible aportar prueba documental alguna por causa ajena a la voluntad del solicitante.

Así mismo, en la Ley, también estatal, 18/1984, de 8 de junio, por la que se regulaba la consideración de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, el art. 3 facultaba al Instituto Nacional de la Seguridad Social a recabar de oficio los documentos pertinentes de los órganos judiciales o administrativos competentes, en aquellos supuestos en los que la documentación aportada por el interesado no acreditara suficientemente el derecho al reconocimiento del derecho a la prestación. Esta posibilidad de investigación y de búsqueda, por parte de la Administración, de elementos de convicción acreditativos de la privación de libertad, proporcionaba un ámbito de decisión al órgano competente

para decidir cuándo y con base en qué documentos podía considerar acreditada la existencia de períodos de prisión.

También en el ámbito autonómico existían ejemplos reveladores de una amplia flexibilidad a la hora de identificar la acreditación documental necesaria para proceder a la concesión de la prestación.

Así, la referencia concreta a la certificación del tiempo efectivo de prisión contenida en el art. 6 c) del Decreto de Castilla y León es sustituida en Comunidades Autónomas como Madrid (Decreto 47/2000, de 23 de marzo, art. 5.1), Cataluña (Decreto 288/2000, de 31 de agosto, punto 5.3 del Anexo), La Rioja (Resolución de 30 de noviembre de 2001, art. 5º), o Castilla-La Mancha (Decreto 31/2002, de 26 de febrero, art. 8 c)), por exigencias más genéricas como “documentación acreditativa de los períodos de privación de libertad efectiva por motivos políticos” o “documentos acreditativos de los requisitos establecidos en el Decreto”.

Especial referencia cabía hacer, al Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, norma reguladora en la Comunidad Foral de Navarra de las indemnizaciones económicas a personas que habiendo sufrido prisión en los supuestos previstos en la Ley de Amnistía, no se vieron favorecidos por las prestaciones contempladas en las Leyes estatales de Presupuestos para los años 1990 y 1992. En concreto, el art. 7 de la norma indicada, aún cuando señalaba en su primer párrafo que las solicitudes debían ir acompañadas de la decisión judicial o resolución administrativa acreditativa de los períodos permanecidos en prisión, incluía expresamente

en su último inciso una mención a la consideración de la capacidad de interpretación de la Administración de la Comunidad de Foral de Navarra en cuanto a los documentos que se aportan por los interesados.

Era, precisamente, la apelación a esta capacidad de interpretación, referida a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la aplicación del art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio, el objetivo esencial perseguido por esta Procuraduría al formular la Resolución que viene siendo referida. En efecto, la singular finalidad de las prestaciones económicas previstas en el Decreto precitado y las especiales dificultades para obtener y disponer en muchos casos de resoluciones administrativas y judiciales o certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que acreditaron los períodos de privación efectiva de libertad, aconsejaba adoptar una postura flexible a la hora de considerar los elementos de convicción de que se dispusiera en cada caso para determinar la concurrencia del requisito indicado.

Probablemente esta flexibilidad debía haber sido adoptada ya en el mismo momento de proceder a la redacción de la norma y, en concreto, de aquellos arts. llamados a determinar la documentación a entregar por los solicitantes, huyendo de la única mención a la certificación señalada en el reiterado art. 6 c) del Decreto 171/2001, de 14 de junio, y adoptando fórmulas más genéricas como las empleadas en las normas estatales y autonómicas antes señaladas.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impedía que, en estricta aplicación de los criterios interpretativos de las normas jurídicas contenidos en el art. 3 del Código Civil y en aras de evitar que se viera frustrada la finalidad de las indemnizaciones, la Administración autonómica, en el momento de determinar el cumplimiento del requisito de la efectiva concurrencia de la privación de libertad, considerase convenientemente, no sólo certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y resoluciones administrativas y judiciales, sino también cualesquiera otros elementos documentales que coadyuvaran a determinar la efectiva existencia de la privación de libertad, tales como actas notariales, cartas manuscritas o declaraciones testificales, siendo objeto de valoración toda la documentación disponible de una forma conjunta con las circunstancias concurrentes en cada caso. La conveniencia de llevar a cabo esa valoración conjunta cobraba mayor relevancia, aún si cabe, en aquellos supuestos en los que la privación de libertad había tenido lugar en sitios como cárceles provisionales, circunstancia ésta que dificultaba, cuando no impedía, totalmente, que un documento oficial acreditara el periodo de reclusión.

Un ejemplo significativo de la problemática descrita, se encontraba en la solicitud que había dado lugar a la queja basada en la privación de libertad de su cónyuge, fallecido, al parecer fusilado, el 25 de noviembre de 1936.

En este caso, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior había puesto de manifiesto que, si bien no había

sido posible encontrar antecedentes relacionados con la permanencia del antes citado en campos de concentración o batallones disciplinarios de soldados de trabajadores, tampoco era posible afirmar categóricamente que no constaba su paso por la prisión provisional que había sido habilitada, en su día, al lado del Campo Grande de Valladolid, en un lugar denominado “Las Cocheras”, dada la fragmentariedad y deficiente conservación de los documentos correspondientes.

Ante la ausencia de tales documentos oficiales, el solicitante había aportado como documentos dirigidos a acreditar la privación de libertad los siguientes:

- Un acta notarial, en la cual se contenían las manifestaciones de la solicitante y de dos testigos más que, ante notario, habían declarado conocer, que el antes citado, había permanecido en la prisión denominada “Las Cocheras” de Valladolid en el período temporal comprendido entre el 19 de julio de 1936 y el 25 de noviembre del mismo año, siendo fusilado con posterioridad.

- Dos cartas manuscritas de la persona fallecida en cuestión, fechadas el 21 y el 28 de septiembre de 1936, de cuyo contenido se podía desprender su situación de privación de libertad.

- El reconocimiento por la Seguridad Social de una pensión de viudedad por fallecimiento del antes citado como consecuencia de la guerra civil, lo cual si bien no constituía un reconocimiento del período de

privación de libertad sí lo era del fusilamiento que, según las declaraciones de los testigos, había sido subsiguiente a aquél.

Pues bien, una valoración conjunta de la documentación aportada, considerando debidamente el carácter provisional de la prisión en la que se había producido la reclusión descrita y la imposibilidad manifestada por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de afirmar categóricamente la inexistencia de elementos documentales que acreditasen la permanencia del antes citado en la cárcel provisional existente en el lugar denominado “Las Cocheras”, debía conducir a considerar acreditada la privación de libertad por motivos ideológicos del cónyuge del solicitante y, consecuentemente, al reconocimiento de la condición de beneficiario de la prestación económica de su cónyuge, si se cumplieran el resto de requisitos exigidos por la norma.

Con fundamento en las consideraciones expresadas, esta institución formuló resolución a la Gerencia Regional de Servicios Sociales en los siguientes términos:

«Primero.- Con carácter general, en estricta aplicación de los criterios interpretativos de las normas jurídicas contenidos en el art. 3 del Código Civil y en aras de evitar que se vea frustrada la finalidad de las indemnizaciones establecidas en el Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de

octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la Disposición Adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992, considerar convenientemente, en el momento de determinar el cumplimiento del requisito de la efectiva concurrencia de la privación de libertad, no sólo certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y resoluciones administrativas y judiciales, sino también cualesquiera otros elementos documentales que coadyuven a determinar la efectiva existencia de la privación de libertad, tales como actas notariales, cartas manuscritas o declaraciones testificales, siendo objeto de valoración toda la documentación disponible de una forma conjunta con las circunstancias que concurran en cada caso.

Segundo.- Con carácter singular, en relación con la solicitud presentada por la madre del autor de la queja, considerar acreditada la efectiva concurrencia de privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un período mínimo de tres meses de su cónyuge a los efectos previstos en el art. 3 a) y 6 c) del Decreto 171/2001, de 14 de junio, procediendo, consecuentemente, al reconocimiento de la condición de beneficiaria de la prestación económica, si se cumplieran el resto de requisitos exigidos por la norma».

En contestación a la resolución formulada, la Gerencia Regional de Servicios Sociales puso en conocimiento de esta institución un informe, de

cuyo contenido se desprendía la aceptación de la parte general de la resolución citada. Sin embargo, nada se podía concluir de la lectura del mismo acerca de la aceptación o rechazo de la Resolución, en relación con la concreta solicitud que había dado lugar a la queja, razón por la cual me volví a dirigir a aquel organismo requiriéndole información sobre la decisión adoptada respecto a la concreta solicitud de ayuda que había generado la presentación de la queja. En la fecha de elaboración del presente informe se encontraba pendiente la recepción de la información solicitada, en orden a conocer la aceptación o rechazo de la Resolución referida, en lo relativo al singular expediente mencionado en la misma.

Otra cuestión planteada ante esta institución en el año 2002, relacionada con la actuación de las Administraciones públicas dirigida a recuperar, aun cuando sea simbólicamente, la memoria de aquellas personas que sufrieron persecución por razones ideológicas en la época de la guerra y posguerra civil, es la relativa a la exhumación de los cadáveres y al recuerdo de las personas que perdieron su vida en aquel período, exclusivamente por defender unas determinadas ideas políticas y sociales. Dos han sido los expedientes de queja en los cuales se ha planteado la citada cuestión (**Q/1941/02** y **Q/2294/02**). En ambos casos, el motivo de la queja era una presunta pasividad de las Administraciones públicas ante la pretensión de los ciudadanos de recuperar los restos de sus familiares, muertos violentamente en la guerra civil española.

La cuestión controvertida que constituía el objeto de las quejas referidas era del máximo interés, habida cuenta de que en las mismas no se planteaba otra cosa que la recuperación de la dignidad de aquellas personas y de sus familiares que la habían perdido, en su día, en una contienda cruenta, por el simple de hecho de defender unas ideas contrarias a las mantenidas por el bando contrario. Ahora bien, tan importante es garantizar desde las instancias públicas la recuperación de esa dignidad perdida, como la exigencia de que las Instituciones Públicas democráticas adopten las medidas necesarias para evitar que en el proceso se pongan en juego intereses partidistas, que en nada benefician, ni a las legítimas pretensiones de los familiares, ni al respeto de una memoria histórica que a todos nos toca mantener y convertir en elemento de conciliación.

Por ello, esta institución venía llevando a cabo, antes incluso de la formulación de las quejas citadas, un seguimiento exhaustivo de las diferentes actuaciones que las cámaras legislativas nacionales y autonómicas y las distintas administraciones públicas locales estaban llevando a cabo en relación con la problemática planteada. Destaca, por encima de todas ellas, la aprobación por el Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley, en una fecha (20 de noviembre de 2002) en la cual se conmemoraba un hecho relevante para la historia de España, cual es la muerte de Francisco Franco.

Pues bien, a la vista de la presentación de la queja antes señalada, se estimó que había llegado el momento en el que desde esta Procuraduría se

llevasen a cabo actuaciones dirigidas a verificar que la actividad de las administraciones públicas en este ámbito garantizaran, de un lado, el cumplimiento del deseo legítimo de aquellos españoles que quieren dar sepultura digna a sus seres queridos y, de otro, el necesario consenso general al que todas las instituciones públicas deben llegar en esta materia, evitando así que la pretensión de recuperar la memoria de este país pudiera ser utilizada con fines exclusivamente partidistas.

En consecuencia, esta institución procedió a dirigirse en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica y a las nueve diputaciones provinciales de la región. En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente la recepción de la totalidad de la información solicitada y, por tanto, la posibilidad de adoptar una decisión sobre el fondo del asunto.

En cualquier caso, esta Procuraduría continuará 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, y sin la instrumentalización, en ningún caso, de ello con fines exclusivamente partidistas.

4.2. Daños causados por palomas

En el expediente **Q/997/01**, el motivo de la queja venía integrado por los presuntos daños causados por las palomas en edificios integrados en el casco antiguo de la ciudad de Soria, así como a la, también presunta, ausencia de adopción de medidas al respecto por el Ayuntamiento de aquella localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Soria, organismo que me informó de lo siguiente:

«El problema de las palomas en Soria, sin tratar de quitarle importancia, se entiende de escasa envergadura, siendo quizás en la zona centro donde más se pone de manifiesto su presencia, no obstante no se ha realizado ningún estudio de población, por lo que no se puede determinar con exactitud si ha aumentado el número de ejemplares.

En cuanto a las medidas que se pueden adoptar se encuentra la captura mediante redes y el exterminio posterior de las mismas, solución desestimada por entenderse un método cruel, contestado por algunos sectores de la población.

El empleo de piensos anticonceptivos para la esterilización no se puede llevar a cabo por ser un producto que según nuestras

informaciones, suministradas por la empresa Oprocon, S.A., se fabricaba en Estados Unidos y ha sido retirado del mercado.

El resto de soluciones, de las cuales se informa a los propietarios que lo han solicitado en este mismo departamento, consisten o bien en repelentes químicos (no venenosos pero si molestos para las palomas) y elementos disuasorios mecánicos (pinchos, telas metálicas, etc). Dichos métodos conllevan una intervención en propiedades particulares, por lo que deben ser los propietarios los que opten por la que crean oportuna».

Considerando el contenido de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Soria, se estimó procedente formular Resolución con base en los argumentos que, a continuación, paso a exponer.

Los problemas causados por una excesiva población de palomas en las ciudades españolas no eran nuevos en nuestra geografía. En efecto, distintas ciudades (entre ellas, algunas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) han sufrido los perjuicios que la presencia masiva de palomas pueden causar al entorno urbano. Si bien es verdad que en muchas de nuestras ciudades las palomas se han convertido en una compañía a la que el ser humano se ha acostumbrado y de la que disfruta, también lo es que una ausencia de regulación en su volumen de población puede originar problemas de salubridad pública daños a los inmuebles de la ciudad, incluidos aquellos que gozan de una especial protección por su singular

valor histórico-artístico y, en fin, un empeoramiento general del entorno urbano.

Considerando lo anterior y como ocurre con otras especies animales y en otros ámbitos diferentes del urbano, la búsqueda del equilibrio entre la garantía de un entorno adecuado para el hombre y la natural presencia de las especies animales, exige por parte de las Administraciones públicas la adopción de medidas dirigidas a garantizar la adecuada convivencia entre las palomas y el hombre en el entorno urbano.

Cabía preguntarse aquí si, ante un problema de superpoblación de palomas el ordenamiento jurídico reconoce a los municipios donde concurra tal circunstancia, competencias para adoptar medidas dirigidas a afrontar el problema. En este sentido, dentro del listado competencial contenido en el apartado segundo del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, pueden encontrarse diversos epígrafes que sirven de fundamento a la intervención de los Ayuntamientos para atajar los problemas originados por un exceso de población de palomas. Así, entre otros, las competencias reconocidas a los municipios en materia de patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente y, en especial, protección de la salubridad pública, sirven de base jurídica para exigir a los Ayuntamientos de aquellas localidades que sufran la problemática antes descrita, la adopción de las medidas necesarias para paliar su dimensión y efectos.

Descrita la cuestión controvertida objeto de la queja y afirmada la competencia municipal en la materia, procedía determinar la dimensión de la problemática generada por la superpoblación de palomas en la localidad de Soria y, en su caso, las medidas que podían ser adoptadas por el Ayuntamiento de la localidad citada en orden a garantizar que la presencia de las palomas en la ciudad no generase perjuicios a la salubridad y al entorno de la ciudad.

Si bien de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría con ocasión de la presentación de la queja citada no se podía concluir la dimensión exacta de los posibles perjuicios que un exceso de población de palomas pudiera estar causando a los vecinos de Soria, sí es verdad que de la misma se desprendía, de un lado, que el problema venía siendo denunciado ante el Ayuntamiento indicado por los vecinos de la zona céntrica de la ciudad desde el año 1995 y, de otro, que la Corporación Local no tenía un conocimiento exacto de la dimensión de la problemática, puesto que no se había realizado ningún estudio de población de la especie en cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la persistencia de los ciudadanos de la zona céntrica en la formulación de su protesta y lo común de la existencia de este problema en otras ciudades de España (tales como Málaga, La Coruña, Santander, Gijón, Zamora, Ávila o Salamanca), resultaba conveniente que, si aún no se hubiera hecho, el Ayuntamiento adoptara las medidas necesarias para que se llevase a cabo un estudio

inicial de la población de palomas con las que contaba Soria, en el cual se determinase su número, tamaño medio, distribución en la ciudad, así como los puntos de alimentación, descanso y nidificación de estos animales. El resultado del citado estudio daría lugar a un conocimiento exacto por parte de los servicios técnicos municipales de la dimensión de la problemática planteada, del cual se desprendería la necesidad, o no, de adoptar medidas de regulación de la población de palomas en la ciudad de Soria, así como la identificación de las más adecuadas.

La adopción de este tipo de medidas, caso de ser necesarias, podía valerse de experiencias anteriores emprendidas por otras ciudades como las antes citadas. Algunas de esas medidas habían consistido en la introducción en la ciudad de algunos individuos de especies de aves rapaces, en el control de los nidos, o en la captura del número de palomas que resultase necesario para su posterior traslado a palomares que se encuentren en el medio rural. Tales medidas podían ser adoptadas, cuando ello fuera posible, directamente por los servicios de Ayuntamiento o por vía contractual. En concreto, algunas de las ciudades antes citadas habían procedido a contratar la gestión del servicio de regulación de la población de las palomas.

En cualquier caso, resultaba evidente que el objetivo a perseguir no debía ser, en modo alguno, el exterminio de la especie en la ciudad, sino la garantía de que su presencia no generara perjuicios y sólo reportara beneficios a sus vecinos.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló Resolución al Ayuntamiento de Soria en los siguientes términos:

«Ante la posible existencia de una presencia excesiva de palomas en la ciudad de Soria y, en especial, en el centro de la ciudad, y a través de los propios servicios del Ayuntamiento, cuando ello sea posible, o por vía de contratación, llevar a cabo las siguientes actuaciones:

Primero.- Realizar un estudio inicial de la población de palomas con las que cuenta la ciudad de Soria, en el cual se determine su número, tamaño medio, distribución en la ciudad, así como los puntos de alimentación, descanso y nidificación de estos animales.

Segundo.- A la vista de los resultados del mismo, determinar la necesidad, o no, de adoptar medidas de regulación de la población de palomas en la ciudad de Soria, así como proceder a identificar las más adecuadas, considerando para ello experiencias anteriores emprendidas por otras ciudades consistentes en la introducción en la ciudad de algunos individuos de especies de aves rapaces, en el control de los nidos o en la captura del número de palomas que resulte necesario para su posterior traslado a palomares que se encuentren en el medio rural».

En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente de recepción la contestación del Ayuntamiento de Soria a la resolución citada, aceptando o rechazando su contenido.

4.3. Medidas financieras adoptadas en Argentina ante la crisis económica del país

Dos ciudadanos españoles residentes en Argentina, se dirigieron a esta institución en el año 2002 (expedientes de queja Q/350/02 y Q/384/02) planteando su disconformidad con las medidas financieras que habían sido adoptadas por el Gobierno argentino (la más polémica de todas ellas la denominada “corralito”) y solicitando el amparo de esta institución ante la situación económica generada por la adopción de tales medidas.

Pues bien, considerando el marco de competencias de esta institución, aún cuando no era posible la intervención directa de esta Procuraduría en relación con la problemática indicada, al tener su origen las medidas en cuestión en las Instituciones del Estado Argentino, no podía desentenderse este Comisionado de la situación económica que estaban atravesando muchos emigrantes castellanos y leoneses.

En efecto, ante la crisis económica y financiera que sufría en aquellas fechas Argentina, tanto el Senado y la Cámara de Diputados, como el Gobierno de la Nación habían procedido a la adopción de una serie de medidas dirigidas a la reordenación del sistema financiero y bancario del país que, instrumentadas a través de la Ley nº 25.561, de 6 de enero de 2002, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, y de los Decretos 1570/2001, de 1 de diciembre, y 214/2002, de 3 de febrero, habían dado lugar al denominado “corralito” y a la pesificación de las deudas dinerarias.

Eran, por tanto, tales medidas políticas la razón última de la disconformidad manifestada por los ciudadanos. En cualquier caso, no correspondía a esta Procuraduría ni valorar el contenido de las decisiones soberanas que habían sido adoptadas por las Instituciones del Estado argentino, ni fiscalizar la actuación desplegada por las empresas privadas de capital español en aquel país.

No obstante lo anterior, las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y entre ellas de forma especial esta Procuraduría, como se ha señalado con anterioridad, no podían desentenderse de la situación económica de muchos emigrantes castellanos y leoneses que, en aquella fecha, residían en aquel país, que antaño había sido tierra de promisión para los ciudadanos de esta y de otras tierras de España.

En este sentido, cabía señalar que la situación de los emigrantes castellanos y leoneses en Argentina ya había sido objeto de debate por las Cortes de esta Comunidad Autónoma. Así, con fecha 4 de octubre de 2001, se había presentada por el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León una pregunta escrita en la cual procedió a interrogar al Gobierno Regional sobre el conocimiento que aquél tuviera de la situación de extrema necesidad de emigrantes castellanos y leoneses en Argentina y sobre la posible concesión de alguna ayuda económica por parte de la Junta de Castilla y León.

La pregunta planteada se contestó por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León señalando que, si bien el Gobierno Regional era conocedor de la difícil situación por la que atravesaba el país, inclusión hecha de los ciudadanos castellanos y leoneses que allí residían, no se había recibido en aquella fecha ninguna petición oficial de ayuda económica por parte de los centros de Castilla y León en Argentina.

De lo afirmado por el Gobierno Regional en la contestación precitada, se desprendía que el conducto adecuado para proceder a solicitar la creación de ayudas económicas dirigidas a los emigrantes castellanos y leoneses residentes en Argentina era a través de los centros de Castilla y León que existen en distintas ciudades de aquel país. Esta institución procedió, por tanto, a informar a los autores de las quejas presentadas de los no pocos centros de Castilla y León existentes en Argentina y, en especial, en aquellas Regiones en las que tenían su residencia los ciudadanos que habían acudido a esta institución.

En efecto, a través de los centros de Castilla y León en Argentina, los emigrantes castellanos y leoneses residentes en Argentina podían dirigirse a la Junta de Castilla y León con la finalidad de solicitar la creación de ayudas económicas, o de otro tipo, dirigidas a subvenir sus necesidades, al igual que habían hecho otras Comunidades Autónomas del Estado español, como Galicia. Así mismo, también se ofrecieron los

servicios de esta institución para dar traslado de las solicitudes presentadas en el sentido indicado al órgano administrativo competente.

Por otro lado, también se procedió a poner en conocimiento de los ciudadanos que la Administración General del Estado en el exterior, a través del Servicio de Asuntos Sociales del Consulado General de España en Buenos Aires, contaba con una serie de ayudas económicas dirigidas a atender las necesidades más imperiosas de los ciudadanos españoles residentes en aquel país, así como los lugares donde podía ser obtenida mayor información sobre aquellas ayudas. En efecto, de acuerdo con la información recabada del Ministerio de Asuntos Exteriores existían, en aquella fecha, las siguientes ayudas a las que, cumpliendo los requisitos establecidos para cada una de ellas, se podía acceder: programa de ayudas económicas individuales (ordinarias y extraordinarias); residencias de tercera edad (centros públicos en España y centros privados en Buenos Aires); repatriaciones; visitas domiciliarias y a instituciones asistenciales; asesoramiento, información y orientación; colaboración con otros departamentos de servicio social de Instituciones Públicas Argentinas.

Por último, procedí a manifestar a los ciudadanos que habían planteado la problemática comentada ante esta Procuraduría, el derecho que les asistía a plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

En fin, aún cuando esta Procuraduría no resultaba competente para fiscalizar las actuaciones que habían dado lugar a la problemática planteada

en las quejas precitadas, consciente de la difícil situación económica que atravesaban ciudadanos castellanos y leoneses residentes en Argentina, procedí a poner en su conocimiento las alternativas existentes en orden a solicitar ayudas económicas dirigidas a cubrir sus necesidades más acuciantes, al tiempo que me puse a su disposición para colaborar en aquello que se encontrara a mi alcance, siempre, como no podía ser de otra forma, dentro del marco de las competencias que el Ordenamiento jurídico reconoce a esta institución.

4.4. Ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002

La queja que se trae a colación en este apartado tiene como número de referencia **Q/1445/02**.

El escrito de denuncia hacía alusión a la Orden de 30 de julio de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002. Según las manifestaciones del reclamante, se habían producido los siguientes hechos:

«En el Municipio del Condado de Treviño se han concedido tres subvenciones a proyectos presentados por la Diputación de Burgos y se ha hecho caso omiso de los proyectos remitidos por este Ayuntamiento. Consideramos que desde este Ayuntamiento se tiene mayor y mejor conocimiento de las necesidades más urgentes y

básicas que precisan nuestros pueblos, y no se ha tenido en cuenta su criterio en el momento de asignar las ayudas. No obstante, creemos que se ha realizado un reparto de subvenciones en función de intereses políticos y no pragmáticos y justos, en función de necesidades reales, más urgentes y básicas».

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Consejería un informe que literalmente decía:

«En relación al escrito de queja número de referencia Q/07-1445/02, relativo a la “Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002”, en concreto por lo que se refiere al Municipio de Condado de Treviño (Burgos), se emite el siguiente informe:

En los ejercicios 2000 y 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha convocado y concedido ayudas a Entidades Locales incluidas en Zonas de Acción Especial, convocatorias que se han dirigido a las entidades locales de la Comarca del Bierzo en la provincia de León y del Condado de Treviño en la provincia de Burgos. En estos dos años se han concedido ayudas a los Municipios de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón y a entidades locales menores del primero de

dichos municipios (ya que el segundo no comprende en su término ninguna entidad local menor), con un resultado desigual en la ejecución y justificación de las inversiones.

El Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León incluyó dentro de su estructura la línea destinada a Zonas de Acción Especial y, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 23, la convocatoria de las ayudas de referencia para 2002 (Orden de 9 de abril de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial) establece que los territorios a que se dirige son la Comarca del Bierzo en la provincia de León y el Condado de Treviño en la provincia de Burgos. En lo que se refiere al Condado de Treviño, la convocatoria determina que las ayudas se podrán solicitar por todas las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, incluida la Diputación Provincial de Burgos y que, en el caso de Entidades Locales Menores, las solicitudes las habrá de formular el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan.

Las solicitudes presentadas al amparo de la convocatoria han sido casi diez veces superiores a las disponibilidades presupuestarias existentes, por lo que no se han podido satisfacer todas las demandas.

La Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 30 de julio de 2002, por la que se conceden las

ayudas de referencia, ha asignado al Condado de Treviño ayudas para proyectos de inversión que ascienden aproximadamente al veinte por ciento de la cantidad consignada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para la línea de Zonas de Acción Especial. Dicha distribución se ha realizado atendiendo a criterios de población, extensión superficial y necesidades de infraestructuras, según la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.

Las ayudas se han concedido teniendo en cuenta los criterios establecidos en la convocatoria, esto es: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas actuaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Según el escrito de esa institución, el denunciante alega que el Ayuntamiento tiene mayor y mejor conocimiento de las necesidades más urgentes y básicas de los pueblos del Municipio y no se ha tenido en cuenta su criterio al asignar las ayudas. Sin negar al Ayuntamiento su conocimiento de la realidad de sus pueblos, también es cierto que la Diputación Provincial de Burgos tiene entre sus fines, según el art. 31.2.a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio

provincial de los servicios de competencia municipal, y por ello conoce las infraestructuras que precisan las localidades de la Provincia, cuenta con los Municipios al elaborar sus Planes de Cooperación y trabaja conjuntamente con ellos en la mejora de sus servicios.

En razón de lo expuesto, esta Consejería entiende, como lo entendió al conceder las ayudas de referencia, que la asignación de las ayudas en el territorio del Condado de Treviño no solo es ajustada a derecho, sino que además es beneficiosa para el Municipio de Condado de Treviño».

A la vista del contenido de la información proporcionada a esta Procuraduría, así como de la documentación que obraba en el expediente de queja, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por la Consejería de Presidencia, abordando para ello el supuesto carácter discrecional de los Fondos de Cooperación Local.

A este respecto, comenzamos recordando que con relación a la resolución de las peticiones realizadas respecto a los Fondo de Cooperación Local suele afirmarse generalmente el carácter discrecional de la misma; discrecionalidad -habría que concluir- tanto para denegar como para otorgar.

Pues bien, semejante consideración del carácter discrecional de la resolución administrativa, que se completaría con la negación de cualquier

pretensión jurídicamente protegible en el solicitante, en mi opinión debía ser radicalmente descartada. Ello porque esa discrecionalidad no debe entenderse como facultad para decidir libremente entre distintas alternativas, todas justas en función de criterios políticos, económicos o sociales que sólo a la administración es dable apreciar -con lo que de hecho el fondo mismo de la decisión, como se ha dicho, no sería fiscalizable-, sino como reconocimiento de que la administración debe apreciar las singulares circunstancias que concurren en el solicitante para de esa forma ajustar de la manera más adecuada y correcta a derecho las previsiones normativas de las bases concursales.

Puesto de manifiesto lo anterior, y centrándonos en los Fondos de Cooperación Local, se consideró importante destacar que los mismos son, por un lado, un tipo de subvención administrativa y, por otro, un instrumento a través del cual se expresa la solidaridad de la comunidad autónoma con las demás entidades administrativas y una formula de cogestión a fin de satisfacer adecuadamente el interés general. La sentencia del Tribunal Supremo de 31-03-1999 (RJ 1999\3296) así lo expresa claramente respecto a los Planes Provinciales de Cooperación, doctrina que puede ser ampliada a los Fondos de Cooperación Local por ser idéntica su naturaleza (así se desprende tanto de lo dispuesto en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León como en el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León):

“Las subvenciones que concede el Estado a otras entidades administrativas inferiores (como en el caso que nos ocupa, si procediere conforme a la ley) son un tipo de subvención que la doctrina científica califica como subvención administrativa, y son instrumentos a través del cual se expresa la solidaridad del Estado con las demás entidades administrativas públicas y es, a la vez, una fórmula de cogestión (a fin de satisfacer adecuadamente los intereses generales), que obliga al Estado a procurar el adecuado empleo de los caudales públicos que salgan de sus Presupuestos: de ahí que las subvenciones administrativas que acuerde el Estado para cooperar en la financiación de las obras y servicios de competencia municipal, debe hacerse a través del correspondiente procedimiento y recaer la correspondiente resolución positiva sólo cuando se dan los requisitos que la ley exige.”

Sentado lo anterior, se recordó:

1. Aunque los Fondos de Cooperación Local persiguen, junto a la preferente finalidad de “cooperación”, una cierta función de “coordinación” en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en los mínimos establecidos en el art. 26.1 LRBRL, en ningún caso ello supone que la Junta de Castilla y León asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios. Las obras de los Fondos de Cooperación Local son de competencia de las entidades locales, dado que la cooperación interadministrativa parte

siempre de la formulación de una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado.

2. Como consecuencia de lo anterior, son las entidades locales quienes solicitan, en el transcurso de un “procedimiento complejo” la inclusión de la correspondientes obras en los Fondos de Cooperación Local, no siendo posible la inclusión por parte de Junta, de modo unilateral, de ninguna obra que no haya sido solicitada por la entidad local correspondiente.

3. La aportación económica que han de efectuar las entidades locales para la ejecución de las obras incluidas en los Fondos.

4. El Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León establece el carácter de entidad concedente de subvenciones a la Junta respecto a los Fondos de Cooperación Local.

5. El punto 2 del art. 32 de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León recoge, expresamente, la naturaleza subvencional de los Fondos de Cooperación Local.

De lo dicho se extrajo la siguiente conclusión: los Fondos de Cooperación Local se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

Sentado lo anterior, se señaló que según el art.122.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LH), las subvenciones y ayudas públicas se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. Dichos principios no son sino la aplicación al campo del gasto subvencional del principio constitucional de igualdad ante la Ley (art. 14 CE) y del de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (art. 31.2 CE), principios que también vienen referidos en el art. 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por el RDLeg 1091/1988, de 23 de diciembre (en adelante TRLGP).

En este sentido se recordó, tal y como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como la jurisprudencia, que aunque la política subvencional se caracteriza por su carácter desigual e, incluso, desde el punto de vista formal, por su tendencia discriminatoria -la decisión de subvencionar en sí misma pretende una desigualdad y una diferenciación, favoreciendo a una concreta actividad o a un beneficiario particular y no a otros-, no es menos cierto que el principio de igualdad opera, incluso a riesgo de situarse en un lugar que sólo a los poderes públicos les corresponde, cuando lo que se trata es de juzgar la actuación igualitaria de la administración con relación a la identificación de los posibles beneficiarios de una ayuda o a la determinación de los criterios de concesión. En este supuesto, lo que es exigible, es que la administración, una vez adoptada la decisión misma de subvencionar, justifique con base

en un criterio proporcional, objetivo y razonable, por qué la subvención se concede a unos beneficiarios determinados y no a otros, y que dicha valoración la realice en el marco de un procedimiento reglado que garantice la libre concurrencia de solicitantes y la actuación objetiva, transparente y motivada de la decisión. Es en la identificación de los beneficiarios, y en la concreción de los criterios de valoración, donde el principio de igualdad despliega toda su eficacia como límite de la decisión de subvencionar, juridificándola y adaptándola a las prescripciones constitucionales, tal y como ha venido destacando tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del propio Tribunal Constitucional. En palabras del Tribunal Supremo en sentencia de 03.03.1993 (art.2094):

“... el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración”.

Centrándonos en el principio de objetividad, por su importancia para el caso que nos ocupaba, se empezó afirmando que se trata de un principio de aplicación a todo el actuar administrativo (art. 103 CE), quedando concretado en que la administración debe autolimitar su “discrecionalidad”, mediante la fijación de los criterios de valoración de las peticiones y la ulterior motivación de la resolución de concesión.

Así, tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, el reconocimiento de la sumisión de la administración a la Ley y al Derecho

que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo –art.103.1 CE-, equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art.9 CE) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE). Colorario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art.106.1 CE).

En desarrollo de este mandato Constitucional, con la finalidad clara de establecer modulaciones al principio de “presunción de certeza o racionalidad de la actuación administrativa” -lo que se ha llamado “discrecionalidad técnica” de los órganos de la administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo-, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia han establecido un límite claro a la mal denominada “discrecionalidad”: el principio de interdicción de la arbitrariedad.

En este sentido, se señaló que no presenta duda alguna que en nuestro ordenamiento la arbitrariedad opera como límite del ejercicio de las potestades discrecionales. Esta concepción de la discrecionalidad como algo diverso de lo arbitrario aparece entre nosotros en la actualidad,

respaldada en el propio texto constitucional, que en su art. 9.3 proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad.

La interdicción de la arbitrariedad engloba la prohibición de la desigualdad, pero además de esta aceptación básica e indiscutible de la noción de la arbitrariedad puede identificarse una segunda acepción, estrechamente ligada a la primera. De acuerdo con esta segunda acepción la arbitrariedad es equivalente a una “irregularidad caprichosa”. El acto arbitrario es un acto de fuerza que no se funda en criterio alguno, que se basa única y exclusivamente en el antojo de quien dispone del poder. Por tanto, lo que caracteriza al acto arbitrario no es sólo su disconformidad con el Derecho, sino, también y fundamentalmente, carecer de fundamento alguno, es decir, no basarse en ninguna regla o criterio, ni jurídico ni de otro tipo. Es precisamente este aspecto característico de lo arbitrario lo que permite distinguir con mayor claridad lo discrecional de lo arbitrario. El contenido de la decisión discrecional no vendrá plenamente fundado en una regla o criterio jurídico, pues precisamente el ordenamiento ha confiado a la autoridad pública en cuestión la determinación de dicho contenido conforme a los criterios que considere más convincentes y que no están proporcionados por el ordenamiento. Pero, en todo caso, la decisión discrecional es fruto de un juicio y como tal, si pretende presentarse como admisible, ha de tener un fundamento suficiente. En esa existencia de razones o criterios que respalden la decisión, reside, precisamente, la diferencia entre acto discrecional y el acto arbitrario. La decisión

discrecional es aquella cuyo contenido posee una justificación, se apoya en unas razones.

Efectivamente, la motivación es un elemento importante, en cuanto vía a través de la que se hacen públicas las razones de hecho y de Derecho que fundamentan el acto. Además, en la actualidad, el art. 54 f) de la LRJ-PAC exige la motivación de los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. Ahora bien, como aclaran González Pérez y González Navarro, la motivación es un requisito formal del acto administrativo, a través del cual se hace sucinta referencia a las razones de hecho y Derecho que lo fundamentan. Por su parte, los motivos son las razones justificativas de la decisión administrativa, las consideraciones en las que se basa y que, por tanto, la fundamentan, los eslabones que integran la cadena del *iter voluntatis* y conducen a la adopción de una decisión concreta. Así, el elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional. Es la explicación de los motivos lo que cumple una función de garantía, en la medida en que permite conocer el proceso lógico que ha llevado a la Administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de esa elección.

Partiendo de estas premisas, se estableció que el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León impone a la Junta aprobar anualmente un Fondo de Cooperación Local que se destinará a financiar, por orden de prioridad, la infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios. Trasladando lo dicho por el Tribunal Supremo a través de la sentencia de 03-04-1998 (RJ 1998\3372) respecto a los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios afirmamos:

1. A través de ellos puede la Comunidad Autónoma cumplir los fines propios y específicos que le encomienda la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local; es decir, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, más particularmente, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio autonómico de los servicios de competencia municipal (art. 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León).

2. Se configura así como uno de los instrumentos adecuados para la asignación de recursos con criterios objetivos, a fin de consagrar una mejora de nivel de vida en aquellos municipios carentes de algunos equipamientos comunitarios básicos.

De lo dicho hasta ahora dedujimos:

1. Los Fondos de Cooperación Local se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

2. El art. 2 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador de los Fondos de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León establece, taxativamente, que dichos Fondos tienen la finalidad de asegurar, con carácter prioritario, la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios. [Art. 26.1) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local].

3. La asignación de los recursos contenidos en los Fondos de Cooperación Local deberá realizarse con base en criterios objetivos.

Para finalizar recordamos que el Tribunal Supremo ha reconocido el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, llegando a obligar a los Ayuntamientos a incluir en sus presupuestos, si fuera necesario, las partidas para realizar las obras oportunas (STS 25-04-1989 RJ 1989\3233).

Así las cosas, la conclusión fue evidente: existe un bloque de legalidad y una “definición” del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local. A saber:

1. El art. 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, establece respecto a la Comunidad Autónoma, la coordinación con las entidades locales y cooperación económica con las mismas a través de los Fondos de Cooperación Local con la finalidad de

asegurar la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios.

2. El art. 1 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León señala que a los efectos de lo dispuesto en el número anterior, la Comunidad Autónoma aprueba anualmente en sus Presupuestos Generales el Fondo de Cooperación Local.

3. El art. 26.1 a) de la mencionada Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local detalla, con claridad meridiana, los servicios mínimos obligatorios que todo Municipio debe de prestar.

Llegados a este punto, a modo de recapitulación de lo dicho hasta ahora respecto al carácter discrecional de los Fondos de Cooperación Local, afirmamos:

a) La concurrencia competitiva constituye el cauce de selección de beneficiarios en los Fondos de Cooperación Local, por imperativo de los principios de concurrencia y objetividad. El citado procedimiento exige la existencia de un marco normativo previo que precise los criterios que el órgano decisor va a utilizar en la valoración de los proyectos presentados. Cuanto menos precisos sean estos criterios mayor trascendencia tendrá, desde el punto de vista de la legalidad administrativa, la existencia de una motivación que ponga de manifiesto los motivos que han llevado al órgano decisor a elegir a los beneficiarios.

b) Existe un bloque de legalidad y una “definición” del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local que limitan radicalmente el ejercicio de facultades discrecionales a la hora de resolver las solicitudes formuladas por las distintas entidades locales, en el caso de que el marco normativo previo no haya precisado detalladamente los criterios de valoración de los proyectos presentados. Como mínimo, tendrá que tener en cuenta, por un lado, el objeto de los proyectos presentados y, por otro, la capacidad económica y de gestión de las entidades locales que lo hayan presentado.

c) A las entidades locales solicitantes les asiste una pretensión jurídicamente protegible a que la Junta de Castilla y León le otorgue la subvención si reúne los requisitos y condiciones exigibles y su proyecto, en última instancia, resulta ser el más conveniente para el interés público.

d) El órgano decisor de la Junta tiene la obligación de motivar razonadamente la resolución recaída en el procedimiento seguido en la concesión de las subvenciones con cargo a los Fondos de Cooperación Local.

Sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica pedida en la queja, señalamos:

- Por Orden de 9 de abril de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se efectuó convocatoria pública para la concesión de ayudas a Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local con base a los dispuesto

en el art. 5 en relación con el 23 y 24 del Decreto 53/2002 y el art. 122 de la LH. Respecto a la misma cabe destacar, para el caso que nos ocupa, lo siguiente:

- En su Base 3ª establecía:

“Las ayudas a que se refiere la presente convocatoria se podrán solicitar por todas las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial de la Comarca del Bierzo y en el caso del Condado de Treviño por todas las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, incluida la Excelentísima Diputación Provincial de Burgos.

En el supuesto de inversiones en obras y servicios de Entidades Locales Menores, las solicitudes las habrá de formular el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan, que asimismo será el beneficiario de la ayuda. Conforme a las normas de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, el Ayuntamiento podrá delegar en la Entidad Local Menor la ejecución de la inversión.”

Por lo tanto, en el supuesto de inversiones de obras y servicios de Entidades Locales Menores, las solicitudes solo podían formularse por el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan, sin que fuera posible su petición a través de la Diputación Provincial correspondiente.

- En su Base 4ª señalaba:

“Las ayudas se destinarán a financiar la ejecución de los proyectos de inversión para la implantación de nuevos servicios o la mejora y ampliación de los existentes, siempre que sean de competencia de la Entidad Local solicitante.

Para la concesión de las ayudas se tendrán en cuenta los siguientes criterios: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas actuaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

Se establecían unos criterios de valoración de las solicitudes presentadas tan genéricos que obligaban al órgano decisor a explicar pormenorizadamente los motivos de su decisión en la medida que permitía conocer el proceso lógico que había llevado a la administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de su decisión.

- En su Base 9ª establecía:

“En lo no dispuesto en la presente Orden, se estará a lo establecido en la normativa reguladora del Fondo de Cooperación Local”.

Convenía en este punto recordar que el art. 2 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador de los Fondos de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León establece, taxativamente, que dichos Fondos tienen la finalidad de asegurar la prestación integral y adecuada, en la

totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios. [Art. 26.1) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local].

- Por Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se resolvió la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para el 2002. De la misma cabía destacar:

- Respecto al Condado de Treviño, las únicas ayudas que se habían concedido habían sido para inversiones en obras y servicios de tres Entidades Locales Menores que no habían sido solicitadas por el Ayuntamiento del citado Condado sino por la Diputación Provincial de Burgos, incumpliendo, claramente, lo dispuesto en el punto 2º de la Base 3ª de la Orden de 9 de abril de 2002.

- En la documentación remitida a esta Procuraduría no constaba informe o dictamen alguno donde se especificaran los criterios de valoración de las peticiones realizadas por las distintas entidades locales.

- Se habían concedido algunas ayudas sin tener en cuenta el orden de prioridades establecido en el art. 2 del Decreto 53/2002 ya que se subvencionaron proyectos que no podían incluirse dentro del apartado de infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios a tenor de lo dispuesto en el art. 26.1 a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, habiendo rechazado otros que si podían ser encuadrados en dicho apartado.

De lo expuesto, con las reservas que debían tenerse por la falta de documentación comentada, se desprendía que la Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se concedieron ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002 adolecía de un vicio de anulabilidad a tenor de lo dispuesto en el art. 63 de la LRJ-PAC en relación con el 53.2 y 54.f de la misma Ley. En este sentido, se recordó la doctrina legal del Consejo de Estado y la jurisprudencia de Tribunal Supremo sobre la excepcionalidad con la que hay que aplicar la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e) del mencionado texto legal, que exige en estos casos, que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

«Primero. Que a tenor de lo dispuesto en el art. 103 de la LRJ-PAC se proceda a declarar lesiva la Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para el 2002.

Segundo. Que en convocatorias futuras, las Bases que se aprueben para la selección de proyectos de inversión de las entidades locales a incluir en los Fondos de Cooperación Local precisen, de manera

detallada, los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presentados.

Tercero. Que a la hora de establecer los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presentados se tenga en cuenta la existencia de un bloque de legalidad y una definición del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local».

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**

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procede presentar ante las Cortes autonómicas el informe correspondiente al año 2002, en lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León.

Esta defensa se ha realizado desde dos facetas diferenciadas y complementarias entre sí: en primer lugar, mediante el estudio y seguimiento de la normativa, tanto legal como reglamentaria, aprobada a lo largo del año 2002, en segundo lugar, a través de distintas quejas presentadas en esta Institución.

1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley

1.1.1.1. Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

- Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.

- Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria.

- Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos.

- Ley Orgánica 7/2002, de 5 de julio, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.

- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

1.1.1.2. Leyes Ordinarias

- Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

- Ley 2/2002, de 21 de febrero, por la que se crea el Consejo General de los Colegios Oficiales de Decoradores.

- Ley 3/2002, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales.

- Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias.

- Ley 10/2002, de 29 de abril, por la que se modifica la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, para la incorporación al Derecho español de la Directiva 98/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 6 de julio, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas.

- Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

- Ley 14/2002, de 5 de junio, por la que se establecen 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, y otras normas tributarias.

- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

- Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

- Ley 33/2002, de 5 de julio, de modificación del artículo 28 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

- Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.

- Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

- Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

- Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos.

- 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.

- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal.

- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

- Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

- Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de

contratos a distancia, y para la adaptación de la Ley a diversas directivas comunitarias.

- Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales.
- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

1.1.1.3. Legislación delegada

- Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- Real Decreto-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios

En el año 2002, tras las importantísimas transferencias operadas en el año precedente, únicamente se han aprobado dos Reales Decretos en materia de transferencias, los cuales revisten una importancia menor.

El Real Decreto 1027/2002, de 4 de octubre, ha determinado el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria, concretamente en profesorado de religión. De conformidad con el citado texto reglamentario, el coste efectivo anual en euros de 2002, correspondiente al profesorado de religión en centros públicos de educación infantil y primaria, incluido en el Real Decreto 1340/1999, asciende a 8.209.151,68 €. La valoración del coste efectivo mencionado tendrá efectividad a partir del día 1 de enero de 2003.

Por otro lado, el Real Decreto 1028/2002, de 4 de octubre, ha ampliado los medios económicos de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Este Real Decreto completa lo dispuesto por el Real Decreto 905/1995, de 2 de junio, que traspasó a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios de la Seguridad Social, en las materias encomendadas al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales. La ampliación de los medios económicos traspasados para adecuar las valoraciones del coste efectivo del traspaso a las retribuciones deriva de la ejecución de una serie de sentencias que afectan al personal objeto de traspaso. La valoración de la ampliación en euros de 2002 asciende a 2.522,64€.

Debe significarse finalmente que el marco competencial autonómico, a fecha 31 de diciembre de 2002, está muy cerca de ser

completado. En concreto, en la materia de Administración de Justicia y en lo concerniente a la ampliación de los medios patrimoniales adscritos al Fondo Español de Garantía Agraria, el proceso de transferencia se encuentra en sus momentos iniciales. Mucho más avanzado se encuentra el proceso de transferencia en las materias de mediadores de seguros y de ampliación de medios de propiedad intelectual para el mantenimiento del futuro Registro Territorial de Castilla y León, materias en las que ya se dispone de una oferta cuantificada por la Administración del Estado.

1.1.3. Conflictividad constitucional

Dentro de los recursos de inconstitucionalidad presentados el año 2002 ante el Tribunal Constitucional debe hacerse referencia al recurso nº 5753/2002, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

Por lo que se refiere a las sentencias dictadas por el Alto Tribunal el año 2002, debe hacerse obligada referencia a la STC 11/2002, de 17 de enero, relativa a la constitucionalidad del Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público. Esta sentencia tiene su origen en dos recursos de inconstitucionalidad, uno de los cuales fue promovido por la Junta de Castilla y León.

La pretensión impugnatoria del recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Castilla y León se basaba fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1.- En la utilización del instrumento normativo excepcional del Decreto Ley con infracción del art. 86.1 CE, toda vez que se aprobó sin concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

2.- La infracción desde una vertiente material o sustantiva de los arts. 14, 33.3 y 52 CE, por cuanto la normativa impugnada introduce diferencias injustificadas al ordenar la integración del personal al servicio de las Cámaras, produce un despojo patrimonial no indemnizado y deslegaliza una materia reservada a la Ley.

3.- Se produce una invasión de la competencia sobre Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales atribuida a la Comunidad de Castilla y León por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

El Tribunal Constitucional para calibrar adecuadamente el fundamento de la impugnación, consideró preciso detenerse en los avatares que experimentó la normativa reguladora de las Cámaras de Propiedad Urbana. Salvo en las Comunidades Autónomas en las que se dictaron regulaciones propias, la situación de las Cámaras de la Propiedad Urbana

se regía por lo dispuesto en el apartado tercero de la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos para 1990. Y tal Disposición Final fue declarada inconstitucional por la STC 178/1994, de 16 de junio, por contener una determinación normativa que, dada su materia y finalidad, no podía estimarse incluida en el contenido constitucionalmente posible de una Ley de Presupuestos. A la luz de la STC 178/1994, que declaró inconstitucional, como ya se dijo anteriormente, la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos para 1990, la situación existente era que las Cámaras de la Propiedad Urbana volvían a ser Corporaciones de Derecho Público. Sin embargo, las Cámaras carecían de recursos propios, puesto que la exacción parafiscal denominada “cuota” de las Cámaras fue suprimida previamente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y tampoco tenían base asociativa necesaria, al haberse suprimido previamente la incorporación obligatoria por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Ambas disposiciones mantenían su vigencia puesto que no se vieron afectadas por las disposiciones del Alto Tribunal. Sobre la base de lo anterior, se concluyó que en esta situación legal no resultaba posible el mantenimiento de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público, por lo que resultaba preciso poner fin a esa situación de provisionalidad y, así, evitar un deterioro de la situación de estas entidades y crear el instrumento jurídico que concrete las expectativas creadas a su personal y que establezca el destino del mismo y el patrimonio de las Cámaras.

El Tribunal Constitucional, en atención a los argumentos anteriormente aludidos, entendió que tanto del tenor literal de la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 8/1994, como de lo manifestado en el trámite parlamentario de convalidación, se desprende que la situación considerada urgente por el Gobierno tenía su razón de ser en la imperiosa necesidad, por un lado, de poner término a la situación de provisionalidad del personal y el patrimonio de las Cámaras y, por otro, de remediar el posible vacío normativo a que podía haber dado lugar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, llevada a cabo por la STC 178/1994, de 16 de junio.

Esta situación de reviviscencia de unas Cámaras que volvían a la vida jurídica sin los instrumentos que habían hecho tradicionalmente posible su subsistencia económica, y la consiguiente incertidumbre generada en cuanto a las expectativas de su personal, justificaba adecuadamente la decisión de proveer a su supresión por la vía de urgencia. Y dicha decisión se adoptó, efectivamente, con evidente rapidez, pues la STC 189/1994, se publicó en el BOE el 9 de julio y el Decreto Ley impugnado se aprobó el 5 de agosto siguiente. En definitiva, la conveniencia de proveer con premura una disciplina normativa capaz de reducir al mínimo posible la extensión temporal de ese nuevo período, evitando las dilaciones que en el pasado pudieron haber contribuido a generar la situación que finalmente se quiso solventar con el Decreto Ley,

hacía aconsejable la aprobación de un Decreto Ley para sentar las bases de esa nueva disciplina. Y, desde luego, afirma el Alto Tribunal, “no se puede reprochar al juicio del Ejecutivo ningún error de apreciación o de concepto, pues la situación a la que quería hacerse frente justificaba la adopción inmediata de cuantas medidas se entendieran pertinentes para terminar con aquella prolongada incertidumbre”.

Por lo que se refiere a la pretendida afectación del régimen de las Comunidades Autónomas por parte del Decreto Ley impugnado, el Alto Tribunal consideró que existía reiterada doctrina referida a la posibilidad de que por medio de esa figura puedan establecerse, de manera excepcional, normas básicas sobre una materia compartida. En efecto, en la STC 178/1994 ya se rechazó la concurrencia de vicios de inconstitucionalidad competenciales y se dejó sentado que la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público tenía carácter básico, sin que nada impida que el estado, simultáneamente, adopte medidas sobre el personal y el patrimonio de las mismas. Por consiguiente, y atendiendo al hecho de que concurre el presupuesto habilitante exigido por el art. 86 CE, el Tribunal concluye que el Decreto Ley 8/1994, contiene normativa de carácter básico plenamente conforme con las competencias autonómicas, por un lado, y con los límites temporales y sustantivos que la Constitución impone a los Decretos Leyes, por otro.

Asimismo, el Alto Tribunal entiende que la habilitación concedida al Gobierno en el primer inciso de la Disposición Adicional única de la

norma impugnada no invade ni las competencias de desarrollo legislativo ni las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional subrayó, en este sentido, que la Disposición impugnada no vulnera el orden competencial, ya que no dice que sea el estado quién procederá a ejecutar las medidas en cuestión (elaboración del inventario, formación de masas patrimoniales, etc.) sino que habilita al Gobierno para que regule la forma y requisitos por los que ha de regirse la Administración que sea competente para ello a la hora de ejecutar esas medidas.

En el presente caso, en lo concerniente a la finalidad consistente en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos, si bien se trata de una decisión ciertamente básica, en cuanto pretende asegurar un destino común al patrimonio de las Cámaras, por el carácter genérico que tiene, deja a las Comunidades Autónomas, en opinión del Tribunal, un amplio margen para la concreción del destino público al que deben adscribirse los bienes de las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana.

Finalmente, se aducía que el Decreto Ley 8/1994 habría incurrido en infracción del art. 33.3 CE. Tal infracción resultaría del hecho de que con la regulación del destino de los bienes de las Cámaras, incluso de los no sometidos al Derecho público, incorporándolos al patrimonio de la Administración, se estaría ante una expoliación de bienes de titularidad privada contraria al citado precepto constitucional. En torno a esta cuestión, el Tribunal Constitucional advirtió que el planteamiento argumental de los

recurrentes no reparó en el hecho de que las Corporaciones de Derecho público son entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público y que, por tanto, lo determinante es que, con independencia de su origen, el patrimonio generado por las Cámaras, mientras éstas existieron, era el patrimonio de una Corporación de Derecho Público, a la que obviamente, una vez suprimida, no era obligado indemnizar.

Independientemente de la sentencia que se acaba de exponer, desearía hacer referencia por su trascendencia a la STC 37/2002, de 14 de febrero, que resolvió las cuestiones de constitucionalidad acumuladas 71/94 y 243/95. El contenido de mayor relevancia, a efectos de la adopción de medidas normativas en materia de función pública, es el reconocimiento de la validez de los preceptos autonómicos que establecen faltas disciplinarias novedosas, separándose de las enumeradas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. En el caso concreto de la sentencia reseñada las sanciones disciplinarias novedosas serían la posibilidad de adoptar una medida cautelar de traslado y una sanción de pérdida de grado personal. Según interpretó el Alto Tribunal, la tipificación de una nueva conducta como infracción muy grave, que responde a la finalidad de proteger el patrimonio y los bienes de la Comunidad Autónoma frente a daños muy graves causados por negligencia o mala fe en el desempeño de la función pública, complementa el catálogo de las infracciones muy graves que establece el art. 31.1 de la

Ley 30/1984, sin que quepa apreciar incompatibilidad o contradicción alguna entre el precepto legal autonómico y la norma básica estatal, ni con la finalidad que ésta persigue, por lo que en este extremo fue desestimada la cuestión de inconstitucionalidad presentada.

1.2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

- Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

- Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

- Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

- Ley 5/2002, de 11 de abril, de Declaración de Parque Natural de Arribes del Duero (Salamanca-Zamora).

- Ley 6/2002, de 11 de abril, de Declaración de la Reserva Natural de Riberas de “Castronuño-Vega del Duero” (Valladolid).

- Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

- Ley 8/2002, de 18 de junio, por la que se reconoce como Universidad Privada a la “Universidad Europea Miguel de Cervantes”, con sede en Valladolid.

- Ley 9/2002, de 19 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

- Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

- Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

- Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.

- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

- Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

- Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

- Ley 17/2002, de 19 de diciembre, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I + D + I) en Castilla y León.

- Ley 18/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Abogados de Castilla y León.

- Ley 19/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Procuradores de los Tribunales de Castilla y León.

- Ley 20/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Castilla y León.

- Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

- Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2003.

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

1.3.1. Decretos

- Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que se establecen las Demarcaciones Asistenciales en las Zonas Básicas de Salud.

- Decreto 7/2002, de 10 de enero, por el que se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 8/2002, de 17 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2002, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 9/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la organización del juego de las chapas.

- Decreto 12/2002, de 17 de enero, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, sobre atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración en otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 13/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regional de Salud de Castilla y León.

- Decreto 14/2002, de 24 de enero, por el que se crea y regula el sistema interno de sugerencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- 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.

- Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la

Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.

- Decreto 18/2002, de 24 de enero, por el que se regulan las Academias en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 20/2002, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León.

- Decreto 21/2002, de 7 de febrero por el que se modifica el Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.

- Decreto 26/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales de Castilla y León.

- Decreto 27/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.

- Decreto 29/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer en Castilla y León.

- Decreto 31/2002, de 21 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Corrección de errores del Decreto 31/2002, de 21 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 32/2002, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Decreto 33/2002, de 28 de febrero, por el que se regula el Sistema de Alerta Sanitaria en materia de Sanidad Animal.

- Decreto 34/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria.

- Decreto 35/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa para docentes de enseñanza no universitaria de Castilla y León.

- Decreto 36/2002, de 7 de marzo, por el que se regulan las unidades estadísticas de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 37/2002, de 7 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se regula la Presidencia y funcionamiento de la Comisión de Secretarios Generales.

- Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo.

- Decreto 40/2002, de 14 de marzo, de medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en materia de Máquinas de Juego.

- Decreto 41/2002, de 14 de marzo, por el que se regula el Procedimiento Electoral de las Cámaras Agrarias de Castilla y León.

- Decreto 44/2002, de 14 de marzo, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los órganos directivos centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 45/2002, de 21 de marzo, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y recaudación de las tasas y otros derechos no tributarios.

- Decreto 46/2002, de 21 de marzo, por el que se convocan elecciones a Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla y León y se regulan los gastos electorales.

- Decreto 47/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Escuela de Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 48/2002, de 27 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León y se regula su organización y funcionamiento.

- Decreto 49/2002, de 27 de marzo, por el que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

- Decreto 50/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Gerencia Regional de Salud.

- Decreto 51/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo del personal laboral de la Gerencia Regional de Salud.

- Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 55/2002, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Forestal de Castilla y León.

- Decreto 56/2002, de 18 de abril, por el que se crea la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León.

- Decreto 73/2002, de 30 de mayo, por el que se establecen normas para la gestión presupuestaria de los créditos gestionados por el Organismo Pagador designado por el Decreto 224/1996, de 26 de septiembre.

- Decreto 74/2002, de 30 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.

- Decreto 75/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la información turística en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Red de Oficinas de Turismo.

- 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.

- Decreto 80/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León.

- Decreto 81/2002, de 20 de junio, por el que se modifica el Decreto 37/1997, de 20 de febrero, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de residencias del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores y se amplía el período de desarrollo del programa de actuación objeto del mismo.

- Decreto 84/2002, de 27 de junio, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 85/2002, de 27 de junio, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado en las Universidades Públicas de Castilla y León.

- Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria.

- Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León y se regula su funcionamiento.

- Decreto 105/2002, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión para el Camino de Santiago de Castilla y León.

- Decreto 106/2002, de 30 de agosto, de atribución de funciones en materia de propiedad industrial a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 107/2002, de 12 de septiembre, de modificación del Decreto 266/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan los anticipos de caja fija.

- 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.

- Decreto 110/2002, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 114/2002, de 17 de octubre, por el que se determina la aplicación del régimen de intervención previa de requisitos esenciales a los gastos públicos derivados de la ejecución de determinadas líneas de ayuda.

- Decreto 115/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las Plazas de Toros Portátiles en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento.

- Decreto 118/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan las transmisiones por telefax para la presentación de documentos en los registros administrativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y se declaran los números telefónicos oficiales.

- Decreto 119/2002, de 31 de octubre, por el que se modifica el Decreto 29/1992, de 27 de febrero, por el que se regulan las bases que han de regir en los concursos para la provisión de puestos de trabajo de carácter sanitario.

- Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios.

- Decreto 121/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

- Decreto 126/2002, de 12 de diciembre, por el que se regula la numeración de las disposiciones generales y resoluciones que deban publicarse en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

- Decreto 127/2002, de 12 de diciembre, por el que se amplía el plazo previsto en el Decreto 40/2002, de 14 de marzo, de medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en materia de Máquinas de Juego.

- Decreto 131/2002, de 19 de diciembre, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento del Consejo de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

- Decreto 132/2002, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los complementos retributivos autonómicos para el personal docente e investigador funcionario de las Universidades Públicas de la Comunidad de Castilla y León.

- 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.

- 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 Ayudantes Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la estructura básica de la organización de sus puestos de trabajo.

1.3.2. Ordenes

- Orden de 10 de enero de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura de los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información

Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y se organiza dicho servicio.

- Orden de 31 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se hace pública la relación de las unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días y horario de funcionamiento.

- Orden de 27 de junio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Orden de 5 de septiembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Educación Obligatoria dependientes de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 27 de noviembre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho.

- Orden de 15 de noviembre 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.

- Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se modifica la de 26 de febrero de 1996, por la que

se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJES TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO

En este apartado del informe, traemos a colación una serie de actuaciones de distinta naturaleza y carácter realizadas por esta Institución, que han dado lugar a una investigación de las cuestiones que a continuación se reseñan. Estas cuestiones han resultado de especial interés social y han supuesto, en la mayoría de los casos, resoluciones que han instado a la modificación del actuar administrativo, no siendo contestadas alguna de ellas, al menos hasta la presente fecha, por la Administración actuante.

Estas actuaciones se podrían clasificar en cuatro apartados:

- 1.- Actuaciones relacionadas con la protección de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.
- 2.- Actuaciones de protección y defensa del Estatuto de Autonomía.
- 3.- Propuestas de reforma del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- 4.- Actuaciones derivadas de irregularidades en la actuación administrativa.

2.1. Protección de derechos constitucionales

2.1.1. Derecho de asociación

En el expediente de queja **Q/1833/01** se estudió si la denegación de una subvención por el Ayuntamiento de Burgos a una asociación deportiva que carecía de inscripción formal en el registro establecido al efecto podía suponer un atentado del derecho de asociación constitucionalmente reconocido.

La queja manifestaba el desacuerdo de los autores de la misma con la decisión del Ayuntamiento de Burgos por el que se excluía al club deportivo al que representaban de la convocatoria de subvenciones en materia deportiva durante la temporada 2000-2001.

Las consideraciones que se realizaron fueron las siguientes:

Primera. El motivo de la queja era la denegación de la subvención solicitada por la asociación deportiva reclamante. Tal denegación se justificaba, según informó el Ayuntamiento de Burgos, por incumplirse el requisito establecido en el art. 3 de las bases de convocatoria, precepto que exigía para poder acceder a la condición de beneficiario de las ayudas convocadas que los clubes y las asociaciones deportivas estuvieran debidamente inscritas en la Sección correspondiente del Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que la fecha de inscripción fuese anterior a la fecha de entrada en vigor de la convocatoria.

La problemática que se examinó por esta Procuraduría, en lo concerniente a la denegación de la subvención a la entidad firmante de la queja, se valoró desde dos puntos de vista: Uno primero, relativo a los trámites seguidos en el procedimiento administrativo y, en concreto, respecto a la resolución por la que se denegó la subvención solicitada y a la tramitación del recurso interpuesto contra la denegación; el segundo, referente a la presunta vulneración del derecho constitucional de asociación.

En cuanto al primer apartado, se valoró la comunicación remitida al club deportivo reclamante por el Ayuntamiento de Burgos a la luz de las disposiciones de la LRJPAC.

La primera cuestión que llamó la atención fue que, habiéndose adoptado la Resolución por el precitado Ayuntamiento el día 12 de enero de 2001, se dio traslado de la misma a la entidad reclamante el día 26 de abril de 2001 y se registró de salida algunos días después, exactamente el día 30 de abril de 2001. En este caso, se incumplía claramente lo dispuesto en el art. 58.2 LRJPAC, el cual impone a la Administración el deber de cursar las notificaciones en el plazo de diez días a partir de la fecha en que se haya dictado el acto o resolución. En cuanto a esta irregularidad, se advirtió que este incumplimiento constituía una actuación administrativa meramente irregular, en tanto que el art. 63.3 del citado texto legal declara que "la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo

imponga la naturaleza del término o plazo", algo que no ocurría en este expediente.

La otra cuestión a subrayar en la citada comunicación fue la carencia de alguno de los elementos esenciales de la notificación previstos en el art. 58.2 LRJPAC, esto es, la indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. En torno a esta cuestión, se resaltó que la irregular notificación del Ayuntamiento de Burgos quedó subsanada por la interposición del oportuno recurso administrativo, por el Director General del Club Deportivo, contra la resolución por la que se excluía al club de las ayudas. Esta apreciación se justificaba por el dictado del art. 58.3 LRJPAC, que establece que "las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda".

El último acto administrativo estudiado por esta Procuraduría fue la resolución del recurso de alzada acordada por el Ayuntamiento de Burgos. En este caso, examinado el contenido de tal resolución, se entendió que la misma se adaptaba plenamente a las prescripciones del art. 113 LRJPAC. En este caso, la notificación sí contenía los requisitos que anteriormente

señalamos y que deben acompañarla preceptivamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 58.2 LRJPAC.

Para finalizar la primera consideración relativa al incumplimiento por el Ayuntamiento de Burgos de las normas reguladoras del procedimiento administrativo, se indicó que, en opinión de esta Institución, los argumentos expuestos en la resolución del recurso se adaptaban a la legalidad, pues si bien existían unos defectos en el procedimiento - fundamentalmente en el contenido de la resolución denegatoria-, ello no implicaba la invalidez del acto administrativo de denegación de la ayuda solicitada, en tanto que la entidad interesada interpuso el oportuno recurso administrativo.

Tampoco se admitió, por carencia de fundamento, la petición del firmante de la queja de considerar la denegación de la subvención como un acto que presuntamente vulneró los derechos constitucionales del Club Deportivo, pues la actuación impugnada no implicaba, ni de modo directo ni indirecto, una restricción del ejercicio del derecho de asociación, sino simple y llanamente la denegación de una ayuda pública en el ejercicio de la actividad administrativa de fomento.

Segunda. El problema de fondo de la queja presentada se refería a los requisitos que exigía la convocatoria de subvenciones en su art. 3. En el supuesto denunciado, el motivo de la queja se sustentaba en la posible contradicción entre el apartado b) de dicho precepto de la convocatoria, que definía a los beneficiarios como "los clubes y las asociaciones deportivas

inscritas en la Sección correspondiente del Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya fecha de inscripción sea anterior a la fecha de entrada en vigor de la presente convocatoria y que participen en competiciones oficiales" y el art. 22.3 CE, precepto éste que expone que "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad".

La primera referencia jurídica se buscó en la normativa sectorial de deportes. Para ello, se tuvo en cuenta que la normativa de referencia debería ser la propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su condición de Ente que dispone de competencia exclusiva en la materia deportiva. En este sentido, el art. 32.1.18 EACL, atribuye a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en materia de promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio. La atribución en favor de la Comunidad de Castilla y León de esta competencia exclusiva sobre la materia deportiva implica que le corresponderán las potestades legislativa y reglamentaria, por lo que el marco legal se halla en la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León.

El art. 30 del citado texto legal define a los clubes deportivos como "asociaciones privadas sin ánimo de lucro integradas por personas físicas, que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas o la práctica de las mismas por sus asociados o la participación en

actividades o competiciones oficiales". Lo relevante de esta definición es la aclaración que se realiza en el siguiente artículo de la Ley: "La ratificación de sus Estatutos por el órgano competente de la Administración Autonómica y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas determinarán su reconocimiento legal a efectos de esta Ley".

El apartado segundo del art. 31 de la Ley incide en esta idea, al exigir el requisito de la previa inscripción para que los clubes deportivos puedan afiliarse a las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Castilla y León. La relevancia del requisito de inscripción es patente, pues ésta se concibe como condición inexcusable para la integración de los Clubes Deportivos en las Federaciones respectivas y su consiguiente participación en competiciones oficiales. En similares términos, el art. 31.3 de la Ley impone a las Federaciones Deportivas el deber de exigir la inscripción a los clubes deportivos que deseen afiliarse a las mismas.

Por otro lado, se señaló que la Jurisprudencia Constitucional había resuelto el conflicto originado por la inclusión en la Ley 13/1980, de Cultura Física y del Deporte, de una serie de exigencias para la válida constitución de las asociaciones en el ámbito deportivo. En concreto, la mencionada Ley imponía, al igual que la normativa vigente en la actualidad en Castilla y León, la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas para que los Clubes pudieran considerarse legalmente constituidos a efectos de participar en las competiciones oficiales. Esta previsión normativa albergaba una aparente contradicción con el art. 22

CE, el cual, como ya se indicó, impone el deber de inscripción a los solos efectos de publicidad.

El Alto Tribunal ha resuelto por STC 67/1985 el conflicto, excluyendo del ámbito del precepto constitucional a las asociaciones deportivas. La consecuencia es que la norma específica que desarrolla las asociaciones (en este caso, la Ley de Educación Física y Deportes de Castilla y León) puede imponer un régimen constitutivo diverso del previsto en el art. 22 de la Constitución, anudando a la inscripción efectos distintos de los previstos en el apartado tercero. La STS de 20 de diciembre de 1990 ha precisado que, en virtud de ello, las asociaciones deportivas tienen diversas peculiaridades en su régimen jurídico que se concretan en la no aplicación automática de la constitución por el acuerdo de voluntades sin necesidad de inscripción en el Registro. Otra STS de 22 de abril de 1988 ha reconocido al legislador la posibilidad de regular su proceso de creación, exigiendo los requisitos que estime pertinentes.

De la Jurisprudencia Constitucional se pudo inferir que la obligatoriedad de la inscripción no era contradictoria con el art. 22.3 CE, pues no suponía la exclusión de los clubes deportivos del ejercicio del derecho de asociación. Esto es, las asociaciones deportivas no han de ser inscritas en un registro especial para considerarse constituidas, sino para poder desarrollar sus actividades, entre las que se podría destacar la participación en competiciones oficiales. Diversas Sentencias del Tribunal Supremo (20 de diciembre de 1990, 26 de febrero de 1989 y 22 de abril de

1988) han insistido en este razonamiento, matizando que en caso de no inscripción, las asociaciones seguirán siendo tales, pero no podrán participar en competencias oficiales. De este modo, las peculiaridades en el régimen de creación no vulneran la consideración constitucional de la inscripción "a los solos efectos de publicidad".

El Tribunal Constitucional ha significado, por otra parte, que la exigencia de inscripción afecta al ejercicio del derecho, a su faceta prestacional (STC 291/1993), pero no a su contenido esencial, asumido el carácter declarativo de la inscripción. En conclusión, el legislador puede modificar el régimen jurídico de determinadas asociaciones privadas que realizan actividades en ámbitos regulados por la Administración, como las competencias deportivas oficiales. Como ha señalado la STC 67/1985 "corresponde al Estado organizar tal ejercicio de la forma más conveniente para la consecución del interés general", lo que supone un claro ejemplo de la intervención estatal en la vida social, característica de todo Estado Social y Democrático de Derecho.

Por ello, se sostuvo la constitucionalidad de la obligatoria inscripción de las asociaciones para que pudieran desarrollar funciones públicas, como la participación en competencias deportivas oficiales, y para que se beneficiaran de la actividad administrativa de fomento, a través del acceso a las distintas líneas de ayuda convocadas por las Administraciones. Es decir, la asociación existe y puede actuar como tal desde que ha sido creada por la conjunción de distintas voluntades con

vocación de permanencia y unos determinados fines, pero carece de personalidad jurídica hasta su inscripción en el correspondiente registro, momento en el cual, la asociación se convierte en un sujeto de derechos y obligaciones, distinto de sus componentes.

En el supuesto objeto de la queja y a la vista de la Jurisprudencia que se ha expuesto, se consideró que estaba justificada jurídicamente la inclusión del requisito de inscripción previa a la concesión de la ayuda, en su condición de elemento probatorio que garantiza la seguridad jurídica y las relaciones entre la Administración otorgante de las ayudas y las asociaciones beneficiarias de las mismas.

También se reseñó que la decisión del Ayuntamiento de Burgos de incluir el requisito de la inscripción previa a la concesión de las subvenciones en materia deportiva no supuso un tratamiento diferenciado al de otras Administraciones públicas. Valga como ejemplo el Decreto 208/1990, de 8 de noviembre, por el que se crea el Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad de Castilla y León, que en su art. 5, dispone que "la inscripción en el Registro será gratuita, y para las Entidades Deportivas, requisito indispensable para poder optar a cualquier tipo de beneficio que pueda conceder la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

Tercera. De todo lo expuesto, se concluyó que efectivamente habían existido varios defectos en la tramitación del procedimiento administrativo,

los cuales fueron reconocidos por el Ayuntamiento de Burgos en la resolución del recurso interpuesto contra la denegación de la ayuda. No obstante, esas irregularidades no generaron indefensión a la entidad reclamante, al haberse interpuesto el oportuno recurso administrativo.

En lo referente al problema de fondo, y a la vista de la Jurisprudencia existente -tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional- en relación con el derecho de asociación en materia deportiva, esta Procuraduría entendió que la obligación de inscripción en un registro para poder obtener la condición de beneficiario de las ayudas no era contradictoria con el art. 22.3 CE, por lo que la denegación de la subvención ni vulneró el derecho constitucional de asociación ni fue contraria al ordenamiento jurídico vigente en la fecha de convocatoria de las subvenciones.

2.1.2. Temporeros

El expediente de queja **Q/1375/01** fue presentado por un colectivo cuya petición se concretaba 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. Según afirman los firmantes de 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 con signo de aumentar cada año en el número de personas, lo cual agrava la problemática". Según datos aportados por el colectivo reclamante, tras el estudio realizado en los últimos años, 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.

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 colectivo interesado remitió información adicional en la que se precisaba la problemática de los temporeros en relación con distintas facetas del actuar administrativo:

* En materia de vivienda, después de describir los cinco tipos distintos de alojamientos en que residieron los temporeros en el año 2000, se llega a la conclusión de que "sobre un total de diecinueve asentamientos, solamente uno de ellos dispone de instalaciones de luz eléctrica, agua y servicios higiénico-sanitarios".

* En lo relativo a la integración social de los temporeros, el grupo de trabajo se ha encontrado con tres notas caracterizadoras: aislamiento en ghettos, carencia en las relaciones interculturales y rechazo social.

* Por lo que se refiere a la faceta laboral, el colectivo detectó ciertas irregularidades y considera que este aspecto es deficiente, si bien reconoce que se ha mejorado en la campaña del año 2001.

* En lo concerniente a la materia educativa, los servicios sociales han podido comprobar la concurrencia de analfabetismo, absentismo escolar y falta de escolarización entre los hijos de los temporeros.

Examinado el contenido de la queja, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia de Servicios Sociales para obtener información al respecto. Esta información 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 una serie de actuaciones, con el objeto de comprobar el grado de cumplimiento de la normativa laboral. Posteriormente, la misma Gerencia de Servicios Sociales envió información complementaria en la que matizaba que existía un informe emitido por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos, que confirmaba la inexistencia de irregularidad alguna en la situación laboral de siete temporeros que prestaban servicios para una empresa inspeccionada y que tanto los trabajadores como el administrador de la empresa 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: 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".

En cuanto al objeto principal de la queja, 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"*.

En otro orden de cosas, y a la vista de la queja planteada, esta Institución visitó la localidad de Belorado con el fin de comprobar personalmente las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los temporeros. La primera nota a destacar de la visita que se realizó por esta Procuraduría es que la gran mayoría de los temporeros eran de etnia gitana, si bien parece ser que habían empezado a llegar algunos inmigrantes marroquíes, además de gitanos rumanos que no llegaron a instalarse ante la actitud hostil, al parecer, de otros temporeros. En dicha visita, con la

premisa de que en aquellas fechas la campaña de la patata estaba cercana a su finalización, se vieron cuatro asentamientos:

1. Un terreno cedido por un agricultor, que se encontraba en un estado aceptable.

2. Un terreno público, ocupado por una familia de diez miembros, con malas condiciones y carente de abastecimiento de agua. Este terreno estaba ocupado por una familia gitana, presuntamente enfrentada con otra familia de la misma etnia.

3. Un terreno particular cedido en arrendamiento por importe de 50.000 pesetas mensuales. En este caso, el terreno carecía de servicio de agua potable.

4. Una nave en mal estado cedida por un particular, y que carecía, al igual que los casos anteriormente indicados, de agua. Esta nave estaba habitada por una familia gitana y debía acudir para obtener agua a una fuente que se encontraba aproximadamente a unos 500 metros de la precitada nave.

De lo que se observó, esta Procuraduría llegó 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, en definitiva, con unas viviendas, concebidas como chabolas temporales, construidas con materiales muy precarios y que no reunían, a nuestro entender, las mínimas condiciones de seguridad y salubridad deseables.

En la visita que se realizó a Belorado, se observaron ciertas deficiencias en la contratación laboral de los temporeros. La impresión que se obtuvo fue que las contrataciones no fueron del todo regulares, realizándose en algunos casos por vía telefónica y no constando el alta en la Seguridad Social de todos los trabajadores contratados.

Las apreciaciones que se han realizado sobre las facetas social y de vivienda del temporerismo agrario vienen igualmente corroboradas por un estudio realizado 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"*.

Una vez expuestas las consideraciones que mereció a esta Procuraduría la problemática de los temporeros en la localidad de Belorado, la cual podría ser extensible al resto de localidades donde existe

esta práctica, se abordaron una serie de cuestiones colaterales que también incidieron 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 haya de 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 estimó que sería adecuada la creación 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 fueran necesarias para el logro de la adecuada atención e integración de los trabajadores temporales.

En segundo lugar, nos referimos a la aprobación del contingente de extranjeros que podrán obtener permiso para trabajar en España. Esta

Institución conoce que la aprobación del citado contingente es una competencia que corresponde al Consejo de Ministros, pero no debe olvidarse el relevante papel de las Comisiones Provinciales del Inem en las propuestas que se elevan a la Administración del Estado para su aprobación. Pues bien, según los datos obrantes en poder de esta Procuraduría, el cupo de extranjeros en el año 2002 para la Comunidad Autónoma de Castilla y León era de 2.396 personas, de las que 2.015 tenían carácter estable. En cuanto a empleos temporales, solo dos provincias pudieron disponer de trabajadores extranjeros, Burgos con 301 y Segovia con 80.

Por lo tanto, la característica principal del cupo de extranjeros concedido a la Comunidad de Castilla y León, era la desestimación general de la concesión de permisos temporales. Esta decisión afectaba particularmente a algunas provincias, entre ellas Zamora, donde buena parte de los empleados que se consideran necesarios para el sector agrícola-ganadero son temporeros. Esta apreciación que es aplicable en el resto de provincias de la Comunidad, a excepción de Segovia y Burgos, las cuales disponen de un número determinado de contratos temporales, implica que debería darse una mayor participación a las organizaciones profesionales agrarias, en su calidad de profundos conocedores de la demanda de trabajo del sector, para que intervengan activamente en la elaboración y estudio de las propuestas que serán definitivamente aprobadas por las Comisiones Provinciales que se formarán en el Inem. Se trataría, pues, de conseguir la

idoneidad del contingente de extranjeros, el cual debería tener en consideración, no solamente empleos de carácter estable, sino empleos de carácter temporal, que, en el sector primario, vienen exigidos por las campañas de recogida de los correspondientes productos.

La situación de los temporeros que se pudo comprobar en Belorado manifestaba una serie de carencias, las cuales deberían ser corregidas. Si bien reviste importancia el Programa de Intervención Social con la población temporera de la zona de Belorado financiado por la Gerencia de Servicios Sociales, parecía claro que debían mejorarse en gran medida las condiciones de asentamiento y vivienda del personal temporero y de sus familias para lograr su plena integración social.

Así, dado que estamos ante una situación que se repite e incrementa con el paso de los años, parecía necesario profundizar en la coordinación del trabajo entre las Administraciones públicas y los agentes sociales para lograr una mejora de los servicios y una mayor implicación de las autoridades de las localidades afectadas, y, sobre todo, para evitar, en la medida de lo posible, la fragilidad de la situación actual que podría dar lugar a problemas aún mayores. Se mencionó como ejemplo el suceso al parecer acaecido en la localidad de Quintamanvirgo (Burgos), en la cual un grupo de inmigrantes quedaron en la calle, siendo esta lamentable situación solucionada por la buena voluntad de los vecinos que les alojaron.

En opinión de esta Procuraduría, hay dos cuestiones fundamentales 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 o acuerdo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la que se refiere al alojamiento.

- * Las dificultades objetivas para resolver algunas necesidades mediante medios estrictamente individuales y la ausencia de iniciativas de respuesta comunitaria o de colaboración entre varios agricultores con problemas similares.

Antes de analizar las propuestas destinadas a cubrir el vacío legal que se produce en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se hizo una breve mención de algunas iniciativas adoptadas en otras Comunidades autónomas y que podrían ser valoradas como vías de solución a los problemas suscitados. En concreto se trataba de los modelos de Andalucía, la Rioja, Navarra, Aragón y Extremadura. No se trataba de ofrecer modelos de solución directamente aplicables a la situación de la Comunidad de Castilla y León, sino de plantear alternativas que sirvieron en otros contextos, respecto de las cuales se podría obtener alguna conclusión favorable.

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, convenía precisar, dentro de la estructura

administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuál era el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial. Esta cuestión no se abordó desde el punto de vista laboral, ya que la fijación de las condiciones de trabajo corresponde al legislador estatal, el cual tiene la competencia exclusiva en la materia en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.7 CE, o, en su caso, reside en el ámbito de la negociación colectiva (convenios agrarios) por lo que nuestro estudio se centró fundamentalmente en la cuestión de los alojamientos.

Según establece el art. 32.1 EACL, 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, se entendió por esta Procuraduría del Común 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 el sector (diputaciones provinciales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

Se precisó igualmente que, siendo consciente de que algunas de las propuestas que se planteaban en esta Resolución excedían del ámbito de atribuciones de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se consideró oportuno dirigirnos 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).

Se advirtió que, con carácter previo a la adopción de medidas tendentes a lograr la mejora de las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros, sería conveniente 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 estos datos, se podrían acometer las actividades que dieran 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. La estacionalidad, sin duda, dificulta el desarrollo de las relaciones de los

temporeros tanto con la población autóctona como con el empresariado, con el que se interrumpe una y otra vez la relación laboral, lo que provoca al mismo tiempo un aspecto negativo en relación con la integración social.

Así pues, se consideró que, como punto de partida, se debería realizar un estudio exhaustivo y fiable por la Gerencia de Servicios Sociales 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, la Consejería de Agricultura y Ganadería, la Viceconsejería de Trabajo y 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 se resaltó la necesidad de profundizar en los instrumentos de colaboración entre las administraciones públicas que prevé el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la coordinación de intereses y actuaciones es una función de la mayor importancia bajo la dirección de la Gerencia de Servicios Sociales

de Castilla y León. Para conseguir esta deseable coordinación, se pensó que podría ser interesante, a la vista de los datos y estudios que obren en poder de la Administración, la constitución de dos comisiones encargadas de la misma: una comisión regional encargada de las cuestiones generales del temporeroismo agrario, y otra comisión singular o específica de cada campaña con participación de miembros de los ayuntamientos y diputaciones provinciales afectadas. Su papel debería ser relevante y se estimó que para conseguir la mayor eficiencia posible en su función de estudio debería permanecer en activo todo el año, para preparar la campaña en cuestión, y posteriormente para evaluar el desarrollo de la campaña y valorar los problemas que, en su caso, hubiesen surgido. De este modo, dichas 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, se expusieron a continuación las propuestas que, a juicio de esta Procuraduría, podrían suponer una considerable mejora en las condiciones de vida de los temporeros.

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.

La primera cuestión que se subrayó fue 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.

Las situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de los temporeros se pueden sintetizar a la vista de los datos que examinó esta Institución 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 donde y como pueden, por no disponer de otra opción alternativa.

En cuanto a la utilización de albergues, se expuso que la experiencia de otras comunidades autónomas había ofrecido ventajas y desventajas. Las ventajas se concretaban 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 eran, en principio, la atención provisional en caso de insuficiencia de plazas y el hecho de 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 sociales correspondientes, en aquellos casos de trabajadores extranjeros que llegan en escaso número a una campaña de recolección. Como ejemplo, podría indicarse el caso de la localidad de Toro (Zamora), localidad en la cual los cultivadores contrataron el año 2001 la cifra de 25 temporeros para la recolección de la uva, principalmente colombianos. Pues bien, en la Comunidad Autónoma de la Rioja (en la localidad de Alfaro) existe una situación muy similar a la de Toro. En esa localidad riojana, con un contingente igual de trabajadores (25 temporeros, curiosamente localizados a través del sindicato COAG en su sección de Zamora), se gestionó un albergue de temporeros, que permaneció operativo durante la estancia de los trabajadores gracias a un convenio firmado en junio con el Ayuntamiento, a raíz del cual el Consistorio aportaba el edificio mientras el sindicato dirigía y gestionaba el albergue.

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 entre 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 en las que se visitaron, éstas carecían de las condiciones indispensables de higiene, salubridad y habitabilidad, por lo que no parecían ser la opción deseable

para solucionar los problemas de alojamiento, dadas las condiciones de precariedad de unas viviendas, que como anteriormente se expuso, eran mayoritariamente chabolas construidas con materiales de desecho. No obstante, se puso de manifiesto que en determinados casos, a pesar de la 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 era muy casuística y dependía de una variedad de situaciones, como los términos en que se efectuaron las contrataciones laborales, los términos económicos en que se ofrecen los alojamientos o la capacidad económica del empresario. Por lo que se refiere a esta última matización, se indicó que la capacidad económica de una gran empresa vitivinícola no tiene nada que ver con los recursos disponibles por un sencillo agricultor que dedica unas hectáreas a la recogida de la patata. Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que los alojamientos más dignos los otorgarán las empresas o empresarios con mayor poder económico y los más sensibilizados con el problema, parecía recomendable reconducir el esfuerzo a la convocatoria de ayudas económicas para que los empresarios de menor poder económico pudieran acometer labores de creación o mejora de instalaciones destinadas al alojamiento del personal temporero.

La última situación que sería 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.

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, se consideró que 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 las 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. Es indudable que la facilitación de 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

último, una tendencia al asentamiento de estos trabajadores en las respectivas zonas.

* 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 restantes Administraciones públicas implicadas, que contemple medidas del siguiente calado:

1. Delimitación de las obligaciones empresariales en relación con los alojamientos para trabajadores cuyos desplazamientos de sus lugares habituales de residencia les obliguen a pernoctar fuera de sus domicilios. Esta delimitación debería precisar los requisitos mínimos de habitabilidad que deben reunir los alojamientos.

2. La convocatoria de un programa de ayudas para los empresarios agrícolas y ganaderos en el sentido anteriormente expuesto.

3. Promoción de la construcción de viviendas o de unidades de alojamiento de titularidad pública para trabajadores temporeros, en el ámbito territorial que se considere conveniente, a la vista de los estudios realizados para el conocimiento de la problemática del temporero agrario en la Comunidad de Castilla y León.

4. La creación de un programa específico de Inspección, dentro de la Gerencia de Servicios Sociales, para verificar el destino y cumplimiento de cuantos requisitos mínimos deban cumplir los alojamientos, viviendas y unidades habitacionales beneficiadas de ayudas públicas. Para el desarrollo

de esta Inspección, se podrían formalizar acuerdos con la Inspección de Trabajo y los agentes sociales, acuerdos que deberían incluir la confección de un censo oficial de alojamientos para trabajadores temporeros.

Todas las propuestas planteadas 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 o la utilización como alojamiento de una instalación pública a la financiación de instalaciones privadas de los empresarios que contratan personal temporero para el alojamiento de éstos. Se reseñó que, a la vista de la experiencia de otras Comunidades autónomas, la primera medida, la creación de albergues públicos sería una medida subsidiaria, 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.

Asimismo, respecto a las ayudas a inmigrantes, el Gobierno Regional, en el proceso de diálogo social, había 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 situación de provisionalidad, y por su ámbito de aplicación limitado a trabajadores inmigrantes. Por lo tanto, la línea de ayudas que se propuso debería ir enfocada a garantizar un alojamiento digno de los temporeros, durante el desarrollo de sus contratos de trabajo, como primera necesidad vital a cubrir. Con ello, se evitaría que estos trabajadores residieran con sus familias en zonas de acampada, casas abandonadas carentes de los servicios mínimos necesarios de habitabilidad e "infraviviendas", y se pondrían los medios para que no sucedieran hechos tan lamentables como los ya citados acaecidos en Quintanamavirgo (Burgos), localidad en la que los trabajadores quedaron en la calle.

Otro problema detectado por los servicios sociales en Belorado, como se indicó al principio de esta Resolución era el absentismo escolar de los hijos de los temporeros. 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 estimó que podría ser de interés el sistema adoptado en Andalucía de instituir una red de guarderías temporeras. Partiendo del hecho de que no es comparable el temporerismo agrario andaluz con el de nuestra Comunidad Autónoma, sí parecía adecuada la intención de alojar a los niños que se desplazasen con sus padres en zonas urbanas -no en caseríos o casas abandonadas en el campo- para facilitar su escolarización y acceso a la red de guarderías.

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 afectaba a esta Resolución, la colaboración con la Consejería de Educación y Cultura para fomentar medidas activas contra el absentismo escolar de los niños gitanos.

Debería disponerse, en consecuencia, de datos precisos de los temporeros y de las fechas aproximadas en las que van a prestar servicios, tomando como referencia anteriores campañas, y así se poseerán 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 durante dicha campaña.

Otra medida que podría redundar en la mejora de las condiciones de los temporeros sería la profundización en el desarrollo de programas de integración social y laboral de los trabajadores, tanto inmigrantes como excluidos sociales, promoviendo la mejora de relaciones entre el colectivo temporero y la población autóctona, y evitando la soledad en grupos y su consiguiente aislamiento. Algunas actividades que se podrían incluir en los

programas de sensibilización serían la elaboración de campañas que insistieran en programas destinados a evitar el rechazo a los temporeros, la celebración de espectáculos culturales o deportivos en los que pudieran participar tanto la población autóctona como la temporera, y, en el caso de los temporeros inmigrantes, la programación de cursos dirigidos a facilitar el aprendizaje de la lengua castellana.

También se consideró que 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. La actuación, a mi entender, que podía ser objeto de potenciación era la de propiciar la coordinación con otras áreas de la Administración, particularmente con la Inspección de Trabajo, para favorecer la contratación y mantenimiento en el empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión, mediante el apoyo económico a corporaciones locales y empresas privadas. Así, se podría garantizar que los empresarios agrícolas y ganaderos cumplieran las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone en materia de contratación laboral y de Seguridad Social.

Finalmente, se enfatizó que, siendo conscientes de que muchas de las propuestas que se plantean son competencia de otras Consejerías (Fomento y Agricultura y Ganadería) o Viceconsejerías (Educación y

Trabajo), se estimó oportuno dirigir esta Resolución a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en su calidad de Departamento coordinador del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

Las propuestas que se remitieron fueron, en conclusión, las siguientes:

“1. Que por parte de la Gerencia de Servicios Sociales en coordinación con otros organismos (Inss, Imsero, Tesorería General de la Seguridad Social, Viceconsejería de Trabajo, Consejería de Agricultura y Ganadería), con el apoyo de las organizaciones sindicales agrarias y, en su caso, de estudios elaborados por los organismos pertinentes, se llevasen a cabo las investigaciones que permitieran formar o actualizar bases de datos cuyo objeto fuera 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 para posteriores campañas.

2. Que se utilizasen las medidas de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico con las Entidades Locales de nuestra Comunidad Autónoma al fin de mejorar las condiciones vitales y la integración socio-laboral de los temporeros. A tal efecto, sería recomendable la realización de un censo de inmuebles que podrían ser utilizados como viviendas por parte de los trabajadores durante la recolección y la creación de comisiones de coordinación de las

campañas de recogida de productos agrícolas en las localidades en las que se desarrollen éstas.

3. Que se procediera a elaborar un Decreto, a propuesta de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Agricultura y Ganadería, estableciendo 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 necesidades y capacidad de producción de cada explotación. En este Decreto deberían abordarse los requisitos y condiciones mínimas que tienen que reunir estas instalaciones, entre las cuales deberían incluirse inexcusablemente:

** Luz natural y ventilación adecuada*

** Agua potable*

** Cama o litera con colchón ignífugo y taquilla*

** Servicios higiénicos de ducha, lavabo y retrete con referencia a un número de personas (como sugerencia se indica el número de ocho).*

** Cocina y fregadero, con mención de un equipamiento mínimo para cocinar.*

** Zona para comedor y salón de ocio, con delimitación de una superficie mínima en metros cuadrados.*

4. Que se dictase por Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social conjuntamente con la Consejería de Fomento una convocatoria de ayudas para acondicionar instalaciones, tanto públicas como privadas, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos señalados por el Decreto anteriormente citado. 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".

5. Que, realizados los estudios sociales pertinentes, se valorase la posibilidad de construir albergues o utilizar inmuebles públicos en desuso, con la finalidad de alojamiento de los trabajadores temporeros durante la campaña de recolección, en aquellas localidades donde se realicen campañas agrícolas y los empresarios contratantes no pongan alojamiento a disposición de los citados trabajadores. Lógicamente, las condiciones de los albergues públicos o inmuebles públicos destinados al uso de alojamiento deberían adaptarse a los requisitos mínimos de

habitabilidad que disponga el Decreto mencionado en la tercera propuesta.

6. Que, con la finalidad de evitar la falta de escolarización y absentismo escolar de los hijos de los trabajadores temporeros, se establecieran adecuados programas de inspección en colaboración con la Viceconsejería de Educación. En lo relativo a los hijos de los temporeros que no estuviesen en edad escolar, sería conveniente adoptar medidas previsoras, ante los datos obrantes de campañas anteriores, con el fin de que los niños fueran suficientemente atendidos en guarderías públicas, mientras sus padres realizan la jornada de trabajo.

7. Que se profundizara en los programas de integración socio-laboral de los trabajadores temporeros, promoviendo la mejora de relaciones entre el colectivo temporero y la población autóctona, evitando el aislamiento de aquellos. Entre las actividades que podrían programarse estarían nuevas campañas de sensibilización, evitando cualquier brote racista o de rechazo a los temporeros, la celebración de espectáculos culturales y deportivos, o la impartición de cursos de lengua castellana para los temporeros inmigrantes.

8. Que se pusiera mayor énfasis en la colaboración existente con la Inspección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de garantizar

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”.

Esta propuesta fue rechazada en todos sus términos por la Gerencia de Servicios Sociales al considerar que las actuaciones propuestas excedían del ámbito de atribuciones de ese Organismo Autónomo. Se valoraba que *“no es posible coordinar las actuaciones administrativas en un ámbito en el que no se tiene competencias y además no se dispone de presupuesto para realizarlas”*. Asimismo, se consideraba por la Gerencia de Servicios Sociales que *“el hecho de denunciar y sensibilizar sobre un tema incluyéndolo como materia de servicios sociales, no debe llevar a pensar que este sistema tiene que cubrir las lagunas que puedan existir en otros sistemas de protección, concernientes a materias educativas, laborales y de vivienda”*.

2.1.3. Derecho a la intimidad

En el expediente **Q/1336/01** el motivo de la queja radicaba en la instalación de videocámaras en el Hospital “Divino Valles” de Burgos y en la posible vulneración que tal hecho podría implicar respecto del derecho

fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, reconocido en el art. 18.1 de la CE.

Inicialmente, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la cual informó que *“la pretensión de la instalación de videocámaras por parte de la empresa de seguridad del Hospital Divino Vallés se fundamenta exclusivamente en razones de seguridad y protección de los pacientes y empleados del propio Centro”*. Asimismo, se indicaba en el informe remitido que se había instalado un circuito cerrado de televisión con diez videocámaras, ubicadas en zonas de acceso, servicios generales y pasillos, y que dichas cámaras, *“que no están ocultas ni en áreas de hospitalización, en absoluto pretenden atentar contra la intimidad personal, por cuanto en sus concretos emplazamientos no puede o debe desarrollarse la vida íntima personal a que se refiere y protege la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, en su art. 7.1”*.

Dado que la información remitida fue muy escasa, se decidió solicitar información complementaria al Consorcio Hospitalario de Burgos “Divino Valles”, con el objeto de que se precisaran, en la mayor medida de lo posible, los datos obrantes sobre las videocámaras, haciendo especial hincapié en la finalidad para la que las citadas videocámaras fueron instaladas.

Entrando a examinar la problemática denunciada, se partió como premisa básica del hecho de que la instalación de videocámaras dentro de un hospital no es una cuestión incluida dentro del ámbito de aplicación de

la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, reguladora de la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. En efecto, el art. 1 del citado texto legal, al referirse a su objeto, establece que “la presente Ley regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas, e infracciones relacionados con la seguridad pública”. De ello, se podía deducir que la utilización de videocámaras en hospitales no está incluida, ni directa, ni indirectamente, en el objeto de la Ley, por lo que, lógicamente, no serían de aplicación sus disposiciones en el caso que nos ocupa.

Teniendo en cuenta esta nota inicial, se examinó, acto seguido, si la instalación de videocámaras en el Hospital “Divino Valles”, vulneraba el derecho fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Para ello, se valoró la información remitida desde el Consorcio Hospitalario, realizando un examen individualizado de cada una de las diez videocámaras instaladas y de la finalidad a la que estaban destinadas.

- La primera cámara (CTV-92), está instalada en el pasillo del sótano, en el acceso a la central de gases medicinales. Su finalidad es el

control y vigilancia del “pulmón” del centro hospitalario para evitar posibles sabotajes.

- La segunda (CTV-91) igualmente está instalada en el sótano, en el pasillo central de acceso al exterior y a la farmacia. En este caso, su instalación responde al control y vigilancia del acceso exterior en lo concerniente a la puerta automática, la salida de residuos, la entrada de mercancías, etc. También sirve para el control de acceso a la farmacia, fuera de los horarios de la actividad.

- La tercera cámara (CTV-01) está situada en la entrada principal al Hospital de la planta baja, y su función es el control y la vigilancia del acceso principal al centro.

- La cuarta videocámara (CTV-02) se encuentra en el pasillo central de Administración y Dirección de la planta baja. Tiene funciones de control, vigilancia y seguridad en el acceso a los despachos fuera de la jornada de trabajo.

- La quinta (CTV-15) está situada en el pasillo de la zona de laboratorio y análisis clínicos de la primera planta, y está dirigida al control, vigilancia y seguridad del acceso al interior del laboratorio, fuera de la jornada de trabajo.

- La sexta cámara (CTV-11) se encuentra en la entrada principal de consultas externas de la primera planta, y está dirigida al control, vigilancia

y seguridad de la zona de consultas externas, una vez acabada la actividad en las mismas.

- La séptima cámara (CTV-12) está ubicada en el pasillo central de consultas externas de la primera planta, y su instalación responde al control, vigilancia y seguridad de la zona de consultas externas, una vez acabada la actividad de las mismas.

- La octava videocámara (CTV-13), sita, al igual que la anterior, en el pasillo central de consultas externas de la primera planta, no permite grabar imágenes, sino que solamente permite la visualización a través de un monitor de imagen directa. Está instalada para el control, la vigilancia y la seguridad del acceso a las consultas externas y al servicio de radiología, una vez acabada la actividad en las mismas.

- La novena cámara (CTV-14), ubicada en el vestíbulo central montacamillas de la primera planta, tampoco permite grabar imágenes y su función es el control, la vigilancia y la seguridad en el acceso al servicio de rehabilitación, radioterapia y radiología.

- La última cámara (CTV-21) está instalada en el pasillo central del servicio de quirófano de la segunda planta, y su finalidad es el control, la vigilancia y la seguridad del quirófano, una vez acabada la actividad en los mismos. El Consorcio Hospitalario matiza que *“en caso de que la actividad quirúrgica se prolongase o hubiera que intervenir con carácter de urgencia, el personal de bloque quirúrgico avisará al servicio de seguridad*

para proceder a la desconexión de forma manual de esta videocámara (CTV-21), hasta nuevo aviso”.

A la vista de lo informado, sobre todo en lo referente al horario de funcionamiento de las videocámaras y a la finalidad a la que están destinadas, esta Procuraduría consideró que la instalación respondía a la necesaria seguridad de los usuarios, trabajadores e instalaciones, y respetaba el derecho constitucional de la intimidad de las personas. Además, la cobertura horaria de las videocámaras se ajustaba a los tramos en que no existe tránsito de visitantes o usuarios y en el que es mínimo o inexistente el movimiento de trabajadores en el área de cobertura de cada respectiva videocámara.

Esta impresión se pudo reafirmar a la vista del Acta de la reunión mantenida por el equipo directivo del Consorcio Hospitalario de Burgos “Divino Valles” con los representantes de los trabajadores, al objeto de tratar la implantación del sistema de videovigilancia. En el Acta se hacía constar lo siguiente:

“Existe acuerdo general, a excepción de los siguientes tramos horarios:

- Cámara nº 1 (Sótano): Se solicita su funcionamiento ininterrumpido, ya que se considera que el área que recoge (central de gases) merece vigilancia 24 horas.

- Cámaras n° 4 y 9 (1ª planta): *Se argumenta que se debe limitar su funcionamiento horario ya que de manera regular existen movimientos de pacientes y familiares hacia oncología radioterápica (de lunes a viernes), y con menor frecuencia hacia radiología de urgencia (todos los días de la semana) y enfermería de guardia (todos los días de la semana).*
- Cámara n° 8 (2ª planta): *Se solicita la posibilidad de anular su funcionamiento si se produce una intervención urgente.*
- Cámara n° 6 (Planta Baja): *Se solicita inicie su funcionamiento a partir de las 16.00 horas de lunes a viernes”.*

Estas diferencias entre los representantes de los trabajadores y la Dirección del Centro Hospitalario fueron resueltas por un acuerdo entre ambas partes, en tanto que, según consta en el Acta de la reunión, *“la Dirección-Gerencia acepta las propuestas referentes a las Cámaras n° 9 y 4 de la 1ª planta y a la Cámara n° 6 de la planta baja. Tras comprobar la posibilidad de anular la Cámara n° 8 del Bloque Quirúrgico (2ª Planta) de existir actividad urgente, se autoriza al personal que asista a la intervención a solicitar su desconexión, para lo cual se deberá dirigir al personal de seguridad”.*

Concretado este Acuerdo, nos encontramos con que no existe discrepancia alguna sobre la ubicación de las cámaras, sino solamente sobre el horario de funcionamiento de la Cámara del sótano. En este caso, estaríamos claramente ante un supuesto de control y seguridad de una

dependencia del hospital, sin que se derive de la utilización de las videocámaras, en modo alguno, una posible vulneración del derecho a la intimidad de los trabajadores o de los usuarios.

La decisión de instalar videocámaras no es una iniciativa novedosa del Consorcio Hospitalario “Divino Valles”, sino que existen diversos antecedentes en múltiples centros hospitalarios, tanto públicos, como privados. El Tribunal Constitucional, ha reconocido como legítima la decisión de instalar videocámaras de vigilancia a la luz de lo dispuesto en el art. 20.3 del Estatuto de los Trabajadores en diversas sentencias. Así, en STC 73/1982, STC 120/1983, STC 19/1985, STC 170/1987, STC 6/1988 y STC 126/1990, se ha aludido a la adaptabilidad de los derechos del trabajador a los requerimientos de la organización productiva en la que se integra y que el ejercicio de tales derechos se ha de valorar en el marco de la relación laboral.

Los argumentos del Alto Tribunal referidos al control, a través de videocámaras, de la actividad laboral por el empresario -extensibles al control de las instalaciones hospitalarias por motivos de seguridad-, se concretan en la posibilidad de utilizar para la vigilancia y control del centro *“todos los medios y adelantos que hoy la técnica ofrece, como puede ser la instalación de una cámara de televisión, pero solo limitada a estos fines, lo que excluye todo tipo de publicación y de difusión de imágenes captadas, o de conservación de las mismas una vez visualizadas dentro de un tiempo*

razonable y en las instalaciones de la empresa por la persona encargada del control”.

En atención al informe remitido por el Consorcio Hospitalario, y a la vista del acuerdo suscrito por los representantes de los trabajadores y de la Administración, esta Procuraduría consideró que había quedado probado que el objetivo prioritario y fundamental de la instalación de las videocámaras fue el de dotar al centro hospitalario de unas medidas de seguridad de las que hasta entonces carecía. Esta medida, que respeta plenamente los derechos constitucionales, tiene aun mayor justificación tras las modificaciones adoptadas por los responsables del Consorcio Hospitalario, a petición de los representantes de los empleados, en tanto en cuanto no se han rebasado o desconocido los límites o condicionantes legales y se respetan plenamente los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos que asisten al hospital.

Desde el punto de vista del Derecho Laboral, el art. 20.3 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores autoriza al empresario a adoptar medidas de control y vigilancia laboral en las instalaciones de la empresa, lo que también puede hacer acudiendo a medios técnicos como el de la instalación de cámaras siempre que la medida sea proporcionada, responda racionalmente a estos fines y respete adecuadamente la intimidad y la dignidad de las personas. Algún Tribunal Superior de Justicia (Sentencia de 25 de abril de 1994 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) ha concluido que la mera toma de imágenes, sin grabación de las

conversaciones de los trabajadores entre sí y con clientes, puede considerarse como una actuación de control normal que no vulnera el derecho de los trabajadores a la intimidad.

Habiendo examinado la doctrina constitucional y ante el acuerdo existente en lo relativo a la ubicación y al régimen horario de las videocámaras instaladas en el citado hospital (a excepción de la cámara de la central de gases del sótano), se llegó a la conclusión de que no existía una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico.

No obstante, se abordaron brevemente algunas cuestiones adicionales o complementarias a la problemática de fondo expuesta. En primer lugar, y como adecuado medio de control existente sobre las videocámaras, el Hospital, a propuesta del Comité de Empresa, confeccionó un Libro de Registro-Control del Sistema de Videovigilancia en el que quedaba constancia de las personas que requerían la visualización de imágenes grabadas, indicando el motivo y firmando dicho documento. Asimismo, existía un Libro Catálogo de Medidas de Seguridad y Registro de Revisiones, copia del cual obra en poder de esta Institución, que ha sido debidamente registrado ante la autoridad policial.

Finalmente, se destacaron dos cuestiones mencionadas en el informe del Consorcio Hospitalario que suponían la plena adecuación al ordenamiento jurídico de la decisión de instalar videocámaras en el Consorcio Hospitalario:

- El sistema de videovigilancia, con carácter general, sólo admite la grabación de imágenes, y por lo tanto, no permite ninguna grabación de sonido.

- Las imágenes grabadas en el disco del sistema informático, son regrabadas y se autodestruyen cada quince días de forma automática sin necesidad de realizar ninguna operación a tal efecto.

2.1.4. Símbolos religiosos en centros docentes de titularidad pública.

El expediente de queja **Q/1386/01**, se refería a una reclamación presentada por la presencia de símbolos de la Iglesia Católica en las aulas de determinados centros docentes adscritos a la consejería de Educación y Cultura.

El colectivo interesado manifestaba en el escrito de queja su contrariedad *“ante la amplia muestra de símbolos e imágenes religiosas existentes en el centro público de enseñanza donde prestan sus servicios, repartidos por galerías, aulas, despachos y otros espacios, como crucifijos, cuadros y figuras labradas”*. Ante lo expuesto, los autores de la queja solicitaron la intervención de esta Procuraduría *“para defender la integridad de la escuela pública, que se declara laica y aconfesional, en función de la libertad de doctrina de todos los alumnos y alumnas de nuestro colegio”*.

Examinada la problemática denunciada, a la luz de la doctrina Constitucional española y comparada, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El Tribunal Constitucional, si bien se ha manifestado en múltiples ocasiones en lo concerniente al contenido de la libertad religiosa contemplada en el art. 16 de la Constitución, no ha dictado una sentencia que aborde la concreta cuestión de la ubicación de los símbolos religiosos en las Escuelas de titularidad pública.

En otros Estados de nuestro entorno, por el contrario, sí se ha valorado esta cuestión, siendo de especial interés la Resolución del Tribunal Constitucional Alemán de 16 de mayo de 1995. Dicho Tribunal Constitucional ha declarado que “la presencia de una cruz o de un crucifijo en las aulas de una escuela pública lesiona el derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el art. 4.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949”.

El estudio de la doctrina jurisprudencial de dicho Tribunal tiene un evidente interés general acerca de la libertad religiosa. El caso tenía su origen en la pretensión de los padres de unos alumnos de un Colegio Público de retirar los crucifijos existentes en las aulas, tras la realización de infructuosas negociaciones con la dirección del centro docente. El Tribunal Constitucional Alemán mantiene que la cruz no puede despojarse de su carga religiosa y reducirse a un mero signo o emblema de la cultura occidental, en tanto que “la profanación de la cruz contradice al mismo

tiempo la naturaleza del cristianismo”. Con este argumento, e invocando los principios de laicidad del Estado y tolerancia, el Tribunal sostiene que la escuela no puede ser una “escuela misionera”, ni puede pretender o reclamar una especial relación con la religión cristiana. Asimismo, considera que el hecho de que en las escuelas públicas se enseñe la fe cristiana se debe simplemente a que ésta representa un factor cultural y educativo.

El punto fundamental de esta Resolución del Tribunal Constitucional Alemán radica en la consideración de que el Tribunal entiende que el conflicto de derechos existente en los colegios públicos entre cristianos y no cristianos no se puede solucionar atendiendo al principio de la mayoría, puesto que el derecho fundamental a la libertad de creencias protege de un modo especial a las minorías. Esta doctrina de protección a las minorías implica que si bien es una decisión legítima la permisividad en las escuelas públicas de la práctica de una concreta religión, esta práctica debería estar impregnada del principio de voluntariedad y dejar a los que tengan otras creencias una posibilidad de no participación.

La conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional Alemán es que se podrán mantener los crucifijos siempre que no entre en cuestión la protección de la minoría. De esta manera, y teniendo en cuenta que la situación normal será la postura favorable o indiferente -no contraria- respecto del mantenimiento de las cruces en las aulas de los centros

públicos docentes, se podría dejar un cauce abierto para el disfrute de la mayoría de sus propios valores, con el límite de la protección de las minorías que acrediten un interés jurídico en la retirada de las cruces o crucifijos.

Segunda. Previamente a la determinación de la solución aplicable a la problemática planteada por los interesados, se respondieron dos cuestiones básicas:

- Las consecuencias que implica la aconfesionalidad del Estado español establecida en el art. 16.3 CE.
- El contenido y alcance de la libertad religiosa.

Para responder a estas cuestiones, debimos atender a la legislación vigente en la materia y a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentada fundamentalmente en las Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, y 24/1982, de 13 de mayo, y en el Auto 359/1985, de 29 de mayo.

La aconfesionalidad del Estado está afirmada en los arts. 16.3 CE y 1.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, al establecerse que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”. La STC 24/1982 ha significado, en su fundamento jurídico primero, que el art. 16.3 CE, al disponer que ninguna confesión tendrá carácter estatal, “establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa”, principio éste que, como se declaró en las Sentencias 24/1982 y 340/1993, “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales”.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido por aconfesionalidad del Estado dos aspectos. Por una parte, se trata de romper con la confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, la cual había sido uno de los puntos identificatorios del anterior régimen político; de otra parte, la aconfesionalidad del Estado, más concretamente, supone su neutralidad respecto del fenómeno religioso.

Desde este segundo punto de vista, la aconfesionalidad del Estado obliga a éste a prohibirse a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o actitudes de signo religioso (STC 24/1982). El establecimiento de un sistema laico o aconfesional implica que el Estado no podrá manifestar la profesión de una fe determinada, declarándola como verdadera y asumiéndola como propia. En consecuencia, parece claro que nuestra Constitución, al igual que el resto de textos constitucionales de nuestro entorno, exige la neutralidad del Estado en el ejercicio de la libertad religiosa, algo que puede quedar en entredicho con la decisión de colocar o mantener cualquier tipo de símbolos religiosos en los espacios destinados a uso docente en los colegios públicos.

Este principio de aconfesionalidad no significa que cualquier actuación realizada por el Estado o por las comunidades autónomas que se relacione con lo religioso atentará al texto constitucional, sino que únicamente serán contrarias a la Carta Magna aquellas actuaciones que vulneren el contenido esencial del derecho a la libertad religiosa o

supongan un trato discriminatorio. Es decir, que la aconfesionalidad del Estado, en tanto lo que supone de separación de la Iglesia, no implica que el Estado se vea impedido de realizar cualquier función que aparezca teñida de connotaciones religiosas, si bien en su actuación deberá respetarse siempre el derecho a la libertad religiosa y el principio de no discriminación por motivos religiosos. En conclusión, la aconfesionalidad del Estado no supone necesariamente una imposibilidad de actuación del mismo en el ámbito religioso o una obligación taxativa de abstención de intervenir, sino una exigencia de neutralidad en tal intervención.

Tercera. La siguiente cuestión a analizar fue la delimitación del contenido del derecho a la libertad religiosa. Este contenido, según se deduce del art. 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, tiene un doble significado: positivo y negativo.

Desde el punto de vista positivo, la libertad religiosa comprende una serie de facultades entre las que están:

- Profesar las creencias religiosas que libremente se elijan; cambiar de confesión o abandonar la que se tenía y manifestar libremente las propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas.

- Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de la propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales y recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos.

- Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de otra índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento y elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias convicciones.

Por su parte, la libertad religiosa, configurada como entramado de facultades negativas que se complementan en su ejercicio con las positivas, en cuanto manifestaciones de un mismo derecho fundamental, comprende las siguientes facultades:

- No profesar ninguna creencia religiosa y abstenerse de declarar sobre sus propias creencias.

- No ser obligado a practicar actos de culto o recibir asistencia sanitaria contraria a las propias convicciones.

La consideración de la libertad religiosa como un conjunto de facultades positivas y negativas es recogido implícitamente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de mayo de 1982, cuando se refiere a la libertad religiosa como “un derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* del individuo”. Este ámbito de libertad se manifiesta tanto en el ejercicio de las facultades que integran el derecho a la libertad religiosa y de culto, como en el derecho a no ser obligado a participar o intervenir en ritos o cultos contrarios a las propias creencias.

En el mismo sentido de instituir un contenido negativo de la libertad religiosa se manifiestan el art. 9.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y el art. 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, que añade que “nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su religión”.

Este contenido negativo de la libertad religiosa, que obliga a respetar las creencias de los demás, incluso en el ejercicio de las facultades positivas que conforman el propio derecho, va definir, en conexión con el principio de aconfesionalidad del Estado, los límites a los que ha de circunscribirse el desarrollo del derecho fundamental a la libertad religiosa en el ámbito educativo. Así el Auto 359/1985, de 29 de mayo, del Tribunal Constitucional, ha matizado que “el derecho a la libertad religiosa de cada persona comprende también, en general, y específicamente en un Estado que se declara aconfesional /.../ el de rechazar cualquier actitud religiosa del Estado en relación con la persona, y, por ello y en conexión con la libertad de enseñanza que reconoce y regula el art. 27 CE, la obligación de los poderes públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada”.

Más concretamente, estipula el citado Auto que “el art. 27.3 de la Constitución garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con las propias convicciones” y que “es

evidente que aquel artículo constitucional ampara, junto a la libre elección de una cierta educación moral o religiosa, el derecho a la neutralidad ideológica de los centros docentes públicos, tal como declara la citada Sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981”.

Cuarta. Una vez que han sido examinadas las cuestiones conceptuales previas, se hace necesario centrar el estudio de la problemática concreta objeto de la queja desde dos puntos de vista:

- Si la existencia de símbolos religiosos en un Centro docente sostenido con fondos públicos contradice el principio de aconfesionalidad del Estado.

- Si la existencia de símbolos religiosos de una determinada confesión religiosa en un aula atenta contra el derecho fundamental a la libertad religiosa de los miembros del aula que tengan otras confesiones, o que, simplemente, carezcan de confesión alguna.

La respuesta a la primera cuestión parece clara, de acuerdo con la doctrina constitucional anteriormente aludida. La actuación del Estado que se dirija a favorecer o facilitar el ejercicio por parte de los ciudadanos de las facultades que integran el derecho fundamental a la libertad religiosa, no sólo es legítima, sino incluso positiva, en la medida en que no implique discriminación para otros ciudadanos. Por lo tanto, la existencia de símbolos religiosos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos no supone, en principio, sino el reconocimiento de una realidad social innegable cual es la religiosidad de los ciudadanos españoles. Por ello, no

puede hablarse de un incumplimiento de la obligación de neutralidad que la aconfesionalidad impone al Estado, por el mero hecho de que éste permita que en centros escolares bajo su dependencia existan símbolos religiosos, ya que tales símbolos no son sino manifestación de una religiosidad reconocida por el texto constitucional como un derecho fundamental.

La segunda cuestión, relativa a si la existencia de símbolos atenta contra el contenido negativo del derecho a la libertad religiosa reconocido en la Carta Magna, ha de partir de la conclusión, que se acaba de sentar, de que no supone una actuación inconstitucional del Estado (en el caso que nos ocupa, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su calidad de Administración competente en materia educativa) el hecho de permitir que existan símbolos religiosos en un centro docente.

El ordenamiento jurídico vigente reconoce expresamente la existencia de símbolos religiosos en los centros docentes financiados con fondos públicos. En efecto, por Orden de 4 de agosto de 1980, de la Presidencia del Gobierno de la Nación, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Educación, se regula la asistencia religiosa y los actos de culto en los Centros de Educación General Básica, Preescolar, Bachillerato y Formación Profesional. Esta Orden prevé que en los centros docentes objeto de la misma se habilitarán locales idóneos para el desarrollo, dentro del centro, de actividades de formación y asistencia religiosa de los alumnos que deseen participar en ellas, incluida la celebración de actos de culto.

Por otro lado, la disposición tercera de la Orden establece que “las capillas, oratorios y otros locales destinados permanentemente al culto católico existentes en los centros escolares públicos continuarán dedicados tanto a este fin como a otras actividades de formación y asistencia religiosa, compitiendo a la correspondiente jerarquía eclesiástica lo concerniente al carácter religioso de las referidas capillas y locales, todo ello sin perjuicio de su posible utilización para otras actividades escolares”.

Ante lo preceptuado en esta disposición, esta Procuraduría consideró patente la constitucionalidad de la existencia no solo de símbolos religiosos, sino incluso de lugares específicos destinados al culto en los centros docentes públicos. La constitucionalidad proviene del hecho de que la existencia de símbolos no es sino una manifestación externa y lícita del conjunto de facultades positivas que integran el derecho a la libertad religiosa.

Como se ha señalado, la Orden de 4 de agosto de 1980 permite que en los Centros docentes puedan habilitarse lugares especialmente destinados a actos de culto, en los cuales, lógicamente, existirán símbolos religiosos. Y la existencia de tales símbolos, como pudieran ser los crucifijos, en dichos espacios no parece vulnerar el ámbito negativo del derecho a la libertad religiosa de aquellas personas cuyas creencias no coincidan con las significadas por el símbolo en cuestión. Esta consideración se justifica en el hecho de que a nadie se le obliga a asistir a esos lugares en contra de sus propias convicciones. En definitiva, desde el

momento en que los alumnos de diferente confesión o creencia no son obligados a asistir a los lugares de culto o a las clases de formación religiosa, se puede decir que la existencia de estos lugares de culto y enseñanza religiosa y por ende, de los símbolos que contienen, es perfectamente respetuosa con el derecho fundamental a la libertad religiosa.

Sin embargo, se puede observar en el escrito de queja que la reclamación está orientada no a la existencia de símbolos religiosos en los lugares destinados específicamente al culto, sino en los espacios destinados a la actividad docente, es decir, las aulas. Dicha pretensión implicaba un aspecto de naturaleza radicalmente diferente al que se había venido analizando hasta el momento. En relación con la misma, esta Institución consideró que la colocación de un símbolo religioso en la pared de un aula impregnaba de su significado a cuantas personas se encuentran en la citada aula, sin permitir, en consecuencia, diferenciación alguna para las personas que profesen diferentes confesiones o creencias de la simbolizada y obligando a los alumnos que no compartan la creencia simbolizada a soportar la presencia de un símbolo que no representa su creencia religiosa.

Abundando en esta apreciación, se significó que, con una actuación de tal carácter, podríamos estar ante un ejercicio ilegítimo de las facultades positivas que conforman el derecho a la libertad religiosa por parte de los miembros de una determinada confesión, en cuanto que en el ejercicio de su libertad religiosa, están vulnerando el contenido esencial del ámbito

negativo de las facultades de este derecho fundamental de las demás personas, que, como se expuso anteriormente, requiere especial protección.

Esta vulneración se evitaría si se permitiera a los alumnos de otras confesiones o creencias colocar en la misma aula sus propios símbolos religiosos. No obstante, esta solución, que sería acorde con el principio de no discriminación que constituye otro de los límites a la libertad religiosa (art. 1.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa), podría llevar a una situación en la que las aulas escolares estarían repletas de simbología religiosa de diverso origen. Pero, sobre todo, esta situación vulneraría, a su vez, el principio de no discriminación respecto de las personas cuya creencia religiosa consista precisamente en la ausencia de la misma, las cuales únicamente pueden ver garantizado su derecho a la libertad religiosa con la ausencia total de simbología confesional.

La conveniencia de retirar los símbolos religiosos en los centros públicos docentes dependientes de la Consejería de Educación y Cultura vendría, asimismo, motivada por la multiculturalidad de las aulas de nuestra Comunidad Autónoma, hecho emergente que dio lugar a un aumento del 36,1% de la matrícula de inmigrantes en el curso 2000/2001.

Se recordó que el derecho a la libertad religiosa, configurado como un derecho de titularidad individual y cuya naturaleza es de derecho humano integrante de la dignidad propia de toda persona, es un derecho indistintamente atribuido a nacionales y extranjeros. Así resulta del tenor directo del art. 10.2 CE, precepto que se remite a un conjunto amplio de

textos internacionales, lo que da lugar a que la extranjería pueda alcanzar gran significación en el ejercicio de alguna de las manifestaciones de la libertad religiosa, incluyéndose lo relativo al ámbito escolar.

Ante lo expuesto, quizá la única forma de garantizar el respeto de todos los aspectos que inciden en la determinación del derecho a la libertad religiosa pasaría por retirar toda la simbología religiosa en los espacios de los centros docentes públicos que no se encuentren específicamente habilitados para fines religiosos. Aclarando más esta conclusión, se señaló que la limitación de la existencia de simbología religiosa en las aulas escolares se debería circunscribir a la colocación de la misma en paredes o lugares que supongan la extensión de su significación a todos los integrantes del aula sin distinción posible.

Quinta. En fin, la presencia de símbolos religiosos en los centros docentes públicos no implica necesariamente una vulneración del principio de aconfesionalidad del Estado y la existencia de símbolos religiosos en los citados centros docentes no vulnera el derecho a la libertad religiosa de las personas con distinta confesión, o que carezcan de creencia alguna, en la medida en que los mismos se encuentren destinados al culto o a la enseñanza religiosa, o se coloquen en lugares que individualicen a su portador.

Finalmente, se reseñó como conclusión que la existencia de símbolos religiosos en aulas donde se imparte enseñanza de asistencia obligatoria podría vulnerar el aspecto o ámbito negativo del derecho

fundamental a la libertad religiosa de las personas. Teniendo en cuenta que este derecho a la libertad religiosa de las personas debe ser objeto de protección fundamentalmente en las minorías, esta Procuraduría consideró que se deberían retirar los símbolos religiosos existentes en los espacios destinados a actividad docente, cuando así lo solicitase alguna persona de las que se consideren afectadas.

La resolución que se elevó a la Consejería de Educación y Cultura fue la siguiente:

”Que conforme a los argumentos expuestos a lo largo de la presente Resolución, y con el fin de garantizar el principio de aconfesionalidad del Estado y la protección de las minorías en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el art. 16 CE, y desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, se adopten por esa Consejería de Educación y Cultura cuantas actuaciones sean precisas, con el fin de retirar los símbolos religiosos existentes en las aulas de los centros públicos docentes, siempre que medie una solicitud en tal sentido”.

Con fecha 15 de noviembre tuvo entrada en esta institución escrito del citado Centro directivo solicitando aclaración de la resolución formulada.

2.1.5. Integración educativa del alumnado sordo

La queja con el número de expediente **Q/676/02** tenía como referente principal la falta de reconocimiento legal de la lengua de signos en España, lo que, en opinión del autor de la queja, *“convierte al colectivo de personas sordas en un grupo desatendido, ya que debe enfrentarse a diario a múltiples barreras de comunicación que impiden su participación social en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos”*.

En el escrito de queja se hacía referencia al Plan de Acción para el reconocimiento legal de la lengua de signos en el Estado español, presentado el año 2000 por la Confederación Nacional de Sordos de España. En dicho Plan, además de tratar la situación de la lengua de signos y concienciar a los responsables políticos de las distintas Comunidades autónomas y a la sociedad en general, se recogía como finalidad principal la voluntad decidida de informar y sensibilizar sobre la situación de las personas sordas en España.

En el citado escrito se mencionaban como objetivos principales del programa los siguientes:

- Informar y concienciar a las administraciones autonómicas sobre la desventaja laboral y social de las personas sordas.

- Informar y concienciar a las administraciones autonómicas y a la sociedad en general sobre la situación de desventaja educativa que sufren las personas sordas.

- Conseguir, desde las administraciones autonómicas, la puesta en funcionamiento de las medidas propuestas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el fin de potenciar la participación laboral y social de los ciudadanos sordos en igualdad de condiciones que los ciudadanos oyentes.

- Conseguir, desde las administraciones autonómicas, la puesta en funcionamiento de las medidas propuestas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con el fin de mejorar la educación recibida por las personas sordas, permitiendo que éstas puedan en el futuro participar en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

En definitiva, el objeto de la queja se podría resumir en el hecho de que, a pesar de la existencia de una Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, aprobada en 1998, la Comunidad de Castilla y León sigue careciendo de los servicios necesarios para la plena integración de personas sordas.

A la vista de las reclamaciones sustentadas en el escrito de queja, esta Procuraduría consideró que la problemática debía ser estudiada desde una doble perspectiva: social y educativa. Por ello, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales y a la Consejería de Educación y Cultura, con el fin de que aportasen su visión sobre las actuaciones realizadas en favor de la integración de la población sorda de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con carácter previo al examen de las cuestiones aducidas en el escrito de queja, debe significarse, por su importancia, que el Pleno de las Cortes de Castilla y León, con motivo de la Proposición No de Ley, PNL 776-III, aprobó una Resolución del siguiente tenor: *“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 lenguaje de signos toda la programación televisiva en cuya producción participe”*.

Sin duda, esta Resolución de las Cortes de Castilla y León, si bien pendiente de su eficacia real y efectiva, ha supuesto un importante avance en la supresión de las barreras de las personas sordas. No obstante, esta Institución considera que este avance es de tipo parcial y que, en consecuencia, restan importantes ámbitos de la actividad administrativa autonómica -fundamentalmente el educativo- en los que se tiene que seguir avanzando para lograr la integración plena de la población sorda en la sociedad.

Entrando a examinar las cuestiones alegadas en la queja, el primer problema a abordar fue el relativo al reconocimiento legal de la lengua de signos. En efecto, según ha reclamado la Confederación Nacional de Sordos de España, la integración del millón de españoles con dificultades auditivas (100.000 de ellos con sordera profunda) pasa por que el Gobierno reconozca legalmente la lengua de signos, en su calidad de instrumento o

medio de comunicación con el resto de la sociedad, y así se garantice el derecho al bilingüismo de los sordos. De los datos aportados por la Confederación se desprende que aproximadamente 400.000 personas utilizan el lenguaje de signos a diario, bien porque no puedan hablar o porque sean familiares, amigos, compañeros o profesores de sordos y, además, otras 10.000 personas se matriculan cada año en cursos para aprenderla.

Pues bien, respecto a esta cuestión se significó que el Congreso de los Diputados rechazó la toma en consideración de una Proposición No de Ley para el reconocimiento legal de la lengua de signos, medida que cuenta con precedentes en otros países de nuestro entorno. Por lo que se refiere a la reclamación del reconocimiento legal de la lengua de signos, se precisó que, dado que el Congreso de los Diputados se configura como un órgano legislativo adscrito al Estado, no era posible la intervención de esta Procuraduría, cuyas funciones, de conformidad con lo establecido en el art. 1.2 de la Ley 2/1994, están limitadas a la supervisión de la actuación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Hecha esta importante matización, se estudiaron las actuaciones de la Comunidad de Castilla y León tendentes al logro de la integración del colectivo de los sordos en materia de servicios sociales y educación, materias ambas en las que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 32.1.19 y 35 del Estatuto de Autonomía.

En el apartado de servicios sociales, la impresión de esta Procuraduría es que las actuaciones desarrolladas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León responden en gran medida a las pretensiones del autor de la queja, tanto en lo que respecta a la integración laboral de los discapacitados, como a la puesta a disposición de intérpretes de lengua de signos.

Así, podrían destacarse las convocatorias anuales de subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo para la realización de actividades de formación profesional ocupacional y acciones de orientación y asesoramiento, cuyo objeto principal es el de permitir que sus destinatarios adquieran las competencias y habilidades necesarias para facilitar su inserción socio-laboral, así como la necesidad de apoyar servicios que sirvan de puente entre la persona con discapacidad y el mercado de trabajo. También es loable, a los efectos de facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas discapacitadas, la puesta en marcha de tres proyectos en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL con el fin de combatir la discriminación y la desigualdad en el empleo.

Por lo que se refiere a la disposición de intérpretes de lengua de signos en el ámbito regional para personas sordas, se consideró que dicha cuestión estaba siendo abordada conjuntamente por la Gerencia de Servicios Sociales y la Federación Castellano-Leonesa de Asociaciones de Personas Sordas, a través de convenios de colaboración que incluyen a todas las provincias. En torno a esta cuestión, la pregunta parlamentaria

escrita PE 3517-II hace mención a un convenio para la financiación de doce intérpretes de lengua de signos que prestan sus servicios en todas las provincias de la Comunidad, los cuales atenderán no sólo las demandas de las personas sordas, sino también las de particulares y entidades que necesitan de sus servicios para comunicarse con las personas sordas. Asimismo, se hace referencia a otro convenio suscrito con la Federación de Padres y Amigos del Sordo de Castilla y León, en el cual se colabora en la financiación de cinco profesionales del ámbito educativo con conocimiento de la lengua de signos que realizan labores de formación y apoyo.

Se afirmó, a la vista de los datos que obraban en poder de esta Institución que, aparentemente, el número de intérpretes del lenguaje de signos era escaso (18 personas y 35 profesores, de los cuales 27 poseían algún tipo de discapacidad auditiva) en relación con las 6.194 personas sordas que en el mes de julio estaban contabilizadas en el territorio regional. Este dato se puede extrapolar a todo el territorio español, en el que la ratio entre intérpretes de lenguaje de signos y discapacitados auditivos era de 221 sordos por cada intérprete, lo que contrastaba con datos de otros países de la Unión Europea como Finlandia, Estado en el que dicha ratio descende a la cifra de diez personas por cada intérprete.

Sin embargo, teniendo presente la demanda de la Confederación Nacional de Sordos de España de triplicar el número de intérpretes para cubrir los servicios generales de interpretación, esta Institución consideró que la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales era satisfactoria y

respondía, asimismo, a cauces de colaboración con las asociaciones representativas del colectivo de las personas sordas. Esta consideración se completó con la mención de iniciativas singulares por parte de algunas corporaciones locales (valga como ejemplo el Convenio suscrito el 25 de octubre de 2002 por el Ayuntamiento de León y la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León) que completaban el convenio celebrado a nivel regional. Finalmente, se hizo referencia a la voluntad manifestada explícitamente por el ejecutivo autonómico de ampliar el número de intérpretes existente en la actualidad dentro de las disponibilidades presupuestarias.

Por lo que refiere al apartado educativo, el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura señalaba inicialmente que *“desde la administración educativa de la Comunidad de Castilla y León se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el RD 696/1995, de Ordenación de la Educación de Alumnos con Necesidades Especiales, así como a la normativa de desarrollo, estableciendo, desde los órganos de esta Consejería la planificación de las medidas necesarias para la correcta atención de los alumnos con necesidades educativas especiales y de forma específica con el alumnado sordo o con discapacidad auditiva”*.

Junto a esta declaración de carácter general, la Consejería hacía mención a una serie de medidas adoptadas sobre la atención específica a los alumnos con discapacidad auditiva. Tales medidas son las siguientes:

1.- Intervención de profesores de apoyo de Educación Especial y de intérpretes de lengua de signos.

2.- Realización de un contrato de prestación de servicios, con la Federación de Personas Sordas de Castilla y León, para garantizar la prestación del servicio de intérpretes de la lengua de signos en los centros de enseñanza que sean necesarios por la escolarización de alumnos sordos usuarios de este tipo de lenguaje.

3.- Confección de un censo lingüístico de Castilla y León que contempla, entre sus objetivos, la detección del alumnado y familiares usuarios de la lengua de signos.

4.- Seguimiento del nivel de respuesta de los alumnos con discapacidad auditiva, con la finalidad de proceder a los ajustes que fueran necesarios para su correcta atención.

5.- Análisis de las necesidades anuales de intérpretes de lengua de signos en función de los alumnos detectados, teniendo en cuenta, asimismo, la etapa, ciclo de estudios y las necesidades específicas de interpretación.

6.- Elaboración de informes sobre accesibilidad, abogando por la eliminación de barreras de comunicación.

7.- Información relativa a la utilización de la lengua de signos en el ámbito escolar.

Evidentemente, nada cabe objetar por esta Procuraduría en lo concerniente a estas actuaciones de la Consejería de Educación y Cultura,

en tanto que todas ellas van destinadas, como no podía ser de otra manera, al logro de la inserción educativa plena de los estudiantes discapacitados auditivos.

No obstante, y a pesar de la favorable impresión obtenida respecto a la totalidad de las medidas anteriormente enumeradas, esta Institución no pudo dejar de mostrar la honda preocupación que le había producido la lectura de diversos datos sobre los estudiantes sordos, la cual nos llevó a concluir que las medidas adoptadas por la Consejería aún no eran suficientes para garantizar que la integración de estos estudiantes fuese real y efectiva.

En efecto, de acuerdo con la “encuesta sobre discapacidad, deficiencia y estado de salud” realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 1999, en España existían aproximadamente un millón de personas con discapacidad auditiva, entre las cuales había 7.000 niños escolarizados. Según han expuesto los representantes del colectivo de padres de alumnos afectados por dicha discapacidad, no se garantiza el acceso efectivo de los alumnos sordos a los contenidos académicos porque la enseñanza pública, a su entender, contempla las necesidades educativas especiales de las personas con discapacidad auditiva, pero no las necesidades específicas del alumnado sordo, el cual requiere una metodología bilingüe y bicultural para el desarrollo del aprendizaje, en el que se debería utilizar la lengua de signos como una de las lenguas vehiculares.

Otro problema denunciado por la comunidad sorda era el concerniente al hecho de que los profesores de los niños sordos en España no están obligados a conocer la lengua de signos, por lo que los programas didácticos se imparten vocalizando y obligando al alumnado a que lo entiendan. Este sistema, en principio, pretende conseguir que los niños sordos hablen y asimilen como si fueran oyentes, lo que constituye, en opinión de las asociaciones de sordos, una de las causas por las que van quedando rezagados a lo largo del proceso educativo.

Independientemente de estos problemas, los cuales deben ser resueltos por los profesionales docentes con el fin de garantizar en la mayor medida de lo posible la integración educativa del alumnado sordo, esta Procuraduría tuvo conocimiento de algunos datos estadísticos sobre dicha integración de los que se derivaban consecuencias ciertamente muy preocupantes. Entre estos datos, se subrayaron los siguientes:

1.- El número de intérpretes del lenguaje de signos en Castilla y León (18 personas en total y 35 profesores de los cuales 27 poseen algún tipo de discapacidad auditiva) parecía resultar insuficiente.

2.- Según estudios que obran en poder de la Confederación Nacional de Sordos, se pudo constatar que el nivel lector de los niños y niñas sordos al finalizar la extinta Educación General Básica no superaba los niveles de los niños oyentes de nueve años de edad.

3.- Otros estudios más recientes han indicado que tan solo el 40% de los alumnos sordos obtiene el título de graduado escolar y únicamente el 1% alcanza la Universidad.

4.- En el informe publicado en 2001 por el Consejo Escolar del Estado se revela que el 75% de los niños sordos se encuentran escolarizados en los niveles educativos de la etapa obligatoria o en programas de garantía social y sólo el 25% pasa a la etapa secundaria.

5.- Según informes obrantes en la Confederación Nacional de Sordos, la carencia de recursos humanos ha supuesto que el 80% de los sordos pueda ser considerado “analfabeto funcional”, al no tener la capacidad de realizar una lectura de naturaleza o carácter comprensivo.

6.- De los datos anteriormente expuestos surge como consecuencia inevitable el hecho de que cuando los niños sordos salen del entorno familiar para afrontar la vida adulta se encuentran con enormes barreras en la sociedad. Así, los índices de desocupación son casi del 40% entre la población masculina y alcanzan cuotas del 60% entre el sexo femenino. Además, los que trabajan no desempeñan, salvo en casos excepcionales, puestos de trabajo que conlleven responsabilidad.

Estos datos demuestran que aun queda un largo camino que recorrer en la integración real del alumnado sordo y que sería necesario acometer algún tipo de actuación con el fin de mejorar las estadísticas citadas. Parece claro, a la luz de los datos referidos, que los poderes públicos tendrán que revisar sus actuaciones, lógicamente dentro de sus disponibilidades

presupuestarias, para lograr la integración de los disminuidos sensoriales y el amparo en el disfrute de sus derechos constitucionales previsto en el art. 49 de la Carta Magna.

Desde otro punto de vista, 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 ordenación 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, cuando el número de alumnos con las necesidades educativas especiales escolarizados en ellos y la naturaleza de las mismas así lo requiera.

Nos encontramos, en definitiva, ante una coyuntura educativa de los alumnos sordos manifiestamente susceptible de mejora y que la administración educativa autonómica, dentro de su ámbito competencial, dispone de medios para adoptar algunas vías de solución a la problemática planteada. Dentro de las distintas medidas que podrían mejorar la asistencia educativa de este alumnado se plantearon, por la asociación autora de la queja, entre otras, las siguientes:

- Incremento del número de intérpretes.
- Introducción de la figura del asesor de sordos.
- Potenciación de los equipos específicos para la atención de discapacitados auditivos.
- Creación de un colegio bilingüe en la Comunidad Autónoma, donde las materias se impartan en lenguaje de signos.

En torno a la primera propuesta, se insistía en el hecho de que el número de intérpretes de lengua de signos que existen parecía escaso si se atiende a las estadísticas regionales de alumnado sordo. Únicamente debe hacerse especial hincapié en la necesidad de garantizar la presencia de intérpretes en las distintas universidades, con el fin de lograr la plena inserción del 1% de alumnos sordos que logran acceder a los estudios universitarios. En este sentido, el art. 18.1 del RD 696/1995 impone a las universidades públicas el deber de facilitar a los alumnos discapacitados el acceso a las enseñanzas con el fin de proseguir sus estudios, algo que será inviable para los discapacitados auditivos si no disponen de un intérprete. Por lo demás, y ante el compromiso del Presidente del ejecutivo autonómico de aumentar el número de intérpretes y el análisis que anualmente realiza la Consejería de Educación y Cultura sobre las necesidades de intérpretes, se consideró que esta propuesta inicial estaba siendo objeto de un tratamiento satisfactorio por la administración autonómica.

En segundo lugar, se hacía mención a la instauración en el sistema educativo de la figura de los asesores de sordos, figura que viene funcionando con éxito, al menos, en las Comunidades Autónomas de Murcia y Canarias. Esta figura, en palabras de la Federación de Sordos de Castilla y León, se definiría como “una persona sorda adulta, que sirve como modelo identificativo”. Se trataría de una persona presente en las aulas, que no tendría la condición de profesor, y cuyas funciones se centrarían en adaptar y asesorar al niño, proporcionarle toda la información que se le transmite por el profesorado y, fundamentalmente, dotarle de una base que es la lengua de signos. Esta medida tendría su amparo en el art. 47.1 de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación y en el art. 8.1 del RD 696/1995, de 28 de abril, preceptos que imponen a la Administración educativa el deber de dotar a los centros docentes de todos los medios y recursos necesarios que se requieran para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales.

En tercer lugar, se proponía, como medida de mejora, la potenciación de los equipos específicos para discapacitados auditivos. Según los datos de los que dispone esta Institución, en la Comunidad de Castilla y León, en fecha 14 de julio de 2002, existían únicamente dos equipos de esta naturaleza, los cuales estaban ubicados en León y Salamanca. Estos equipos, formados por logopedas, psicopedagogos y otros profesionales, tienen como atribución principal la prestación de información y orientación en materia educativa. En lo que respecta a esta

propuesta, esta Procuraduría estimó que debería establecerse un equipo en cada una de las provincias de la Comunidad, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias y con cargo a un criterio de prioridades que debería establecer la propia Consejería de Educación y Cultura.

Finalmente, se planteó, como última propuesta tendente a mejorar la integración de los alumnos sordos, la creación de un colegio bilingüe en la Comunidad de Castilla y León, donde las materias se impartieran también en lenguaje de signos. Este colegio impartiría un modelo educativo en el que los profesores y los niños manejan el mismo código lingüístico, lo que ha dado buenos resultados en otros países occidentales como Estados Unidos. En España ya existen precedentes de este tipo de colegios y, en concreto, en la Comunidad de Cataluña existen tres escuelas que imparten este tipo de formación desde la educación infantil hasta el ciclo de educación primaria, con lo que se consigue que los niños aprendan a comunicarse desde muy temprana edad en el lenguaje de signos y a leer en castellano.

Esta Procuraduría es consciente de que el art. 3.2 del RD 696/1995 establece como regla general que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, asociadas a sus condiciones personales de discapacidad sensorial, serán escolarizados en los centros y programas ordinarios. No obstante, y a la vista de los datos anteriormente expuestos que muestran una deficiente integración educativa del alumnado sordo, fundamentalmente en lo relativo al avance y promoción en los

subsiguientes ciclos del sistema educativo, se consideró que esta propuesta tendría su cobertura legal en el segundo inciso del citado precepto que permite la escolarización de los alumnos en centros de educación especial cuando las necesidades de alumnos no puedan ser adecuadamente satisfechas en los centros y programas ordinarios y en el art. 45 de la recientemente aprobada Ley Orgánica de Calidad de la Educación que dispone 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”. Desde otra perspectiva, el art. 19.3 del citado Real Decreto reconoce la posibilidad de instituir centros de educación específicos que escolaricen a alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a un determinado tipo de discapacidad.

No debe olvidarse finalmente que el art. 47.1 de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y el RD 696/1995, de 28 de abril, -al que se da cumplimiento por la Administración educativa autonómica, tal y como se expresa en el informe remitido a esta Procuraduría- imponen a la Administración el deber de dotar a los centros docentes con los recursos, medios y apoyos que se precisen en atención a las necesidades educativas especiales de los alumnos escolarizados. En definitiva, con un incremento gradual de los medios personales y materiales que se ponen a disposición de los alumnos con discapacidad auditiva, la asistencia educativa al

alumnado sordo se irá acercando al fin de lograr su integración real y efectiva, alcanzando los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos, de conformidad con lo establecido en el art. 49 CE y el art. 44.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre.

Ante los argumentos expuestos, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente resolución:

“Que se aborden por esa Consejería de Educación y Cultura, dentro de las disponibilidades presupuestarias, cuantas actuaciones sean precisas para que los alumnos con discapacidad auditiva puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos y, así, se consiga su integración real y efectiva, dando cumplimiento al mandato del art. 49 CE y del art. 44.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

De los datos estadísticos incorporados en el texto de esta Resolución se desprende que la Administración educativa debería acometer algunas medidas con la finalidad de garantizar la calidad educativa y lograr la mejora de la enseñanza de los alumnos que sufren de discapacidad auditiva. Entre dichas medidas, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Consejería, se proponen las siguientes:

- La ampliación del número de intérpretes, garantizando su presencia en las Universidades*

- *La instauración de la figura de los asesores de sordos*
- *La potenciación y desarrollo de los equipos específicos de atención a discapacitados auditivos en las distintas provincias de la Comunidad*
- *La creación de un colegio bilingüe en la Comunidad, en el que las distintas materias se impartan también en lenguaje de signos”.*

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta de la Consejería de Educación y Cultura sobre la aceptación o el rechazo de las propuestas indicadas en la resolución.

Todo ello sin perjuicio de que por parte de esta Procuraduría , a la vista de posibles reclamaciones o incluso de oficio, se valore la posibilidad de sugerir la adopción de otras medidas.

2.1.6. Propuesta de creación de una Fundación de la Comunidad de Castilla y León contra la Exclusión Social

El motivo del expediente de queja **Q/1050/01** se refería a la reivindicación de una sensibilización efectiva con el colectivo de los “sin techo”, concretada en la solicitud de un Centro de Acogida Integral en la ciudad de Valladolid.

El firmante de la queja manifestó que *“a primeros de diciembre de 1999 se abrió con carácter provisional un albergue con capacidad para sesenta personas, pero sin posibilidad, por falta de espacio, de prestar cualquier otro tipo de atención social que no sea la de dormir”*. La

propuesta que se planteó era la creación de una Fundación o Patronato formado por Entidades públicas y privadas, entre las que destacarían la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, la Diputación Provincial de Valladolid, la Universidad, la Cámara de Comercio, las Cajas de Ahorro, las Asociaciones empresariales y Sindicales y la Iglesia. Ante la problemática social de los “sin techo”, el autor de la queja sostenía que “la colaboración entre las entidades más significativas de la ciudadanía deben encontrar el cauce preciso para lograr la inserción de estas personas, aportando lo necesario y específico de cada una de ellas”, y que su propuesta es ya una realidad en otras provincias como Madrid, Burgos o Vizcaya.

Admitida a trámite la queja presentada, nos dirigimos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y al Excmo. Ayuntamiento de Valladolid con el objeto de que proporcionasen información sobre las cuestiones aducidas en el escrito de queja. Las solicitudes se referían fundamentalmente a las actuaciones desarrolladas desde el Ayuntamiento de Valladolid, respecto al programa integral de los “sin techo” y a la previsión de ejecución de sendos proyectos de Cruz Roja y ACLAD articulados a favor del colectivo de los más desfavorecidos.

Es importante destacar que el interesado había reconocido que desde marzo de 1999 se dieron bastantes pasos, como la creación de una Comisión de Técnicos, formada por todas las Instituciones que atienden al colectivo de los “sin techo”, y la apertura de un albergue con capacidad

para sesenta personas, gestionado por Cruz Roja con la ayuda financiera del Ayuntamiento de Valladolid. No obstante, a pesar de estas indudables mejoras, el autor de la queja manifestaba que “falta un tratamiento integral ante los múltiples factores que confluyen, y que es preciso atender, prestando la acogida, ayuda y apoyo necesario para proporcionar la atención individualizada, más allá de la mera faceta asistencial”.

Por lo que se refiere al centro de acogida de la ciudad de Valladolid para el colectivo “sin techo”, dependiente del Ayuntamiento y gestionado por Cruz Roja, nada se objetó, con carácter general, a lo descrito en el informe elaborado por el Ayuntamiento de Valladolid. En este sentido, se destacó que la necesidad de un nuevo albergue no vendría justificada, desde un punto de vista cuantitativo, por las solicitudes de estancia, pues se afirmaba que “es habitual la existencia de plazas vacantes desde el mes de julio hasta la actualidad”.

Por tanto, la iniciativa de ceder dos parcelas dotacionales del Ayuntamiento tiene una finalidad distinta a la puramente asistencial. Estaríamos ante una cesión patrimonial, en el caso de la parcela cedida a la Asamblea Provincial de Cruz Roja, cuyo fin sería la construcción de un centro de acogida integral para el colectivo de personas en situación de exclusión social, en el que no solamente se contemplarían actuaciones de manutención y alojamiento, sino también espacios para actividades encaminadas a la integración social y laboral, como programas de habilidades sociales, cursos de formación ocupacionales, talleres de empleo

o actividades de prevención. Respecto a esta cuestión, solamente se expresó la voluntad de esta Procuraduría relativa a que la tramitación burocrática y las transferencias financieras para la construcción del Centro de Atención Polivalente de Cruz Roja y del Centro de Emergencia Social de Aclad se agilizaran para dar satisfacción a las necesidades sociales a las que respondían tales proyectos.

El motivo principal de esta Resolución se encontraba en la pretensión del firmante de la queja de crear una Fundación o Patronato, integrada por todas las entidades públicas y privadas que pudieran coadyuvar a la reinserción de las personas componentes del colectivo “sin techo” en una vida lo más normalizada posible.

Esta pretensión se podría superponer, en el ámbito territorial de la localidad de Valladolid, con la Comisión Técnica creada en octubre de 1999 por el Ayuntamiento de Valladolid como foro de coordinación institucional, en la que participaban inicialmente Cáritas, Cruz Roja, Aclad, Proyecto Hombre, Hogar Pax, Comisión Ciudadana pro-albergue, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Valladolid. Si bien se reconoció que la Comisión Técnica de Indomiciliados tenía una finalidad coordinadora de todas las actuaciones que desarrollasen programas de inserción social del colectivo de los “sin techo”, que incluye, entre otros, a toxicómanos, transeúntes, enfermos mentales o expresidarios, esta Procuraduría estimó que tal actividad coordinadora se podría garantizar en mayor medida si se instituyera una organización en la

que estuvieran integradas todas aquellas entidades, públicas o privadas, que pudieran realizar alguna aportación en relación con la integración de los más desfavorecidos.

Como el propio Ayuntamiento de Valladolid informó, *“la necesidad de trabajo conjunto entre las distintas entidades públicas y privadas que atienden al colectivo de los sin techo exige la continua coordinación para garantizar una adecuada atención y evitar incorrectos usos de los recursos”*. Dicha coordinación se llevaba a cabo de tres maneras:

- Con las entidades que proporcionaban vales de comida para el comedor Calderón, para conocer quién posee la acreditación para entrar, quién acude y quién no asiste teniendo vale.
- Con los profesionales que realizan programas de empleo, a través del seguimiento de los itinerarios individualizados de inserción.
- Con Cruz Roja, a través de la suscripción de un convenio de colaboración para gestionar el albergue.

Sin perjuicio de estas fórmulas de coordinación, y a la vista de lo informado por el Ayuntamiento de Valladolid, se consideró que no existían impedimentos legales para crear una Fundación con funciones de apoyo y estudio general de la situación actual y de los cauces para mejorar las condiciones vitales de las diversas personas integrantes del colectivo de los “sin techo”. Además, la participación activa, en calidad de integrantes de

una persona jurídica de finalidad social como la Fundación que se propone, de entidades como la Junta de Castilla y León, los agentes sociales, las universidades públicas, la Iglesia o las cajas de ahorro, repercutiría, indudablemente, en un mejor conocimiento de las medidas a aplicar para la efectiva integración de las personas excluidas socialmente.

Como advierte la Exposición de Motivos del Decreto 24/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, los poderes públicos están obligados a proteger los derechos de las personas y a favorecer su desarrollo en libertad, para lo cual han promovido el desarrollo de un amplio sistema de protección. Continúa el Decreto señalando que los servicios sociales juegan un papel fundamental y que es preciso establecer mecanismos de coordinación de todos los agentes que participan, con el fin de conseguir una actuación integral y el aprovechamiento racional de los recursos públicos y privados.

Dentro de la organización administrativa de nuestra Comunidad Autónoma, las competencias de administración y gestión de los centros, servicios y programas en materia de acción social y servicios sociales corresponden a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 6 de abril. Pues bien, los mecanismos de coordinación que tratan de lograr una actuación integral del sistema de servicios sociales se verían muy mejorados si existiera una persona jurídica, como pudiera ser una Fundación, en la que otros órganos

de la Administración Autonómica ajenos a la Gerencia de Servicios Sociales, las universidades públicas, la Iglesia, las cajas de ahorro y los sindicatos y asociaciones empresariales, entre otras entidades, participasen activamente y manifestaran su parecer e impresiones, sobre la problemática social de los indigentes.

Dentro de la Administración Autonómica, el papel fundamental corresponde a la Gerencia de Servicios Sociales, liderando las actuaciones administrativas contra la exclusión social. No obstante, hay otros órganos administrativos como la entonces Dirección General de Trabajo, que asume funciones relevantes en la problemática objeto de la queja, sobre todo en la integración laboral de estas personas, en coordinación con la Gerencia, lo que se manifiesta palmariamente en los procedimientos de reconocimiento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción.

La participación, en la Fundación que se propugna, de una representación de la organización administrativa autonómica competente en materia de trabajo vendría reafirmada por el traspaso de competencias a la Comunidad de la gestión de las funciones del Inem, en el ámbito de trabajo, empleo y formación (RD 1187/2001, de 2 de noviembre), con efectos desde el 1 de enero de 2002.

Por otra parte, la presencia de la Universidad en la Fundación vendría plenamente justificada, por la importancia de los estudios sociológicos y de cualquier otro carácter que puedan ayudar a la adopción de medidas globales e integrales para el colectivo de los excluidos sociales.

Así, a título de ejemplo, las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, en su calidad de conocedores directos de la materia, podrían realizar trabajos de investigación y aportar alternativas para un mejor tratamiento y solución de los problemas que afectan al colectivo de los excluidos sociales.

También sería importante la aportación de los agentes sociales, asociaciones empresariales y sindicatos, los cuales, en el papel que el art. 7 CE les asigna de contribución para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, podrían aportar, igualmente, y dentro de sus posibilidades, alguna ayuda al respecto. En relación con ello, las asociaciones empresariales podrían aportar apoyo a la integración laboral, mediante las oportunas ofertas de trabajo, y los sindicatos ofrecerían apoyo material y asesoramiento, cuestión esta última en la que se han significado especialmente en materia de extranjería e inmigración, materia que afecta a un colectivo -el de los inmigrantes- que se incluye en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social junto a otros de distintas características dentro de los denominados popularmente “sin techo”.

La Iglesia también podría tener cabida en una posible Fundación de apoyo a los excluidos sociales, por la labor que tradicionalmente ha desempeñado de ayuda a los más necesitados. Y, finalmente, las cajas de ahorro, igualmente podrían incorporarse como miembros de esta Fundación dada su naturaleza de entidades de crédito sin ánimo de lucro de

naturaleza fundacional y de carácter social, que le atribuye el art. 2 de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

El sistema de acción social de nuestra Comunidad Autónoma tiene como objetivos, de conformidad con lo establecido en el art. 3 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, la promoción de la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y el desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales. Es decir, ante la imperiosa necesidad que se deriva del precepto aludido de realizar actuaciones globales o integrales en relación con el colectivo de los marginados sociales que superen la faceta meramente asistencial, sería adecuada la creación de una Fundación de ámbito regional con la participación de las entidades anteriormente indicadas y cuantas otras se estime que puedan realizar aportaciones de interés, como instrumento para solventar, en la medida de lo posible, las deficientes condiciones vitales del heterogéneo colectivo de los “sin techo”. Por lo tanto, se estimó que la actuación de los poderes públicos no se debería agotar con el mantenimiento y la construcción de nuevos centros asistenciales para indigentes, sino que si se quiere una integración de estas personas en la sociedad, se debería dar un paso más, en el que todas las aportaciones que se pudieran realizar serían bienvenidas. Y, en este contexto, en absoluto

sería despreciable la pretensión del firmante de la queja de instituir una Fundación con representación de todas las entidades públicas y privadas que pudieran aportar luces al grave problema de la integración social de los indigentes, pretensión a la que esta Procuraduría se adhirió en atención a los argumentos expuestos.

Finalmente, para completar los argumentos a favor de una posible Fundación regional de apoyo y defensa a los excluidos sociales, se hizo una breve referencia a lo dispuesto en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, texto que desarrolla el art. 34 de nuestra Carta Magna. En este sentido, el actualmente derogado art. 1 de la Ley 30/1994 disponía que “son fundaciones las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”. En consecuencia, el único requisito imprescindible es la voluntad de aportar, sin ánimo de lucro, bienes y derechos de cualquier tipo, que se vinculen o afecten al cumplimiento de unos fines sociales. El art. 6 de dicha Ley, por otra parte, reconoce la capacidad para constituir fundaciones a las personas jurídicas públicas salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario, lo que implica que la Gerencia de Servicios Sociales tendrá plena capacidad jurídica para constituir fundaciones de carácter benéfico-social.

Para concluir esta resolución, se expuso que la creación de una Fundación de apoyo e integración de los excluidos sociales tendría que ir

acompañada de una dotación presupuestaria adecuada, por lo que sería recomendable que se dispusiera por la Gerencia una consignación presupuestaria a tal efecto. En definitiva, los fines de la Fundación que se propugna estarían incluidos dentro de los establecidos en el art. 2 de la Ley, en concreto, dentro de los de asistencia social, y, además, se beneficiaría a una colectividad genérica de personas, en los términos del apartado 2 del precepto citado; lo que redundaría, sin duda, en la consecución del carácter integral en la actuación administrativa en materia de lucha contra la exclusión social, y en un mejor cumplimiento de los programas agrupados en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

La resolución se concretó en los siguientes términos:

«Que se valore por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la posibilidad de realizar cuantas actuaciones administrativas sean necesarias para crear una Fundación de ayuda e integración de las personas en situación de exclusión social a nivel regional, ante la inexistencia de impedimento legal alguno, y con el fin de conseguir la participación activa de todas aquellas entidades públicas o privadas que puedan coadyuvar con su presencia a buscar cuantas soluciones o alternativas fueran adecuadas para el logro efectivo de la inserción laboral y social del ecléctico colectivo de los “sin techo”».

Esta propuesta fue rechazada por la Gerencia de Servicios Sociales, fundamentalmente por estimar que *“no es el momento de crear una*

Fundación, pues no se garantizaría la participación de todas las asociaciones y agentes implicados por considerar necesario previamente el buen funcionamiento de las estructuras de coordinación”.

2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía

2.2.1. Treviño

El 14 de marzo de 2002 esta Institución tuvo conocimiento, a través de la lectura de diversos artículos de prensa publicados en varios medios de comunicación, de la firma de una serie de convenios de colaboración en materia de promoción económica, desarrollo rural, sanidad, educación y cultura, con vigencia anual prorrogable, entre el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón.

Con el fin de estudiar si tales convenios se adaptaban a la legalidad vigente, nos dirigimos a los ayuntamientos firmantes de los mismos, requiriéndoles que nos remitieran copia de los expedientes tramitados en relación con la aprobación de los convenios y copia de los mencionados convenios. Este requerimiento fue atendido de manera eficiente por las corporaciones locales que suscribieron los convenios.

Posteriormente, llegó a conocimiento de esta Procuraduría la noticia de que el Gobierno de la Nación, a instancias de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, había recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León los convenios de colaboración

suscritos entre los ayuntamientos del enclave de Treviño y el Gobierno Vasco. En ese momento, se solicitó a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León y a los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón que confirmasen la veracidad de dicha noticia.

Esta petición de información fue atendida por todas las instancias requeridas, las cuales confirmaron que el Servicio Jurídico del Estado en Burgos había formalizado recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón, adoptados en sesiones de sus respectivos Plenos de 15 de febrero de 2002 y 22 de febrero de 2002, respectivamente, relativos a la suscripción de un Convenio Marco de Cooperación Institucional entre el Gobierno Vasco y los dos municipios del enclave treviñés.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León precisó, que *“por resolución de esta Delegación del Gobierno de 4 de junio de 2002 se instó al Servicio Jurídico del Estado en Burgos la formalización, de acuerdo con lo previsto en el art. 66, y, subsidiariamente, en el art. 65.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de un recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Ayuntamiento de Condado de Treviño de 8 de marzo de 2002 y del Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón de 12 de marzo de 2002, por los que se resuelve suscribir tres Convenios de Colaboración entre el Gobierno Vasco y los dos municipios*

citados, en materia de educación y cultura, de sanidad y de promoción económica y de desarrollo rural”. Asimismo, se señalaba que “dichos recursos se han interpuesto ante la Sala en Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al amparo del art. 10.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque se ha planteado, de oficio, cuestión sobre la posible competencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional para conocer de los mismos”.

Una vez probada la existencia de un procedimiento judicial sobre los hechos que dieron lugar a esta actuación de oficio, esta Institución suspendió su actividad supervisora, en cumplimiento de lo establecido en el art. 12.2 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, precepto que impide la investigación de las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de resolución judicial.

2.2.2. Enseñanza de la lengua gallega

En el informe del año pasado se hacía referencia a un importante número de quejas presentadas en esta Institución, todas ellas relativas a la implantación de la enseñanza de la lengua gallega en diversas poblaciones de nuestra Comunidad Autónoma limítrofes con la Comunidad Autónoma de Galicia.

Las medidas adoptadas por la Consejería de Educación y Cultura, coincidentes prácticamente en todos sus términos con las propuestas

elevadas por esta Institución, han sido llevadas a efecto en el curso académico 2002-2003, por lo que, en principio, se ha dado plena satisfacción a las pretensiones de la totalidad de los autores de las quejas registradas el año 2001.

De este modo, esta Procuraduría ha procedido al cierre de las actuaciones iniciadas el pasado año, circunstancia que se ha visto reforzada por el hecho de que ninguna de las quejas presentadas el año 2001 ha sido reproducida hasta la fecha, una vez garantizada la enseñanza de la lengua gallega en los términos pretendidos por los interesados.

2.3. Propuestas de reforma normativa

2.3.1. Selección personal interino

La actuación de oficio con la referencia **OF/7/01**, a la que posteriormente se añadió la queja **Q/1739/01**, se refirió a la valoración del sistema de selección de personal interino utilizado por las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León, sistema que, en opinión del autor de la queja, es injusto. La solicitud planteada por el reclamante se concretaba en la creación de una bolsa de trabajo para todos los puestos de personal interino.

La información solicitada por esta Institución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial abarcaba cuestiones de distinto carácter, entre otras, datos de personal interino y de contrataciones

laborales de duración determinada en la administración general de la Comunidad Autónoma, la elaboración de la Oferta de Empleo Público de la Comunidad o la cifra global de comisiones de servicios por consejerías y por delegaciones territoriales.

A la vista de la información remitida se pudo detectar la existencia de diversos problemas en el funcionamiento del sistema de selección del personal interino, lo que ha conllevado diversas consecuencias en otras facetas de la Función Pública, como, por ejemplo, en la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario.

En primer lugar, y para sentar los fundamentos de esta Resolución, se partió del concepto de personal interino que establece el art. 6 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Dicho precepto define al personal interino como aquel “que por razones de necesidad y urgencia y mediante nombramiento por plazo no superior a un año, ocupa provisionalmente puestos de trabajo vacantes adscritos a funcionarios en las correspondientes relaciones y dotados presupuestariamente, así como el nombrado para cubrir las vacantes temporales producidas por funcionarios en los casos o situaciones en que éstos tengan derecho a reserva de plaza”. El apartado segundo del art. 6, profundizando en la definición del apartado primero, precisa que “únicamente podrá nombrarse personal interino cuando, para el normal

funcionamiento de los servicios, resultara estrictamente necesaria la cobertura del puesto de trabajo y no fuera posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, su provisión por funcionario, ni siquiera provisionalmente”. De esta definición se puede concluir que la nota fundamental que caracteriza al personal interino es la urgencia o necesidad de ocupar un puesto de trabajo concreto, siempre que no proceda otra alternativa.

Esta conclusión también se desprende de lo preceptuado en el Decreto 28/1992, de 27 de febrero, por el que se regula el nombramiento de personal interino de la administración de Castilla y León, el cual en su art. 4, al establecer las normas a que se debe ajustar al procedimiento para nombrar personal interino, matiza que lo que se trata es de “posibilitar la máxima agilidad en la selección en razón de la urgencia requerida para cubrir transitoriamente puestos de trabajo en tanto se destinan funcionarios de carrera a los mismos”.

Pues bien, del seguimiento realizado de diversas convocatorias de personal interino publicadas en el *BOCYL* en el año 2001, se pudo comprobar que la deseable agilidad en la selección del personal interino no se conseguía, y que en la mayoría de los casos los procesos de selección se dilataron durante largos lapsos temporales. A título de ejemplo, se mencionaron las siguientes convocatorias:

- Convocatoria de la Consejería de Agricultura y Ganadería por Orden de 1 de agosto de 2001 (*BOCYL* de 8 de agosto de 2001), resuelta por Orden de 24 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 1 de octubre de 2001).

- Convocatoria de la Consejería de Medio Ambiente por Orden de 29 de junio de 2001 (*BOCYL* de 10 de julio), resuelta por Orden de 28 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 15 de octubre).

- Convocatoria de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 8 de junio de 2001 (*BOCYL* de 21 de junio de 2001), resuelta por Orden de 24 de octubre de 2001 (*BOCYL* de 2 de noviembre).

- Convocatoria de la Consejería de Fomento de 5 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 10 de septiembre de 2001), resuelta parcialmente por Orden de 25 de marzo de 2002 (*BOCYL* de 5 de abril).

En todos los casos expuestos se demostró que había transcurrido un gran periodo de tiempo, que oscilaba entre dos y siete meses, desde que se convocaron las plazas de personal interino hasta su definitiva cobertura tras la toma de posesión del aspirante seleccionado, algo que se estima difícilmente compatible con el carácter de urgencia y necesidad que caracteriza a este tipo de personal.

Esta valoración se reflejaba aun más claramente en las vacantes de personal sanitario, en las cuales la urgencia en cubrir una plaza determinada se hace, en principio, más necesaria que en los puestos de carácter administrativo o burocrático. En relación con estas convocatorias

de personal interino sanitario, se realizó el seguimiento de varias convocatorias. Valga como ejemplo la convocatoria 8/2001 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de fecha 8 de junio de 2001 (*BOCYL* de 20 de junio de 2001), resuelta por la Secretaría General de la Consejería en fecha 10 de diciembre de 2001 (*BOCYL* de 18 de diciembre de 2001).

En los supuestos que se acaban de citar referentes a personal sanitario, se desvirtúa aún más el concepto de personal interino, pues su nombramiento, que responde teóricamente a motivos de necesidad o urgencia, se retrasa desde la fecha de la convocatoria por un plazo que en los casos examinados variaba de cuatro a seis meses.

La urgencia en la cobertura de los puestos de trabajo convocados para personal sanitario interino encuentra su justificación no solamente en la legislación general de función pública, sino también en la legislación específica sectorial aplicable. En concreto, el art. 3 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, define como dos de las actuaciones de la Junta de Castilla y León con relación al sistema sanitario, la garantía de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León en relación a los servicios sanitarios (apartado a) y la organización general de los medios y recursos adscritos al sistema sanitario, mediante el Plan de Salud de Castilla y León (apartado c). Estas actuaciones implican implícitamente la continuidad de las prestaciones de carácter sanitario y, en consecuencia, las plantillas de personal sanitario deberían de estar siempre

cubiertas, y, en caso de vacante, tendrían que estar ocupadas, bien por personal funcionario en comisión de servicios, bien por personal interino o laboral contratado, a la mayor brevedad posible.

Ante lo expuesto, parece claro que el procedimiento actual de selección del personal interino, a la vista de las convocatorias supervisadas, las cuales pueden servir de referencia para el resto de convocatorias realizadas, no satisface los fines de urgencia y necesidad previstos en la Ley, por lo que se habrán de buscar nuevos sistemas alternativos de selección que compatibilicen por un lado los derechos de los interesados y, por otro, la satisfacción del principio constitucional de eficacia en la actuación de la Administración, tendente a que los puestos de trabajo que tengan una necesidad objetiva e imperiosa de cobertura sean ocupados con celeridad.

En este sentido, los arts. 34 y 35 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establecen un sistema de selección del personal interino que, si bien garantiza la necesidad objetiva de cubrir un puesto de trabajo, al mismo tiempo conciben un modelo extraordinariamente rígido y complejo en el que se exigen una multiplicidad de informes previos a la convocatoria (proyecto de convocatoria de la Consejería correspondiente, informe de la Intervención Delegada, informe de la Dirección General de la Función Pública y

aprobación final de la convocatoria por la Consejería donde se encuentren las vacantes). Ello supone que desde que se detecta la necesidad de cubrir el puesto de trabajo por la Consejería en que se encuentra la vacante, hasta que se resuelve la convocatoria, dado el gran número de pasos burocráticos a seguir, las notas caracterizadoras del personal interino de urgencia y necesidad se ven totalmente desvirtuadas. Esta conclusión se pone más de relieve, si consideramos que el personal interino, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, va a tener un nombramiento por plazo no superior a un año.

Para solucionar la problemática aludida, se podrían aportar diferentes alternativas, entre las que destacan, como los dos sistemas más utilizados en otras Administraciones públicas, las listas de espera entre los participantes en los procesos selectivos para el ingreso en los respectivos Cuerpos y las bolsas de trabajo, en las que se deberían ponderar adecuadamente los distintos méritos de quienes deseen integrarse en las mismas. En atención a lo que se acaba de indicar, y en aras a lograr la mayor agilidad posible en la selección del personal interino, se propuso evitar, en la medida de lo posible, el actual sistema de convocatoria, el cual, como se ha expuesto, retrasa en gran medida la cobertura del puesto de trabajo vacante.

La primera opción que se planteó para valoración de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y del resto de miembros que

forman parte del Consejo de la Función Pública, fue la creación de listas de espera a partir de los procesos selectivos de acceso a la Función Pública Autonómica. La lista debería originarse de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos y escalas de la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Además, en la Orden de convocatoria se tendría que hacer constar expresamente que aquellos aspirantes que, participando por el turno libre o de discapacidad, superasen algún ejercicio, y no hubieran sido nombrados funcionarios de carrera, se integrarán en una lista de espera creada para la selección de personal interino, salvo que el interesado manifestase en su solicitud de participación en las pruebas selectivas su voluntad en contrario.

El orden de inclusión en la lista debería determinarse tomando como criterios de prelación el número de ejercicios aprobados, la suma de las puntuaciones obtenidas en los ejercicios superados y en caso de empate, habría de atenderse a la mayor calificación en cada uno de los ejercicios superados según el orden de prelación de los mismos establecido en la convocatoria de las pruebas selectivas. Lógicamente, los integrantes de las listas deberían acreditar documentalmente el cumplimiento de los requisitos para el acceso al cuerpo o escala de que se trate, referidos siempre a la fecha de finalización de presentación de solicitudes de participación en el correspondiente proceso selectivo, de conformidad con lo establecido en el art. 20.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

Las listas de espera deberían renovarse cada vez que se celebre un nuevo proceso selectivo para el acceso al cuerpo o escala de que se trate, entrando en vigor en el momento de su publicación, y dejando sin efecto las listas resultantes de procesos selectivos anteriores. La gestión de estas listas de espera corresponderá a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de la Función Pública, la cual, en virtud de lo establecido en el art. 7 a) del Decreto 226/1999, de 19 de agosto, desempeña la dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Comunidad de Castilla y León. Con el fin de coordinar la cobertura de plazas vacantes por personal interino, las correspondientes secretarías generales y los órganos competentes de los organismos autónomos de las consejerías que precisen este tipo de personal deberán remitirse a la Dirección General de la Función Pública a efectos de obtener la correspondiente autorización y de que se proceda desde la citada Dirección General a la localización de los candidatos, siguiendo rigurosamente el orden establecido en la lista.

Asimismo, sería imprescindible que se informase adecuadamente a las organizaciones sindicales más representativas de la gestión de estas listas de espera y que se facilitara su presencia en la elaboración de las mismas, para garantizar su objetividad y transparencia.

Esta medida daría cumplimiento a lo dispuesto por el art. 41.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, que dispone que los procedimientos de selección de personal interino “posibilitarán la

agilidad en la selección, en razón a la urgencia para cubrir provisionalmente los puestos de trabajo en tanto no sean cubiertos por funcionarios, sin perjuicio de respetar siempre los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

Otra opción que, sin duda, agilizaría la selección del personal interino sería la constitución de bolsas de trabajo para personal laboral de duración determinada. Esta posibilidad se aplicaría alternativamente a las listas de espera de personal interino surgida de los procesos selectivos para el ingreso en la Administración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En el supuesto de las listas de espera, la elaboración sería automática, pues lo que tendría que hacerse simplemente sería comprobar las actas de los exámenes, ubicando a los aspirantes en el orden que le correspondiera por sus ejercicios aprobados y por las calificaciones que hubieran obtenido; por el contrario, el sistema de bolsa de trabajo generaría labores administrativas suplementarias, pues se requeriría determinar un baremo de méritos consensuado con las organizaciones sindicales y la comprobación individual de los méritos de cada solicitante.

No obstante, e independientemente de esta valoración, se consideró que tanto el sistema de lista de espera como el de bolsa de trabajo, por su agilidad y objetividad, supondrían un gran avance en la selección del personal interino en comparación con la situación actual de convocatoria por las diversas Consejerías.

Esta Procuraduría, por otra parte, es consciente de que en estos sistemas de selección se tienen que conciliar dos intereses: el de los participantes en los procesos selectivos y el de aquellas personas que han prestado servicios a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se estimó, como premisa de inicial referencia, que en cualquiera de los dos sistemas propuestos como alternativos al actual debería partirse de un parámetro o fundamento básico: La preceptiva participación de los integrantes de las listas de espera o de las bolsas de trabajo en los pertinentes procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos o escalas de la Administración Autonómica. Una vez que los interesados han participado en tales pruebas selectivas, como muestra inequívoca de su voluntad de adquirir la condición de personal funcionario o personal laboral fijo, es cuando, en su caso, procedería valorar con carácter adicional otros méritos como la antigüedad, los servicios prestados, la condición de minusválido o cualesquiera otros que se estimen pertinentes.

Se reiteró, en relación con lo expuesto hasta el momento, que en la legislación de otras comunidades autónomas se establecía un denominador común para la obtención de la condición de personal interino: La necesidad de participar en los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público por el sistema general de acceso libre o por aquellos otros que legalmente se establezcan. En estas bolsas de trabajo se integrarían aquellos aspirantes que, sin haber superado el proceso selectivo, hubiesen aprobado al menos un ejercicio del mismo y

aquellas personas, que, teniendo la condición de aspirantes al ingreso en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hubieran prestado servicios a la misma con anterioridad.

Este sistema de bolsa de trabajo podría utilizarse de dos maneras distintas: Una primera, subsidiariamente a la opción de las listas de espera elaboradas a partir de los procesos selectivos para el acceso a la función pública autonómica, para el caso de que se hayan agotado las citadas listas; una segunda manera, como sistema de utilización prioritario, en el que se integrarán aquellos aspirantes que hubieran participado en los distintos procesos selectivos y no hubieran obtenido plaza, sin perjuicio de la valoración adicional de otros méritos, al estilo del modelo previsto para el personal docente dependiente de la Consejería de Educación y Cultura.

En este caso, a mi entender, sería de todo grado imprescindible, la concurrencia de tres cuestiones para lograr la mayor justicia y agilidad en la selección del personal interino:

1.- Que se consensuara con las organizaciones sindicales más representativas el baremo de méritos a tener en consideración para determinar el orden de los integrantes de la bolsa de trabajo, exigiendo, en todo caso, la participación de los interesados en los correspondientes procesos selectivos.

2.- Que en las solicitudes de participación en los procesos selectivos se reserve un espacio para los aspirantes en el que hagan constar su voluntad explícita de ser integrantes de la bolsa de trabajo, en todo el

territorio de la Comunidad Autónoma o solamente en alguna/s de la/s provincia/s que integran la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3.- Que la gestión de las bolsas de trabajo para los distintos cuerpos y escalas se coordine por la Dirección General de la Función Pública, a la que deberán acudir las secretarías generales de las Consejerías y órganos equivalentes de los organismos autónomos que precisen personal para obtener la oportuna autorización.

La conclusión que obtuvo hasta el momento era que cualquiera de los dos sistemas propuestos llevan a efecto la selección del personal interino con criterios de urgencia y eficacia, en contraposición al sistema de convocatoria que, como hemos visto, no satisface de ningún modo tales caracteres.

Para finalizar el estudio de este primer apartado de la Resolución dedicado a la propuesta de modificación del sistema de selección del personal interino, se hizo una referencia al sistema de convocatoria. Se subrayó de nuevo que este sistema debería ser excepcional, dado el considerable retraso que se produce en la selección del personal por mor de las normas a las que preceptivamente se debe ajustar. En efecto, de lo dispuesto en el art. 34.1 del Decreto 67/1999 se van a requerir preceptivamente los siguientes pasos:

1.- Detección de la plaza vacante por el Servicio de la Consejería u Organismo Autónomo.

- 2.- Elaboración del proyecto de convocatoria por la Consejería.
- 3.- Informe favorable de la Intervención Delegada de la Consejería.
- 4.- Informe favorable de la Dirección General de la Función Pública.
- 5.- Aprobación de la Orden de convocatoria por la Consejería.
- 6.- Publicación de la Orden de convocatoria en el *BOCYL*.
- 7.- Presentación de solicitudes en el plazo fijado en la convocatoria.
- 8.- Aprobación y posterior publicación del listado de solicitantes seleccionados y de la convocatoria de la prueba con un plazo determinado de antelación.
- 9.- Celebración de la prueba/s pertinente/s.
- 10.- Resolución de la convocatoria por la Comisión de Selección designada al efecto.
- 11.- Orden de la Consejería correspondiente por la que se nombra personal interino a los aspirantes que superaron el proceso selectivo.
- 12.- Publicación de la Orden de la Consejería en el *BOCYL*.
- 13.- Toma de posesión por el aspirante seleccionado.

Este proceso, como se ha explicado, se simplificaría en gran medida caso de optar por el sistema de lista de espera o bolsa de trabajo. Por lo tanto, se estimó que el sistema de convocatoria debería utilizarse con carácter excepcional y exclusivamente para aquellos cuerpos y escalas en

los que no se hubiese formado lista de espera o bolsa de trabajo surgida de los procesos selectivos de acceso a la función pública autonómica o las mismas se hubiesen agotado.

Por otro lado, se matizó, en relación con el objeto de la queja presentada, que esta Institución valoraba positivamente la pretensión del reclamante de erradicar, en la medida de lo posible, la celebración de entrevistas personales para la selección de personal interino. Se entendió, a este respecto, que la entrevista personal es una prueba de selección difícilmente conciliable con la valoración objetiva de méritos y que, muy al contrario, introduce en el proceso selectivo una gran carga de subjetividad cuando, en atención al principio constitucional de seguridad jurídica, los elementos fundamentales a tener en cuenta en la selección deben ser objetivos.

Una vez expuestos los motivos por los que esta Institución consideró la necesidad de revisar el sistema de selección del personal interino para conseguir el objetivo de urgente cobertura de las plazas vacantes, se indicó que la simplificación de los trámites burocráticos que se consigue con los sistemas de lista de espera y bolsa de trabajo, se debería complementar con la comunicación a los destinatarios de la plaza vacante que se les ofrece para su conocimiento y toma de posesión. En lo concerniente a esta cuestión, se recordó que con el sistema actual de convocatoria, una vez que se ha decidido el aspirante que va a ocupar la plaza vacante por la Comisión de Selección, ésta debe elevar su propuesta

al titular de la Consejería para que dicte la oportuna Orden de nombramiento del aspirante seleccionado con la adjudicación del correspondiente puesto de trabajo. Acto seguido, esta Orden ha de remitirse al *BOCYL* para su publicación y a partir de ese momento se concede, con carácter general, un plazo de diez días naturales para la toma de posesión.

Un método de comunicación que llevaría a cabo los principios administrativos de economía, celeridad y eficacia, y que al mismo tiempo respetaría los derechos de los integrantes de las listas de espera y de las bolsas de trabajo sería el empleo de cualquier medio, que procurando la mayor agilidad, garantice la constancia en la recepción de la notificación, como la llamada telefónica, el telegrama o el burofax. En este sentido, y en una queja tramitada por esta Procuraduría el pasado año, se remitió informe por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, relativo a la comunicación a los integrantes de la lista del puesto adjudicado. Tal informe referido al personal docente, pero que en opinión de esta Procuraduría podría ser aplicable al resto de cuerpos y escalas de la Administración, señalaba, en síntesis, lo siguiente:

«La propia interinidad se vería desvirtuada, haciendo perder su última finalidad, si se supeditara a plazos o condicionantes más o menos breves de tiempo, siendo necesario recordar que dentro del más absoluto respeto a las normas vigentes, éstas posibilitan una pluralidad procedimental, debiendo entre varias opciones posibles y legales elegir aquélla que más se acomode al fin último

perseguido y a la plena satisfacción del interés y el servicio público de la educación.

Por otra parte, la necesidad de sustituir a un profesor surge sin previo aviso y sin tiempo para reaccionar con medios más lentos en la localización de una persona o para dejar a ésta considerar la oferta que se le realiza, pues la docencia se debe seguir impartiendo sin solución de continuidad; por ello la Administración, como responsable de que la educación se imparta de manera adecuada y sin interrupciones, debe actuar de manera inmediata y con todos los medios a su alcance y que los avances tecnológicos ponen a su disposición. Negar la eficacia y agilidad que permite el teléfono, supondría circunscribir la actuación administrativa a cauces arcaicos y tradicionales sólo utilizados en defectos de vías que el desarrollo científico ha facilitado. Desde este punto de vista, estimamos que la práctica de acudir al medio más eficaz, no sólo es aconsejable y no prohibido legalmente, sino imprescindible para dar una respuesta a una necesidad pública y urgente, que no debe quedar supeditada a la aceptación u opinión favorable del destinatario al que va dirigido tal medio».

Este informe, relativo al ámbito docente, es perfectamente trasladable a los cuerpos de administración general, en tanto que debido a las tareas que tienen encomendadas las distintas dependencias de la Administración Autonómica, la urgencia en ocupar un puesto de trabajo

puede ser apremiante. Así, la necesidad de ocupar un puesto de trabajo vacante de un profesor o un maestro es perfectamente equiparable a la necesidad de que estén ocupados efectivamente puestos de trabajo como, por ejemplo, un auxiliar administrativo en un Servicio Territorial dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con funciones de grabación de expedientes, o destinado en los denominados registros únicos de las delegaciones territoriales, un administrativo con funciones de apoyo en algún órgano que asuma tareas en materia de expropiación forzosa o concentración parcelaria, un asistente social o un médico de un centro o residencia de la tercera edad, o finalmente un funcionario del cuerpo superior que tramite expedientes sancionadores, sometidos a plazos preclusivos de prescripción y caducidad.

En fin, la reforma del sistema de selección del personal interino, en los términos propuestos, y con los antecedentes que suponen la bolsa de trabajo de la Gerencia de Servicios Sociales y el sistema del personal docente de la Consejería de Educación y Cultura, en el que existe una lista de espera entre los participantes en los procesos selectivos de ingreso, supondría una considerable agilización en los trámites de selección de este tipo de personal y daría satisfacción a la cobertura urgente e inmediata del puesto de trabajo que esté vacante. En el caso de optar por el sistema de bolsa de trabajo se deberían ponderar adecuadamente los méritos de los interesados. Para ello, se consideró que podrían determinarse como criterios de baremación preferente la superación de ejercicios en las

pruebas selectivas de ingreso, los servicios que se hayan prestado con anterioridad a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en puestos de similares características sin distinguir si se han prestado en régimen estatutario o laboral, y la formación académica que posean los integrantes en relación con el puesto o puestos de trabajo solicitados.

En la segunda parte de esta Resolución se abordó otra cuestión referida al personal interino: El incumplimiento de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, que establece que el nombramiento del personal interino deberá hacerse por plazo no superior a un año.

Este incumplimiento se producía con carácter general en las distintas Consejerías en la fecha de emisión del informe, tal y como se pudo comprobar en la información remitida a esta Institución desde la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial. De la citada información se pudieron desglosar los siguientes datos por Consejerías:

- En la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el número de personal interino es muy escaso, concretamente once personas.

- En la Consejería de Economía y Hacienda la cifra de personal interino en la fecha de emisión del informe se elevaba a cuarenta y una personas. En esta Consejería el plazo de un año se superaba en casi todos los puestos de trabajo reseñados.

- En la Consejería de Agricultura y Ganadería, obviando la problemática del personal de las cámaras agrarias, el número de personal interino es muy reducido.

- En la Consejería donde se observaron mayores incumplimientos del plazo de un año fijado por la Ley Autonómica fue en la Consejería de Fomento.

- En la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en la fecha del informe existían treinta personas en plantilla con la condición de personal interino que ocupaban puestos de funcionarios de cuerpos generales.

- La Consejería de Medio Ambiente disponía en la fecha del informe de diecinueve interinos. En todos los casos, excepto en uno, se superaba el plazo legal de un año fijado en la Ley.

- El mejor cumplimiento de la norma se producía en la Consejería de Educación y Cultura, a pesar de que la plantilla de interinos que ocupaban plazas de funcionarios de cuerpos de administración general se elevaba a 123 personas.

- Por el contrario, el incumplimiento del, plazo de un año en la Consejería de Industria, Comercio y Turismo afectaba a la totalidad de los interinos.

- Este incumplimiento generalizado se repetía en los 22 interinos de la Gerencia de Servicios Sociales.

Teniendo en cuenta que habrán de adoptarse las medidas que se consideren convenientes para cumplir el mandato del art. 6.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública referente a que el nombramiento del personal interino no se debe prorrogar por plazo superior a un año, se valoraron tres cuestiones relacionadas con esta problemática.

La primera cuestión es la relativa a la necesidad de dar cumplimiento al mandato del art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, precepto por el que se impone a la Junta de Castilla y León la obligación de incluir todos los puestos de trabajo cubiertos interinamente en la primera oferta de empleo público o concurso que se convoque, salvo que la plaza pertenezca a un funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza. En torno a esta cuestión, e incluso tras diversas comparecencias parlamentarias para informar sobre la elaboración de la oferta de empleo público -valga como ejemplo la estudiada por esta Procuraduría en la que se informaba sobre la Oferta de Empleo Público para el año 2000-, parece que no hay suficiente claridad ni transparencia sobre los datos con base a los cuales se determinan las plazas que se sacan a oferta pública. Por ello, se consideró que debería trasladarse periódicamente información relativa a la situación de los puestos de trabajo ocupados por personal interino y de los datos existentes en materia de jubilaciones y fallecimientos de los funcionarios a las organizaciones sindicales que tengan participación en el Consejo de la Función Pública, con la finalidad de que emitieran su parecer sobre el

proyecto de Decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público. De esta manera, los representantes de los empleados públicos podrían controlar no solamente el anteproyecto de Decreto, como se expone en el art. 6.2 f) del Decreto 246/1987, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sino el momento más cercano a la decisión, lo que evitaría cualquier tipo de suspicacia sobre las plazas ofertadas.

La segunda propuesta encaminada al logro de que los nombramientos del personal interino se adaptasen al plazo de un año fijado en la Ley, consistía en la inclusión de dichas plazas, cuando no estén reservadas a funcionarios que tengan derecho a tal reserva, en las convocatorias de concursos para provisión de puestos de trabajo de funcionarios. Esta propuesta halla también su fundamento legal en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública. En este caso y al igual que en el supuesto anterior, sería recomendable remitir a las organizaciones sindicales más representativas una relación periódica de la situación en que se encuentran los puestos de trabajo con el fin de que previamente a la convocatoria del concurso los representantes de los trabajadores puedan conocer los puestos de trabajo que se van a incluir para su cobertura. Así, los sindicatos podrían manifestar su conformidad a dicha convocatoria o su contrariedad en el supuesto de que detecten que puestos ocupados por personal interino y no reservados a funcionarios no figuran en la convocatoria.

La tercera y última cuestión, relacionada con el fin de que el nombramiento del personal interino no se prorrogue por plazo superior a un año, sería la convocatoria de concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo en plazos periódicos, a ser posible, anuales. Esta propuesta evitaría, asimismo, que muchas comisiones de servicios se prolongaran en el tiempo por más dos años, hecho éste último no permitido en atención a lo dispuesto por el art. 68.1 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

En el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se observó una ausencia prácticamente total de concursos de méritos para los funcionarios de cuerpos generales desde el año 1997 hasta el año 2000, lo que ha afectado fundamentalmente a cuerpos con gran número de integrantes, siendo el más importante en cuanto a su cuantía el Cuerpo Auxiliar Administrativo, del Grupo D. Este hecho, que fue subsanado en el año 2001, a consecuencia del acuerdo al que llegaron la Administración y los sindicatos en la Mesa General de Negociación, no debería de quedarse en una situación aislada, sino que tendría que reconocerse explícitamente en una norma de carácter general, para así sentar la obligación de la Administración Autonómica de convocar concursos con una determinada periodicidad.

También ha de tenerse en cuenta que en los últimos tiempos la política de gestión de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas ha tratado de aplicar, en la medida de lo posible,

un régimen común y uniforme al personal a su servicio, sin distinguir radicalmente entre la condición de personal funcionario o laboral. A ello no ha sido ajena la Administración de la Comunidad de Castilla y León que, en régimen de vacaciones, permisos y licencias, ha establecido un modelo común para ambos colectivos. Por este motivo no parecía ni justo ni apropiado que el personal laboral dispusiera de una posibilidad de concurso de traslados abierto y permanente para la provisión de las plazas vacantes (art. 10.1 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León) y que el personal funcionario viera limitada su carrera administrativa hasta que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial procediese a convocar un concurso. Ante lo expuesto, se estimó que sería de gran conveniencia la fijación expresa de un plazo periódico en las convocatorias de concursos de méritos en el art. 50 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, que podría ser de un año, dada la dificultad objetiva de tramitar estos concursos por su elevado número de participantes.

Como última cuestión se destacó en relación con el informe emitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre las contrataciones de duración determinada realizadas en los últimos años por la Administración General de la Comunidad Autónoma, que, en líneas generales, no se había observado ninguna irregularidad en la extinción de dichas contrataciones. Únicamente llamó la atención la existencia en la

Consejería de Industria, Comercio y Turismo de múltiples contrataciones de obra o servicio determinado para las categorías de Auxiliar y Titulado de Grado Medio (Grupo II), cuyo inicio se produjo en distintas fechas desde 1995, las cuales en la fecha del informe no habían sido extinguidas. En torno a estas contrataciones, y caso de prolongarse en el tiempo, se advirtió que la solución más aconsejable sería proceder al estudio de las funciones que desempeñan los trabajadores, y caso de estimarse pertinente, proceder a reformar la correspondiente RPT, bien de personal funcionario, bien de personal laboral, incluyendo tales puestos de trabajo en la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma. Ejemplo de este tipo de contrataciones por obra o servicio de terminado que se prolongan en el tiempo y que se reiteran en los últimos años eran las referentes a la tramitación de las ayudas convocadas en materia de vivienda por la Consejería de Fomento y de las subvenciones de fomento del empleo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En conclusión, se entendió que la actuación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial podía ser mejorada considerablemente en aras a satisfacer los fines previstos en las disposiciones legales en materia de función pública, tanto en lo concerniente al cumplimiento estricto de las mismas, como en lo relativo a la mejora en el sistema de gestión de recursos humanos. Para que la actuación pública sea transparente y goce de la mayor claridad posible, se presumía fundamental la participación de los representantes de los

trabajadores en la elaboración de cuantas normas afecten a los empleados públicos. Para ello, no bastará con una participación formal, sino que se habrá de fomentar su función de control, facilitándoles previamente toda la información que consideren necesaria para su estudio y valoración.

Las propuestas remitidas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fueron las siguientes:

«1.- Que de conformidad con los argumentos expuestos a lo largo de esta Resolución, y teniendo en cuenta los antecedentes existentes en otras administraciones públicas y en la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León (personal docente en la Consejería de Educación y Cultura y personal laboral en la Gerencia de Servicios Sociales), se proceda a dictar una nueva normativa reguladora de la selección y nombramiento del personal interino de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, actualmente regulado por Decreto 28/1992, de 27 de febrero, con el objeto de lograr satisfacer los fines de urgente cobertura y necesidad en la selección de dicho personal interino, en los términos expresados en el art. 6.1 del Decreto Legislativo 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.

2.- Que, a efectos de garantizar la mayor transparencia y objetividad posible en la selección del personal interino se evite,

con carácter general, la celebración de entrevistas personales, dado el elevado grado de subjetividad que tales entrevistas comportan.

3.- Que en aras a lograr la urgente cobertura de las plazas vacantes se disponga expresamente en el Decreto que “a efectos de contactar con los integrantes de las listas de espera o bolsas de trabajo, se empleará cualquier medio que, procurando la mayor agilidad, garantice tener constancia de la recepción de la notificación”, lo que daría cumplimiento a lo preceptuado en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.- Que también en el ánimo de garantizar la necesaria transparencia administrativa, se dé traslado de cuanta información requieran los representantes de los empleados públicos para el correcto ejercicio de sus funciones y, así, puedan fiscalizar si se cumple por la Administración la obligación establecida en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León de incluir los puestos de trabajo ocupados por personal interino no sometidos a reserva en la primera oferta de empleo público o concurso que se convoque.

5.- Que para lograr una deseable equiparación de trato con el personal laboral y satisfacer el derecho de los funcionarios

públicos a la carrera administrativa, se proceda a reformar el art. 50 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, estableciendo expresamente un plazo periódico de convocatoria de concursos de méritos, que podría fijarse, dada la complejidad de dichos concursos, sobre todo en funcionarios de cuerpos de administración general, con carácter anual.

6.- Que se estudie la posibilidad de reformar las relaciones de puestos de trabajo correspondientes, bien sea de personal laboral, bien sea de personal funcionario, incluyendo como nuevos puestos de trabajo estables aquellos supuestos de contrataciones laborales realizadas por obra o servicio determinado que se prolongan en el tiempo».

En la contestación remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se significó fundamentalmente que “*cumple agradecer a esa Institución la profundidad del estudio realizado así como las interesantes propuestas de modificación de la normativa reguladora de la materia cuestionada, que, sin duda ninguna, convergen en líneas generales con las necesidades detectadas por la propia Administración Regional y los estudios, negociaciones y proyectos que en estos momentos se están acometiendo*”.

2.3.2. Ayudas de excedencia por cuidado de hijo

En el expediente de queja **Q/521/02**, el interesado manifestaba su contrariedad con el contenido y aplicación de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas económicas a los padres y/o madres que ejercitasen el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, y ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la vida laboral en Castilla y León.

La queja, que supone una crítica general de la línea de ayudas para los padres o madres que decidan acogerse a la excedencia por cuidado de hijos, se concretaba fundamentalmente en dos reclamaciones:

1.- El hecho de tener que solicitar la ayuda con posterioridad al inicio de la excedencia, discrimina a las rentas más bajas y favorece a las más altas, ya que ninguna familia de tipo medio o bajo puede permitirse el lujo de solicitar una excedencia laboral, y, por consiguiente, perder un sueldo, sin tener la certeza de que la ayuda vaya a ser concedida.

2.- La Orden establece como plazo máximo de presentación de solicitudes el día 30 de junio de 2002, lo que discrimina y excluye de la ayuda a todas las familias castellano-leonesas que vayan a tener sus hijos con posterioridad a esa fecha, o que vayan a finalizar el permiso de maternidad después de junio.

Habiendo examinado la queja presentada, esta Procuraduría decidió admitir la misma a trámite y solicitó información a la Viceconsejería de Trabajo. A la vista del informe y del examen de la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 27 de diciembre de 2001, reformada por Orden de 28 de enero de 2002, se realizaron las siguientes consideraciones en lo relativo al Programa I de ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad para el cuidado de hijos.

Primera. La línea de ayudas económicas a los padres y madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos tiene su apoyo en el art. 1 del 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.

La Exposición de Motivos del precitado Decreto declara que, ante el progresivo envejecimiento de la población castellana y leonesa, la Junta de Castilla y León ha decidido incorporar a las ayudas ya existentes, numerosas medidas encaminadas a fomentar la reactivación de la natalidad y la conciliación de la vida familiar con la laboral. Estas líneas de apoyo encuentran su fundamento teórico en la lógica necesidad de que, siendo la natalidad un beneficio para todos, entre todos se apoye a las familias a soportar las indudables cargas que supone el nacimiento o adopción de un hijo.

En conclusión, las cinco líneas de ayuda previstas en el art. 1 del Decreto tratan de favorecer la decisión de crear una familia, a través de la

articulación de ayudas dirigidas a paliar el desembolso económico que supone la incorporación de nuevos miembros a la unidad familiar, apoyando tanto a quien opte por cuidar personalmente a su hijo recién nacido dejando en suspenso su relación laboral como a quien prefiera dejarlo al cuidado de centros especializados.

Estas ayudas, según se deriva del espíritu del Decreto y de la Orden de 27 de diciembre de 2001, tratan de apoyar económicamente a las familias en el momento del nacimiento del hijo, o en el periodo que los padres o las madres destinan a su cuidado con el fin de conciliar la vida familiar y laboral. El principal problema se centraría en la descoordinación que parece existir entre la fecha en la que los padres o madres que solicitan la excedencia por cuidado de hijo necesitan el apoyo económico de la Administración (mientras disfrutan la excedencia) y la fecha en que recibirán la ayuda. Esta fecha, en los términos que regulan la ayuda, va a ser muy posterior a la fecha de inicio de la excedencia y en algunos casos, se producirá incluso una vez concluida dicha situación de excedencia.

Segunda. La continuidad de las convocatorias de ayudas de excedencia por cuidado de hijos está garantizada, según consta en la información remitida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, al ser previsión de la Consejería elaborar una nueva Orden de convocatoria en la que se incluyan ayudas para los trabajadores que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijo en fecha posterior al 30 de junio de 2002. Tal Orden se dictaría a finales de año, y en la misma se dictaría una

Disposición Adicional en la que se incluirían ayudas para los trabajadores que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijo en fecha posterior al día 30 de junio de 2002, disponiendo de este modo de un plazo para presentar solicitudes.

Debe subrayarse que el Decreto 292/2001 advierte en su Exposición de Motivos que la Junta de Castilla y León tiene previsto destinar más de 270 millones de € en las líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en un horizonte temporal de nueve años, por lo que se interpretó que las ayudas económicas a los padres y madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos se podrían solicitar en posteriores ejercicios.

Tercera. Sentada la tesis de la continuidad en el tiempo de las ayudas de excedencia por cuidado de hijos, se examinó, acto seguido, la regulación de la línea de ayudas en el sentido de valorar si atribuía seguridad jurídica a los posibles destinatarios de las ayudas.

El apartado 14.2 de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, expone que “las ayudas se otorgarán por orden de entrada de solicitud en el órgano competente para su tramitación, desde que el expediente esté completo y cumpla los requisitos exigidos en esta convocatoria, en tanto exista consignación presupuestaria”. Esta disposición implica, en una primera lectura, que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo otorgará las ayudas mientras

exista crédito presupuestario disponible, sin ninguna otra consideración adicional al respecto.

De ello se deriva que aquellos padres o madres que soliciten la ayuda económica contenida en la Orden, tendrán que iniciar el periodo de excedencia por cuidado de hijo con carácter previo a la solicitud de la citada ayuda, y, en consecuencia, perderán uno de los aportes económicos de la familia con la total incertidumbre de si la ayuda les será finalmente concedida, a pesar de cumplir los requisitos que la Orden exige para poder acceder a la ayuda.

En torno a esta cuestión, se hizo especial referencia al apartado tercero del informe de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en el que se consideraba que *“aunque efectivamente cabría la denegación por falta de consignación presupuestaria, en este caso, al estar prevista la publicación de una próxima convocatoria, no se dictará resolución desestimatoria, sino que en la Disposición Transitoria de la Orden de convocatoria, se establecería que los expedientes de subvenciones que se encuentren en tramitación se resolverán con cargo a los créditos presupuestados en el ejercicio 2003”*. Pues bien, si esta consideración es cierta y se prevé incorporarla en próximas órdenes de convocatoria, nada obstaba para que se modificase la redacción del apartado 14.2 de la Orden de 27 de diciembre de 2001 en la nueva Orden, suprimiendo la mención de que las ayudas se abonarán en tanto exista asignación presupuestaria, y haciendo constar que los expedientes que se encuentren en tramitación -

salvo renuncia expresa del solicitante, algo, por cierto, no previsible- se resolverán con cargo a los créditos presupuestarios del siguiente ejercicio económico.

Esta Procuraduría entendía, por consiguiente, que con una nueva redacción de la Orden que explicitase que se tramitarían con cargo al siguiente ejercicio presupuestario los expedientes completos y que cumplan todos los requisitos para su tramitación que no hayan podido ser resueltos en el ejercicio económico de la convocatoria, se otorgaría la mínima seguridad y certeza deseable a los posibles beneficiarios de las ayudas, los cuales tendrían conocimiento expreso de que la ayuda que han solicitado de excedencia por cuidado de hijos no iba a ser denegada por falta de crédito y, por ende, de que podrían percibir la ayuda solicitada, aunque no sea en el disfrute del periodo de excedencia.

En definitiva, se consideró que en convocatorias de ayudas con un eminente carácter social, como son las de excedencia por cuidado de hijos, se debería conceder a los interesados una mínima garantía de que sus solicitudes, siempre que cumplan los requisitos reglamentariamente establecidos, van a ser resueltas expresamente. Desde otro punto de vista, de poco valdrá fomentar una línea de ayudas para que los trabajadores se dediquen al cuidado de su hijo hasta que cumpla los tres años de edad, si no se otorga a aquellos ninguna garantía de que sus solicitudes serán resueltas favorablemente. O lo que es lo mismo, difícilmente solicitarán las ayudas convocadas las unidades familiares de menor poder adquisitivo, cuando la

incertidumbre que va a pesar sobre su condición de beneficiario de las ayudas es tan importante.

Esta incertidumbre que, objetivamente, afectará en mayor medida a las familias de menor capacidad económica, no se refiere solamente a la posibilidad de denegar la ayuda, sino también a los periodos en que la presentación de solicitudes está cerrado. Así, se planteó lo que ocurría con los hechos subvencionables posteriores al 30 de junio de 2002. En este caso, parecía totalmente necesario que en la Disposición Transitoria de futuras órdenes de convocatoria de ayudas se incluyeran todos los hechos subvencionables que transcurren desde la fecha final de presentación de solicitudes (en este caso el día 30 de junio de 2002) hasta la fecha de inicio de la nueva convocatoria.

Cuarta. Una vez que se haya reconocido explícitamente que las solicitudes se resolverán y que en ningún caso se denegarán por falta de asignación presupuestaria con el fin de generar confianza en los destinatarios de las ayudas, se examinó si el sistema previsto en la Orden vigente daba satisfacción a las pretensiones de los interesados. Parece claro, como punto de partida, que las solicitudes van dirigidas a que la Administración cubra parcialmente sus necesidades económicas mientras dure la situación de excedencia laboral, es decir, a disfrutar de un apoyo económico mientras no se reciben las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo. Ello supone que esa ayuda, consistente en una paga única, se desvirtúa cuando el apoyo económico llega en una fecha muy

posterior al inicio de la situación de excedencia, y pierde totalmente su sentido en el caso de que la concesión de la ayuda se produzca una vez finalizada la excedencia laboral. Esta impresión viene corroborada desde la propia Viceconsejería de Trabajo, que reconoce en el escrito dirigido al firmante de la queja que *“siendo conscientes de las altas expectativas generadas por los interesados en la pronta resolución de sus solicitudes, dependiendo en muchas ocasiones la decisión personal de continuar en tal situación de la resolución favorable de la ayuda, se han tomado las medidas oportunas para dar un carácter preferente a su tramitación”*.

Por otro lado, llamaba la atención el hecho de que, tratándose de unas ayudas cuya resolución se considera urgente o prioritaria por la propia Administración, se establezca en el apartado 14.3 de la Orden que el plazo para resolver será de doce meses y se computará desde que la solicitud tuvo entrada en el órgano competente para la instrucción del expediente.

Esta Procuraduría es consciente de que tal disposición deviene de lo preceptuado por el art. 122.6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que establece que “el plazo máximo para resolver las solicitudes formuladas al amparo de las convocatorias de ayudas y subvenciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y notificar las resoluciones, será el que se establezca en las mismas, sin que pueda exceder de doce meses”.

Sin embargo, teniendo en cuenta que esta línea de ayudas, fundamentalmente para los solicitantes con mayor necesidad de apoyo

económico, debería ser tramitada con la mayor celeridad posible, en tanto que la decisión de solicitar o tramitar la excedencia va a depender de la concesión de la ayuda, se estimó conveniente la reducción del plazo máximo de resolución a seis meses. Ello respetaría tanto la Ley de Hacienda Autonómica, la cual, como anteriormente se indicó, establece un plazo máximo de resolución que no puede exceder de doce meses, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su art. 42.2 ha previsto un plazo general de resolución que 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 europea.

La posibilidad de amparar una reforma del plazo máximo de resolución de los expedientes de ayuda no solo viene determinada por la Ley de Hacienda, la cual permite fijar un plazo inferior a doce meses, sino la ausencia de dificultad objetiva que acompaña a la gestión de la línea de ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad para el cuidado de hijos. La gestión de los expedientes que corresponde a las oficinas territoriales de trabajo en el examen de la documentación indicada en el apartado 5.3 de la Orden -teniendo en cuenta que la totalidad de la documentación exigida en la convocatoria puede ser presentada en la misma fecha de la solicitud- y la posterior fiscalización por las intervenciones territoriales, no justificaban, a nuestro entender, la fijación de un plazo máximo de resolución de doce meses. La reforma se justificaría

en la propia finalidad de estas ayudas, con base a la cual se deberían resolver los expedientes de ayuda con la máxima celeridad posible, a fin de que los solicitantes pudieran tomar la decisión de acogerse o permanecer en la situación de excedencia con la mayor certeza posible sobre la concesión o denegación de la ayuda.

Quinta. Esta Procuraduría consideró como otra cuestión de relevancia la fijación del plazo máximo de presentación de solicitudes en el día 30 de junio de 2002, plazo que es distinto al del Programa II de la Orden (ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes causan baja por excedencia para el cuidado de hijos), en cuyo caso el plazo concluirá el día 30 de septiembre. Valorando la relevancia social de una y otra línea de ayudas se considera, sin duda, que el Programa I requiere de una mayor urgencia en la tramitación y, sin embargo, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sin motivo aparente, ha decidido que el citado Programa I tenga un periodo de vigencia tres meses inferior.

La disposición del apartado 5.2 de la Orden por la que se establece un plazo máximo de presentación de solicitudes que concluirá el día 30 de junio, unida a la fijación de un plazo máximo de resolución de doce meses, puede suponer en algunos casos que el espíritu de la ayuda se vea totalmente desvirtuado. Así, los futuros solicitantes que inicien su periodo de excedencia laboral a partir del día 1 de julio de 2002 verán como transcurren aproximadamente unos seis meses hasta que puedan presentar

sus solicitudes con la nueva convocatoria, lo que unido a los doce meses que se ha otorgado la Administración para resolver, puede dar lugar a que la resolución de las ayudas solicitadas se produzca con mucha posterioridad a la conclusión de la situación de excedencia.

Por consiguiente, si, como se ha reiterado, las decisiones de los interesados van a depender en muchas ocasiones de la concesión de la ayuda, no se encuentra justificación alguna a la decisión de cerrar la línea de ayudas aproximadamente seis meses. Una situación como la que se deriva de la Orden estudiada que impide presentar solicitudes a partir del 1 de julio de 2002, va a implicar con seguridad una consecuencia práctica que atenta flagrantemente contra los interesados de menores recursos económicos. Esta consecuencia sería la exclusión de los beneficiarios de menores rentas de las ayudas, pues difícilmente solicitarán la excedencia por cuidado de hijo en sus respectivos puestos de trabajo, si no van a poder presentar sus solicitudes de ayuda hasta que transcurran varios meses desde el inicio de la excedencia. Por ello, puede concluirse que la decisión de cerrar la línea de ayudas del Programa I de la Orden el día 30 de junio de 2002, supone un evidente agravio comparativo con las excedencias que se han iniciado el primer semestre del año.

Ante lo expuesto, y con el fin de beneficiar a los interesados con menores recursos económicos, se consideró que sería necesario reformar en la próxima convocatoria el plazo máximo de presentación de solicitudes establecido para las ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad

para el cuidado de hijos. Este plazo debería ser lo más amplio posible (en la línea de las subvenciones de fomento del empleo contenidas en el Plan de Empleo para Discapacitados, las cuales, están abiertas a la presentación de solicitudes la práctica totalidad del año), para que, de este modo, las solicitudes se pudieran tramitar todos los meses del año, y no se perjudicara a los interesados que iniciaran su excedencia en aquellos meses en los que no se pudieran presentar las citadas solicitudes de ayuda.

Sexta. Otra de las reclamaciones contenidas en el escrito de queja era la solicitud de que la ayuda se pudiera resolver antes de comenzar la excedencia, no *a posteriori*. En este caso, hay que tener en cuenta que el reconocimiento de la situación, en el caso de los funcionarios públicos, se produce posteriormente al hecho que la produce. Es decir, la situación administrativa de excedencia por cuidado de hijos no se podrá acreditar, mediante la correspondiente resolución administrativa, hasta que no se inicie la misma. Por otra parte, el art. 122.5 de la Ley de Hacienda de Castilla y León establece como una de las obligaciones del beneficiario la realización de la actividad o la adopción del comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención, que en el supuesto que nos viene ocupando sería el inicio efectivo de la excedencia.

A pesar de ello, si se quiere fomentar que los trabajadores soliciten esta línea de ayudas -lo que harán si tienen una fundada expectativa de obtener una resolución favorable-, sería necesario abreviar la fase de gestión administrativa en la mayor medida posible. Una medida que, sin

duda, supondría que los interesados tuvieran una expectativa fundada de resolución favorable sería la reforma de la documentación requerida, en el sentido de no exigir el informe de vida laboral del trabajador, comprensivo de la fecha en que se ha iniciado la situación de excedencia, sino simplemente la solicitud de excedencia, que podría presentarse con carácter previo a su inicio, si bien, lógicamente, una vez acaecido el nacimiento del hijo.

De este modo, la solicitud de excedencia se podría presentar nada más que se produjera la maternidad o paternidad, y durante el periodo de permiso ordinario de 16 semanas se podría tramitar la ayuda a la excedencia, lo que generaría una clara expectativa a los interesados. No obstante, la adopción de la resolución quedaría condicionada a la justificación documental (reconocimiento de situación administrativa para los funcionarios públicos e informe de vida laboral para los trabajadores) de que los solicitantes han iniciado efectivamente el periodo de excedencia. La tramitación burocrática se complicaría en pequeña medida al requerirse un documento más (el documento que acredite la solicitud de la excedencia), pero el beneficio que se produciría para los interesados sería mucho mayor, pues podrían tramitar sus solicitudes desde la fecha de nacimiento de sus hijos, sin tener que esperar hasta el inicio de su excedencia. Con ello, al finalizar el permiso legal de maternidad o paternidad, tendrían certeza sobre si la ayuda solicitada va a ser o no

resuelta favorablemente, a expensas de justificar el inicio efectivo de la excedencia.

El documento que podría acompañar a las solicitudes de ayuda a la excedencia para el cuidado de hijos sería la solicitud debidamente registrada de los funcionarios públicos a la respectiva Administración o la solicitud de los trabajadores firmada con un recibí por el representante o representantes legales de la empresa, en ambos casos precisando la fecha de inicio de la excedencia.

Séptima. Otra cuestión que revestía interés en la presente Resolución era la asignación presupuestaria prevista para esta línea de ayudas. Según se desprende de la información remitida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la previsión de crédito resultó claramente insuficiente ante el alto número de solicitudes presentadas.

Además, se consideró recomendable, una vez examinados los datos obrantes sobre las solicitudes presentadas en cada uno de los dos programas de la Orden de 27 de diciembre de 2001, que la siguiente convocatoria de ayudas tuviera unas asignaciones presupuestarias más acordes con la realidad constatada en el año 2002, con el fin de evitar la tramitación de expedientes de transferencias de crédito o incrementos de crédito que inevitablemente retrasan la resolución de los expedientes.

Otra opción que podría valorarse, ante la limitación de los créditos presupuestarios, y en el caso de que el número de solicitantes fuera muy superior a las previsiones de la Administración, sería la de rebajar el límite

del nivel anual de rentas de la unidad familiar a la que pertenezca el solicitante, en los términos definidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el fin de conseguir una mayor justicia social. Con esta medida, que implicaría una reducción del número de solicitantes, serían beneficiados los interesados de menores ingresos, los cuales podrían ver reconocida la ayuda en un periodo de tiempo más breve.

Con estas dos medidas (consignaciones presupuestarias adecuadas y reducción del límite de ingresos de los posibles beneficiarios), se lograría abreviar el plazo de resolución de las solicitudes y probablemente se podrían abonar las ayudas mientras el trabajador estuviera en situación de excedencia, lo que daría satisfacción a la legítima pretensión de los interesados de recibir la ayuda mientras tengan imperiosa necesidad de apoyo económico. Y asimismo, se evitaría que la demora en la contestación hiciera replantearse a los padres o a las madres la renuncia a la excedencia que hubieran solicitado o estuvieran disfrutando, dada la incertidumbre que tienen en saber si van a recibir en algún momento la ayuda que han solicitado.

Octava. Finalmente, se realizó alguna consideración sobre la necesidad de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de disponer de medios materiales y personales adecuados para la tramitación de las ayudas convocadas.

La necesidad de contratar personal que gestione las líneas de ayuda convocadas en la Orden de 27 de diciembre de 2001 dependerá de la

valoración que realice la Consejería de Industria, Comercio y Turismo sobre el personal que está actualmente a su servicio. Es decir, que si se considera por la Consejería que el personal que tiene en la actualidad es suficiente, habrá que dictar las instrucciones necesarias para agilizar la tramitación de unos expedientes de ayuda, como los que han dado lugar a la presente Resolución, que poseen un elevado componente social y cuya virtualidad dependerá de la prontitud con la que la Administración emita las oportunas resoluciones.

Esta posibilidad de realizar contrataciones de personal que gestione esta línea de ayudas vendría avalada por la necesidad de resolver con celeridad las ayudas en beneficio de los interesados y por los datos estadísticos existentes a fecha 30 de abril de 2002, que reflejaban que siendo el número de solicitudes presentadas en el Programa I de 928, la cifra de solicitudes resueltas -favorable y desfavorablemente- era únicamente de 43. Como instrumento complementario, en el caso de que la Consejería estime la necesidad de contratar personal laboral para la gestión de estas ayudas, sería conveniente articular mecanismos de coordinación con las intervenciones adscritas a las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, para que la prioridad en la gestión de estas ayudas no se vea limitada por una posible paralización de los órganos interventores en la fiscalización de los expedientes.

Para concluir las consideraciones que se realizaron en esta Resolución, se subrayó, otra vez más, que desde la Consejería de Industria,

Comercio y Turismo deberían adoptarse cuantas medidas sean pertinentes con el fin de otorgar un carácter urgente o preferencial a esta línea de ayudas, pues la decisión de los trabajadores de solicitar la excedencia o de continuar en tal situación va a depender en la mayoría de los casos de la concesión de la ayuda. En fin, el sistema actual, en opinión de esta Institución, conduce a una gran incertidumbre sobre la concesión de la ayuda. Por lo tanto, en los términos regulados en la Orden de convocatoria de las ayudas, únicamente las familias con suficiente capacidad económica previa a la solicitud de excedencia se acogerán a la misma, puesto que los interesados con menores recursos, dada la total incertidumbre que van a tener sobre la concesión de la ayuda, no se van a arriesgar a quedarse sin los ingresos económicos del padre o madre excedente durante el disfrute de la excedencia.

En la resolución que se remitió a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se contenían las siguientes propuestas:

1.- Que con la finalidad de evitar la incertidumbre de los solicitantes de las ayudas contenidas en el Programa I de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan ayudas económicas en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la vida laboral en Castilla y León, se garantice a los interesados que sus solicitudes, caso de cumplir los requisitos previstos en la convocatoria, no

serán denegadas por falta de consignación presupuestaria, y que, en consecuencia, podrán ser resueltas con cargo a los presupuestos de posteriores ejercicios.

2.- Que, dada la escasa dificultad objetiva en tramitar los expedientes de ayuda a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijos, se establezca un plazo máximo de resolución inferior a los doce meses actualmente establecidos. Esta reforma respetaría lo dispuesto en el art. 122.6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que establece que el plazo máximo para resolver no podrá exceder de doce meses.

3.- Que, ante la finalidad social de estas ayudas y la imperiosa urgencia en resolver los expedientes para que los padres y madres excedentes puedan recibir el apoyo económico mientras disfruten su situación de excedencia y no una vez terminada ésta -lo que desvirtuaría totalmente el espíritu de las ayudas-, se modifique el plazo de presentación de solicitudes, teniéndolo abierto el mayor periodo de tiempo posible al año. Como mínimo, y con el doble fin de facilitar la presentación de solicitudes a los interesados y de mantener la deseable coherencia con las ayudas contenidas en el Programa II de la Orden, el final del plazo de presentación de solicitudes debería establecerse para el día 30 de septiembre. Lo contrario -que se mantuviera como fin del plazo de presentación de

solicitudes el día 30 de junio- suponía, a entender de esta Procuraduría, un claro perjuicio para aquellos interesados que iniciaran su excedencia a partir del día 1 de julio, en tanto que no podrían presentar sus instancias previsiblemente hasta el mes de enero del año siguiente, lo que, unido al plazo fijado para resolver de 12 meses, va a suponer que sea imposible que la concesión de la ayuda se produzca en el disfrute del periodo de excedencia.

4.- Con el fin de dotar de seguridad a los solicitantes de las ayudas, e independientemente de la propuesta formulada en el apartado primero, sería conveniente permitir a los interesados presentar sus solicitudes con anterioridad al inicio de la situación de excedencia. De este modo, los interesados, cumpliendo el resto de requisitos establecidos en la Orden podrían conocer, previamente al inicio de la excedencia si van a ver o no reconocida la ayuda solicitada, siempre a condición de justificar inmediatamente antes de la resolución con los documentos pertinentes que efectivamente han iniciado dicha excedencia. La ventaja de esta reforma radicaría, sin duda, en la seguridad o certeza que tendrían los solicitantes de las ayudas respecto de su concesión en la fecha de inicio de la excedencia por cuidado de hijo.

5.- Que se realicen las consignaciones presupuestarias del próximo ejercicio teniendo en consideración los datos obrantes en el año 2002 de los dos programas de solicitudes convocados en la Orden

de 27 de diciembre de 2001. Teniendo en cuenta el carácter limitativo de las asignaciones presupuestarias, y a la vista de los datos de la convocatoria del año 2002 se requiere, caso de ser necesario, que se rebaje el nivel anual de rentas exigido para adquirir la condición de beneficiario de las ayudas en el apartado 3 de la Orden con el fin de favorecer a los solicitantes de menores recursos económicos.

6.- Que se realice por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo la ordenación de cuantos medios personales y materiales coadyuven a la consecución del fin contenido en el espíritu de las ayudas, que se concreta en la concesión de las ayudas mientras se disfrute el periodo de excedencia, y no, una vez finalizada dicha situación, momento en el cual la necesidad de apoyo económico desaparece. Esta consideración se agrava si se tiene en cuenta que la ayuda se abonará de una sola vez, de conformidad con lo establecido en el apartado 4 de la Orden.

7.- Que se adopten cuantas medidas sean precisas para agilizar y priorizar la tramitación de las ayudas económicas a los padres y madres que se acojan a la excedencia por cuidado de hijos, incluyendo la utilización de instrumentos de coordinación con los órganos interventores, con el fin de no paralizar en vía de fiscalización lo que se ha agilizado en vía de gestión.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo no consideró oportuno aceptar o rechazar, de forma global, la Resolución dictada por esta Procuraduría, si bien, analizadas en profundidad las sugerencias y recomendaciones practicadas, estimó que algunas de ellas podían ser incorporadas a futuras convocatorias.

2.3.3. Estancias de minusválidos psíquicos

El expediente de queja **Q/256/02**, fue presentado por el cónyuge de una residente del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina” de Ávila en plaza concertada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, diagnosticada de demencia de tipo Alzheimer de inicio precoz. El autor de la queja manifestaba que *“una vez producido el ingreso, se nos indica que para la liquidación del coste de la plaza se tendrá en cuenta, tanto la prestación no contributiva de invalidez de la que es beneficiaria mi esposa como los ingresos procedentes de mi trabajo, no teniendo en cuenta nuestra situación familiar con un hijo de 18 años que continúa estudiando, situación ésta que nada tiene que ver con la de las personas mayores a las que se refiere el Decreto regulador del ingreso en residencia”*.

La solicitud se concretaba en que la liquidación de la estancia se efectuara únicamente sobre los ingresos de su esposa, o, subsidiariamente, que se tuviera en cuenta que la unidad familiar de la residente estaba compuesta por tres personas (los cónyuges y el hijo). Esta petición encontraba su fundamento, según el interesado, en el hecho de que su

situación era diferente a la de aquellas personas a las que va dirigido el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, y en la circunstancia de que su unidad familiar estaba formada no solamente por el matrimonio, sino también por un hijo que dependía económicamente de sus padres. Esta solicitud fue desestimada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila al considerar que *“en la base del cálculo habrán de tenerse en cuenta los ingresos netos del solicitante y su cónyuge y dividir por dos, sin que se pueda acceder a lo solicitado”*.

Expuesta la problemática que dio lugar al expediente de queja, se realizaron una serie de consideraciones, siendo la primera de ellas la valoración de la normativa de aplicación a las plazas concertadas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en centros de atención a minusválidos psíquicos de titularidad de otras administraciones públicas, lo que ocurre en el supuesto que dio lugar a esta Resolución, en el que el centro residencial dependía de la Diputación Provincial de Ávila.

La discusión sobre la normativa reguladora de la liquidación de las estancias en centros de atención a minusválidos psíquicos se debía reconducir a dos normas:

- La Resolución de la Dirección General del Inerso de 26 de agosto de 1987, reguladora de los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales para minusválidos dependientes del Inerso.

- El Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Régimen de Acceso a las plazas en los Centros Residenciales para Personas Mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos.

El art. primero de la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Inerso expone, al definir su ámbito de aplicación, que éste será el de “los centros residenciales del Inerso para minusválidos, destinados a proporcionar atención integral y a servir de vivienda permanente a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática sociofamiliar o económica, encuentren graves dificultades para conseguir una integración laboral o social”. Dentro de estos centros residenciales se encuentran los centros de atención a minusválidos psíquicos (art. 2.1.2) definidos como “los establecimientos dedicados a la atención y asistencia a personas con deficiencia mental que, por la naturaleza de su afectación, exigen tratamientos idóneos para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social”.

De la lectura del art. 1 de la precitada Resolución de la Dirección General del Inerso, se desprende que dicha norma, al no establecer ningún tipo de excepción ni matización, será aplicable exclusivamente a los centros residenciales propios del Inerso, sin que proceda su aplicación a

las estancias en otros establecimientos que no sean de la titularidad del mismo, y que, por lo tanto, dependan de otras administraciones públicas.

Ha de matizarse que las menciones realizadas al Inersro deben interpretarse en la actualidad referidas a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. En este sentido, el RD 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Inersro, incluye como una de las funciones que se transfieren (punto b del anexo, apartado primero, letra a) las correspondientes a los centros, establecimientos y servicios del Inersro en la Comunidad de Castilla y León.

Como matiza la Gerencia de Servicios Sociales, dado que se carece de normativa autonómica propia sobre los centros residenciales para minusválidos dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, se está aplicando la antigua normativa del Inersro. No obstante, según se indica en el informe remitido por la Gerencia, se *“tiene la previsión de establecer una regulación propia de la Comunidad Autónoma de los ingresos, traslados y permutas y liquidación de estancias en los centros propios y concertados para personas con discapacidad psíquica y física que responda a la evolución de la sociedad en estos años así como a las necesidades actuales de las personas con discapacidad”*, para lo cual *“se ha constituido un grupo de trabajo que actualmente está elaborando un primer borrador de la normativa reguladora”*.

Teniendo en cuenta que la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Inerso no puede ser aplicable a las estancias en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina”, dependiente de la Diputación Provincial de Ávila, al no tener la consideración de centro residencial dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, se examinó si se podrían aplicar al caso concreto de la queja las prescripciones del Decreto 56/2001, de 8 de marzo.

El art. 1 de este Decreto, definidor del objeto y ámbito de aplicación del mismo, se refiere, en principio, a las plazas residenciales para personas mayores, incluyendo en dicho régimen las normas de procedimiento relativas a la valoración, ingreso y traslados. Esta consideración inicial ha de ser complementada con la disposición del apartado segundo del art. 1 del Decreto, el cual entiende incluidos, a efectos del Reglamento, no solamente los centros residenciales para personas mayores, sino también y desde una perspectiva muy amplia, las plazas concertadas en otros establecimientos.

La aparente referencia a los centros residenciales para personas mayores como ámbito de aplicación del Reglamento, por lo tanto, queda superada por la genérica mención a “las plazas concertadas en otros establecimientos”, que incluiría las estancias en cualquier otro tipo de centros, como pudieran ser los centros de atención a minusválidos físicos o psíquicos. Por si quedara alguna duda, el art. 3.3 del Decreto, al enumerar las personas beneficiarias, señala que, con carácter excepcional, podrán ser

beneficiarios de una plaza de centro residencial (no necesariamente de personas mayores) las personas menores de 60 años que estén diagnosticadas de demencia tipo Alzheimer, lo que nos lleva a la conclusión de que el régimen jurídico que debe aplicarse a las estancias en plazas concertadas en centros de atención a minusválidos psíquicos por la Gerencia de Servicios Sociales con otras administraciones públicas es el regulado en el Decreto 56/2001, de 8 de marzo.

Desde otro punto de vista, parece claro que la liquidación realizada por la Gerencia de Servicios Sociales da satisfacción a lo dispuesto por el art. 33 del Decreto. Así, el apartado primero, letra a, número 4, del citado precepto, dispone que “en los supuestos de solicitud individual de persona unida a otra por vínculo matrimonial, resultando el solicitante beneficiario de una plaza residencial, la base de cálculo se determinará siguiendo las reglas del Código Civil, según el régimen matrimonial de que se trate, practicándose la liquidación sobre la base resultante y en la forma antes dispuesta”. Esa base de cálculo se determinará, en atención a lo dispuesto en el número 1, teniendo en cuenta los ingresos netos del solicitante, entendiéndose por tales la diferencia entre los ingresos personales íntegros y las retenciones efectuadas conforme a la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esto implica que la determinación de la base consistente en sumar los ingresos de la solicitante de la plaza residencial y de su cónyuge, y dividir estos ingresos entre dos, dado el régimen económico matrimonial de sociedad de gananciales, se

realiza de conformidad al régimen jurídico vigente de aplicación a las plazas concertadas por la Junta de Castilla y León con otros establecimientos, y en concreto, con centros de atención a minusválidos psíquicos. Una vez determinada la base de cálculo, la liquidación practicada sobre el 75% de la misma no supone irregularidad administrativa alguna.

Además, el art. 33, cuando prevé el supuesto de solicitud individual de persona unida a otra por vínculo matrimonial, resultando el solicitante beneficiario de una plaza residencial, reseña que “en estos supuestos, deberá constar en la solicitud la conformidad del cónyuge no solicitante y se aportará la documentación relativa a las declaraciones e ingresos de ambos cónyuges que serán tenidas en cuenta para determinar la base de cálculo y el importe a pagar”. Esta precisión dio pie a entender que el cónyuge de la solicitante, en la fecha de presentación de la solicitud de plaza concertada en un Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos, conocía perfectamente el régimen económico de las estancias, por lo que se dio satisfacción a los principios de claridad y transparencia administrativa.

Con las argumentaciones expuestas hasta el momento, se concluyó que la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales al liquidar la estancia de la residente en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina” de Ávila, cumplía lo dispuesto en la normativa de aplicación al caso, en concreto en el art. 33 del Decreto 56/2001, de 8 de marzo. No obstante, examinadas las consecuencias de la aplicación de esta

normativa al caso concreto denunciado, esta Procuraduría consideró que se producía una situación injusta, por lo que se realizaron algunas consideraciones tendentes a justificar la propuesta de una nueva normativa reguladora de los centros de atención a minusválidos, que incluyera en su régimen económico unas condiciones más favorables para unidades familiares como la del autor de la queja, la cual estaba compuesta no únicamente por los cónyuges, sino que también incluyen a su hijo.

La primera reflexión se refirió al principio constitucional de igualdad del art. 1.1 CE, traducido en derecho fundamental en el art. 14. El posible atentado contra el derecho de igualdad se producía por el hecho de que la normativa vigente en la materia prevé dos regímenes económicos distintos en las liquidaciones de las estancias, dependiendo de si el ingreso es en un centro residencial dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales o en una plaza concertada con otra administración pública.

En el caso objeto de estudio, la liquidación sobre los ingresos de las personas unidas por vínculo matrimonial se realizaba, como anteriormente se indicó, atendiendo al régimen económico de tal matrimonio. Por ende, la liquidación consistirá en el pago mensual de una cantidad equivalente al 75% de la base de cálculo, y no tendrá en consideración las circunstancias familiares del solicitante o solicitantes.

Este régimen económico es claramente perjudicial para el autor de la queja si lo comparamos con el previsto en la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Inerser, para las estancias en Centros

residenciales de su titularidad. El art. trigésimo de dicha Resolución establece, en términos similares al Decreto 56/2001, que si el beneficiario fuere titular de pensiones y/o ingresos superiores a la cuantía anual que se determina como subsidio de garantía de ingresos mínimos, abonará en concepto de participación en el coste de la financiación de las estancias y servicios el 75% de la suma de todos ellos. La gran diferencia radica en lo dispuesto en el art. vigésimo octavo de la Resolución que realiza el cálculo de la liquidación cuando el beneficiario conviviera en el momento de su ingreso con otros familiares mediante la suma de los ingresos anuales que perciban todos los familiares, y dividiendo dicha suma entre el número de miembros que compone la familia.

Es decir, con la normativa en vigor, nos encontramos con que si la estancia se produce en un centro residencial de titularidad de la Gerencia de Servicios Sociales la liquidación tendrá en cuenta la situación familiar de la residente, lo que no ocurre así si se trata de una plaza concertada por la Gerencia de Servicios Sociales con otra administración pública. Estaríamos, en definitiva, ante un régimen económico que es objetivamente más perjudicial en las plazas concertadas con otros establecimientos que en las propias de la Gerencia.

La solución a esta situación de agravio comparativo debería pasar por un tratamiento uniforme a todas las estancias de minusválidos físicos y psíquicos, independientemente de que dichas estancias se produzcan en centros de la propia Gerencia de Servicios Sociales o en otros

establecimientos concertados. Esta propuesta de tratamiento igualitario para plazas propias y concertadas ya ha tenido acogida en otro colectivo de los incluidos en la actividad administrativa de acción social. Se trataría, en concreto, del colectivo de la tercera edad, el cual por virtud del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, tiene un tratamiento común, a efectos del régimen económico y la liquidación de estancias, sin distinguir si se trata de estancias en plazas propias o concertadas con otros establecimientos.

Esta propuesta de dictar una regulación común para las estancias en centros residenciales para minusválidos con un amparo genérico en el principio constitucional de igualdad, ha de completarse con la perspectiva derivada del principio de justicia, reconocido igualmente en la Carta Magna. Este principio de justicia, derivado del principio de igualdad y que incluso en algunas ocasiones ha sido identificado con el mismo (STC de 20 de octubre de 1982), se podría encauzar con el mandato encomendado a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (STC de 7 de marzo de 1984).

Esta definición teórica se valoró a la luz del caso real que motivó la presente Resolución. En relación con el caso denunciado, se pudo concluir que la aplicación del régimen económico previsto en el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, al supuesto de la Resolución no tenía en cuenta la situación personal del recurrente, sino que parecía estar pensada para el colectivo de la tercera edad, en el que teóricamente solo conviven los cónyuges en la

fecha en la que ingresan en un centro residencial de mayores dependiente de la Junta de Castilla y León o en plazas concertadas con otros establecimientos.

Por ello, esta Procuraduría consideraba justa y razonable la alegación del firmante de la queja de que al estar su unidad familiar compuesta por el matrimonio y un hijo de 18 años de edad que continúa estudiando y, en consecuencia, depende económicamente de sus padres, su situación no es la prevista por el Decreto para las personas mayores a las que se refiere el Decreto 56/2001. Esta consideración se ve agravada por las circunstancias personales y económicas del autor de la queja, cuyos ingresos eran de 118.000 pesetas mensuales, y no disponía de vivienda propia, debiendo hacerse cargo de un alquiler que asciende a 29.000 pesetas mensuales. El interesado fundamentaba su pretensión en el art. 142 del Código Civil, el cual se refiere a que los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aún después, cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable. Y en el caso concreto del reclamante, es evidente que la aplicación de un régimen económico que tenga en consideración una situación familiar en la que existe un hijo que depende económicamente de sus padres, dará satisfacción en mayor medida al principio constitucional de justicia.

Redundando en lo dicho hasta ahora, esta Institución interpretó, a la vista de la redacción de la Exposición de Motivos del Decreto 56/2001, de

8 de marzo, que los destinatarios del citado texto reglamentario son los integrantes del colectivo de la tercera edad, definido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, como uno de los grupos sobre el que las administraciones públicas deben actuar facilitando la prestación de los servicios específicos, siendo un recurso expresamente contemplado el de procurarles un ambiente residencial adecuado.

Que el Decreto 56/2001 ha sido pensado para el colectivo de la tercera edad y que no ha tenido en consideración las circunstancias familiares de los residentes en plazas concertadas con centros de minusválidos, es una conclusión que se puede extraer de la lectura de la Exposición de Motivos del propio Decreto. En efecto, se expresa que “en consonancia con estos postulados y con el fin de apoyar mediante este recurso social a las personas mayores que lo soliciten y lo precisen, se estima necesario establecer las normas, que bajo los principios de igualdad de los individuos en la sociedad, solidaridad y el desarrollo libre y pleno de la persona, regulen el acceso a las plazas en centros residenciales propios y a las plazas concertadas en otros establecimientos de titularidad pública o privada y a ello obedece el Reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto”.

En definitiva, la aplicación del régimen jurídico de la liquidación de la estancia en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos en el que reside la esposa del autor de la queja resulta de plena conformidad al

ordenamiento jurídico vigente, pero responde a una realidad (la del colectivo de la tercera edad) que es muy distinta a la del reclamante, el cual tiene un hijo a su cargo. Por ello, resultaría conveniente el dictado de una normativa específica para los centros residenciales de minusválidos que contemple, en lo concerniente a su régimen económico, las circunstancias familiares de los solicitantes, y que establezca unas disposiciones comunes para los residentes en dichos centros, sin distinguir si el centro residencial es de titularidad de la Gerencia de Servicios Sociales o si se trata de plazas concertadas en otros establecimientos.

Finalmente, se advirtió, para conocimiento del autor de la queja, que la liquidación de la estancia realizada por la Gerencia de Servicios Sociales respondía al ordenamiento jurídico vigente y que mientras no se dicte una nueva normativa reguladora no se podría atender la pretensión de considerar, a efectos de la liquidación, solamente los ingresos en concepto de pensión de la residente, o subsidiariamente de tener en cuenta que la unidad familiar está compuesta por tres miembros.

La resolución se sintetizó en estos planteamientos:

«1.- Que, con el objeto de dar satisfacción al principio constitucional de igualdad, se prevea un régimen uniforme para todas las estancias en la normativa que la Gerencia de Servicios Sociales tiene intención de establecer para los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales para minusválidos, independientemente de que las mismas se produzcan

en centros propios de titularidad de la Gerencia o de que se trate de plazas concertadas en otros establecimientos.

2.- Que, dado que los destinatarios del Decreto 56/2001 son los integrantes del colectivo de la tercera edad y que no consta en su articulado precisión ni matización alguna respecto a las circunstancias familiares de los residentes, se tenga en consideración en la nueva normativa reguladora de las estancias en centros de minusválidos, a efectos de la práctica de las oportunas liquidaciones, que los condicionantes económicos de los residentes son distintos dependiendo de las cargas familiares que tengan. Por lo tanto, y atendiendo al principio constitucional de justicia, sería recomendable una redacción del precepto regulador de la participación de los beneficiarios en el coste de la financiación de las estancias y servicios en el sentido de lo dispuesto en el art. vigésimo octavo de la Resolución de la Dirección General del Inerso de 26 de agosto de 1987, que contemple las circunstancias singulares y concretas de los residentes mediante el cómputo de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, los cuales serán divididos entre el número de miembros».

En la respuesta remitida por la Gerencia de Servicios Sociales se declaró que “en cuanto a la liquidación de estancias en centros residenciales para personas mayores aquejadas de enfermedad de

Alzheimer u otras demencias, cuyas cargas familiares sean superiores a las habituales en las personas mayores, le comunico que, hasta la fecha, el único caso que se ha presentado es el que ha sido objeto de la presente queja. No obstante, desde la Gerencia de Servicios Sociales estamos abiertos a valorar todas las situaciones que pudieran presentarse y que requirieran un tratamiento excepcional y diferente al establecido en la normativa vigente”.

2.3.4. Becas de personal investigador

En la queja **Q/225/02** se hacía referencia a la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León. El motivo de la queja se podía resumir en lo dispuesto por el apartado cuarto de la Base primera de la Orden, el cual exige que “los trabajos a realizar por los becarios sean desarrollados bajo la tutoría o dirección de un investigador-doctor con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo”, permitiendo que en caso de que la vinculación no fuera de carácter permanente, figurase un codirector con dicha vinculación.

El caso se producía en la Universidad de Burgos, la cual, en la fecha de la reclamación, carecía de profesores con vinculación permanente al centro de trabajo en las Áreas de Prehistoria, Arqueología y Paleontología. La redacción del apartado cuarto de la base primera de la Orden, en opinión del autor de la queja, “*limita la capacidad de*

crecimiento de las Áreas, Departamentos y Universidades pequeñas de la región, y establece un claro agravio comparativo entre los estudiantes de nuestra Comunidad”.

En el examen de la queja presentada, esta Procuraduría consideró que debía partirse de una regla general: Los poderes públicos deciden de manera voluntaria y unilateral si convocan subvenciones o no y la finalidad a la que se dirigen. Otra cosa será que, una vez adoptada la decisión de convocar las ayudas, subvenciones o becas, se puedan enjuiciar las convocatorias a la luz de los principios rectores de la política social y económica, valorarse las mismas desde la perspectiva del gasto público por su falta de equidad, tacharlas de ineficientes o ineficaces en su programación y ejecución, o considerarlas lesivas contra el principio de igualdad o cualquier otro derecho fundamental, por citar alguno de los límites que pueden condicionar esa decisión, en principio unilateral y voluntaria, de subvencionar o de conceder una ayuda o beca. En consecuencia, no puede hablarse de la existencia de un pretendido derecho subjetivo a recibir subvenciones o ayudas públicas.

Teniendo en cuenta este principio general, esta Procuraduría se planteó, en esta resolución la virtualidad del principio constitucional de igualdad en referencia con los criterios utilizados por la Consejería de Educación y Cultura para identificar a los beneficiarios de la convocatoria de becas de formación de personal investigador. Esto es, se examinó si el criterio de la Consejería, de exigir a los becarios que su trabajo fuera

desarrollado bajo la tutela de un director o codirector con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo, atentaba contra el principio constitucional de igualdad.

En definitiva, se juzgó la actuación igualitaria de la Administración en relación con los posibles beneficiarios de la ayuda. En este supuesto, se entendió que era exigible que la Administración justificase con base en un criterio proporcional, objetivo y razonable, que debe ser evaluado individualmente en cada caso concreto, el motivo por el cual la subvención se concede a unos beneficiarios determinados y no a otros y que dicha valoración se realizara en el marco de un procedimiento reglado que garantizase la libre concurrencia de los solicitantes y la actuación objetiva, transparente y motivada de la decisión. Es en la identificación de los beneficiarios y en la concreción de los criterios de valoración donde el principio de igualdad despliega toda su eficacia como límite de la decisión de subvencionar, juridificando y adaptando tal decisión a las prescripciones constitucionales, tal y como ha venido destacando la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del propio Tribunal Constitucional (entre otras, STC de 14 de febrero de 1985 y de 10 de julio de 1985 y STS de 7 de noviembre de 1984, de 24 de enero de 1985, de 2 de octubre de 1992 y de 16 de enero de 1995).

Desde un punto de vista meramente teórico, la protección de la igualdad subvencional, habida cuenta de las particularidades que presenta esta actuación de los poderes públicos, no puede garantizarse únicamente

alegando la desigualdad de hecho de una determinada ayuda pública, sino que es preciso tener en cuenta otros muchos factores, tales como una decisión de subvencionar debidamente motivada, un procedimiento reglado de concesión y unos criterios de concesión que se adecuen a la finalidad que pretende conseguir la ayuda.

El marco normativo de referencia de la convocatoria de becas de formación del personal investigador debe partir del art. 32.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de investigación científica y técnica en coordinación con la general del Estado. La normativa autonómica reguladora de esta materia se encontraba en la actualmente extinta Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, la cual constituía el marco de coordinación de las actuaciones investigadoras de carácter básico y aplicado financiadas por la Comunidad de Castilla y León, y que trataba de impulsar la ciencia y regular el fomento de la investigación científica y técnica con criterios de eficacia y eficiencia, articulando dicha actividad en un sistema general de ciencia e investigación de la Comunidad Autónoma.

La referencia al personal investigador es muy sucinta, siendo destacable el fin de la Ley (art. 2, letra b) de “promover la formación de recursos humanos competitivos nacional e internacionalmente en el ámbito científico y tecnológico y ayudar a la formación de nuevos científicos e

investigadores en Castilla y León”. Esta redacción tan genérica implica, en principio, que la actividad administrativa de fomento de la investigación, a través de la correspondiente convocatoria de becas, debería tener como ámbito de aplicación a todas las universidades de la región, sin que proceda diferenciar el tratamiento entre las áreas, departamentos o universidades más pequeñas o con menor volumen de personal.

En el informe remitido desde la Consejería de Educación y Cultura se justifica el requisito contenido en el apartado cuarto de la base primera de la Orden de 4 de octubre de 2001, al considerar que *“esta exigencia responde a la necesidad de garantizar tanto la estabilidad en la dirección del trabajo de investigación, cuya duración puede alcanzar cuatro años, como la calidad científico-investigadora del tutor, cuyo historial científico, se valora en orden a la selección de las solicitudes de beca”*.

Los argumentos expuestos por la Consejería de Educación y Cultura justificaban, a entender de esta Institución, la exigencia de que el director o codirector del trabajo de investigación becado, con carácter general, tenga una vinculación permanente con el centro de trabajo en el que se va a realizar dicho trabajo de investigación. No obstante, parece que convendría atemperar esta exigencia general en determinadas circunstancias concretas, con el objeto de que todos los investigadores adscritos a departamentos o áreas de investigación contasen con la posibilidad de acceder a las becas convocadas por la Administración Autonómica.

Así, podría ocurrir que en determinadas ocasiones no se disponga de un director o codirector del trabajo de investigación por falta de profesorado, lo que puede obedecer a diversos motivos: fallecimiento del titular, baja laboral, traslado, vacante por falta de cobertura del puesto, o simplemente, la negativa del profesorado existente a dirigir o codirigir el trabajo del solicitante de la beca. En estos casos, de carácter excepcional, y que, presuntamente, afectarían a departamentos o áreas de investigación de pequeña envergadura, esta Procuraduría consideró que se deberían arbitrar mecanismos para garantizar que los beneficiarios definidos en la base tercera de la Orden pudieran acceder a las becas, y para ello, se debería flexibilizar el requisito de que el director o codirector del trabajo de investigación tuviera preceptivamente una vinculación permanente con el centro en que se realice el trabajo.

Quizás, la mejor solución para estos casos, sin duda extraordinarios, y que tendrían que ser debidamente justificados, sería la posibilidad de permitir -caso de que no hubiera profesorado en el centro de investigación en que se va a desarrollar el trabajo- que la tutoría o dirección pudiese ser llevada a cabo por un investigador-doctor con vinculación permanente a alguna de las Universidades con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se significó que esta propuesta ya tenía acogida en alguna Administración Autonómica. En concreto, la Comunidad de Extremadura, en el art. 4.11 de la Orden de 11 de marzo de 2002, de la

Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología, por la que se regula la concesión de becas predoctorales para la formación de personal investigador durante el año 2002, ha dispuesto que “el director de la beca, que será el director de la tesis doctoral, deberá pertenecer al equipo investigador del proyecto al que se asigne la beca, tendrá el grado de doctor y vinculación a la Universidad de Extremadura o al centro público extremeño de investigación en el que se desarrolle la beca”.

La posibilidad de que el director o codirector del trabajo de investigación no tenga una vinculación permanente con el centro en el que se desarrolla dicho trabajo de investigación es una conclusión que se obtiene, asimismo, de la lectura de la base undécima de la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura. En el punto cuarto de dicha base se advierte que “es necesario para cualquier cambio de centro, de investigador-doctor que asuma la dirección o tutela, o del trabajo, solicitar autorización previa al Consejero de Educación y Cultura”. Es decir, que habrá de solicitarse la correspondiente autorización a la Consejería en el supuesto de que se cambie el director del trabajo de investigación, pero nada se prevé acerca de la posibilidad de que el director pueda mantenerse en su puesto, en el caso de que sea trasladado del centro investigador de la Comunidad de Castilla y León en el que se desarrolla el trabajo objeto de la beca.

En efecto, podría darse el caso de que, una vez concedida la beca, el tutor, director o codirector sea trasladado del centro de investigación en el

que se realiza el trabajo becado. Y en ese caso, parece que nada impide al tutor que, a pesar de dicho traslado (dentro o fuera del territorio regional), siga dirigiendo y tutelando en la distancia el trabajo de investigación que dio lugar a la concesión de la beca. Como consecuencia de lo que se acaba de exponer, nos encontramos ante una situación que podría vulnerar, desde el punto de vista de esta Institución, el espíritu de la convocatoria de becas, el cual parece ser la consecución de una vinculación permanente, bilateral y conjunta del becario y de su director o tutor con un centro investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Finalmente, se valoraba desde la Consejería que *“en el caso que nos ocupa, el hecho de que en la Universidad de Burgos no exista en la actualidad ningún profesor con vinculación permanente en las Áreas de Prehistoria, Paleontología o Arqueología, no es óbice para que el personal en formación en dichas áreas concurre a la concesión de las becas de investigación, pues podrá realizar su trabajo de investigación en las restantes universidades públicas de Castilla y León, donde existan profesores con vinculación permanente en las áreas de interés”*.

En lo concerniente a esta apreciación contenida en el informe, se indicó que esta consideración supondría, posiblemente, el desmantelamiento de las áreas de investigación pequeñas o de escasos medios personales, al obligarse a los beneficiarios de las becas a realizar su trabajo de investigación en otras universidades públicas de la Comunidad.

En conclusión, y ante la posibilidad de que los trabajos de investigación sean dirigidos o tutelados, sin necesidad de que el control se tenga que realizar estrictamente en los mismos centros en que se realizan tales trabajos de investigación, se estimó que sería recomendable flexibilizar en casos excepcionales como el descrito en la queja objeto de esta Resolución, y a los efectos de la posible adquisición de la condición de beneficiario de la beca, la exigencia de que el director o codirector del trabajo de investigación tuviera una vinculación permanente con el centro donde se desarrolla el trabajo objeto de la beca.

La resolución remitida a la Consejería fue la siguiente:

«Que se valore la posibilidad de flexibilizar la exigencia del apartado cuarto de la base primera de la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León, en lo concerniente a que el trabajo a realizar por los becarios sea desarrollado bajo la tutoría o dirección de un investigador-doctor con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo, o, caso de que no exista dicha vinculación permanente, por un codirector que sí figure con dicha vinculación. Se trataría de permitir, en casos excepcionales, en los que no existiera profesorado con vinculación permanente al centro de investigación en que se desarrolle la beca, y con un amparo genérico en los principios constitucionales de

igualdad y justicia, que la dirección, tutoría, o, en su caso, codirección del trabajo investigador, pudiera ser desempeñada por investigadores-doctores que tuvieran una vinculación permanente con alguna de las universidades públicas con sede en el territorio de la Comunidad de Castilla y León».

La Consejería de Educación y Cultura respondió a la citada propuesta, valorando que *“la Orden de 4 de octubre de 2001 en su actual redacción respeta los criterios de igualdad, capacidad y mérito para iniciarse en la formación como investigadores, a la vez que pretende seleccionar los mejores tutores y centros en los que se pueda llevar a cabo esa formación, sin que ello discrimine a los departamentos universitarios; al contrario, puede ser un acicate para que la investigación universitaria siga siendo competitiva”.*

2.3.5. Cursos de inglés

En la queja **Q/520/02** se hacía referencia a la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaba concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”.

El autor de la queja manifestaba su disconformidad con las bases primera y segunda de la precitada Orden, referidas al objeto de la

convocatoria y a los destinatarios, respectivamente. En dichas bases se disponía que “la presente convocatoria tiene por objeto la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” para el año 2002, cuyo fin es la realización de actividades encaminadas al aprendizaje de la lengua inglesa y su práctica en situaciones habituales de la vida diaria” y que “podrán participar en la presente convocatoria los alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, sostenidos con fondos públicos, que estén cursando estudios de tercer ciclo de Educación Primaria y primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria durante el curso escolar 2001-2002”.

El interesado exponía en su escrito de queja que tenía una hija de doce años de edad que asiste a un centro docente totalmente privado y que no recibe ninguna subvención ni por parte de las autoridades españolas ni de la Comunidad de Castilla y León, lo que ha conllevado la exclusión en la convocatoria antes mencionada de su hija y del resto de alumnos de ese centro. Ante lo expuesto, el autor de la queja se consideraba injustamente discriminado en sus derechos constitucionales y en los de su hija, que fue excluida de la convocatoria por la libre opción educativa elegida para ella por su padre, y entendía, asimismo, que dicha convocatoria iba en contra del art. 14 CE.

Como premisa inicial, se indicó que la Constitución Española, en su art. 9.2, ha consagrado el principio de igualdad material, al encomendar a

los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, que procedan a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y que faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Siendo la educación un derecho fundamental de los ciudadanos, se puede concluir que compete a las administraciones públicas el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su disfrute, entre las que se encuentran las medidas de carácter compensador que tienden a conseguir que las desventajas sociales o culturales de las que determinados alumnos parten no acaben convirtiéndose en desigualdades educativas.

La valoración más relevante era la que se refería a si la decisión de excluir de la convocatoria del programa de “cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, a los alumnos de centros no sostenidos con fondos públicos atentaba contra el derecho de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución Española. Para abordar el estudio sobre si la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura vulneraba el derecho de igualdad, se expuso la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a tal derecho fundamental.

La doctrina constitucional del derecho de igualdad ha sido reiterada en la Sentencia 200/2001, de 4 de octubre, en los siguientes términos:

“El art. 14 de la Constitución 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 conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas. Como tiene declarado este Tribunal desde la Sentencia 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 de la Constitución, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, 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. 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. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos y desmedidos.

En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.”

Esta doctrina del Alto Tribunal que concluye, respecto del derecho de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad, pero sí exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, ha sido reiterada en diversas sentencias (STC 22/1981, de 2 de julio; STC 49/1982, de 14 de julio; STC 2/1983, de 24 de enero; STC 23/1984, de 20 de febrero; STC 209/1988, de 10 de noviembre; STC 20/1991, de 31 de enero; STC

110/1993, de 25 de marzo; STC 176/1993, de 27 de mayo; STC 340/1993, de 16 de noviembre; STC 117/1998, de 2 de junio, etc.).

El juicio de igualdad, por lo demás, 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 (STC 181/2000, de 29 de junio) 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 (STC 148/1986, de 25 de noviembre; STC 1/2001, de 15 de enero). 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.

Poniendo en relación la doctrina constitucional que se acaba de exponer con la base segunda de la Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza sostenidos con fondos públicos para la participación en cursos de verano de inmersión en lengua inglesa, se puede llegar a la conclusión de que excluir de la participación en dichos cursos a los alumnos de centros docentes, de financiación exclusivamente privada, es una decisión que podría atentar contra el derecho de igualdad. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Orden se declara que “la Consejería de Educación y Cultura lleva a cabo acciones educativas para que los

escolares de Castilla y León aprendan y dominen la lengua inglesa” y, asimismo, se estima que “la capacidad de dominio de las lenguas no propias se favorece permaneciendo algún tiempo en el país correspondiente”, pero que, “no obstante, en ocasiones, la edad de los destinatarios y otros factores no hacen aconsejable la estancia en el extranjero, siendo entonces conveniente programar otras actividades que, aun desarrollándose en la Comunidad Autónoma de residencia, aporten los beneficios de un entorno de inmersión lingüística”.

La declaración de intenciones contenida en la Exposición de Motivos de la Orden tiene su fundamento normativo en los arts. 13 y 19 de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, preceptos ambos dirigidos a todos los alumnos con independencia de la naturaleza jurídica del centro docente en el que reciben su formación, y, por ello, esta Institución no alcanza a comprender los motivos por los que se excluye de la participación en estos cursos a un determinado tipo de alumnos (en este caso, los de centros privados no concertados). En el supuesto concreto que nos ocupa, esta Procuraduría consideró que se podría haber vulnerado el derecho de igualdad de los alumnos, en tanto que la convocatoria de cursos de idiomas realizada por la Consejería de Educación y Cultura, que tiene como fundamento legal los preceptos de la Logse anteriormente citados, excluye, sin motivo aparente, a los alumnos que reciban su enseñanza en centros de titularidad privada.

Esta apreciación se veía corroborada por otras consideraciones adicionales:

- La exclusión parece ser discriminatoria para los alumnos que ejerciendo el derecho que la Constitución les reconoce de elegir libremente el centro educativo, optaron en su día por matricularse en un determinado centro docente. En este sentido, la exclusión de los alumnos de centros docentes privados de los cursos de inmersión en lengua inglesa podría atentar contra el derecho constitucional que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3).

- La propia Consejería de Educación y Cultura, por Orden de 25 de febrero de 2002, ha convocado concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, para la participación en el programa “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”. Esta convocatoria, alternativa y complementaria a la convocatoria de cursos de inmersión, responde a la doble idea de que el conocimiento de un idioma extranjero contribuye a la formación de la persona y, asimismo, de que su aprendizaje se ha convertido en un objetivo básico de los sistemas educativos y en una necesidad derivada de la actual movilidad laboral. En esta Orden, a diferencia de la anterior, se definen como destinatarios de la Orden a los “alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León”, sin hacer distinción entre los alumnos de los centros

sostenidos con fondos públicos y los de los centros sostenidos con financiación privada.

Ante los argumentos aludidos, esta Institución estimó que la exclusión de los alumnos de los centros docentes privados en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión de lengua inglesa”, podría suponer un atentado contra el derecho de igualdad, pues dicha medida significa una diferencia de trato de dichos alumnos en comparación con los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos, cuando su situación objetiva, vista la fundamentación de la convocatoria, resulta plenamente equiparable. Esta conclusión se reafirma si se tiene en cuenta, por un lado, que la Consejería ha convocado unos cursos de perfeccionamiento de la lengua inglesa en los que no se hace distinción de los alumnos por razón de la naturaleza jurídica del centro en el que reciben la enseñanza y, por otro, que la citada exclusión podría ser contraria al derecho constitucional de libre elección de centro docente. Por consiguiente, esta Procuraduría consideró que, con el fin de dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad, sería conveniente que en la próxima Orden de convocatoria del Programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, caso de que se realice, se definieran como destinatarios no a los “alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos”, sino a “los alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León”.

Como cuestión de naturaleza distinta a la determinación de los destinatarios de los cursos, esta Procuraduría realizó la actuación de oficio

OF/56/02, con la finalidad de introducir en la Orden mecanismos o instrumentos que tuvieran en consideración las rentas familiares de los solicitantes.

En principio, se estimó que era adecuado exigir a los aspirantes a participar en estos cursos ,tanto en los de inmersión como en los de perfeccionamiento, cierto rendimiento académico en sus estudios, en orden a que su selección sea considerada un premio a su esfuerzo y un estímulo para su progresiva formación. Pero también parecía necesario incluir entre los criterios de baremación la prioridad para las familias que acrediten disponer de menos recursos económicos, toda vez que los gastos ocasionados por los desplazamientos y, en su caso, estancias en otros países, no está al alcance de todos.

Sin embargo, la consideración de la participación en los cursos como “premio” o “estímulo” para los alumnos no es la misma en las dos convocatorias estudiadas. En la convocatoria de “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda” sí podríamos hablar de un “premio” para los alumnos más aventajados, pues el criterio fundamental de selección de los participantes es, de conformidad con lo establecido en los apartados primero y segundo de la base sexta de la Orden, la nota media obtenida en idioma inglés en los dos últimos cursos realizados, y, subsidiariamente, en caso de existir igualdad en la nota media de inglés, se considerará la nota media global de los dos últimos cursos académicos, por lo que sólo en el muy poco probable caso de igualdad de

estos dos criterios se utilizará el sistema de sorteo entre los implicados. Por el contrario, en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” no se puede hablar de que constituya un “premio” para los alumnos, pues no existe criterio de selección alguno y únicamente se prevé que en el supuesto de que en una provincia el número de solicitudes fuera superior al número de plazas asignadas, se procederá a seleccionar a los destinatarios mediante sorteo público por insaculación.

Se planteó, a la vista de lo expuesto, la procedencia de establecer la renta de la unidad familiar como criterio de valoración en la selección de participantes en los cursos de inglés, tanto en los de inmersión como en los de perfeccionamiento. Posiblemente, el establecimiento de este criterio sea más justo en el Programa de cursos de inmersión, en el que no existe otro sistema para adjudicar las plazas que el sorteo. En el Programa de cursos de perfeccionamiento, en el que la filosofía de “premio” a los buenos alumnos es mucho más clara, al valorarse la nota media de la asignatura de inglés y, subsidiariamente, la media de los dos últimos cursos académicos, la introducción del criterio de la renta quedaría más en entredicho.

Por lo tanto, en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, en la cual el único criterio de selección es el sorteo, sin ninguna otra circunstancia adicional, sería conveniente articular algún sistema que tuviera en consideración los ingresos de las unidades familiares de los solicitantes. En la convocatoria de “Cursos de perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”, se reiteró que, ante su filosofía de

“premio” o “estímulo” para los alumnos que hayan obtenido las mejores calificaciones en la asignatura de inglés en los últimos cursos académicos, las rentas familiares deben quedar en un segundo plano.

No obstante lo que se acaba de señalar, e independientemente de la opción de considerar los ingresos familiares como criterio de selección de los participantes de los cursos, sería conveniente establecer, una vez hecha la selección de los alumnos, y en aras a satisfacer el principio de igualdad material reconocido en la Constitución, una línea de ayuda o una reducción del precio de los cursos para los alumnos cuyas rentas familiares sean inferiores a la media regional. Se trataría de que los alumnos que han sido seleccionados por sus propios méritos académicos -lo que ocurre únicamente en los cursos de perfeccionamiento- y que tengan una renta inferior a la media, tengan la posibilidad, habiendo sido seleccionados, de asistir a los cursos en las mismas condiciones que los alumnos seleccionados con rentas superiores a la media regional. De este modo, se garantizaría el principio de igualdad en su aspecto material, en tanto que una vez seleccionados los alumnos, la situación económica familiar no podrá constituirse como un obstáculo para que los alumnos de menores rentas puedan participar en los cursos que se han ganado por su rendimiento escolar.

La medida de reducir el precio de los cursos para aquellos alumnos cuyas rentas sean inferiores a la media regional, destinada a dar cumplimiento al mandato del art. 9.2 CE dirigido a los poderes públicos

para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, se podría articular en el caso que nos ocupa de dos modos diferentes: El primero, estableciendo una línea de ayudas para los participantes en los cursos de menores ingresos económicos; el segundo, a entender de esta Procuraduría mucho más sencillo, sería incorporar en el articulado de la Orden una cláusula en la que se disponga un precio más reducido del curso para los estudiantes con menores rentas.

La aplicación práctica de esta propuesta tendría su manifestación en la Base Tercera de la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, para la participación en el programa “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda” (apartado tercero) y en la misma base de la Orden de la misma fecha reguladora de los “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” (apartado cuarto). Efectivamente, de lo dispuesto en dichas órdenes se comprueba que la Administración Autonómica ha tenido en consideración, en el momento de determinar el importe de los cursos, la situación de familia numerosa de los solicitantes, pero no la situación económica familiar de los mismos. Así, podría darse la paradoja de que el precio del curso se podría reducir a un alumno procedente de una familia de tres o más hijos con elevados recursos económicos por el simple hecho de constituir familia numerosa, mientras que un participante procedente de

una familia con carencia o escasez de recursos tendría que abonar la totalidad del precio determinado en la Orden sin ningún tipo de reducción.

La idea de instituir una línea de ayudas parecía, inicialmente, mucho más compleja que la reforma de la base de la Orden destinada a fijar la cuantía de los cursos. Sin ánimo de profundizar en cuestiones conceptuales y teóricas, se estimó que una reducción del precio para los alumnos con menores rentas tendría una aplicación inmediata con su simple reconocimiento en la Orden, mientras que la creación de una línea de ayudas supondría la iniciación de un procedimiento administrativo, el cual con sus fases de convocatoria, publicación, presentación de solicitudes, instrucción, fiscalización por el órgano interventor y resolución, generaría un proceso burocrático que dilataría, en gran medida, la efectiva reducción del precio para los alumnos de menores rentas. Por ello, se expuso que sería conveniente reformar la base tercera de las órdenes de convocatoria tanto para los cursos de inmersión como para los de perfeccionamiento de la lengua inglesa, incluyendo en los supuestos de reducción de precio, junto a los alumnos que acrediten documentalmente la condición de miembros de familia numerosa, a los estudiantes cuyas rentas familiares sean inferiores a un parámetro decidido por la Administración, que bien podría ser la renta media regional determinada por la Dirección General de Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

En conclusión, las propuestas remitidas fueron dos:

«- Que en aras a conseguir la satisfacción del derecho de igualdad y de la libertad de elección de centro docente reconocidos en los art. 14 y 27.3 CE, y ante la interpretación realizada de aquel derecho por la Jurisprudencia Constitucional, se modifique para próximos ejercicios la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, incluyendo como destinatarios de los cursos a todos los estudiantes de tercer ciclo de Educación Primaria y primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, sin hacer distinción por razón de la naturaleza jurídica del centro docente en el que reciben su enseñanza.

- Con el fin de lograr el principio de igualdad material reconocido en el art. 9.2 de la Carta Magna, en el sentido de que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, sería conveniente reformar la base tercera -desarrollo del programa- tanto de la Orden citada en la primera propuesta, como de la Orden de la misma fecha que regula los “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”. La

modificación que se propone consistiría en introducir, bien a través de una línea de ayudas, bien a través de una reducción directa, una rebaja en el precio del curso para aquellos estudiantes cuyas rentas o ingresos sean inferiores a la media. De este modo, se establecería un precio reducido no solamente para los participantes que acrediten su condición de miembros de una familia numerosa, sino también para aquellos otros cuyas rentas sean inferiores a una cuantía a determinar, con el fin de que la situación económica de los solicitantes no sea un obstáculo para que los estudiantes puedan acudir a los cursos convocados por esa Consejería de Educación y Cultura, y cuya participación han conseguido con su esfuerzo y rendimiento académico».

En relación con la primera propuesta la Consejería de Educación y Cultura manifestó explícitamente su aceptación. Por lo que se refiere a la segunda propuesta, se han recibido dos comunicaciones de la Consejería de carácter contradictorio, si bien en la última comunicación se rechazaba la propuesta de manera expresa. Debe destacarse que la segunda contestación de la Consejería de Educación y Cultura contiene unos razonamientos contrarios a lo expuesto por el representante del Grupo Parlamentario Popular en la tramitación de la Proposición No de Ley 571, relativa a valoración de la renta de la unidad familiar en los Cursos de Inglés Joven. En efecto, el Procurador Sr. Miano Marino (*BOCCYL -DSC* nº 313-, pág. 7588) afirmaba que “queremos que esos alumnos una vez seleccionados

por sus propios méritos y que tengan una renta familiar inferior a la media o pertenezcan a familias con situaciones económicas o en dificultades, tengan la posibilidad, una vez seleccionados, de asistir sin ningún problema como el resto de los alumnos”.

2.3.6. Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Medio Ambiente

Las quejas **Q/276/02**, **Q/277/02**, **Q/278/02** y **Q/279/02** se referían a la Orden de 13 de diciembre de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se efectuó convocatoria pública para cubrir vacantes mediante nombramiento de personal interino. Los autores de las quejas, todos ellos licenciados en Ciencias Ambientales, manifestaban que *“al intentar acceder al mundo laboral, nos hemos encontrado con numerosas trabas, entre ellas el desconocimiento, tanto por parte de las administraciones públicas, como de las empresas privadas, de la existencia de nuestra titulación”*.

El problema concreto se podía resumir en la exigencia de la precitada Orden de requerir unas determinadas titulaciones para cada uno de los puestos de trabajo ofertados, excluyendo la Licenciatura en Ciencias Ambientales, y ello, a pesar de que, según alegan los autores de las quejas, están perfectamente capacitados para desempeñar los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

El estudio de la problemática indicada se realizó con una referencia al derecho constitucional de igualdad y su aplicación al caso concreto que nos ocupa. Es decir, se debía considerar si el hecho de que se otorgue por la Consejería de Medio Ambiente un trato distinto a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, para el desempeño de puestos de trabajo del Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la Consejería es una medida discriminatoria para los Licenciados en Ciencias Ambientales.

Ante todo, se partió como premisa inicial y básica del hecho de que la Consejería de Medio Ambiente no incurría en irregularidad alguna, en tanto que se limitaba a aplicar en la práctica la RPT vigente, la cual exige unos requisitos de titulación que no cumplen los Licenciados en Ciencias Ambientales. Por lo tanto, se aclaró que mientras no se reforme dicha RPT, no se podrán atender las pretensiones de los autores de las quejas.

A partir de este argumento, consideramos la conveniencia de modificar la RPT de la Consejería de Medio Ambiente con el fin de permitir a los Licenciados en Ciencias Ambientales el acceso a determinados puestos de trabajo en igualdad de condiciones que otros Licenciados, en particular, los de Ciencias Biológicas.

El primer apartado del estudio realizado por esta Procuraduría estudió, desde un plano puramente teórico, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de igualdad. Dicha doctrina ha sido

expuesta en la Sentencia 200/2001, de 4 de octubre, en los términos aludidos anteriormente respecto a las resoluciones dictadas sobre los cursos de inglés convocados por la Consejería de Educación y Cultura.

Poniendo en relación la doctrina constitucional del principio de igualdad con la RPT de la Consejería de Medio Ambiente, en lo concerniente a determinados puestos de trabajo que podrían ser desempeñados por Licenciados en Ciencias Ambientales, nos encontramos con que la citada RPT, al excluir a los Licenciados en Ciencias Ambientales de los puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, podría atentar contra el derecho de igualdad. En efecto, dicha RPT se constituye como una disposición que no justifica un trato desigual para los Licenciados en Ciencias Ambientales respecto a los Licenciados en Ciencias Biológicas.

El art. 20.1 del Decreto Legislativo 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, dispone que la titulación exigida para el acceso a un Cuerpo o Escala de la Administración Especial -entre los que se encontrarían los puestos de Biólogos y Licenciados en Ciencias Ambientales-, determinará los puestos que cada funcionario puede desempeñar conforme a los requisitos exigidos en cada caso por la RPT. Se precisa, asimismo, que “el desempeño de un puesto de trabajo objeto de una profesión específica o que requiera una titulación determinada exigirá en todo caso la superación de las correspondientes pruebas de acceso”.

Examinando los puestos de trabajo convocados a cobertura interina por la Orden de 13 de diciembre de 2001, se aprecia que, efectivamente, hay algunos puestos que requieren una titulación específica. Así, los puestos con Código de RPT 06.03.003.000.000.1005, con destino en la Dirección General de Medio Natural y 06.01.012.000.000.1306, del Servicio Territorial de Burgos, que están reservados exclusivamente a aquellas personas que posean la Licenciatura de Ingeniería de Montes. En este caso, parece evidente que el establecimiento del requisito preceptivo de la posesión de la citada Licenciatura para desempeñar esos puestos de trabajo estaría justificado por la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración, y, en consecuencia, no sería posible reconocer la pretensión de los autores de la queja.

Cuestión radicalmente distinta es la relativa a los puestos de trabajo para cuyo desempeño no se exige una titulación específica, sino que esa titulación puede ser indistintamente una de las varias posibles que ha establecido la RPT como requisito para poder acceder a cada puesto de trabajo. Así, en la Orden de 13 de diciembre de 2001, se observan una serie de puestos de trabajo que pueden ser ocupados indistintamente por Licenciados en Ingeniería Industrial, Biológicas, Químicas, Ingenieros de Montes o Ingenieros Industriales. Así, por ejemplo, el puesto de trabajo 06.02.003.000.000.1900, adscrito a la Dirección General de Calidad Ambiental puede ser ocupado por un Licenciado en Ingeniería Industrial, Biológicas o Químicas, y el puesto 06.01.011.016.000.1002, adscrito al

Servicio Territorial de Ávila, exige como requisito la titulación en Biológicas, Ingeniería de Montes, Veterinaria o Ingeniería Técnica Forestal.

Profundizando en los puestos de trabajo convocados para su cobertura mediante nombramiento de personal interino, se comprueba que todos ellos están excluidos para Licenciados en Ciencias Ambientales, y que un considerable número de dichos puestos podría ser ocupado por Licenciados en Ciencias Biológicas. Pues bien, en la convocatoria examinada se observa que no hay ni una sola plaza reservada exclusivamente a Licenciados en Biológicas y que, por el contrario, se incluyen hasta nueve puestos de trabajo, que contienen como requisito la posesión de la Licenciatura en Ciencias Biológicas o, indistintamente, de otra relacionada con la actividad medioambiental, como podrían ser, dependiendo de cada puesto de trabajo, las Licenciaturas en Ingeniería Industrial, Químicas, Ingeniería Técnica Industrial, Ingeniería de Montes, Veterinaria o Ingeniería Técnica Forestal.

Por otra parte, esta Procuraduría es consciente de que la Consejería de Medio Ambiente debe valorar la titulación más adecuada para el eficaz desempeño de cada puesto de trabajo. Sin embargo, no se encuentra motivo alguno que justifique un trato discriminatorio a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas en aquellos puestos de trabajo, cuyo desempeño no se corresponda específicamente con los conocimientos de esta última Licenciatura, sino con una formación

genérica y global en materia medioambiental. Estos puestos de trabajo serían, como ya se ha dicho, aquellos que, dentro de sus requisitos de ejercicio, exigen la Licenciatura en Ciencias Biológicas, o, indistintamente, alguna otra de las que anteriormente se indicaron.

Si por la Consejería de Medio Ambiente se estima que *“los planes de estudios aprobados en la Licenciatura de Ciencias Ambientales señalan como objetivo que las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Licenciado en Ciencias Ambientales deberán proporcionar una formación adecuada en los aspectos científicos y sociales del Medio Ambiente”* y que, *“asimismo, deberán permitir una orientación específica hacia los aspectos de gestión medioambiental, planificación territorial y ciencias técnicas ambientales”*, parece claro que se está reconociendo que esa formación les capacitaría para desarrollar algunos puestos de trabajo de los que están incluidos en la RPT de funcionarios de la Consejería. Esta consideración se asentaba en dos ideas principales:

1.- Que hay una serie de puestos de trabajo insertos en el área medioambiental que pueden ser ocupados por Licenciados Universitarios con diversas titulaciones, todas ellas relacionadas, directa o indirectamente, con el Medio Ambiente.

2.- Como se expone en el informe remitido por la Consejería, la Licenciatura en Ciencias Ambientales debe valorarse en situación de igualdad con la de Ciencias Biológicas.

Ante lo expuesto, se llegó a la conclusión de que, en principio, no existían motivos para justificar un trato desigual a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, lo que parece más claro, si cabe, en los puestos de trabajo que no están reservados en exclusiva a Licenciados en Ciencias Biológicas.

Además, otro argumento adicional justifica la conveniencia de modificar la RPT de la Consejería de Medio Ambiente para dar cabida en algunos puestos de trabajo del Cuerpo Facultativo Superior a los Licenciados en Ciencias Ambientales. Este argumento sería el relativo a la contratación de personal laboral para el desempeño de funciones de la Consejería. Tal y como se expone en el informe remitido a esta Institución, *“en este momento en las contrataciones del personal laboral no se tiene en cuenta la Licenciatura en Ciencias Ambientales como una titulación específica para acceder a plazas concretas”*. No obstante, esta situación parece que va a ser corregida, en tanto que a continuación se precisa que *“en futuras contrataciones se van a reservar algunas plazas de personal laboral para licenciados en Ciencias Biológicas y Ciencias Ambientales indistintamente”*. Pues bien, si se dice por la Consejería que algunas plazas de personal laboral van a reservarse indistintamente para los Licenciados en cualquiera de las dos especialidades (Ciencias Biológicas y Ciencias Ambientales), de ello parece deducirse que la Consejería reconoce la misma capacidad para el desempeño de algunos puestos de trabajo a todos

estos Licenciados, sin que se pueda hacer, en consecuencia, un trato discriminatorio a unos frente a otros.

Así, si se estima que las contrataciones de carácter laboral de la Consejería pueden realizarse en igualdad de condiciones a favor de personas que posean las dos titulaciones tantas veces nombradas, nada impide que se aplique el mismo criterio en las plazas de personal funcionario que figuren en la RPT de la Consejería. Por consiguiente, debería abordarse una reforma de la RPT, incluyendo a los Licenciados en Ciencias Ambientales en los puestos de trabajo que actualmente pueden ocupar los Licenciados en Ciencias Biológicas.

Debe matizarse, igualmente, que los Licenciados en Ciencias Ambientales podrían actualmente ingresar en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cualquiera de los Cuerpos Generales definidos en el art. 19.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León. No obstante, esta opción no parece la más deseable, sobre todo si se tiene en cuenta que la Licenciatura en Ciencias Ambientales supone, sin duda, una formación en una profesión específica y singular (igual que ocurre con los licenciados y diplomados en cualquier modalidad de Ingeniería), que debería ser encauzada en alguna plaza del Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, y no en los Cuerpos Superior, de Gestión, Administrativo o Auxiliar, los cuales, de conformidad con el art. 19.1 de la citada Ley, desempeñan las funciones generales o comunes en el ejercicio de la actividad administrativa.

Hecha esta salvedad, y manifestando la plena conformidad de esta Procuraduría con la decisión de la Consejería de reservar plazas de personal laboral para futuras contrataciones a Licenciados en Ciencias Biológicas y Ambientales indistintamente, solamente restaría abordar cuantas actuaciones sean precisas para dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad en el ámbito de los funcionarios públicos, con la oportuna reforma de la RPT de la Consejería de Medio Ambiente, propuesta por la Consejería y aprobada posteriormente por la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 24 de la Ley de Ordenación de la Función Pública.

Con base en los razonamientos expuestos, se dictó la siguiente resolución:

«Que, con el fin de dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad, interpretado de acuerdo con la doctrina constitucional, y evitar la discriminación de los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, se adopten por la Consejería de Medio Ambiente, cuantas actuaciones sean pertinentes con el objeto de que la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería permita el acceso al Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, a los Licenciados en Ciencias Ambientales.

Se trataría, una vez unificado el trato a los Licenciados en Ciencias Ambientales respecto a los Licenciados en Ciencias Biológicas, en lo concerniente a las contrataciones laborales que en el futuro se

realicen por la Consejería, de proponer una reforma de la RPT de la Consejería de Medio Ambiente en aquellos puestos que actualmente están reservados a Licenciados en Ciencias Biológicas y otras Licenciaturas (Químicas, Ingeniería de Montes, Ingeniería Industrial, Veterinaria, etc.) indistintamente, posibilitando el acceso a los Licenciados en Ciencias Ambientales. Esta reforma se concretaría, únicamente, en la modificación de los requisitos establecidos para el desempeño de los puestos, incorporando la titulación de Ciencias Ambientales a las ya previstas en la RPT vigente».

La Consejería de Medio Ambiente aceptó el contenido de esta Resolución.

2.3.7. Retribuciones del personal laboral trasladado en concursos

En la queja **Q/362/02**, presentada por un trabajador fijo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se apelaba a la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda, por la que se establecen reglas sobre abono de salarios al personal laboral trasladado a otros puestos de trabajo. Tal Orden, como se indica en su Exposición de Motivos, obtuvo la aprobación de su proyecto en la reunión de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio Colectivo en la reunión celebrada por la misma el día 9 de octubre de 1990. La pretensión de la Orden es la de precisar la Consejería que debe abonar

las retribuciones que corresponden al personal trasladado durante el periodo transcurrido entre el cese y la toma de posesión del nuevo destino y, asimismo, se determinan las retribuciones que deben ser abonadas durante el indicado periodo posesorio cuando el traslado lleve aparejado un cambio en la cuantía de aquéllas.

La problemática expresada en el escrito de queja se concreta en un supuesto singular: Se trataba de un trabajador fijo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el cual desempeñaba un puesto de trabajo en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia con una jornada laboral de 20 horas semanales. Este trabajador participa en un concurso de traslados en el que obtiene un puesto de trabajo de la misma categoría profesional, dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, si bien en este caso la jornada laboral es a tiempo completo, es decir, de 37 horas y 30 minutos semanales.

El supuesto de la queja se refiere a un trabajador que desempeña hasta el día 10 de septiembre de 2001 un puesto de trabajo con una jornada de 20 horas semanales, y que, una vez transcurrido el plazo posesorio de 3 días, toma posesión del puesto de trabajo obtenido por concurso, cuya jornada asciende a 37 horas y 30 minutos.

Pues bien, habiendo desempeñado el interesado dos puestos de trabajo con dos jornadas distintas, la Gerencia de Servicios Sociales se niega a abonar al trabajador las horas efectivamente trabajadas en el periodo que va desde el día 13 de septiembre de 2001 (fecha en la que toma

posesión del nuevo puesto de trabajo, cuya jornada semanal es de 37 horas y 30 minutos) hasta el final del mes, al considerar que es de aplicación lo dispuesto en el art. 2 de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda. Con base en dicho precepto, la retribución de la mensualidad de septiembre que percibe la trabajadora se corresponde con una jornada semanal de 20 horas. Debe subrayarse que la Gerencia de Servicios Sociales desestimó la pretensión del autor de la queja de recibir las diferencias retributivas correspondientes a la diferencia de jornada realizada a partir del 13 de septiembre de 2001, así como la petición alternativa de compensación por horas extraordinarias.

Resumiendo, nos encontramos con un trabajador fijo de la Administración Autonómica que ha prestado sus servicios a la Administración en el periodo que va desde el día 13 de septiembre hasta el 30 de septiembre de 2001 por un total de 37 horas y 30 minutos semanales, y que con amparo en una Orden de dudosa legalidad, como posteriormente se razonó, únicamente ha recibido las retribuciones del citado periodo como si la jornada desempeñada fuese de 20 horas semanales. Es decir, que ha trabajado un elevado número de horas por las que no ha percibido retribución alguna.

El motivo del rechazo de la petición del solicitante se sustenta por la Gerencia de Servicios Sociales en lo dispuesto por el art. 2 de la Orden de 16 de octubre de 1990 anteriormente aludida. El inciso primero de dicho

artículo establece que “para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, en el caso de que el término del plazo posesorio se produzca dentro del mismo mes en que se efectuó el cese, las citadas retribuciones se harán efectivas por la Consejería que diligencia dicho cese por mensualidad completa de acuerdo con la situación y derechos del trabajador referidas al primer día hábil del mes en que se produzca el cese”. Ante esta disposición, la Gerencia de Servicios Sociales entiende que al estar desempeñando el trabajador un puesto dotado de una jornada de 20 horas semanales el primer día hábil del mes, la retribución que le corresponde por la mensualidad de septiembre debe ser la de ese puesto de trabajo, sin que le corresponda ningún tipo de compensación por las 17 horas y 30 minutos semanales trabajadas de más, a partir del día 13 de septiembre de 2001.

No dejó de sorprender a esta Procuraduría la apreciación de la Gerencia de Servicios Sociales de que desde el 13 de septiembre, fecha de la toma de posesión, el puesto de trabajo del autor de la queja es el obtenido por concurso, y la jornada que corresponde a ese puesto es la jornada normal de 37 horas y 30 minutos semanales y que, *“no ha habido, por tanto, horas trabajadas en exceso de la convenida”*. Llamó la atención este razonamiento, pues si se reconoce que el trabajador ha desempeñado un puesto de trabajo de jornada ordinaria, parece claro que habrá que retribuir al trabajador por la jornada realmente desempeñada. Y si se retribuye al trabajador por una jornada de 20 horas como así se hizo,

habrán de articularse los mecanismos que sean procedentes para compensar económicamente la jornada trabajada de más por el interesado.

El razonamiento que debe servir de base para buscar una solución adecuada a la problemática expuesta pasaba por ver si la Orden de 16 de octubre de 1990 atenta contra los derechos de los trabajadores reconocidos en el RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

La primera reflexión a realizar debe referirse a la interpretación de la Orden. De la lectura atenta de la misma, parece desprenderse que dicha norma está pensada, bajo un prisma de eficacia administrativa, para aquellos casos en los que no hay una variación sustancial en el cambio de puesto de trabajo motivado por un concurso de traslados. Dicho de otra manera, parece que la Orden no prevé los casos en los que el traslado se produce de un puesto de trabajo de media jornada a otro de jornada completa, en tanto que de la redacción del art. segundo de la Orden se deriva un importante perjuicio económico para los trabajadores incursos en esta situación. Por lo tanto, esta Procuraduría estimaba que el supuesto concreto que dio lugar a esta Resolución no había sido previsto en la precitada Orden.

Bajo este esquema inicial, se valoró si la Orden de 16 de octubre de 1990 vulneraba el principio de jerarquía normativa, en el sentido de que podría atentar en algunos casos, como el que se está estudiando, contra derechos del personal laboral de la Administración Autonómica

reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores y en el I Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

La primera referencia normativa fue la relativa al concepto legal de salario. Dicho concepto viene definido en el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores y es desarrollado para los trabajadores al servicio de la Administración autonómica en el art. 35 del Convenio Colectivo vigente. Así, se considera salario “la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo”.

Se enfatizó que lo relativo al ámbito salarial goza de una singular protección, al estarse en presencia de un área donde opera intensamente el orden público laboral, en la medida que la percepción del salario está protegida especialmente. No está de más recordar el carácter bilateral y sinalagmático que reviste la relación laboral, lo que hace que el salario sea la contraprestación a que queda obligada la empresa (en este caso la Administración Autonómica) a cambio de beneficiarse de la prestación de servicios del trabajador. En el supuesto que nos ocupa, este principio es claramente vulnerado por la Administración, la cual se beneficia de la prestación laboral del autor de la queja, sin retribuirle la jornada que

realmente desempeñó, sino solamente una parte de la misma, con fundamento en una Orden que es frontalmente contraria al art. 26 del Estatuto de los Trabajadores, precepto del que se deriva la exigencia de retribuir la efectiva prestación de servicios realizada por el trabajador.

Por otro lado, se significó que la jornada ordinaria de trabajo a efectos retributivos estaba constituida por el total del tiempo efectivo en el que el trabajador realiza la contraprestación derivada del contrato que le vincula con el empleador. Tal jornada es la cantidad de tiempo de trabajo ordinario acordada por la Administración y el trabajador dentro de los límites establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y en el I Convenio Colectivo. La jornada ordinaria se concibe, así pues, como el módulo básico para la determinación de la prestación salarial, lo que se ve más claramente en el supuesto de que el sistema retributivo sea por unidad de tiempo, en cuyo caso, la jornada no solo es determinante, sino que es criterio exclusivo. Esto es, si la jornada efectivamente desempeñada es de 37 horas y 30 minutos, la retribución correspondiente debe ser equiparable a esa jornada, de conformidad con el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores. La equiparación retributiva, lógicamente, debería ser la acordada en el contrato de trabajo, si bien dentro de los límites legales y convencionales.

Otro argumento adicional que justificaría el abono de las retribuciones correspondientes a la jornada completa desempeñada por el autor de la queja desde el 13 de septiembre de 2001 sería la referencia al

derecho constitucional de igualdad, explicitado en el art. 14 de la Carta Magna. Este principio significa que a los supuestos de hecho iguales se les debe aplicar iguales consecuencias jurídicas, de suerte que, en sentido inverso, no es contrario a este principio el trato desigual basado en una causa objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

La STC 177/1993 ha matizado en este sentido que “la regla de que no se pueden establecer diferencias de trato arbitrarias e irrazonables entre situaciones iguales o equiparables, y de modo especial, en caso de identidad de trabajo, esto es, la regla de igual retribución para un trabajo de igual valor en su nivel básico se erige, así pues, en elemento esencial de valoración de las desigualdades retributivas contenidas en los convenios colectivos”.

Trasladado este planteamiento teórico al caso que nos ocupa, podemos concluir que no existe argumento alguno para dar un trato discriminatorio al autor de la queja frente al resto de trabajadores al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En fin, no existía ninguna razón que justificara en el caso concreto estudiado que al trabajador se le abone la retribución correspondiente al periodo que va desde el día 13 hasta el 30 de septiembre de 2001 como si hubiera trabajado 20 horas, cuando la jornada efectivamente realizada ascendió a 37 horas y 30 minutos. Y parece claro que no se podría justificar la falta de abono de las retribuciones que legítimamente corresponden al trabajador en

el precitado periodo bajo el pretexto de una disposición contenida en una normativa de rango reglamentario, la cual vulnera, en el caso concreto que nos ocupa, tanto el derecho de todo trabajador a percibir la retribución que le corresponde por la jornada efectivamente desempeñada (art. 26 del Estatuto de los Trabajadores), como el derecho de igualdad del art.14 CE.

Vistos los razonamientos que justifican que procede abonar al autor de la queja las retribuciones de la mensualidad de septiembre correspondientes a los días siguientes al día 13 por la jornada semanal desempeñada de 37 horas y 30 minutos, es decir, abonando la diferencia sobre la jornada de 20 horas percibida, se examinó la manera de articular el abono de esas retribuciones dejadas de percibir por el trabajador.

Según se ha acreditado en el expediente, la Gerencia de Servicios Sociales, en su calidad de organismo en el que el interesado prestó sus servicios desde el día 13 de septiembre de 2001, resolvió desestimar la pretensión del autor de la queja de percibir las diferencias retributivas en aplicación del art. segundo de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de las Consejerías de Economía y Hacienda y Presidencia y Administración Territorial. Como se advirtió a lo largo de esta Resolución, esta Institución consideró que la Orden, en el supuesto de la queja, vulneraba el derecho del trabajador a percibir una retribución conforme a su jornada de trabajo, derecho reconocido en el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores. Teniendo en cuenta, que ni la Gerencia de Servicios Sociales ni la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social han atendido la pretensión

del trabajador, se consideró que debería ser la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de la Función Pública, la que debería dictar las instrucciones necesarias para que en el caso expuesto se proceda a abonar al trabajador las retribuciones que le corresponden por la jornada que realizó desde el día 13 de septiembre. Esa jornada, como ya se ha señalado varias veces, era superior en 17 horas y 30 minutos a la jornada que desempeñaba el primer día hábil del mes, antes de la resolución del concurso de traslados.

Esta propuesta se encuadra en el art. 7 del Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que atribuye a la Dirección General de la Función Pública el desempeño de sus funciones específicas en materia de Función Pública y, en particular, la elaboración de las directrices de la política de personal de la Administración Autonómica y su régimen jurídico. A tal efecto, desarrolla una serie de funciones, entre las que se podría destacar la de dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dentro de esta función de dirección y coordinación se podría incluir la remisión de instrucciones a los órganos competentes en materia de personal de las Consejerías y Organismos Autónomos para que adopten las decisiones en materia de gestión de personal laboral en un sentido determinado.

A la vista de la situación denunciada, se consideró que debería ser la Gerencia de Servicios Sociales quién debería abonar la diferencia de retribuciones al trabajador, pues ha sido en un Centro dependiente de la misma donde se han prestado los servicios que dieron lugar a la diferencia de retribuciones reclamada. No obstante, lo que está fuera de toda duda es el derecho del trabajador a recibir las retribuciones de los días 13 a 30 de septiembre de 2001 conforme a su jornada desempeñada de 37 horas y 30 minutos, debiendo quedar en un segundo plano el órgano administrativo al que corresponde abonar esas retribuciones.

Finalmente, y con el fin de prever no solamente el caso concreto que dio lugar a esta Resolución, sino otros similares que pudieran darse en el futuro, se expuso que sería recomendable modificar el art. segundo de la Orden, en tanto que de la redacción actual podrían derivarse importantes perjuicios económicos para algunos trabajadores. Se trataría de establecer un criterio de actuación que contemple el abono de las retribuciones de acuerdo con la jornada realmente desempeñada, previa consulta con la Comisión Paritaria de Interpretación y aplicación del Convenio Colectivo.

Por cuanto antecede, se dictó esta resolución:

«- Que de conformidad con el derecho de todo trabajador a recibir las retribuciones que legítimamente les correspondan de acuerdo con la jornada de trabajo realmente desempeñada, reconocido en el art. 26 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y atendiendo al derecho constitucional de igualdad, se aborden por

la Dirección General de la Función Pública cuantas actuaciones fuesen precisas con el fin de abonar al trabajador las diferencias retributivas entre las 37 horas y 30 minutos semanales efectivamente trabajadas y las 20 horas percibidas, en el periodo que va desde el día 13 de septiembre de 2001 (fecha de efectos del alta en el nuevo puesto de trabajo adjudicado por concurso) hasta el día 30 del mismo mes.

- Que, con el fin de evitar situaciones como la estudiada en esta Resolución se proceda, previa consulta con la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, a modificar el art. 2 de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda, por la que se establecen reglas sobre abono de salarios al personal laboral trasladado a otros puestos de trabajo. Se trataría de prever algún caso excepcional, como el expuesto en esta Resolución, en el que la jornada laboral del trabajador se modifica a lo largo del mes en el que se produce el traslado de su puesto de trabajo. En fin, habría que dictar una nueva redacción de tal disposición, que garantice que la retribución percibida por los trabajadores se

corresponderá de manera equiparable con la jornada de trabajo efectivamente desempeñada».

El caso estudiado en la queja fue resuelto a favor del trabajador por el Juzgado de lo Social nº 1 de Segovia en similares términos a los expuestos en la primera propuesta. A pesar de ello, la Consejería no consideró pertinente reformar la Orden de 16 de octubre de 1990, al entender “*que el art. 2 cuya modificación se solicita, resulta plenamente ajustado a derecho y refleja de manera clara el criterio que mantiene esta Administración*”.

2.3.8. Permisos por guarda legal de funcionarios públicos.

El expediente de queja **Q/636/02** se refería a la redacción del art. 15, letra g), del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. De conformidad con lo establecido en dicho precepto, “los empleados públicos que acrediten la guarda legal de un familiar que padeciera disminución física, psíquica o sensorial igual o superior al 33% tendrán derecho a una hora diaria de ausencia en el trabajo, previa acreditación de la necesidad de atención al mismo”. Asimismo, se matiza que “el empleado por su voluntad podrá sustituir este derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad”.

El autor de la queja, que tiene la condición de funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convive

con sus padres, cuyas edades son de 93 y 86 años, respectivamente. Según se indica en el escrito de queja, sus padres -en especial, su madre-, necesitan la colaboración de otra persona para realizar las funciones más esenciales de la vida, como lavarse, vestirse o comer. Por este motivo, el funcionario se ha visto obligado a contratar una persona para ayudar a sus padres, mientras desarrolla su jornada laboral.

El interesado solicitó, en su día, el permiso por motivos familiares previsto en la letra g) del art. 15 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, siendo su solicitud denegada por carecer de la guarda legal exigida por la normativa. En opinión del autor de la queja, se *“considera injusto que la norma prevea reducción de la jornada en una hora, únicamente en los casos de incapacitación judicial y no en aquellos otros análogos al expuesto”*. Asimismo, el interesado proponía que se llevara a cabo una inspección por la Administración y se comprobase la situación de sus padres. Finalmente, se significaba que la denegación de la solicitud era contraria a la directriz de mantener a las personas mayores, cuando ello sea posible, en su ámbito familiar.

Como premisa básica, se significó que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios constituye una de las competencias exclusivas del Estado. Este precepto constitucional ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 99/1987, de 11 de junio, sentencia que ha

constituido, sin duda, uno de los hitos históricos más importantes de la función pública, ya que se trata del primer precedente judicial que declaró la inconstitucionalidad de una serie de preceptos plasmados en una Ley para la reforma de la Función Pública.

Por lo que interesa a efectos de esta Resolución, la Sentencia ha precisado el concepto “estatuto del funcionario público”. Desde esta perspectiva, se entiende que en tal concepto tiene encaje “la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa, a las subordinadas que en éstas pueden darse, a los derechos, deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas”. Esta interpretación ha supuesto una amplia reserva de ley en la determinación del estatuto de los funcionarios, al incluir prácticamente la totalidad de las cuestiones que afectan o integran la denominada relación jurídico-funcionarial.

Desde otro punto de vista, debe subrayarse que el estatuto de los funcionarios que abarca, como se ha señalado, la práctica totalidad de cuestiones que pueden afectar a la relación entre los funcionarios públicos y Administración, excluye lo relativo a vacaciones, permisos y licencias. Esto es, al no considerarse esta cuestión como integrante del régimen estatutario de los funcionarios y, en consecuencia, no constituir

competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.18 CE, se puede llegar a la conclusión de que la Comunidad de Castilla y León puede adoptar decisiones normativas en esta materia que no se correspondan con la decisión adoptada por el legislador estatal. Y, en este sentido, como se dice por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el informe remitido a esta Procuraduría, la normativa objeto de la reclamación *“es susceptible de modificación en tanto en cuanto no constituya derecho necesario, y aún siéndolo, cuando lo fuere en beneficio de los empleados”*.

Por otra parte, se destacó que la redacción del precepto que se está estudiando en la presente Resolución, se reitera en análogos términos en la normativa reguladora de otros sistemas de función pública. Valga así la referencia al art. 30.1.f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública o al art. 97.2.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un único texto de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Sentadas estas cuestiones básicas, se hizo una breve referencia al concepto de guarda legal y a su relación con la finalidad que parece perseguir la norma al instituir el permiso del art. 15, letra g) del Decreto 210/2000 y la reducción de jornada prevista en el art. 18.1 del citado Decreto. Respecto a que debe entenderse por guarda legal, el informe 63/242/2000 de la Asesoría Jurídica General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, exponía que *“a tenor de lo*

dispuesto en el art. 215 del Código Civil la guarda y protección de la persona y bienes o solamente de la persona o de los bienes de los menores o incapacitados se realizará, en los casos que proceda, mediante la tutela, la curatela y el defensor judicial’. El informe precisaba que a las figuras antes señaladas ha de añadirse la patria potestad.

Junto a esta apreciación inicial, el precitado informe hace referencia a la figura del guardador de hecho, previsto en el art. 303 del Código Civil, y que se refiere a quién, sin estar investido oficialmente de funciones tutelares respecto de un menor o incapaz, asume y ejerce de hecho tales funciones. En relación con esta figura, la Asesoría Jurídica General considera incluida dentro del concepto de guarda legal del art. 15, letra g) del Decreto 210/2000 las situaciones de guarda de hecho comunicadas a la autoridad judicial a los efectos prevenidos en el art. 303 del Código Civil.

En una interpretación finalista del art. 15, letra g), del Decreto 210/2000, que encabeza la Sección Segunda -permisos por motivos familiares, de exámenes o sindicales- del Capítulo IV del Decreto, se concluye que la justificación de la reducción en una hora de la jornada de trabajo que en aquel precepto se establece guarda una relación directa con la necesidad objetivamente acreditada de atender a un familiar. En efecto, parece claro que la posibilidad de ausentarse una hora diaria en el puesto de trabajo se deriva de la necesidad de atender a un familiar que no puede valerse por sí mismo, quedando en un segundo plano la guarda legal de ese familiar que necesita ser asistido. Este argumento es perfectamente

extrapolable a la disminución de la jornada de trabajo entre un tercio y la mitad de su duración con reducción proporcional de retribuciones, prevista en el art. 18.1 del Decreto.

Estimando que la finalidad del permiso de ausentarse diariamente una hora en el trabajo y, también, de la disminución de jornada con reducción proporcional de retribuciones, responde al objeto de facilitar al funcionario la atención a aquellos familiares que requieran de ayuda para realizar los actos más esenciales y básicos de la vida, se estudió si el régimen de permisos previsto en el Decreto atendía a no a la indicada finalidad.

Llegados a este punto, esta Procuraduría del Común entendió que la Administración Autonómica, al exigir en sentido estricto la acreditación de la guarda legal del funcionario que solicita el permiso, podría estar tratando injustamente a los funcionarios que deben atender a un familiar en evidente situación de dependencia pero sin estar sometido a guarda legal, por estar perfectamente capacitado para adoptar decisiones, es decir, que dispondrían de plena capacidad de obrar, frente a los funcionarios que deben atender a un familiar incapacitado (es decir, sometido a guarda legal).

Así, podría darse la situación de un funcionario/a con familiares a su cargo que no podrían valerse por sí mismos para realizar las labores más esenciales de la vida, y que no podría beneficiarse ni de la hora diaria de ausencia del trabajo ni de la reducción de jornada entre un tercio y la mitad de su duración, por el hecho de no estar esos familiares incapacitados

judicialmente, y, en consecuencia, no estar sometidos a guarda legal. El gran problema que se suscita es que existe un elevado número de personas mayores que estando incursos en una incapacidad, valorada en un determinado grado de minusvalía, no van a poder ser incapacitados en ningún caso, porque una cosa es que necesiten ayuda de otras personas para levantarse, caminar o asearse, y otra muy distinta que esa incapacidad física les inhabilite para tomar decisiones que les afecten, sean de tipo patrimonial o meramente personales.

En definitiva, parece que en la redacción del Decreto se está pensando únicamente en los familiares de los funcionarios que deban ser, por uno u otro motivo, incapacitados judicialmente. O lo que es lo mismo, se ignora la posibilidad de atender a familiares directos que, necesitando la ayuda de otra persona por su acusada minusvalía física, pueden adoptar con pleno conocimiento las decisiones que les afecten. Ante lo expuesto, parece conveniente reformar el Decreto en el sentido de discernir claramente los permisos por guarda legal de los permisos para cuidar a personas en situación de dependencia no incapacitadas, circunstancia esta última no prevista en el Decreto 210/2000. De otra manera, posiblemente se estaría atentando contra el derecho constitucional de igualdad, pues necesitando la misma asistencia los familiares de los funcionarios que tengan una misma incapacidad, se otorga un trato discriminatorio a los que no están incapacitados judicialmente, frente a los que acrediten la resolución judicial de incapacitación.

Otra circunstancia adicional vendría a justificar la reforma del Decreto para dar cabida a los funcionarios que tengan a su cuidado directo un familiar que, por motivos de incapacidad física, no pueda valerse por sí mismo. Como bien se sabe, la Comunidad Autónoma de Castilla y León adolece de un progresivo envejecimiento de la población. Hasta el momento, y como se ha indicado en el último informe anual presentado por esta Procuraduría ante las Cortes de Castilla y León, el sistema de servicios sociales de la Comunidad no dispone de plazas residenciales para todas las personas que pudieran requerir del ingreso en una residencia pública para disponer de una atención continua. Y, por otro lado, debe subrayarse que, dado el importe medio de las pensiones de la región, es inviable, en la mayoría de los casos, el ingreso en una residencia de titularidad privada, por no disponer el anciano de los recursos económicos suficientes para abonar la estancia. Ello nos lleva, inevitablemente, ante las largas listas de espera existentes para el ingreso en los centros residenciales públicos, a la necesidad de que los ancianos permanezcan en sus domicilios, y que en los mismos reciban la asistencia que precisen, situación ésta que se encuentra en la filosofía del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Acceso a Plazas Residenciales para Personas Mayores Dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales y a plazas concertadas con otros establecimientos.

Se trata, en conclusión, de habilitar los mecanismos necesarios para que las personas que lo precisen, independientemente de que estén

sometidos a guarda legal, sean atendidas por los funcionarios en sus domicilios particulares. En el ámbito de la función pública, esta propuesta se concretaría en permitir una hora diaria de ausencia del trabajo a los funcionarios que atiendan a familiares que necesiten de asistencia o, en su caso, la disminución de jornada de trabajo entre un tercio y la mitad de su duración con reducción proporcional de retribuciones. La reforma normativa que se solicita (la inclusión de permisos de asistencia a familiares), lógicamente, no debe realizarse de manera incondicionada, sino que deberían enumerarse unos requisitos de obligado cumplimiento. Entre estos requisitos, podrían establecerse a título de sugerencia, los siguientes:

- Que el familiar atendido no realice actividad retribuida.
- Que el familiar al que se atiende esté al cuidado directo del funcionario que solicita ausentarse una hora diaria del trabajo o disminuir su jornada.
- Que el familiar que está al cargo directo del funcionario, tenga una relación de parentesco con el solicitante hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
- Que como parámetro objetivo para acreditar la necesidad de dedicación especial que tiene el familiar atendido respecto del funcionario que solicita el permiso, se exija una incapacidad o disminución del familiar atendido reconocida en un porcentaje igual o superior al 65% por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Otra opción sería la emisión por dicho organismo de la certificación acreditativa de la

necesidad de ayuda de tercera persona del familiar atendido por el funcionario.

Con los razonamientos descritos, se ha llegado a la conclusión de que el régimen actual de vacaciones, permisos y licencias del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, podría resultar injusto para aquellos funcionarios que tienen a su atención directa a familiares que necesitan asistencia de una persona para realizar los actos más esenciales de la vida, pero que no pueden ser sometidos a guarda legal por no incurrir en los supuestos que dan lugar a la incapacitación judicial. Por lo tanto, sería recomendable una reforma del Decreto que separase claramente los permisos por guarda legal de los permisos para cuidar a personas en situación de dependencia, habilitando los instrumentos legales necesarios para que los arts. 15, letra g) y 18 del Decreto contemplen los permisos para atender a los familiares que estén al cuidado directo de los funcionarios, sin hacer distinción sobre el hecho de que estén sometidos o no a guarda legal.

Finalmente, se indicó que se compartía el razonamiento de que la propuesta de modificación que se contiene en esta Resolución, caso de ser aceptada, requeriría de la previa negociación con la representación del personal, a tenor de las prescripciones contenidas en el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Con base en los anteriores razonamientos, se adoptó la siguiente resolución:

«1.- Que de conformidad con los argumentos expuestos a lo largo de esta Resolución, y previa negociación con los representantes de los funcionarios públicos, se proceda a reformar los arts. 15, letra g) y 18.1 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con el objeto de tratar de manera igualitaria a los funcionarios que atiendan a familiares necesitados de asistencia, por motivo de su incapacidad física, sin realizar distinción entre los que estén sometidos a guarda legal y los que no estén sometidos a la misma. Se trataría, en definitiva, de separar o tratar de manera independiente los permisos de guarda legal y los permisos de cuidado de personas en situación de dependencia, tanto en los supuestos de ausencia diaria del trabajo (art. 15, letra g) como de disminución de jornada con reducción proporcional de retribuciones (art. 18.1).

2.- La propuesta de incorporar en los arts. 15, letra g) y 18.1 del Decreto a los supuestos de cuidado de familiares que requieren de asistencia, pero que no pueden estar sometidos a guarda legal, al no entrar dentro de los supuestos de incapacitación judicial, debería estar, en opinión de esta Procuraduría, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Entre los mismos, podrían

citarse, a título de mera sugerencia, la acreditación por la Gerencia de Servicios Sociales de un grado de minusvalía igual o superior al 65% o, en su caso, de la necesidad de ayuda de tercera persona. Otros requisitos podrían ser que el familiar atendido no realice ninguna actividad retribuida, que tenga una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, y que se acredite que el familiar del funcionario está al cuidado directo de éste».

En relación con esta resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial contestó que *“no existe inconveniente en aceptar las recomendaciones incluidas en la citada Resolución y en tal sentido se compromete a someterlo a la pertinente y previa negociación con la representación del personal”*.

2.3.9. Ayudas por partos múltiples

El expediente de queja **Q/907/02** fue presentado por un padre de cuatro hijos -tres de ellos trillizos-, y en el mismo se hacía referencia a las ayudas sociales que ofrece la Junta de Castilla y León a las familias entre cuyos componentes figuran hijos procedentes de partos múltiples. Según afirma el autor de la queja, en octubre de 2001 solicitó una ayuda a la Consejería de Educación y Cultura para los estudios de sus hijos trillizos, siendo la ayuda denegada después de siete meses por sobrepasarse el nivel de renta requerido.

El interesado hizo constar que, en su opinión *“no es lo mismo tener trillizos que tres hijos de forma escalonada”*, lo que se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que cuando se requiere a sus hijos una lectura de las previstas en el programa de Literatura del correspondiente curso escolar, se tienen que adquirir tres libros exactamente iguales.

Otro motivo de queja es que *“parece ser que existen diferencias importantes entre las distintas autonomías, en cuanto a las prestaciones a la familia, con diverso tratamiento cuantitativo y cualitativo”*, lo que podría resultar discriminatorio. A la vista de los argumentos citados, solicitaba la convocatoria de una línea de ayudas para los partos múltiples, ante la inexistencia de medidas específicas de la Comunidad de Castilla y León con tal objeto.

Admitida la queja a trámite, se recibió informe de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en el que se matizaba, fundamentalmente, lo siguiente:

“La mayor parte de la normativa de las comunidades autónomas contempla las prestaciones familiares desde una perspectiva diferente, así unas comunidades autónomas sólo establecen ayudas económicas para las familias que al nacer su tercer o sucesivo hijo/a tengan otro o más hijos/as menores a tres años, contemplando los supuestos de parto múltiple. Otras comunidades contemplan unas deducciones fiscales por nacimiento o adopción de hijo con carácter general, aumentando la deducción en caso de

parto múltiple y concediendo una ayuda directa por el nacimiento de hijo para aquellas familias que no tengan que realizar la declaración de la renta por no superar el mínimo exigido.

Sin embargo la Comunidad Autónoma de Castilla y León -Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo- ha establecido una prestación económica de pago único por cada nacimiento o adopción de hijo con independencia de la edad de los demás hijos”.

Asimismo, se indica en el informe que la Comunidad de Castilla y León no ha dado un tratamiento específico a las familias en las que se han producido partos múltiples, “*por existir en el ámbito estatal una prestación económica de pago único por parto múltiple*”. Finalmente, se matizaba que “*en la actualidad se está estudiando la posibilidad de reformar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o por adopción de hijo valorándose la incorporación de las consideraciones realizadas por esa Institución*”.

Expuestos los antecedentes de hecho del expediente de queja, se partió de que la CE de 1978 prevé, en su art. 39, que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica a la familia. Esta declaración, como advierte la Exposición de Motivos del RDL 1/2000, de

14 de enero, por el que se aprueban medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, está en línea con la Carta Social Europea, la cual considera a la familia como elemento esencial de la sociedad, teniendo derecho a una protección jurídica y económica adecuada, para lograr su desarrollo. Por otro lado, se significa que *“el apoyo a la familia, además de dar cumplimiento a las previsiones constitucionales, constituye una política prioritaria para todo Gobierno comprometido con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”*.

Este razonamiento, puesto de manifiesto explícitamente en el RDL 1/2000, puede extrapolarse a la Comunidad de Castilla y León, a tenor de lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales. En efecto, el art. 9 de dicho texto legal ha previsto un nivel de servicios sociales específicos, dirigidos a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades, que requieren un tratamiento especializado. Uno de los colectivos o sectores específicos sobre los que actúa la Ley de Acción Social es la familia (art. 10), la cual será objeto de protección y apoyo mediante servicios específicos de orientación, asesoramiento y terapia y a través de programas y planes de prestaciones sociales que coadyuven a la superación de las carencias mediante actividades de prevención específica, de asistencia a afectados y de inserción social (art. 9.2).

La adopción de medidas de apoyo a la familia por la Comunidad de Castilla y León tiene su fundamento teórico en el art. 3 de la propia Ley de

Acción Social y Servicios Sociales, precepto que enumera los principios del Sistema de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León. Dentro de dichos principios, se hizo una especial referencia a los principios de igualdad, libertad y solidaridad, los cuales, según la Exposición de Motivos de la Ley, se conciben como principios inspiradores que evitan cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales, garantizan la autonomía de las personas y grupos y distribuyen los recursos de forma equitativa potenciando las zonas más deficitarias. En un segundo plano o nivel, estarían los principios de universalidad, que supone que el Sistema de Acción Social se dirige de forma normalizada a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos, superando el carácter graciable, y el principio de globalidad, tendente a lograr la prestación integrada y coordinada de los recursos sociales, superando actuaciones fragmentarias.

Este marco teórico se completó con una breve referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la materia de servicios sociales. El título competencial viene atribuido por el art. 32.1.19^a del Estatuto de Autonomía, el cual reconoce a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en la materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, junto a la promoción y atención de la infancia, de la juventud y de los mayores, la promoción de la igualdad de la mujer y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social. Estas competencias,

con base en la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma, son ejercidas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y por la Gerencia de Servicios Sociales. Esta última, de conformidad con lo establecido en el art. 3 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, llevará a cabo la planificación, programación y ejecución de las competencias en materia de Acción Social y Servicios Sociales, referidas a los servicios básicos y a una serie de colectivos o sectores, entre los que se encuentra la familia.

La Gerencia de Servicios Sociales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 2/1995, de 6 de abril, tiene la naturaleza de organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, dotado de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, al que corresponde la ejecución de los servicios y programas sociales que le encomiende la Junta de Castilla y León. También en lo relativo al apartado orgánico se hizo una referencia al art. 1 del Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Dicho precepto dispone en términos muy amplios y genéricos que compete a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, bajo la superior dirección del Consejero, promover, proyectar, dirigir, coordinar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la política sanitaria, de servicios

sociales, de igualdad de oportunidades para la mujer y de atención a drogodependencias.

De la lectura de estas disposiciones se podía extraer la conclusión de que tanto la Consejería de Sanidad y Bienestar Social como la Gerencia de Servicios Sociales disponen de plena libertad de decisión para adoptar las medidas que consideren más convenientes en el desempeño de la política de apoyo a la familia. Esto es, dado que no existe un marco legal de referencia para el diseño de la política de servicios sociales, sino únicamente unas declaraciones genéricas e imprecisas, debe subrayarse que las medidas de apoyo a la familia dependerán, exclusivamente, del voluntarismo de los órganos administrativos competentes, en su calidad de gestores de las competencias atribuidas a la Comunidad de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía.

Así pues, se sentó que la Gerencia de Servicios Sociales no tenía la obligación legal de convocar líneas de apoyo a la familia, ni tampoco tenía por qué instituir líneas de ayuda con la filosofía adoptada por otras Comunidades autónomas. No puede olvidarse en este sentido que las Comunidades autónomas, tal y como establece el art. 137 de la Carta Magna, disponen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y, por ende, podrán ejercitar sus competencias del modo que estimen más adecuado.

Ahora bien, una cosa es que la Comunidad de Castilla y León no tenga la obligación legal de convocar líneas de apoyo a la familia y otra

muy distinta es la conveniencia de establecer unas ayudas para las familias en las que se han producido partos múltiples, ante las dificultades económicas que entraña ese parto múltiple para las mismas. Parece claro que aquellas familias en las que se produce un incremento en el número de sus miembros como consecuencia de un parto múltiple sufren una situación de carencia o insuficiencia de recursos económicos para el sostenimiento, la educación y la formación integral de los menores, al generarse unos gastos extraordinarios en el núcleo familiar, el cual puede verse seriamente afectado como consecuencia del importante desembolso económico que se ha de realizar. Y también parece razonable que no es lo mismo tener tres hijos de forma escalonada que trillizos, lo que justificaría un tratamiento desigual para las familias numerosas frente a las familias en las que se han producido partos múltiples.

En el ámbito estatal, el RDL 1/2000, de 14 de enero, ha establecido en su art. 3.1 una nueva prestación de pago único para los supuestos de parto múltiple, cuando el número de nacidos sea igual o superior a dos. Su finalidad responde a compensar, en parte, los mayores gastos que se producen por nacimiento de hijo, cuando, de forma simultánea, las familias han de cuidar varios hijos por el hecho del parto múltiple. Se subrayaba que esta ayuda, incluida dentro del sistema de la Seguridad Social, era perfectamente compatible con cualesquiera otras que, en su caso, decidieran convocar las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas, se pudo comprobar por esta Procuraduría que los modelos autonómicos de prestaciones familiares tienen un carácter muy diverso, dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. Se ha comprobado, incluso, la circunstancia de que algunas comunidades autónomas (Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid y Extremadura), según la documentación obrante en poder de esta Institución, no han convocado ningún tipo de ayudas para las familias en las que hubieran acaecido partos múltiples.

Dentro de las comunidades que han optado por apoyar a las familias en las que se han producido partos múltiples, se ha observado que cada comunidad tiene un régimen distinto y diferenciado, tanto en lo relativo a la filosofía de las ayudas, como en lo concerniente a la cuantía de las mismas. Resumiendo los sistemas de ayuda estudiados, podrían hacerse, a título de ejemplo, las siguientes menciones:

a) En Castilla-La Mancha, se conceden ayudas progresivas en su cuantía y de mayor duración temporal cuanto mayor sea el número de hijos nacidos en el parto múltiple. Para acceder a las ayudas se fija un límite de ingresos.

b) En Aragón, se fija también un límite de ingresos para acceder a las ayudas. Las singularidades más importantes del programa son que no existen ayudas cuando el parto es de gemelos y que se incluyen dentro de las ayudas una serie de gastos entre los que estarían los relativos a

alimentación, vestido, farmacia, guardería y empleada del hogar hasta que los hijos cumplan seis años de edad. Además, se ha previsto un sistema especial de ayudas para el impulso demográfico de la provincia de Teruel.

c) En la Comunidad Autónoma de Murcia, las ayudas se refieren a partos múltiples a partir de trillizos. Las ayudas se amplían hasta los 18 años de edad y dependerán de la renta per cápita de los solicitantes. Al igual que en Aragón abarca gastos de alimentación, vestido, farmacia, guardería y empleada de hogar.

d) La Comunidad Valenciana no concede ayudas para los partos de gemelos. A partir de trillizos se ha previsto una línea de ayudas de pago único, consistente en una cantidad variable por cada hijo nacido en el parto múltiple.

e) La Comunidad de Canarias también excluye las ayudas por nacimiento de gemelos. Su régimen es similar al de la Comunidad de Murcia. Las diferencias con dicha Comunidad son fundamentalmente la fijación explícita de un límite de rentas de la unidad familiar y la determinación del límite de edad de los hijos para acceder a las ayudas en 16 años de edad.

f) Finalmente, la Comunidad Autónoma de Asturias ha establecido una línea de ayudas a partos múltiples a partir de trillizos. La cuantía de las ayudas será variable y dependerá de la valoración realizada por una Comisión designada al efecto.

Nos encontramos, a la vista de lo expuesto, con un modelo desigual y carente de uniformidad. No obstante, del marco descrito se desprende que la mayoría de comunidades autónomas contemplan una línea específica de ayudas para las familias en las que se hayan producido partos múltiples. Por ello, esta Procuraduría estimó que sería conveniente el establecimiento de una línea singular de ayudas para partos múltiples.

Inicialmente, se realizó la consideración de que cualquier tipo de ayuda que, en su caso, convoque la Comunidad de Castilla y León podrá ser compatible con la ayuda a tanto alzado contemplada en el RDL 1/2000. A partir de dicha premisa, parece claro que la mayor necesidad económica de las familias que han tenido partos múltiples se produce en los primeros años de edad de los hijos, sobre todo hasta los tres años que suele ser la edad en la que comienzan a asistir a los respectivos centros docentes. También parece fuera de toda duda que la necesidad de ayuda económica tiene mayor acogida en los partos múltiples de mayor número de hijos frente a los de menor número. Es decir, se puede presumir que requerirá mayor ayuda la familia que haya tenido nacimientos de cuatrillizos o trillizos que aquélla que haya tenido gemelos. Y, lógicamente, las ayudas convocadas por la Administración deberían atender con carácter preferente a las familias con mayor necesidad de apoyo económico, que, en principio, serán las que mayor número de hijos haya tenido en el parto.

Ante este hilo argumental, se concluyó en un primer momento, que, siendo conveniente que la Junta de Castilla y León convocara una línea de

ayudas para familias afectadas por partos múltiples, complementaria a la paga única prevista en el RDL 1/2000, de 14 de enero, tal línea de ayudas debería asumir, como objetivo prioritario, el apoyo económico a las familias con hijos nacidos de partos múltiples que tengan hasta tres años de edad, otorgando preferencia a los partos múltiples en los que hayan nacido un mayor número de hijos.

Una vez que se había razonado la necesidad de establecer una línea de ayudas para las familias que hubieran tenido partos múltiples y cuyos hijos tuviesen hasta tres años de edad, se planteó la conveniencia de ampliar la línea de ayudas más allá de esa edad. En el examen de la normativa autonómica en materia de ayudas por partos múltiples se comprobó que las convocatorias de ayudas (excepto en el supuesto del País Vasco) que se extienden más allá de los tres años de edad de los hijos nacidos de parto múltiple, únicamente incluyen en su ámbito de aplicación los casos de trillizos, cuatrillizos, quintillizos o sextillizos, excluyéndose, en consecuencia, las ayudas a gemelos. Lo que se despendía del estudio global de los modelos autonómicos de ayudas por partos múltiples era, en síntesis, que las ayudas se destinan a los gastos generados en los tres primeros años de edad de los nacidos en parto múltiple y que a partir de dicha edad, las ayudas públicas se reducen considerablemente, teniendo como destinatarios a las familias con partos múltiples de tres o más hijos que cumplan unos determinados requisitos económicos.

Se observaba, por consiguiente, un segundo escalón de necesidad, al considerarse en todos los modelos estudiados que, una vez que los hijos tienen más de tres años de edad, los gastos que provocan son menores. Para este colectivo de familias en las que se han producido partos múltiples y los hijos tienen más de tres años de edad, esta Procuraduría entendió que la necesidad de ayuda no era tan imperiosa como para la atención de menores de hasta tres años de edad. Con ello no se quiere decir que no proceda convocar ayudas para la cobertura de gastos de alimentación, vestido, farmacia o guardería para familias con partos múltiples cuyos hijos tengan una edad superior a tres años. Lo que se propone es que, una vez satisfecha la prioridad inicial que, a entender de esta Procuraduría, debería ser el apoyo económico a las familias que hayan sufrido partos múltiples hasta que los hijos cumplan tres años de edad, la Gerencia de Servicios Sociales debería valorar la posibilidad de convocar otro tipo de ayudas como las anteriormente mencionadas.

En definitiva, se considera que la Gerencia de Servicios Sociales debería establecer una línea de ayudas para partos múltiples que se extendiera a las familias que tengan hijos menores de tres años de edad. Una vez satisfecha esta necesidad, y teniendo en cuenta el grave problema de envejecimiento de la población de la Comunidad de Castilla y León, esta Institución expuso que, si se pudiera disponer del pertinente crédito presupuestario, sería recomendable el establecimiento de una línea de ayudas por parto múltiple para las familias con hijos mayores de tres años

de edad y que requiriesen ayuda para gastos de alimentación, vestido, farmacia, guardería, empleada de hogar o cualesquiera otros que se pudieran producir.

Por otro lado, y para el caso de que la Gerencia de Servicios Sociales estimase pertinente instituir una línea de ayudas para las familias en las que se hubiesen producido partos múltiples, esta Procuraduría estimó que la convocatoria debería reunir algunos requisitos esenciales con el fin de atender a los principios constitucionales de igualdad y justicia. Debe tenerse en cuenta, como no puede ser de otra manera, que existe una limitación de créditos presupuestarios, lo que implica que la administración autonómica no puede hacer frente a todas las demandas que realizan los ciudadanos. Y si la administración autonómica, en ejercicio de su poder de dirección política, decide otorgar preferencia a unos colectivos frente a otros, lo que deberá garantizarse, en todo caso, es el respeto y la protección de los derechos de los ciudadanos más necesitados.

Insistiendo en la limitación de los créditos presupuestarios, podría darse el supuesto de que la administración autonómica no dispusiera de fondos para ayudar económicamente a todas las familias solicitantes de las ayudas. En dicho caso, esta Procuraduría consideró que debería ser prioritario el apoyo a las familias que hayan tenido partos múltiples con hijos de hasta tres años de edad y que, una vez dotada esta línea de ayuda, sería conveniente establecer otras ayudas para las familias con partos

múltiples de trillizos o más hijos, con el fin de apoyarlas económicamente hasta que sus hijos cumplan la mayoría de edad.

Un primer criterio sería la exigencia de empadronamiento en uno de los municipios de la Comunidad Autónoma que convoca las ayudas. Para el caso concreto de la Comunidad de Castilla y León, parece claro que debería exigirse como requisito preceptivo para acceder a las ayudas, junto a la acreditación de la guarda de los menores como titulares de la patria potestad, el empadronamiento y la residencia efectiva en un municipio de la Comunidad Autónoma.

Desde otro punto de vista, se considera que la convocatoria de las ayudas por partos múltiples, en el caso de que no exista consignación presupuestaria para todos los solicitantes, debería atender a unos criterios para la valoración de las solicitudes. Esto es, las ayudas no deberían concederse de forma lineal a todos los solicitantes que hayan tenido partos múltiples, sino que tendría que establecerse algún criterio de prioridad entre los interesados. Entre otros criterios de distinción se sugirieron, los siguientes:

- 1.- Serán prioritarias las familias con mayor número de hijos.
- 2.- Se deberán tener en cuenta los ingresos económicos de la unidad familiar dividido por el número de miembros.
- 3.- Se debería valorar la situación socio-económica y laboral de la unidad familiar solicitante de la ayuda.

Esta Procuraduría, a la luz de las reflexiones citadas, remitió a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la siguiente resolución:

«- Que en atención al mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 39 CE de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 9 y 10 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, se proceda a convocar una línea específica de ayudas económicas para las familias en las que se hayan producido partos múltiples y cuyos hijos tengan hasta tres años de edad, por ser hasta dicha edad el periodo en el que las familias afectadas sufren un mayor desembolso económico. En dicha convocatoria deberían establecerse criterios de preferencia entre los destinatarios de las ayudas, entre los que se podrían incluir, a título de sugerencia, el mayor número de hijos nacidos en el parto y la renta per cápita (entendida como los ingresos de la unidad familiar divididos por el número de miembros) de la unidad familiar solicitante de la ayuda.

- Que, una vez satisfecha la primera propuesta, y, caso de existir consignación presupuestaria suficiente, sería conveniente el establecimiento de una línea de ayudas para atender, entre otros, a los gastos de educación, alimentación, vestido o farmacia, de las familias en las que se hubiesen producido partos múltiples hasta que los hijos cumplieran, al menos, 16 años de edad. En esta línea

de ayudas, al tener un carácter de necesidad secundaria respecto a la contenida en la primera propuesta, se debería incidir con mayor medida en los criterios de preferencia y diferenciación anteriormente mencionados».

La Gerencia de Servicios Sociales, en contestación a esta propuesta, informó que *“se está estudiando la posibilidad de reformar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, valorándose la incorporación de las consideraciones realizadas por esa Institución”*.

2.3.10. Cursos de música

El expediente de queja **Q/1043/02** tuvo su origen en una reclamación presentada por el padre de un niño de 9 años de edad, el cual fue excluido del sorteo de adjudicación de plazas del curso de música organizado por la Consejería de Educación y Cultura dentro del programa “Activa Joven 2002”, titulado “VIII Escuela de Música”.

Dicho curso se celebró desde el día 1 hasta el 12 de agosto de 2002 y su número de plazas, según una publicación de la Consejería de Educación y Cultura, ascendía a 90. Los destinatarios del curso eran menores con edades de 10 a 16 años, que practicaran estudios musicales a partir de segundo año de violín, viola, contrabajo, flauta, guitarra, acordeón, violoncello, clarinete o piano. Las 90 plazas convocadas se

dividían en dos mitades de 45, correspondiendo la primera a alumnos de segundo, tercer y cuarto año, y la otra mitad a alumnos de quinto, sexto y séptimo año.

El marco normativo de referencia para los cursos de música lo constituye, en principio, la Orden de 16 de mayo de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca el programa “Activa Joven 2002”. En la búsqueda del régimen jurídico de aplicación a los cursos de música, surge, a entender de esta Procuraduría del Común, una duda razonable, en tanto que de conformidad con lo establecido en la base primera de la citada Orden, el programa “Activa Joven 2002” abarca las actividades que figuran en el Anexo I de la misma, y entre dichas actividades no se encuentran los cursos de música objeto de la queja.

A la vista del contenido del cuadernillo titulado “Activa Joven 2002: ocio, tiempo libre y turismo”, editado por la propia Consejería de Educación y Cultura, esta Procuraduría interpretó que los cursos de música se regían por las Bases de la Orden de 16 de mayo de 2002, a pesar de no estar incluidos en el Anexo I de la Orden. No obstante, y con el fin de garantizar la necesaria y adecuada publicidad de los cursos de música, se consideró que para próximas convocatorias sería conveniente la inclusión de éstos en el Anexo I de la Orden, junto al resto de actividades previstas en el programa “Activa Joven”.

El problema concreto que se planteó en el escrito de queja se refería a la base Segunda de la Orden, la cual parece ser de aplicación a los

solicitantes de los cursos de música, si tenemos en cuenta que en el cuadernillo de la Consejería de Educación y Cultura no se dice nada acerca del criterio que se ha de tener en consideración para determinar la edad de los participantes en los cursos. Esto es, se dispone que los participantes deben tener una edad de 10 a 16 años, pero en ningún lugar se matiza la fecha en la que los solicitantes deben tener cumplida dicha edad.

Ante lo expuesto, se interpretó que sería de aplicación la regla establecida en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, la cual, al referirse a los participantes, dispone que “podrán participar en el programa Activa Joven 2002 los jóvenes que a la fecha de comienzo de cada actividad tengan la edad que para cada una de ellas aparece recogida en el Anexo I de la presente Orden, y reúnan las condiciones para el normal desarrollo de la actividad”. En el caso concreto que nos ocupa, dado que el curso comenzaba el día 1 de agosto de 2002, se ha entendido que podrían participar los menores que a fecha 1 de agosto de 2002 tuvieran cumplidos 10 años de edad y no superasen la edad de 16, quedando excluidos el resto de solicitantes que no se ajustaran a este requisito de edad.

En el caso expuesto en el escrito de queja se trata de un solicitante nacido el día 23 de diciembre de 1992 (es decir, que tiene nueve años cumplidos en la fecha de inicio del curso y que cumplirá los diez en el año 2002) y que cursa el segundo año de Formación Musical Oficial. Como exponía el autor de la queja -en razonamiento compartido por esta Institución-, el requisito de tener cumplida la edad que se exige para la

participación en los cursos de música en la fecha de inicio del curso produce el resultado de discriminar a aquellos niños que, estando dentro del mismo nivel de formación musical y mismo curso escolar, cumplen los años con posterioridad a la fecha de comienzo del curso de música incluido en el programa “Activa Joven”. Desde otro punto de vista, los solicitantes nacidos en el año 1992 que estén en el mismo curso escolar y en el mismo nivel de formación musical, y que hayan nacido antes de la fecha de inicio del curso de música, podrán participar en el mismo, mientras que los que hayan nacido con posterioridad a la fecha de inicio del curso serán excluidos.

Teniendo en cuenta los argumentos que se acaban de exponer, esta Procuraduría consideró, en lo relativo a los cursos de música incluidos en el programa “Activa Joven 2002”, que la exclusión de los solicitantes que, acreditando idénticos condicionantes académicos y docentes, no tuvieran la edad requerida en la fecha de presentación de solicitudes pero la cumpliesen en el año de la convocatoria, constituía una decisión atentatoria del derecho constitucional de igualdad en su interpretación recientemente realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/2002, de 20 de mayo.

El criterio de considerar la edad de los solicitantes en la fecha de inicio de las actividades quizás fuera justificable en lo concerniente a viajes y estancias en albergues y campamentos, actividades en las cuales el grado de madurez de los participantes se podría estimar objetivamente en función

de su edad. Pero, por lo que se refiere a los cursos de música, el criterio establecido en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, como anteriormente se razonó, atenta contra el principio de igualdad de los solicitantes de los cursos que, disponiendo de idéntica formación musical, cumplan la edad requerida en el año de la convocatoria pero en fecha posterior al inicio de los cursos. Por lo tanto, esta Procuraduría del Común estimó que el criterio de la edad debería ser distinto en los cursos de música, en los cuales la formación de los solicitantes se constituye como criterio fundamental para la participación, respecto de las restantes actividades convocadas, en cuyo caso podría ser justificable que la edad requerida deba cumplirse al inicio de la correspondiente actividad.

Al examinar la normativa general de los cursos de música expuesta en el cuadernillo del programa “Activa Joven 2002” publicado por la Consejería de Educación y Cultura, se comprueba fácilmente que el requisito de la edad de los participantes queda en un segundo plano respecto a su formación musical.

Así, se subraya, en lo concerniente a las solicitudes, que es imprescindible adjuntar el currículum relativo a los estudios y actividades musicales realizadas y se precisa que la selección de alumnos se realizará por profesionales en el área, que valorarán el currículum y el nivel requerido en cada curso. En otras disposiciones se hace referencia a los estudios de los aspirantes, obviándose la edad de éstos. Y finalmente, la normativa general publicada en el cuadernillo referido, al tratar lo relativo a

la adjudicación directa en los casos de existencia de vacantes tras los procesos iniciales, exige de nuevo la acreditación del nivel formativo requerido. En fin, el criterio de participación pensado en la convocatoria de cursos musicales parece responder no tanto a la edad de los destinatarios sino a su grado de formación musical, por lo que no parece justo excluir a los solicitantes que, disponiendo del mismo nivel de formación musical, cumplan la edad requerida en el año natural pero en fecha posterior al inicio del curso.

Con el criterio actualmente establecido en la base segunda de la Orden se da lugar a una situación discriminatoria e injusta para los interesados en participar en los cursos musicales, al excluirse a los solicitantes que tengan un mismo nivel de formación musical por el simple hecho de cumplir la edad requerida en el año de la convocatoria aunque en una fecha posterior al inicio del curso. En el curso objeto de esta resolución, se advirtió que podría darse el llamativo caso de un niño de 10 años de edad cumplidos el día 20 de julio de 2002 y que estuviera realizando estudios de segundo año de formación musical oficial que sería admitido a los cursos, y al mismo tiempo otro niño que cumpliera la edad en el año 2002 si bien a partir del 1 de agosto, con el mismo nivel de formación musical y académico y un mejor currículum, sería excluido.

Ante los razonamientos aludidos, se dictó la siguiente resolución:

«1.- Que con el fin de garantizar el conocimiento por todos los ciudadanos de las actividades incluidas dentro del Programa

“Activa Joven 2002”, se incluyan en el Anexo de la próxima Orden de convocatoria de la Consejería de Educación y Cultura los cursos de música junto al resto de actividades programadas.

2.- Que con el fin de satisfacer el derecho constitucional de igualdad y atendiendo a la finalidad formativa de los cursos de música contenidos en el programa “Activa Joven”, se reforme para la próxima convocatoria el criterio de computar la edad de los participantes en la fecha de comienzo de cada actividad, de conformidad con lo establecido en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca el programa “Activa Joven 2002”. Se trataría de garantizar que los solicitantes que tengan el nivel de formación musical requerido en la convocatoria pudieran participar en el sorteo de las plazas, independientemente de que cumplan el requisito de la edad en la fecha de inicio del curso, si bien a condición de que cumplan la edad requerida en el año natural en el que se produce la convocatoria».

La Consejería de Educación y Cultura rechazó la propuesta, al estimar que en los cursos de música, *“de las 24 horas del día, el alumno dedica seis a la formación musical y no todos los días”,* por lo que *“los factores de autonomía y madurez, se consideran tan fundamentales o más que la formación musical, considerando que en modo alguno se incumple el derecho constitucional de igualdad”.* Además, con un argumento de

muy difícil comprensión para esta Procuraduría, se defiende el rechazo de la propuesta con la consideración de que existe *“una gran diferencia entre un niño que cumple 10 años el día 1 de enero y otro que los cumple el 31 de diciembre”*.

2.3.11. Ayudas para residencias privadas de mayores

En el expediente de queja **Q/1517/02**, la principal reclamación era la disconformidad con la exigencia del art. 39.1.2.b) del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores. Tal precepto exige dentro del personal técnico mínimo la presencia de un médico con una prestación mínima de una hora diaria en centros de hasta 25 usuarios, el cual deberá realizar una prestación adicional de una hora diaria por cada 25 usuarios o fracción.

Además de la declaración del autor de la queja de la imposibilidad de cumplir con las exigencias generales del Decreto en el plazo de los tres meses siguientes a su publicación, las alegaciones respecto a la obligación de contar con un médico se centraban principalmente en la falta de distinción del Decreto entre usuarios válidos y asistidos. En este sentido, el interesado consideraba que *“anciano no equivale en absoluto a enfermo o paciente, y, que por el mero hecho de ser anciano, no es más objeto de atención médica que cualquier otra persona”*.

Por otro lado, se estimaba *que “las personas acogidas en los centros residenciales, bien por su cotización a la Seguridad Social, bien por el mero hecho de ser ciudadanos españoles, tienen derecho a todas las prestaciones del sistema público de salud, que ha de ser integral, contemplando tanto la atención médica preventiva, como la curativa y rehabilitadora”*. Se advertía en el escrito de queja que *“en los centros residenciales situados en las zonas rurales, frecuentemente bastante despobladas, se evidencia aún más la contradictoria duplicidad de los servicios médicos del centro residencial con los del médico de cabecera del lugar”*, a lo que habría de añadirse la gran dificultad que existe en encontrar un médico dispuesto a prestar el servicio en las condiciones exigidas. En definitiva, el autor de la queja creía que se estaba cercenando la labor benéfico-asistencial de los centros residenciales privados y fundaciones, *“pues al incrementarse notablemente los costes sin el apoyo de la Administración Pública, se va haciendo mucho más difícil la atención a los más desvalidos”*.

Como referencia general, se significó que 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, es una norma que había sido valorada favorablemente por diferentes asociaciones del sector y por la oposición parlamentaria.

La primera reflexión básica de la que se partió con el fin de adoptar una posición sobre la queja planteada fue la siguiente: La finalidad

primigenia del nuevo Decreto es la de priorizar la calidad de las estancias de los ancianos en las residencias y, por consiguiente, los centros geriátricos tendrán que atender a los requisitos establecidos en la nueva normativa y, de este modo, dar satisfacción a las necesidades de los residentes. Como señala la Exposición de Motivos del Decreto, “el notable aumento en las personas mayores con deterioros cognitivos importantes, especialmente tipo Alzheimer, a partir de niveles de afectación que les dificulten la convivencia con otras personas, ha motivado la previsión de estas necesidades”. En definitiva, el legítimo objetivo que ampara la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales es la garantía de los derechos de las personas mayores, lo que se ha traducido en un intento de dar tratamiento similar a situaciones similares. Y ello ha supuesto que la necesidad de contar con personal de apoyo sea la misma para los centros residenciales grandes que para los pequeños, si bien, lógicamente, en atención a las proporciones de cada centro.

Otra de las alegaciones realizadas en el escrito de queja se refería al hecho de que el Decreto no distinguía entre usuarios válidos y asistidos para establecer la ratio correspondiente y se consideraba que “anciano no equivale a enfermo o paciente, y que por el mero hecho de ser anciano, no es más objeto de atención médica que cualquier otra persona”. En lo concerniente a esta reclamación, la Gerencia de Servicios Sociales informó que *“la distinción que establece el Decreto entre residentes válidos y residentes asistidos, está en función de la capacidad para realizar de*

forma autónoma las actividades más comunes de la vida diaria, en ningún caso, derivadas de la atención médica”.

Pues bien, en opinión de esta Procuraduría, la obligación de todas las residencias de contar con un médico, sin tener en cuenta su condición de válidos o asistidos, viene justificada por las propias circunstancias de los residentes. Por ello, esta Institución comparte el criterio de la Gerencia de Servicios Sociales de considerar al mismo nivel de importancia tanto la intervención médica preventiva como la paliativa, razonamiento que encuentra mayor justificación si se atiende al perfil médico de los usuarios de las residencias, cuya edad suele ser aproximadamente de 86 años, y que ingresan en los centros residenciales, en la mayoría de las situaciones, cuando presentan algún grado de dependencia, o cuando se encuentran próximos a esa situación. Como considera la Gerencia de Servicios Sociales, *“el profesional se justifica sobradamente al servicio de todos los residentes, sin que sea justificable su presencia sólo cuando se presenten dependencias en las actividades más comunes de la vida diaria de los usuarios”*, y dicha circunstancia debe ser de aplicación a todos los centros residenciales, independientemente de su dimensión.

Otro aspecto relevante de la queja se refería a una posible duplicación del servicio médico exigido a los centros residenciales, lo cual podría llegar incluso a crear dificultades en la relación de competencias con el sistema sanitario público. En este sentido, la Gerencia de Servicios Sociales informó que *“se tiene constancia de que, en general, las*

relaciones profesionales entre el personal médico son correctas” y, asimismo, se manifestaba que “con la asunción de las competencias sanitarias se ha abierto un nuevo campo en la coordinación con las estructuras sanitarias” y que “a este respecto se han establecido mesas de trabajo entre representantes de la Gerencia Regional de Salud, de la Dirección General de Planificación Sociosanitaria y de la Gerencia de Servicios Sociales para aunar esfuerzos de coordinación, cuyos resultados aún no se pueden concretar, pero que, en cualquier caso, plantean todos los temas de coordinación y colaboración”. Por consiguiente y a tenor de lo informado, esta Procuraduría estimó que no se había producido situación de conflicto alguna entre el personal médico de las residencias y el personal médico de los correspondientes Centros de Salud y que, por lo tanto, su marco de relaciones se desarrollaba con normalidad. En conclusión, las prestaciones de los médicos de las residencias privadas se configuran como un servicio complementario al sistema público de salud y en ningún caso se planteó la imposibilidad de acceso al sistema público de cualquier usuario de las residencias.

Por otra parte, y con el fin de conocer el impacto de la nueva normativa sobre las residencias privadas de personas mayores, esta Institución solicitó que se informara sobre el número de expedientes sancionadores incoados a centros residenciales que carecieran de médico en los términos expuestos en el art. 39.1.2.b) del Decreto y sobre las estadísticas de las que dispusiera la Gerencia sobre el número de

instalaciones que procedieron a su cierre desde la entrada en vigor del Título IV del Decreto 14/2001.

Respecto a la primera cuestión, se informó que *“no se ha incoado expediente sancionador que obedezca exclusivamente a que el centro carezca de médico”*, de lo que se pudo inferir que la Gerencia de Servicios Sociales había aplicado con flexibilidad la exigencia estricta de los requisitos del Decreto, al menos en lo relativo a la dotación de personal médico dentro del personal técnico mínimo.

Por lo que se refiere a las instalaciones que procedieron a su cierre tras la entrada en vigor del Decreto, la Gerencia de Servicios Sociales ha informado que desde la fecha de entrada en vigor del Título IV del Decreto 14/2001 han cerrado sus instalaciones 28 viviendas de ancianos y una residencia de 13 plazas. No obstante, matiza la Gerencia que *“algunos cierres pueden haber sido motivados por la influencia de esta norma, pero no se puede determinar cuántos, ya que, y a modo de ejemplo, en el transcurso del año 2000, en el que no se había publicado el Decreto, se produjeron 10 cierres de viviendas de ancianos”*, por lo que, a su entender, no es posible determinar la relación entre la norma y el cierre de las instalaciones.

En lo concerniente a este razonamiento y si bien se ha de reconocer que es sumamente difícil el establecimiento de una relación de causalidad entre la entrada en vigor del nuevo Decreto y las instalaciones que han procedido a su cierre, podrían extraerse dos conclusiones principales:

1.- Aparentemente, se ha incrementado en buena medida el número de viviendas que han sido cerradas. A pesar de que no se puede probar fehacientemente la relación de causalidad entre el número de centros cerrados y la aprobación de la nueva normativa, todo parece indicar que las nuevas exigencias normativas han supuesto un importante factor en el aumento del número de viviendas que se han visto obligadas a proceder a su cierre.

2.- La totalidad de los centros residenciales que han cerrado, excepto uno, tienen la consideración de viviendas.

A la vista de los argumentos expuestos, parece claro que no puede ser objeto de reproche alguno la disposición por la que se impone a los centros residenciales de titularidad privada la obligación de disponer en su plantilla de un médico con una prestación mínima de una hora diaria, la cual variará en atención al número de usuarios de la residencia, puesto que tal obligación se justifica por la necesidad de garantizar la mejor atención posible de los usuarios.

Ahora bien, la implantación de nuevas exigencias en lo que respecta a la plantilla de personal debería ir acompañada de alguna dotación económica en forma de ayudas públicas para los titulares de las residencias. En efecto, si con el nuevo Decreto se trata de garantizar una mejor atención a los usuarios de las residencias privadas, parece razonable la demanda del autor de la queja relativa a que se tendría que abordar una línea de ayudas económicas para los titulares de las residencias, ante el considerable

incremento de los costes tanto de medios materiales como de recursos personales que se deriva de la preceptiva adaptación de los centros a la nueva normativa. Por lo tanto, sería necesario articular algún instrumento financiero con el fin de facilitar el desarrollo de su actividad tanto a los centros residenciales privados como a las fundaciones benéfico-asistenciales. Instaurada una línea de ayudas, esta Procuraduría considera que deberían delimitarse unos criterios de otorgamiento, concediendo preferencia a los titulares de viviendas, en tanto que su limitado tamaño, les impide objetivamente situarse en igualdad de condiciones que los titulares de residencias con un elevado número de usuarios.

La propia Gerencia de Servicios Sociales ha informado que un porcentaje notable de los centros, tanto públicos como privados, cumplen holgadamente los requerimientos del Decreto, pero también se reconoce que *“han tenido mayores dificultades aquellos centros con un número de plazas pequeño y, fundamentalmente, las autorizadas como vivienda”*. De esta afirmación se desprende que la manera de afrontar las exigencias derivadas de la nueva normativa no ha sido la misma para los titulares de pequeños establecimientos o viviendas que para los titulares de residencias de mediano o gran tamaño.

La resolución que se remitió a la Gerencia de Servicios Sociales fue la siguiente:

«Que con el fin de apoyar a los titulares de residencias privadas en su adaptación a las exigencias establecidas en el Decreto 14/2001,

de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, se aborde por esa Gerencia de Servicios Sociales el establecimiento de una línea específica de ayudas para los titulares de centros residenciales privados, en especial para los titulares de viviendas autorizadas, al configurarse éstas últimas como establecimientos que, objetivamente, han tenido mayores dificultades para cumplir dichas exigencias que los centros que tienen una mayor dimensión».

En la fecha de elaboración del informe no se disponía de la contestación de la Gerencia de Servicios Sociales a la propuesta remitida.

2.4. Irregularidades en la actuación administrativa

2.4.1. Procedimientos sancionadores iniciados por denuncias de asociación protectora de animales

En los expedientes de queja **Q/325/01**, **Q/1259/01**, **Q/767/02** y **Q/572/02**, se dictaron resoluciones que, en todos los casos, tenían como denominador común, el incumplimiento por la Administración Autonómica de la normativa reguladora del procedimiento sancionador, y en concreto de las obligaciones de los órganos sancionadores frente a los denunciantes.

Tomando un ejemplo, la queja **Q/1259/01** se derivaba de una reclamación presentada por una asociación protectora de animales, la cual

consideraba que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora estaba respondiendo a las denuncias de una forma que se consideraba no ajustada a derecho. Las denuncias concretas que se hacían constar en la reclamación eran las presentadas sobre sendas celebraciones de espectáculos taurinos tradicionales denominados “toros enmaromados” en las localidades de Benavente y Villarrín de Campos.

Estudiado el objeto de la reclamación, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto a los denunciantes en el procedimiento sancionador vienen establecidas 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. Tales obligaciones son las siguientes:

- La comunicación de la iniciación del expediente (art.7.2).
- La comunicación a los autores de las denuncias de los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación de procedimiento sancionador (art.6.4).
- La comunicación de la resolución motivada que ponga fin al procedimiento sancionador (art.13.2).

A continuación se examinó si la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en su calidad de órgano competente, había

cumplido las obligaciones que se acaban de mencionar en relación con las denuncias que la asociación protectora de animales presentó sobre la celebración de los espectáculos taurinos.

En cuanto a la primera celebración aludida, la de Benavente, consta en esta Procuraduría copia de escrito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en el que se indicaba expresamente que *“con esta misma fecha y como consecuencia de sendas denuncias presentadas por la Guardia Civil presente en los festejos citados anteriormente, se han iniciado dos expedientes sancionadores contra el Ayuntamiento de Benavente por la celebración de espectáculos taurinos no permitidos”*.

La referencia que se hacía en el citado escrito a que la comunicación se hace “en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto”, era contraria al ordenamiento jurídico, pues, como ya se ha apuntado, el denunciante tiene derecho a que se le comunique la resolución que se adopte en el procedimiento sancionador que se tramite en relación con los hechos denunciados, en virtud de lo establecido en el art. 13.2 del Decreto. No obstante, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora subsana esta deficiencia posteriormente en un nuevo escrito por el que se comunica al Presidente de la asociación denunciante que el expediente sancionador, iniciado por la celebración de un espectáculo taurino denominado “torito del alba” en Benavente, *“ha sido ya resuelto, habiéndose impuesto una*

sanción de 50.000 pesetas". A la vista de esta comunicación se consideró, en relación con la celebración del "toro enmaromado" de Benavente, que la Administración no había expulsado a la asociación denunciante del procedimiento sancionador de referencia, sino que le había dado cumplida noticia de los pasos procedimentales seguidos, los cuales finalizaron con la Resolución por la que se impuso la sanción citada.

Segunda. En lo concerniente a la celebración del "toro enmaromado" en la localidad de Villarrín de Campos, se remitió por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora copia del escrito enviado a la asociación reclamante, en el que se declaraba que *"sobre estos hechos, deseo manifestarle que ya se había recibido denuncia de la Guardia Civil de Manganeses de la Lampreana y se ha iniciado el correspondiente expediente sancionador"*.

Posteriormente, tuvo entrada en esta Institución escrito de la precitada Delegación Territorial, en el que se adjuntaba copia de la resolución del expediente sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarrín de Campos por la celebración de un espectáculo taurino. En esa resolución se adoptó la decisión de declarar la no existencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarrín de Campos, y proceder al archivo del expediente, *"a la vista de las alegaciones presentadas por el interesado y de las demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente"*.

A diferencia del supuesto de la celebración de Benavente, en este segundo caso no se comunicó a la Asociación denunciante la resolución adoptada en el procedimiento sancionador, sino que simplemente se le manifiesta que *“ya se había recibido denuncia de la Guardia Civil de Manganeses de la Lampreana y se ha iniciado el correspondiente expediente sancionador”*. La referencia normativa que se hace constar en la comunicación es, al igual que en el caso anterior, el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, pero en este supuesto no se da traslado a la Asociación denunciante de la resolución por la que se ponía fin al expediente sancionador.

Se subrayó que en ambos expedientes sancionadores, según se desprende de las copias de las resoluciones remitidas a esta Institución, existía un común denominador: el procedimiento sancionador se inició a consecuencia de los hechos denunciados por la Guardia Civil. Y del estudio realizado de la documentación obrante en esta Institución nos encontramos con que en el primer caso (Benavente) se comunicó a la Asociación denunciante la resolución del expediente sancionador, mientras que en el segundo (Villarín de Campos) se había omitido dicha notificación sin motivo alguno.

Por lo tanto, y dado que la resolución del segundo expediente sancionador solamente ha sido notificada al Ayuntamiento de Villorín de Campos y a la Comandancia de la Guardia Civil del puesto de Manganeses de la Polvorosa, se echó de menos la comunicación, que, en virtud de lo

dispuesto en el art. 13.2 del Reglamento del procedimiento sancionador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debe hacerse a la asociación denunciante del contenido de la resolución por la que se declaró la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarín de Campos y el archivo del expediente sancionador.

Tercera. Como cuestión independiente de la comunicación de la resolución del expediente sancionador que debe hacerse a la Asociación denunciante, se valoró la motivación de la decisión de archivar el expediente y declarar la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarín de Campos. Esta decisión se justificaba en la propuesta de resolución adoptada *“a la vista de las alegaciones presentadas y demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente”*.

En el supuesto estudiado, y sin perjuicio de que tal propuesta esté debidamente fundamentada, la primera cuestión que se significó es que el Tribunal Supremo (STS de 15 de enero de 1993) había establecido una doctrina, en la que textualmente se afirma que “es de traer a colación que en materia sancionadora la actividad y los derechos de los particulares se limitan a denunciar los hechos ante la Administración pública competente, pero sin que quepa en este concreto punto, el ejercicio de recursos tendentes a que dicha administración imponga (en contra de su voluntad sancionadora) el acto de gravamen que se le solicita”.

Partiendo de este hecho, que implica que las denuncias no tienen por qué conllevar obligatoriamente la imposición de una sanción

administrativa, nos centramos en lo concerniente a la motivación de la resolución de archivo de actuaciones en el procedimiento sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarín de Campos.

Se reiteró, en este sentido que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, el órgano administrativo debe comunicar a los autores de las quejas “los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento”. Este precepto debe ser reconducido al concepto jurisprudencial de motivación, respecto del cual el Tribunal Supremo (STS de 27 de diciembre de 1999) ha manifestado que “es necesario interpretarlo en el amplio sentido de limitar en lo posible la perplejidad de los interesados ante decisiones administrativas cuyos fundamentos les resulten incomprensibles, por no hacerse explícitos y que por eso se vean obligados a acudir a ciegas a su impugnación”. Desde otro punto de vista, el Tribunal Supremo (STS 15 de julio de 1999, STS 25 de junio de 1999) ha declarado que la motivación se concibe 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 conclusión, de lo expuesto, y sin prejuzgar la adecuación al ordenamiento jurídico de la decisión adoptada, parece que la mención que se hace de los motivos que dieron lugar a la resolución de archivo del expediente sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarín de Campos es extraordinariamente genérica y que carece de la fundamentación deseable. Admitir que una resolución administrativa de declaración de inexistencia

de responsabilidad se puede fundamentar simplemente “*a la vista de las alegaciones presentadas y demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente*”, sería tanto como justificar la arbitrariedad de la Administración para decidir cuando y en qué supuestos ejercerá su potestad sancionadora. Por ello, se estimó que sería necesario que en las resoluciones de archivo de actuaciones y declaraciones de inexistencia de responsabilidad se hiciera, como mínimo, una referencia concisa de los argumentos jurídicos que fundamentaron la decisión adoptada.

Cuarta. Finalmente, se hace mención en el informe remitido al hecho de que “la comunicación al denunciante se efectúa por correo ordinario y no queda justificante de ninguna clase, no así en el caso del denunciado en el que la notificación se realiza con acuse de recibo”. Esta decisión carecía de amparo normativo alguno, pues, como bien es sabido, el art. 59.1 LRJPAC 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” y que “la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente”. Pues bien, este mandato legal podría resultar incumplido cuando la obligación de comunicar una serie de actuaciones del procedimiento sancionador a los denunciantes se lleva a cabo a través de un sistema de correo ordinario que no garantiza que llegue a su conocimiento, lo que podría suponer que en algunos casos se vulnerara lo dispuesto en los arts. 6.4, 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de

agosto. En definitiva, se consideró que las comunicaciones que preceptivamente deban realizarse en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento sancionador, se remitieran, tanto para los denunciantes como para los denunciados, a través del sistema de correo por acuse de recibo, para así garantizar el conocimiento efectivo por sus destinatarios.

Por cuanto antecede, se remitió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora la siguiente resolución:

“- Que de conformidad con lo establecido en el art. 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se comunique a la asociación denunciante el contenido de las resoluciones que pongan fin a los correspondientes expedientes sancionadores.

- Que de acuerdo con el concepto jurisprudencial de motivación y de conformidad con lo establecido en el art. 13.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, se dicten las resoluciones haciendo constar los fundamentos jurídicos que sirvieron de base a las mismas, con la finalidad de evitar una posible arbitrariedad en la decisión de archivar los expedientes sancionadores y de declarar la inexistencia de responsabilidad de los demandados.

- Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 59.1 LRJPAC, cuantas comunicaciones deban hacerse, tanto a denunciantes como

a denunciados, en virtud de una disposición legal o reglamentaria, se realicen por el sistema de correo con acuse de recibo, con el objeto de garantizar la constancia en el expediente y su recepción por el destinatario”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

No obstante, debe subrayarse que hasta la fecha se ha detectado que los órganos sancionadores, fundamentalmente en relación con las denuncias presentadas por asociaciones protectoras de animales, no obran con la diligencia deseable y que, muchas veces, siguen incumpliendo las obligaciones que les impone la normativa reguladora del procedimiento sancionador, y que han sido reflejadas en la resolución expuesta.

2.4.2. Precios públicos de guarderías

Los interesados, en las quejas **Q/1947/01** y **Q/2235/01** referidas a una problemática coincidente, manifestaron su contrariedad con la aplicación del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, por el que se establecían las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en las Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura. Con la normativa de referencia, publicada el día 31 de agosto en el *BOCYL*, se aprobaban las tarifas de los precios públicos para el curso 2001/2002, que debían ser exigidos por la prestación de servicios en las

Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura.

El motivo principal de la queja radicaba en que la base decimocuarta de la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban plazas en las Escuelas de Educación Infantil (primer ciclo), gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el curso 2001-2002, estipulaba que “la asignación de cuotas se realizará de acuerdo con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para estos centros”. En opinión de los firmantes de la queja, la Consejería de Educación y Cultura había incumplido la precitada Base, pues, una vez publicada la lista definitiva de admitidos, se aprueba un Decreto que supone para el colectivo reclamante una subida superior al 50% de la cuota que se desprendía de la base decimocuarta de la Orden. En efecto, el precio público de 9.600 pesetas que se derivaba de lo establecido en dicha Base se eleva, en virtud del art. 1 del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, a la cantidad de 15.000 pesetas.

El examen de la controversia descrita, se realizó desde un doble punto de vista: el de la legalidad y el de la oportunidad.

Desde el primer punto de vista, la viabilidad de revisar los precios públicos estaría justificada en los términos expresados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Formalmente, la revisión del precio de las escuelas de Educación Infantil

por una norma de carácter reglamentario respetaría el principio de reserva de Ley. Ha advertido el Alto Tribunal en la precitada sentencia y en otras anteriores (STC 37/1981, STC 6/1983, STC 79/1985, STC 19/1987) que la reserva de ley “se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una Ley, resulta admisible la colaboración del Reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad”.

Esta consideración implica que en el supuesto de las contraprestaciones fruto de la utilización de un bien de dominio público o de la prestación de un servicio o actividad administrativa (como ocurría en este caso), la colaboración normativa por vía reglamentaria puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades.

La normativa legal de referencia en la fecha de entrada en vigor del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, por el que se establecen las tarifas de precios públicos en las escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura, era la extinta Ley 7/1989, de 9 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de

Castilla y León, la cual en su Título III (arts. 17-20) regulaba los precios públicos.

Quedó probado que la tarifa se adaptaba a las prescripciones del art.19.2 de la Ley, pues la Consejería de Educación y Cultura, en aplicación de lo establecido en el apartado segundo del citado precepto, fijó un precio público inferior al que se derivaría de los costes originados por la prestación de los servicios. En este sentido, informó la Consejería de Educación y Cultura, que *“la Junta de Castilla y León haciendo uso de esa previsión legal (la indicada en el art. 19.2) bonifica las tarifas en un porcentaje que, como mínimo, cubre el 68% del coste”*. Se expresaba también en el informe que *“en aquellos casos en que el nivel de renta sea más alta, la repercusión del coste es superior, sin que en ningún caso, se llegue a cubrir la totalidad del coste del servicio”*.

Por otro lado, la modificación del precio público también responde a lo dispuesto por el art. 18 de la Ley. En efecto, la modificación del precio público de las escuelas de Educación Infantil para el curso 2001-2002 se realizó por Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta conjunta de las Consejerías de Educación y Cultura y Economía y Hacienda.

En cuanto a la Memoria económico-financiera que justificaba los nuevos importes, la cual tiene que acompañar a toda propuesta de modificación de precios públicos (art.18.2), se significó que no se hacía mención alguna a ella ni en el Decreto objeto de la reclamación ni en los informes remitidos por la Administración. No obstante, y dado que, a pesar

del incremento de los precios, las tarifas siguen siendo inferiores al precio real del servicio, la relevancia de la citada Memoria pasaba a un segundo plano.

Sin embargo, y para las revisiones de precios públicos que no consistan en meras actualizaciones de precios, se echaba de menos en la legislación de tasas algún procedimiento para dar publicidad al contenido de la Memoria económica-financiera, dando la posibilidad a los afectados para que pudieran reclamar de estimarlo conveniente. Estos procedimientos para dar publicidad se podrían concretar, a título de sugerencia, en la incorporación de la Memoria en el Decreto de modificación de los precios públicos como Anexo del mismo para su publicación en el *BOCYL*. De este modo, los administrados tendrían la garantía de conocer los motivos que han llevado a la Administración a modificar el precio, evitando cualquier discrecionalidad o arbitrariedad administrativa.

Otro problema a tratar fue el relativo a la entrada en vigor de las tarifas establecidas en el Decreto 218/2001, de 30 de agosto. El Decreto establece en su art. 1 que las tarifas serán de aplicación para el curso 2001-2002 y que los precios deberán ser exigidos por los servicios educativos prestados por las escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura. La aplicación inmediata de las nuevas tarifas encuentra su justificación genérica en el art. 57 LRJPAC, que dispone que los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho

Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

El devengo o nacimiento de la obligación de pago se produce tras el inicio de la realización de la actividad que da lugar al precio público. El art. 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, establecía a este efecto que “los precios públicos serán exigibles desde el inicio de la realización de la actividad o prestación del servicio, o desde el momento en que se conceda la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público”. Es decir, que el precio que deberán pagar los usuarios de las Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura será el que esté vigente en el inicio del curso escolar, que en el caso que nos ocupa es el fijado para los diversos tramos en el Anexo del Decreto 218/2001, de 30 de agosto. Por lo tanto, una vez aprobada y publicada la revisión del precio público de conformidad con la legislación vigente, y entradas en vigor las tarifas correspondientes, la Administración habrá de exigir dicho precio con carácter de generalidad a todos aquellos que resulten obligados.

En conclusión, por lo que se refiere al criterio de la legalidad, esta Institución entendió que la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de subir el importe del precio público de las escuelas de Educación Infantil cumple las disposiciones del ordenamiento jurídico, por lo que no existió irregularidad alguna desde este punto de vista.

Si bien esta Procuraduría consideró que la decisión de subir las tarifas de las escuelas de Educación Infantil era correcta desde el punto de vista de la legalidad, no se pudo decir lo mismo desde la perspectiva de la oportunidad.

En este apartado de la resolución se partió de que los padres y madres de alumnos en ningún momento se oponían a la actualización de las cuotas, puesto que estimaban *“que hace tiempo que no se subían y que el servicio prestado es de una alta calidad, pero en lo que no estamos de acuerdo es ni en la cuantía ni en las formas”*. Que el precio de las escuelas de Educación Infantil era inferior al coste real es un hecho demostrado, y como expone la propia Consejería, el importe que deben abonar los usuarios es como máximo el 32% del coste, en tanto que el restante 68% está bonificado por la Junta de Castilla y León.

Así pues, el motivo de la reclamación es que habiéndose fijado un precio en la base decimocuarta de la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura de 9.600 pesetas mensuales, de conformidad con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para las escuelas de Educación Infantil, la mayoría de los padres y madres de alumnos se encontraron al principio del curso escolar con una subida de la cuota prevista hasta un 56,25%.

La revisión del precio de las guarderías inmediatamente antes del inicio del curso dio lugar, según exponen los autores de las quejas, a situaciones no deseadas. Así, algunos padres, debido al imprevisto aumento

de las cuotas, se vieron obligados a renunciar a las plazas, y otros padres manifestaron que, de haber sabido el importe que les iban a cobrar, hubieran optado por llevar a sus hijos a otros centros. Esta situación ha supuesto, según los interesados, *“un quebranto económico para las familias que haciendo un esfuerzo económico decidieron matricular a sus hijos y que no pueden soportar las nuevas tasas”*. En resumen, el problema se planteó en el hecho de que la tarifa que ascendía a 9.600 pesetas mensuales al publicarse las listas definitivas de alumnos admitidos, se elevó a 15.000 pesetas en la fecha de inicio del curso.

A la vista de la contradicción existente entre lo que dispone la base decimocuarta de la Orden por la que se convocaban plazas para las escuelas de Educación Infantil y el Decreto 218/2001, de 30 de agosto, se valoró, acto seguido, si este hecho había afectado al principio de seguridad jurídica constitucionalmente reconocido.

Este principio constitucional ha sido valorado en un considerable número de ocasiones por el Tribunal Constitucional. Recientemente, el Alto Tribunal ha vuelto a determinar el alcance, el carácter y la configuración del principio de seguridad jurídica en el Auto 165/2001, de 19 de junio.

Se reitera, desde un plano teórico (STC 27/1981, de 20 de julio, STC 71/1982, de 30 de noviembre, STC 126/1987, de 16 de julio, STC 227/1988, de 29 de noviembre, STC 65/1990, de 5 de abril, STC 150/1990, de 4 de octubre, STC 173/1996, de 31 de octubre, STC 225/1998, de 25 de

noviembre y STC 104/2000, de 13 de abril), que “la seguridad jurídica viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia e igualdad en libertad”.

Esta definición genérica es precisada posteriormente por el Tribunal Constitucional, al decir que la seguridad jurídica ha de entenderse como “la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 15/1986, de 31 de enero), como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero), y como “la claridad del legislador y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo). En suma, “sólo si en el ordenamiento jurídico en el que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 150/1990, de 4 de octubre, STC 142/1993, de 22 de abril, y STC 212/1996, de 19 de diciembre).

Y es en este aspecto de la previsibilidad donde, a entender de esta Institución, se produjo un atentado contra la seguridad jurídica de los

usuarios de las escuelas de Educación Infantil, pues el importe de las cuotas -cuestión de gran relevancia en la decisión de los padres y de las madres de enviar sus hijos a un Centro dependiente de la Consejería de Educación y Cultura- varió en gran medida, incurriendo en contradicción con la base decimocuarta de la Orden por la que se convocaban plazas para las escuelas de Educación Infantil.

Parece claro a la vista de la Orden de 2 de abril de 2001 que el importe de la cuota para el curso escolar 2001-2002 iba a ser de 9.600 pesetas, ya que el apartado primero de su base decimocuarta, declara explícitamente que “la asignación de las cuotas se realizará de acuerdo con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para estos centros”. Esta previsión no sólo se deriva de la aludida base de la Orden, sino también de las cantidades abonadas en concepto de fianza por los padres y madres de los niños admitidos, según constaba en la copia de un documento de liquidación de tasas aportado por uno de los autores de las quejas.

Estábamos, en consecuencia, ante un acto normativo (la Orden de convocatoria de las plazas en las Escuelas de Educación Infantil) que prevé unos condicionantes económicos que no se llevan a efecto por el dictado del Decreto 218/2001, de 30 de agosto. El principio de seguridad jurídica que ha sido vulnerado por la Administración en la determinación de las tasas de guardería hubiera quedado salvaguardado si no se hubiera producido una redacción tan concisa de la base decimocuarta de la Orden y

se hubiera previsto explícitamente en esa disposición un posible incremento de las tarifas. Por ello, y con el fin de lograr la seguridad jurídica de los beneficiarios de las escuelas de Educación Infantil, lo más adecuado sería establecer en la Orden el importe de las cuotas que se deben satisfacer por los usuarios, dejando, en su caso, una puerta abierta a una posible modificación de las tarifas vigentes en la fecha de publicación de las listas definitivas de admitidos.

Se subrayó, asimismo, que el examen de esta cuestión se había realizado casuísticamente por los órganos judiciales, valorando si la confianza de los ciudadanos ante cambios normativos que no sean razonablemente previsibles daba lugar a su indefensión. En el caso que nos ocupa, y reiterando que la Junta de Castilla y León había incumplido la previsión de la base decimocuarta de la Orden, se entendió que aunque la revisión del precio público se había producido en una fecha muy inoportuna (inmediatamente antes del inicio del curso escolar), no hubo indefensión de los usuarios. Esta consideración se justificó en cuatro hechos:

1.- Los precios de las guarderías públicas no habían sufrido ningún incremento desde el año 1992.

2.- La mayor subida, en términos brutos, suponía 5.400 pesetas mensuales.

3.- El incremento de las tarifas afectaba en distinta medida dependiendo de la renta *per capita* de los padres de los niños.

4.- La Consejería de Educación y Cultura cubría, como mínimo, el 68% del coste real del servicio.

En conclusión, desde el punto de vista de la oportunidad, esta Procuraduría entendió que la Junta de Castilla y León había atentado contra el principio de seguridad jurídica de los interesados incluidos en la lista definitiva, al publicarse las nuevas tarifas el día inmediatamente anterior al mes de inicio del curso escolar. No obstante, se consideró que no se produjo indefensión a los interesados, al ser razonables las circunstancias que dieron lugar al incremento del precio público.

Atendiendo a los razonamientos citados, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura esta Resolución:

“- Que con el fin de evitar la arbitrariedad de la Consejería de Educación y Cultura en las modificaciones de los precios públicos, se articulen instrumentos para dar publicidad a los usuarios de la Memoria económico-financiera a la que alude el art. 17.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. A título de sugerencia, se podría incluir dicha Memoria como Anexo al Decreto de modificación de las tarifas de los precios públicos que es objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Que en la próxima Orden de convocatoria de plazas para las Escuelas de Educación Infantil se indique en la base relativa a asignación de cuotas, con la mayor precisión posible, el importe de

las cuotas que deben satisfacer los usuarios, exponiendo, en su caso, la posibilidad de que el precio público podrá ser modificado en fecha posterior a la aprobación de la lista definitiva de admitidos”.

La primera propuesta fue rechazada por la Consejería de Educación y Cultura, al entender que la Memoria económica-financiera *“forma parte del proceso de razonamiento para la formación de la voluntad de la Administración que la dicta, sin que sea predicable, ni por tanto exigible la publicidad de los elementos internos en la elaboración de una disposición de carácter general”*. La segunda propuesta fue aceptada.

2.4.3. Órganos de selección de personal laboral

En la queja **Q/269/02** se hacía referencia a la aplicación del art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a las contrataciones laborales de duración determinada que se realizan por la Administración Autonómica. La aplicación de dicho precepto, según el autor de la queja, es contradictoria con el Acuerdo adoptado por unanimidad en sesión celebrada los días 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997 por la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León sobre el art. 28 del Convenio, regulador de la contratación temporal.

En efecto, el problema surge en la discordancia que se produce entre la regulación del 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 -que en lo concerniente a la contratación temporal seguía la misma línea que el IV Convenio anteriormente aludido- y el régimen previsto en el Decreto 67/1999, de 15 de abril, en lo relativo a la cualificación que deben poseer los miembros que componen los órganos de selección para las contrataciones temporales que deban realizarse por la Administración.

Se manifestaba en el escrito de queja que durante los últimos años la selección del personal laboral temporal en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León se había realizado de conformidad con el aludido Acuerdo de la Comisión Paritaria. En consecuencia, se tenía en consideración el contenido del precitado Acuerdo y se requería la participación de los representantes de los trabajadores, mediante dos de los vocales que deben componer los órganos de selección, sin ninguna otra consideración adicional, es decir, sin exigencia de titulación alguna ni de pertenencia a un Grupo Profesional determinado.

Pues bien, en un proceso concreto (la selección para la contratación temporal de un Licenciado en Derecho en la Delegación Territorial de León), la Delegación Territorial competente resolvió, rompiendo con el sistema anterior establecido por Acuerdo de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio, la exigencia de que el Comité de

Empresa designe a los miembros, teniendo en cuenta la pertenencia al mismo Grupo o al Grupo Superior al que corresponda la convocatoria. Según afirma el interesado, esta exigencia de pertenencia de Grupo no se realizaba por las delegaciones territoriales de otras provincias.

El art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, establece, en aparente contradicción con el art. 28 del I Convenio Colectivo y con el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio del año 1997, la exigencia de que los miembros de los órganos de selección del personal laboral pertenezcan a un Grupo con nivel de titulación igual o superior al que se refiera la convocatoria. Esta disposición es la que generó el problema aludido en el escrito de queja y dio lugar a la exclusión de la representación de los trabajadores en un concreto proceso selectivo en la provincia de León, por lo que se vulneró lo preceptuado por el art. 42.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una duda en la normativa aplicable a los órganos de selección del personal laboral, pues la exigencia de pertenencia a un Grupo laboral determinado no se deriva de lo establecido en el Convenio, fruto de la negociación colectiva entre la Administración y los representantes de los empleados públicos, sino de una normativa reglamentaria, emanada del Ejecutivo autonómico. En este sentido, se precisó que inicialmente debería de tenerse en cuenta el Acuerdo de la Comisión Paritaria que desarrolla el art. 28 del Convenio, en tanto que, de conformidad con lo establecido en el art. 5 del mismo, “los

acuerdos adoptados en Pleno por la Comisión Paritaria tendrán la misma eficacia que lo pactado en el presente Convenio Colectivo”.

Por consiguiente, el contenido del Acuerdo de la Comisión Paritaria respecto a la cualificación de los miembros de los órganos de selección de personal tendrá el mismo valor que el articulado del Convenio y genera una obligación a las partes firmantes del Convenio. Y si se da el supuesto de que ni el texto del Convenio Colectivo ni los posteriores Acuerdos de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio exigen la pertenencia de los representantes sindicales a un grupo profesional determinado, se puede concluir que la exigencia realizada por la Delegación Territorial en León no se ajustaba a las obligaciones derivadas del Convenio firmado por la Administración Autonómica y los sindicatos.

En definitiva, de la lectura del art. 28 del Convenio y del Acuerdo de la Comisión Paritaria adoptado en las reuniones de 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997, no se desprende la obligación de que los vocales sindicales de los órganos de selección de personal laboral deban pertenecer a un Grupo de titulación igual o superior al que se refiera la convocatoria.

En torno a esta duplicidad de interpretaciones, la Dirección General de la Función Pública ha mantenido la aplicabilidad del art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, y del Acuerdo de la Comisión Paritaria de 31 de julio de 1997, lo que produce una cierta confusión. En el caso concreto del proceso selectivo realizado en la provincia de León, la citada Dirección General *“entiende que la exigencia contenida en la*

comunicación efectuada por la Delegación Territorial de León no conculca el ordenamiento jurídico vigente”.

En el escrito de queja se manifiesta la disconformidad del interesado con esta interpretación, pues no se comparte la apreciación de la Delegación Territorial de León de *“invocar el Reglamento General de Ingreso para la aplicación de un punto de un solo artículo y, para el resto de normas a aplicar, invocar el Acuerdo de la Comisión Paritaria”.*

Se subrayó, en relación con esta apreciación que el Convenio Colectivo ha de aplicarse en el conjunto o totalidad de lo pactado (STS 14 de diciembre de 1998). Esto es, se trata de dar cumplimiento al denominado carácter unitario del Convenio Colectivo, lo que impide interpretaciones aisladas de las normas (STS 15 de julio de 1985) y, por ello, habrá de estarse a lo pactado, y a las decisiones de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio, las cuales tienen igual valor que lo convenido. Y en el caso concreto que nos ocupa, la disposición que obliga a las dos partes negociadoras (Acuerdo de la Comisión Paritaria que desarrolla el art. 28 del Convenio Colectivo) establece, sin ninguna excepción ni condicionante, que *“para cada proceso de contratación, se constituirá un órgano de selección formado por cinco personas, de las cuales tres serán designadas por la Administración y dos por los comités de empresa correspondientes”*, lo que supone que no se tendrá que exigir ningún requisito a los representantes de los trabajadores que adquieran la condición de miembros de los órganos de selección.

A pesar de que de lo dispuesto en el Convenio y en el Acuerdo de la Comisión Paritaria no se podía concluir la exigencia de que los representantes sindicales tuvieran que pertenecer a un Grupo con nivel de titulación igual o superior al que se refiere la convocatoria, esta Procuraduría consideró que el criterio de la Delegación Territorial de León era razonable, desde el punto de vista de la oportunidad, en tanto que la cualificación de los miembros de los órganos de selección debería ser paralela a la de los puestos de trabajo que se han de cubrir de manera temporal. Lo que no procedía era que una Delegación Territorial, amparándose en una interpretación que no tenía cabida en el marco del Convenio Colectivo, excluyera a los representantes de los trabajadores en un concreto proceso selectivo.

Ante los acuerdos adoptados en el marco de la negociación colectiva, se propuso que se deberían realizar cuantas actuaciones fueran pertinentes con el objeto de evitar la ausencia de los representantes sindicales en los procesos de selección de personal laboral y, así, dar satisfacción al art. 25 del I Convenio Colectivo que impone la participación en los Tribunales de Selección de dos miembros del Comité de Empresa correspondientes y al art. 42.2. del Decreto 67/1999, el cual dispone que “en todo caso se garantizará la presencia de un representante de los trabajadores, designado a propuesta del Comité Intercentros”.

Una vez expuesto el régimen jurídico de aplicación a los tribunales de selección del personal laboral, y habiéndose llegado a la conclusión de

que, en todo caso, se debe garantizar la participación de los representantes de los trabajadores en dichos tribunales, se consideró que la solución adecuada pasaría por alcanzar un acuerdo entre las dos partes negociadoras y asegurar la participación de los representantes sindicales en los procesos selectivos.

En última instancia, se realizó una breve valoración sobre la alegación contenida en el escrito de queja, relativa a una presunta falta de coordinación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En este sentido, se decía en el escrito de queja que la Delegación Territorial de León había exigido al Comité de Empresa que designase a los miembros teniendo en cuenta la pertenencia al mismo Grupo o Superior, al que corresponda la convocatoria, y se matizaba que esta exigencia no se hacía por las delegaciones territoriales de otras provincias.

Por lo que se refiere a esta afirmación, la misma quedó desvirtuada en virtud de lo declarado en el informe remitido por la Dirección General de la Función Pública, en el que se significaba que *“se remitió por la Dirección General de la Función Pública escrito dirigido a las delegaciones territoriales, en el que se manifiesta que, habiendo intentado llegar a un acuerdo con la parte social sin que haya sido posible alcanzarlo, deberá estarse, en cuanto a lo que se refiere a las contrataciones temporales, a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del I Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre contratación*

temporal, en lo relativo al plazo y designación de miembros por parte de los órganos de representación”.

No obstante, y ante los hechos acaecidos en la Delegación Territorial de León en el proceso selectivo que dio lugar a la queja, se recomendó que sería necesario verificar si se había dado cumplimiento por las nueve delegaciones territoriales al escrito dirigido por aquella Dirección General, con la doble finalidad de armonizar los criterios aplicables en las diversas provincias a los órganos de selección del personal laboral no permanente y de lograr que los representantes de los trabajadores integrantes de los Tribunales de Selección de personal laboral respondieran a los mismos criterios de cualificación en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con los razonamientos expuestos, se adoptó la siguiente Resolución:

1.- Que en atención a lo dispuesto en el art. 25 del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sobre el art. 28 del Convenio, relativo a contratación temporal, aprobado en sesión celebrada los días 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997, y en el art.

42.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se adopten cuantas medidas sean pertinentes con el objeto de garantizar, en todo caso, la presencia de los legítimos representantes de los empleados públicos en los órganos de selección de personal laboral no permanente que intervengan en los procesos selectivos convocados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Que, entendiendo razonable, en una interpretación sistemática del Capítulo IV del Título I del Decreto 67/1999, de 15 de abril, la aplicación de lo dispuesto en el art. 42.3 del citado Decreto a la composición de los órganos de selección de personal laboral, se verifique si las instrucciones dirigidas por escrito a las delegaciones territoriales han sido llevadas a la práctica. En caso contrario, y en aras el principio de coordinación administrativa, explicitado en el art. 31 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se requiere que se acometan las actuaciones que fueren necesarias con el fin de lograr la necesaria uniformidad de criterios que debe regir la actuación administrativa en materia de selección de personal».

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de la Función Pública.

2.4.4. Servicio farmacéutico de guardia

En la queja **Q/360/02** se estudió la atención farmacéutica de guardia en la localidad soriana de Covaleda. Según afirma el autor de la queja, “me encontraba en el municipio de Covaleda, con mi hija de tres años, y durante la noche, comenzó a tener un fuerte dolor de oídos, lo que originó que me dirigiera a las 5.30 de la madrugada a la farmacia de la localidad para consultar cuál era el servicio de guardia de la zona que habitualmente solía rotar entre las situadas en las localidades de Duruelo de la Sierra, Covaleda y Abejar, y comprar algún calmante que pudiera aliviar el dolor que mi hija padecía. Una vez allí, descubrí que el servicio que existía de 24 horas había sido suspendido, permaneciendo sólo hasta las 22 horas, hora a partir de la cual, ante una necesidad, hay que dirigirse a Soria capital, donde se encuentra la más cercana”.

La solicitud que se hacía constar en el escrito de queja se concretaba en la ubicación de un servicio farmacéutico de guardia más cercano a la localidad de Covaleda que la capital de la provincia, al entender que la eliminación del servicio de guardia durante las 24 horas en las farmacias de la zona suponía un grave perjuicio para los municipios incluidos en la Zona Farmacéutica Rural “Pinares-Covaleda”, *“poniéndose en grave riesgo la salud de sus habitantes, no sólo de los que precisen medicación, sino también de aquéllos que por la noche y con serios*

problemas de comunicación por carretera, fundamentalmente en invierno, tienen que recorrer más de 50 kilómetros de ida y otros tantos de vuelta para poder adquirirla”.

Se indicó como nota inicial que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 34.1.8ª EACL, asume la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación farmacéutica.

Por otro lado, el art. 6.1 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia -precepto que constituye legislación básica del Estado sobre sanidad, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Primera del citado cuerpo legal- establece que “las oficinas de farmacia prestarán sus servicios en régimen de libertad y flexibilidad, sin perjuicio del cumplimiento de los horarios oficiales y normas sobre guardias, vacaciones, urgencias y demás circunstancias derivadas de la naturaleza de su servicio, fijadas por las comunidades autónomas, al objeto de garantizar la continuidad de la asistencia”. En el apartado segundo de dicho art. 6 se señala que “las disposiciones que adopten las comunidades autónomas en esta materia tendrán el carácter de mínimos, permitiéndose, en consecuencia, el funcionamiento de estos establecimientos en horarios por encima de los mínimos oficiales”.

Nuestra Comunidad Autónoma, en los términos indicados en la Exposición de Motivos de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, estima que

tal ordenación farmacéutica “no debe constituir una regulación separada, sino que ha de integrarse en un concepto sanitario más amplio orientado a la consecución de los objetivos relacionados con la protección de la salud”. Se destacó que en la precitada Exposición de Motivos se declaraba que “los poderes públicos deberán garantizar a la población el acceso eficaz y racional a los medicamentos y productos sanitarios, pudiendo, en tal sentido, conceptuarse la atención farmacéutica como un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario /.../ de modo que se garantice, en todo momento, una adecuada asistencia farmacéutica a la población, a la vez que se fomente un uso racional del medicamento”.

La Ley Autonómica de Ordenación Farmacéutica regula en su art. 15 lo relativo a la jornada y los horarios de servicio. Según matiza el apartado primero de este precepto, quedará garantizada la atención farmacéutica permanente y “a tal efecto, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, oídos los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, establecerá las normas mínimas sobre horarios oficiales, guardias, urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia, teniendo en consideración las necesidades sanitarias que resulten de las diferentes características poblacionales y geográficas de los municipios o zonas farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León”.

La determinación de los horarios mínimos oficiales de apertura, así como los criterios que deben regir para el establecimiento de guardias,

urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia viene establecida por Orden de 2 de marzo de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. En el art. 5 de esta Orden, al regularse la organización de los turnos de guardia, se explicita que “por su carácter de interés público, todas las oficinas de farmacia abiertas al público en la Comunidad de Castilla y León estarán obligadas a participar en el turno de guardia”, atribuyéndose la autorización de los turnos de guardia a la Dirección General de Salud Pública, previa propuesta de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos dentro de sus respectivos ámbitos de actuación.

La organización de los turnos de guardia en las zonas básicas de salud que no tienen la consideración de urbanas (entre las que está la Zona Rural de “Pinares-Covaleda”) viene detallada en el apartado c) del art. 5.2 de la citada Orden. La demarcación geográfica vendrá constituida por las propias zonas básicas de salud, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la Planificación Farmacéutica, el Régimen Jurídico y el Procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León, se configuran como base para ordenar la planificación farmacéutica.

En efecto, la Orden de 24 de noviembre de 1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se publica la relación de zonas farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León -en los mismos términos que el Decreto 32/1988, de 18 de febrero, por el que se establece la

delimitación territorial de las zonas básicas de salud en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, configura como Zona Farmacéutica Rural a la zona de “Pinares-Covaleda”, integrada por los municipios de Covaleda, Duruelo de la Sierra, Molinos de Duero, Salduero y Vinuesa.

La organización de los turnos de guardia, en el caso que nos ocupa, está regulada en el art. 5.2.c) de la Orden de 2 de marzo de 1998 anteriormente aludida. Dicha organización deberá ajustarse a las siguientes reglas fundamentales:

1.- Tanto para el turno de guardia diurna como nocturna habrá, al menos, una oficina de farmacia en servicio de guardia en cada zona básica de salud, salvo que dicha zona cuente con una sola oficina de farmacia, en cuyo caso se permitirá una organización con las zonas básicas limítrofes de forma que resulte garantizada la cobertura de las necesidades farmacéuticas de la población.

2.- Dentro de dichas zonas básicas los turnos de guardia se organizarán entre las oficinas de farmacia existentes en el municipio donde esté ubicado el Centro de Salud o el Centro de Guardia o de Atención Continuada de la Zona, siempre que en dicho municipio haya al menos dos oficinas de farmacia. En caso contrario, se organizarán los turnos de guardia entre las oficinas de farmacia del municipio donde esté ubicado el Centro de Salud, de Guardia o de Atención Continuada de la Zona y los

municipios colindantes, que preferentemente deberán distar menos de quince kilómetros de los indicados centros asistenciales.

Teniendo en cuenta que el art. 5.2.c) de la Orden es aplicable a la Zona Farmacéutica Rural de “Pinares-Covaleda”, al no tener ésta la calificación de Zona Básica de Salud Urbana, se interpretó que sería de aplicación lo dispuesto en la primera regla fundamental indicada, pues como informa la propia Dirección General de Salud Pública, dentro de la Zona Farmacéutica de “Pinares-Covaleda” *“existe oficina de farmacia abierta en los municipios de Covaleda, Duruelo de la Sierra y Vinuesa”*. Y al existir tres oficinas en dicha Zona Básica de Salud, esta Procuraduría consideró que de acuerdo con lo dispuesto por el primer inciso del art. 5.2.c) de la Orden, el turno de guardia, tanto nocturna como diurna, debería ser atendido por una de las tres oficinas existentes en tal Zona Básica de Salud.

Por lo tanto, la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de 26 de noviembre de 2001, por la que se autorizan los turnos de guardia que han de regir en la provincia de Soria para el año 2002, y que se corresponde con la propuesta realizada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Soria, era contraria a lo dispuesto en la Orden, en tanto que existiendo tres oficinas de farmacia en la Zona Básica de Salud “Pinares-Covaleda”, no se garantizaba el servicio farmacéutico de guardia por una de las oficinas de la zona, sino que en determinadas fechas y

concretamente en los turnos de guardia nocturna, se debería acudir a una oficina de la capital de la provincia.

Desde un punto de vista teórico, el art. 1.2 de la Ley de Ordenación Farmacéutica expone que “corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dentro de su ámbito territorial y con la colaboración de otras administraciones y entidades públicas y privadas, garantizar, mediante las acciones y mecanismos necesarios, una atención continua, integral y de calidad a la población”. Por otra parte, el art. 2.1 de la misma norma legal define la atención farmacéutica como “un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario, tanto en el ámbito asistencial como de la salud pública /.../ de modo que garanticen, en todo momento, una adecuada asistencia farmacéutica a la población y que fomenten, a su vez, un uso racional del medicamento”.

También desde una perspectiva teórica se valoraron los principios y actuaciones sanitarias previstas en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, en virtud de la remisión operada por el art. 8 de la Ley de Ordenación Farmacéutica. Bajo este prisma, habrán de tenerse en consideración, entre otros, los siguientes principios contenidos en el art. 2 de la Ley:

a) Universalización de la atención sanitaria para toda la población de la Comunidad, garantizando la igualdad efectiva de acceso a los servicios y actuaciones sanitarias (letra a).

b) Mejora continua en la calidad de los servicios, con un enfoque especial a la atención personal, la comodidad y el trato humano del paciente y sus familiares (letra f).

c) Superación de las desigualdades socioeconómicas y eliminación de los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sanitarios y sociosanitarios (letra j).

Si bien es cierto que conceptos como “calidad”, “adecuada asistencia farmacéutica” o “mejora continua de la calidad de los servicios” son términos de difícil interpretación por su amplitud y carácter genérico, parecía claro que la situación puesta en conocimiento de esta Procuraduría (inexistencia puntual de servicio de guardia farmacéutica nocturna en la Zona Básica de Salud “Pinares-Covaleda”) atentaba contra dichos principios, por lo que suponía de falta de calidad del servicio o de inadecuada asistencia farmacéutica.

Quizás es más clara la comparación con el último principio aludido, es decir, la superación de los desequilibrios territoriales. En este sentido, se concluyó que el hecho de que el servicio farmacéutico de guardia nocturna no sea prestado en las localidades de una determinada zona básica de salud supone, sin duda, un aparente desequilibrio territorial en la prestación del servicio farmacéutico, si se pone en relación con el servicio que se presta en otras zonas básicas urbanas de salud del territorio autonómico.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la conveniencia de establecer un servicio farmacéutico de guardia nocturna en la Zona

Farmacéutica Rural de “Pinares-Covaleda” vendría justificada no solamente por la distancia kilométrica existente entre los núcleos de población que componen dicha zona respecto de la capital soriana y la dificultad objetiva que entraña -sobre todo en la estación invernal- la carretera que les une, sino también por el hecho de que los municipios de la zona experimentan un considerable aumento de población en los fines de semana y en la temporada de verano, dado su gran valor paisajístico y natural.

La resolución remitida a la Dirección General de Salud Pública se concretó en la siguiente propuesta:

«Que en atención a los principios de ordenación de los sistemas farmacéutico y sanitario explicitados en los arts. 1 y 2 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, y en el art. 2 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y de conformidad con lo establecido en el art. 5.2.c) de la Orden de 2 de marzo de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se determinan los horarios mínimos oficiales de apertura, así como los criterios que deben regir para el establecimiento de guardias, urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia, se adopten por esa Dirección General de Salud Pública cuantas actuaciones sean necesarias, con el objeto de garantizar el turno de guardia diurna y nocturna en un municipio

dotado de oficina de farmacia radicado en la Zona Básica de Salud de “Pinares-Covaleda” (Covaleda, Duruelo de la Sierra, Vinuesa), siempre que dicha zona cuente con más una oficina de farmacia».

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de Salud Pública.

2.4.5. Escuela Oficial de Idiomas de León

El expediente de oficio **OF/120/01** se inició por esta Procuraduría, al tener conocimiento de que existían importantes carencias y deficiencias en la actual sede de la Escuela Oficial de Idiomas de León, fundamentalmente en lo que afectaba a las medidas de seguridad del Centro. Además, se tuvo en cuenta que la limitación del espacio de dicha sede -circunstancia unida a un presunto incumplimiento de la normativa en materia de evacuación de edificios- producía como consecuencia que, al menos, mil personas no pudieran matricularse en la enseñanza de la lengua inglesa, al carecer el edificio de espacio para acoger a todas aquellas personas que desearan matricularse. Ha de destacarse que el curso académico 2001-2002, con el objeto de paliar la aludida falta de espacio, se utilizaron diez aulas cedidas por el Instituto “Legio VII” para poder impartir la enseñanza de idiomas a un número de alumnos superior a 800.

A la vista de los antecedentes citados y partiendo del mal estado del edificio, el cual no cumplía los requisitos establecidos en materia de evacuación de edificios y protección de incendios, esta Institución se

dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, a fin de que se remitiera información sobre las condiciones del inmueble para enfrentarse a situaciones como un incendio o cualquier otra contingencia que requiriese una evacuación rápida. Posteriormente, y a fin de ampliar algunos aspectos de la información remitida, se solicitó nueva información a la citada Delegación Territorial, principalmente, en lo relativo a las fechas de inicio y finalización de las obras dirigidas a la construcción de la nueva Escuela.

En la primera comunicación se adjuntó un informe de la Unidad de Salud y Seguridad Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de León, sobre condiciones decisorias de evacuación del edificio que ocupa la Escuela Oficial de Idiomas. Además, se matizaba lo siguiente: *“Asimismo, respecto a las medidas que se pueden adoptar desde esta Dirección Provincial de Educación con el objeto de que se cumplan en la actual sede de la Escuela Oficial de Idiomas los requisitos establecidos en materia de prevención de riesgos laborales, informo que, estando prevista la construcción de un nuevo edificio (cuya entrada en funcionamiento se producirá en el año 2003), lo más recomendable es la apertura de las puertas de acceso al patio interior desde la Escuela de Arte y desde la Escuela Oficial de Idiomas, respectivamente. De este modo se facilita la evacuación en caso de emergencia. Esta medida es conocida por parte de los equipos directivos de los dos centros”*.

Respecto a esta información se realizaron dos reproches: el primero, relativo a la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela, la cual, a la vista del procedimiento de contratación que se estaba llevando a efecto, difícilmente podría estar disponible, como mínimo, hasta el año 2004, es decir, un año después de lo informado; el segundo reproche se refería a la evacuación de los alumnos al patio interior en caso de emergencia, lo que parecía mucho menos recomendable que la adopción de algún tipo de medida tendente a garantizar una salida exterior a la vía pública.

En la segunda comunicación se pudo confirmar por esta Institución que la declaración de la Dirección Provincial de Educación referente a que la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela se iba a producir el año 2003 no podía verse corroborada en la realidad, pues, como se indicaba desde la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento el día 20 de junio de 2002, se acababa de iniciar la tramitación del expediente de contratación de la redacción del proyecto de ejecución de la nueva Escuela Oficial de Idiomas de León con un plazo de ejecución de tres meses. Si a ello unimos que el proyecto de ejecución deberá ser supervisado por la Unidad Técnica de la citada Dirección General, como paso preceptivo previo a la iniciación del expediente de contratación para la ejecución de las obras de construcción del edificio destinado a la nueva Escuela, y que el plazo de ejecución estimado de este contrato oscila de doce a quince meses, es evidente que la nueva Escuela de Idiomas no podrá estar disponible en ningún caso antes del año 2004.

Resultaba sumamente significativo el informe realizado por la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, en el que se describían las deficientes condiciones del edificio de la Escuela Oficial de Idiomas de León en materia de evacuación y los incumplimientos que se producen de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Destacaba en el citado informe la primera consideración realizada en su apartado quinto, referido a la problemática detectada. Esta consideración partía de una irregularidad en la actuación de la propia Administración educativa, al exponer que *“el edificio sufrió una reforma de cierta importancia en su distribución interior en el año 1992, pero que afectó a su nivel de ocupación por lo que tendría que atender a las demandas -cosa que no hace al completo- de la Norma Básica de Edificación Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios de 1991 (NBE-CPI-91) y cualquier reforma futura debería realizarse atendiendo a la norma actualmente vigente NBE-CPI-96 de similares exigencias que la anterior”*.

El gran problema de seguridad se planteaba en la imposibilidad de acceso a un punto exterior seguro desde el patio del edificio de la Escuela de Idiomas, en tanto que la salida debe hacerse, como se señala en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, a través de un edificio dedicado a Escuela de Artes y Oficios que por la tarde tiene cerrada con llave su puerta principal.

Nos encontrábamos, en definitiva, ante la necesidad de buscar una salida exterior para garantizar la seguridad de los alumnos, y, por ello, no se podía compartir la apreciación de la Dirección Provincial de Educación de León de que bastaría con la apertura de las puertas de acceso al patio interior. Esta opción de la Dirección Provincial venía desaconsejada por la propia Unidad de Seguridad y Salud Laboral, la cual realizaba la siguiente apreciación: *“Por otro lado, el propio patio, según el segundo párrafo del punto c) del art. 7.1.6 -salidas- de la NBE-CPI 96 al no poder considerarse comunicado con la red viaria debe disponer de espacio de 0,5 metros cuadrados por persona a evacuar en zonas que estén a más de 15 metros del edificio, lo que es imposible ya que es ésta aproximadamente su anchura; es decir, no dispone prácticamente de ningún espacio con esta característica cuando debería haber unos 500 metros cuadrados (1.000 personas x 0,5 metros cuadrados por persona)*. Esta limitación del patio invalidaría, según el informe, la escalera de incendios como salida alternativa para las plantas baja, primera y segunda.

En consecuencia, existe un incumplimiento por parte de la Administración de las condiciones de evacuación en el edificio que alberga actualmente la Escuela Oficial de Idiomas de León. No obstante, como expone el informe anteriormente reseñado, *“el intento de cumplimiento de la NBE-CPI 91 o NBE-CPI 96 en el caso de las reformas necesarias, llevaría a una reducción importante de la capacidad del centro, ya que se perderían /.../ al menos 4 aulas”*. En conclusión, la adaptación del centro

llevaría a reducciones importantes de su capacidad docente, lo que se enfrenta con las urgentes necesidades de expansión de esta capacidad.

La solución real, en opinión de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de León, pasaría *“por un control garantizado de la accesibilidad de ambos edificios -Escuela Oficial de Idiomas y Escuela de Artes y Oficios- lo que, desde un punto de vista de estricta seguridad, solo será factible con un uso y dirección únicos; es decir, con ambos edificios ocupados por uno de los dos centros . Esta solución permitiría además adecuar el resto de los problemas sin que importara en exceso la pérdida funcional de espacio implícita en la propia adecuación”*. No obstante, esta propuesta no ha tenido acogida por la Administración educativa, pues en la actualidad, dichos edificios siguen ocupados por la Escuela Oficial de Idiomas y por la Escuela de Artes y Oficios respectivamente.

Una primera opción para solucionar los problemas de evacuación del edificio de la Escuela de Idiomas podría ser la realización de obras tendentes a garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de evacuación y condiciones de protección de incendios de los edificios. Sin embargo, esta posibilidad parecía, en principio, poco recomendable por dos motivos: uno, el ya aludido en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, de la importante reducción de la capacidad docente; el segundo, la presumible entrada en funcionamiento en el año 2004 (que no en el año 2003, como informó la Dirección Provincial de Educación de

León) de la nueva Escuela, la cual, es de suponer, dará cumplimiento a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y de evacuación de edificios.

Se indicó, asimismo, que el precitado informe había subrayado que la redistribución de espacios de la actual Escuela para atender a lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, *“muy probablemente redundaría en otra reducción del espacio útil lectivo del centro”*. En este sentido, y teniendo en cuenta que la sede actual de la Escuela de Idiomas impide en su entrada el acceso de discapacitados, y que dicha situación se va a prolongar, como mínimo, hasta el año 2004, esta Procuraduría recibió un informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, en el que se valoraba que *“las medidas que, en su caso, se adopten pasan por utilizar medios móviles existentes en el mercado a tal efecto o bien, si ello fuera posible, plataformas elevadoras abatibles”*. Esta propuesta, a la vista del informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral que sirvió de base a esta Resolución, no puede ser llevada a efecto por la limitación de espacios de la actual Escuela, lo que nos llevó a la conclusión de que la supresión de barreras para minusválidos probablemente no podría conseguirse hasta la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela.

El mayor problema en relación con la evacuación del edificio se produce, sin duda, en las bandas horarias de la tarde que van desde las 16.30 hasta las 20.30 horas, que son las de mayor demanda de los alumnos.

Como se expone en el informe, *“en los cambios de clase horarios debe considerarse la duplicación efectiva de la ocupación del centro, ya que unos entran y otros salen en un entorno temporal muy justo; es decir, varias veces al día, el edificio cuenta con un nivel real de ocupación superior a 1.000 personas por esta razón y a las que pueden sumarse durante las tardes -una tarde al menos- otras 350 que pasan por él, desde o hacia las cinco aulas ocupadas en el edificio de la Escuela de Artes y Oficios con el que se comunica a través del patio”*.

Así pues, teniendo en cuenta que la salida al patio no puede considerarse como un método adecuado de evacuación por su limitación de espacio en relación con el número de alumnos del centro, y que no se ha asumido la propuesta de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de dar un uso y dirección únicos a los edificios de la Escuela de Idiomas y de la Escuela de Artes y Oficios, esta Institución consideró que la solución provisional adoptada el curso 2001-2002 de utilizar para determinados grupos las aulas del Instituto de Educación Secundaria “Legio VII” era una medida adecuada por lo que suponía de reducción del número de alumnos que reciben su docencia en un edificio, el cual adolece de graves problemas de evacuación. Es decir, cuantos menos alumnos estén en el centro, menos problemas de evacuación en caso de emergencia existirán.

Por otra parte, no se olvidó que la ocupación del centro es muy variable, dependiendo de la franja horaria. Así, la ocupación será mucho más alta en la jornada de tarde que en la matinal, dadas las características

personales y laborales de los alumnos de la Escuela. Por ello, se consideró adecuada la utilización de otros centros docentes en la jornada de tarde como centros en los que se podrían impartir las enseñanzas de idiomas. Así, se logra una descongestión del volumen de alumnos de la Escuela y también se facilita la evacuación del centro en caso de emergencia. En definitiva, se valoró que sería recomendable para el curso académico 2002-2003 el mantenimiento, al menos en las cifras del curso 2001-2002, del número de grupos y alumnos de la Escuela Oficial de Idiomas que recibirán la enseñanza en la jornada de tarde en el precitado Instituto.

Finalmente, e insistiendo en la idea de las deficientes condiciones de evacuación del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas de León, como mínimo, hasta el inicio del año 2004, esta Procuraduría recomendó que se debería arbitrar algún tipo de medida tendente a garantizar la salida al exterior de los alumnos de la Escuela en caso de emergencia. Se reiteró, en este sentido, que la postura de la Dirección Provincial de Educación de considerar como lo más recomendable la apertura de las puertas de acceso de la Escuela al patio interior no solamente no garantizaba la integridad de los alumnos al no poder salir éstos a la vía pública, sino que se trataba de una solución inviable, según se indica en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, si se pone en relación la superficie del citado patio y el número de personas a evacuar.

Por consiguiente, y con la premisa que se acaba de señalar, la medida más aconsejable sería facilitar al personal de la Escuela Oficial de

Idiomas de León un juego de llaves de las puertas de la Escuela de Arte y Oficios para que, caso de emergencia, se pudieran utilizar dos salidas al exterior: la de la propia Escuela de Idiomas y la de la Escuela de Arte y Oficios, una vez cruzado el patio. Así, se evitaría la concentración de alumnos en el citado patio, situación ésta que supone un elevado grado de peligrosidad para la integridad física de las personas y que, en absoluto, garantiza la seguridad de los usuarios.

En fin, nos encontramos con la existencia de un edificio no accesible para los minusválidos y carente de los condicionantes establecidos para la evacuación de edificios en caso de emergencia - fundamentalmente de incendio-, el cual va a estar en funcionamiento, como mínimo, hasta el año 2004.

Por cuanto antecede, se remitió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la siguiente resolución:

«1.- Que se proceda por esa Delegación Territorial a adoptar las medidas que se estimen pertinentes para garantizar la evacuación del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas de León, procurando la salida al exterior de los alumnos, máxime teniendo en cuenta el elevadísimo número de personas que frecuentan el citado centro docente, fundamentalmente en la jornada de tarde.

2.- Que con el fin de lograr la descongestión del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas en la jornada de tarde, y así, lograr una mejor evacuación del edificio en caso de emergencia, se

realicen por esa Delegación Territorial cuantas actuaciones sean necesarias para incrementar o, al menos, mantener en el curso académico 2002-2003 el número de grupos y alumnos que en el pasado curso académico recibieron sus enseñanzas de idiomas en el Instituto de Educación Secundaria “Legio VII” de León».

Esta resolución fue aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

2.4.6. Declaración de espectáculo taurino tradicional

El expediente de queja **Q/918/02** se refería a la Orden de 13 de marzo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se declara Espectáculo Taurino Tradicional a los festejos denominados “Toritos del Alba”, dentro del ciclo de festejos del “Toro Enmaromado” que se celebran en la localidad de Benavente (Zamora). Contra dicha Orden se interpuso recurso de reposición por el autor de la queja. Transcurrido el plazo máximo de un mes establecido en el art. 117.2 LRJPAC para dictar y notificar la resolución del recurso, el interesado se dirigió a esta Procuraduría, con el fin de obtener una resolución expresa del recurso interpuesto.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial remitió a esta Institución copia de la Orden de 26 de junio de 2002, por la que se desestimaba el precitado recurso.

En primer lugar, se subrayó que el art. 113.3 LRJPAC dispone que “el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”. Pues bien, en esta Resolución se estudió si la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al resolver el recurso de reposición, había dado satisfacción al mandato del citado precepto

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. A estos efectos, se entiende por celebración desde tiempo inmemorial, “aquellos espectáculos en los que se acredite que tienen una antigüedad de al menos doscientos años”. De la redacción del citado precepto se extraen dos requisitos de obligado cumplimiento para que se pueda declarar un espectáculo taurino como tradicional:

- a) Que el festejo popular se realice de forma continuada.
- b) Que la celebración continuada se venga realizando desde tiempos inmemoriales, con una antigüedad mínima de doscientos años.

En el recurso presentado contra la Orden de 13 de marzo de 2002 se hacen constar hasta seis apartados o argumentos de índole histórico y legal, que rebaten la declaración como espectáculo taurino tradicional de los “Toritos del Alba”. En el recurso no se hizo mención alguna al procedimiento de declaración del espectáculo taurino tradicional, por lo que se presumió que tal proceso se había realizado de plena conformidad a lo establecido en el art. 29 del Decreto.

Por otro lado, también parecía debidamente motivada la cuestión expuesta por la entidad reclamante en el argumento sexto del recurso, relativa a la participación activa de menores en espectáculos taurinos populares.

En definitiva, el estudio de la Orden por la que se resuelve el recurso de reposición se detuvo en los restantes aspectos de fondo. Esto es, se examinó si la Consejería de Presidencia y Administración Territorial había contestado en el recurso a las alegaciones presentadas por el recurrente en lo relativo al tratamiento unitario o global de los festejos taurinos celebrados en la localidad de Benavente y, sobre todo, en lo concerniente a la antigüedad de 200 años exigida por el art. 28.2 del Decreto 14/1999 para reconocer al espectáculo taurino de los “Toritos del Alba” la categoría de tradicional.

Desde el primer punto de vista, parece razonable, como expone el recurrente en el primer argumento de su recurso, que *“no todo lo que se celebre en torno al espectáculo único y singular del Toro Enmaromado*

puede ser considerado como tradicional simplemente porque forme parte del mismo ciclo de festejos". En efecto, la solicitud de declaración de espectáculo taurino tradicional se refería específicamente al "Toro Enmaromado", no incluyendo otro tipo de espectáculos. Asimismo, de la lectura del art. 28 del Decreto se deduce que la declaración de un espectáculo taurino tradicional se refiere a festejos populares de carácter singular, sin que esté abierta la posibilidad de declarar como espectáculos taurinos tradicionales a un conjunto o ciclo de festejos.

A continuación, se estudió si se había motivado adecuadamente en la resolución del recurso de reposición la valoración de las alegaciones vertidas en los argumentos cuarto y quinto del recurso, en los cuales se ponía en tela de juicio la antigüedad del festejo denominado "Toritos del Alba". En dichos argumentos se expresaba, fundamentalmente, que el único antecedente histórico de los "Toritos del Alba" es el espectáculo taurino conocido como "Carnero Enmaromado", que fue corrido por vez primera en Benavente en 1958 y que, tal alegación es corroborada por un informe, en el cual se dice textualmente que *"se ha venido realizando durante décadas y de forma continuada el festejo denominado "Torito del Alba"*.

Debe recordarse que el mandato del art. 113.3 LRJPAC, relativo a que las resoluciones de los recursos administrativos deben decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, se planteen en los mismos, solamente se verá satisfecho si la Administración responde motivadamente

a todas las cuestiones que se planteen por el recurrente. En este sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de diciembre de 1999, ha significado, en torno al concepto de motivación, que “es necesario interpretarlo en el amplio sentido de limitar en lo posible la perplejidad de aquellos (los interesados) ante decisiones administrativas cuyos fundamentos les resulten incomprensibles, por no hacerse explícitos y que por eso se vean obligados a acudir a ciegas a su impugnación”. También en relación con el principio de motivación, se ha subrayado en sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1999, que “se debe posibilitar que los órganos jurisdiccionales conozcan los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa, sancionada en el art. 106 CE”.

A la vista de la Jurisprudencia que se acaba de citar, no parecía adecuada la mención hecha al inicio del fundamento jurídico segundo de la Orden por la que se resuelve el recurso en el que se expone que “las alegaciones vertidas por el recurrente en su escrito de recurso no ofrecen mérito suficiente para desvirtuar la Orden recurrida”. Esta mención genérica podría ser salvada en lo concerniente a la inclusión de los “Toritos del Alba” en el contexto del “Toro enmaromado” -si bien con un razonamiento que ofreció serias dudas a esta Procuraduría- y en la valoración de la participación de menores en espectáculos taurinos

populares, dado que ambas cuestiones han sido objeto de estudio individual y específico en la Orden por la que se resolvió el recurso de reposición.

No se puede decir lo mismo, por contra, en lo relativo a los argumentos cuarto y quinto del recurso, comprensivos del debate de la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba”. Como anteriormente se indicó, el recurrente explicitó en dichos argumentos una serie de razonamientos tendentes a demostrar que la antigüedad de la celebración de los “Toritos del Alba” era inferior a doscientos años, por lo que, en consecuencia, no se podría declarar a dicho festejo como espectáculo taurino tradicional. En el caso que nos ocupa, esta Procuraduría entendió que tales argumentos no habían sido debidamente contestados ni valorados en la Orden que resolvió el recurso de reposición.

Como se pudo observar en el fundamento de derecho segundo de la precitada Orden, la mención a los referentes históricos del festejo se circunscribe a la utilización indistinta de los términos “toro”, “buey” o “novillo” con relación a las reses enmaromadas que participan en las fiestas del Corpus Christi de la localidad. En esta matización conceptual, se significó que “la doctrina especialista taurina señala que, entre los siglos XVII y XVIII, se empleó el término buey para designar al toro que corría por las calles de Benavente la víspera del Corpus” y que es “concretamente en la segunda mitad del siglo XVII cuando se menciona en la documentación y entre los actos de la mencionada función del Corpus, el correr una res con una maroma o ensogada”.

No poniéndose en tela de juicio que los términos “toro”, “buey” y “novillo” fueron utilizados de manera sinónima en los documentos existentes en la localidad de Benavente, se puede concluir que los referentes históricos del festejo detallados en el fundamento jurídico segundo de la Orden de 26 de junio de 2002, al referirse única y exclusivamente al festejo del “Toro Enmaromado”, no deciden las cuestiones planteadas por el reclamante en los argumentos cuarto y quinto del recurso. Se echaba de menos, por lo tanto, una valoración en la resolución del recurso de reposición que rebatiera los argumentos de la entidad reclamante sobre la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba”.

En el apartado tercero del informe que sirvió de base para la declaración del festejo de los “Toritos del Alba” como espectáculo taurino tradicional, se dice “que se ha venido realizando durante décadas y de forma continuada el festejo denominado Torito del Alba y que con el término Semana Grande se designa al conjunto de festejos organizados en torno a la festividad del Corpus, que se viene celebrando en Benavente desde hace varios siglos”. De esta declaración contenida en el informe se pudieron extraer las siguientes conclusiones:

1.- Que la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba” es distinta a la del Toro Enmaromado”, en tanto que a esta fiesta se le han ido incorporando en su devenir histórico otras celebraciones.

2.- Que, en todo caso, el festejo que se ha venido realizando durante décadas se denomina “Torito del Alba” en singular, es decir, con una sola res, tal y como se indica en los apartados tercero y quinto del informe del historiador.

3.- Que la antigüedad de los “Toritos del Alba” es indeterminada, si bien parece ser que se ha venido realizando durante décadas.

4.- Que la celebración desde tiempo inmemorial de los “Toritos del Alba” se valora, no por la celebración en sí de dicho festejo, sino en relación con la celebración del festejo del “Toro Enmaromado”, al considerarlo incluido dentro de un ciclo de festejos.

Finalmente, se significó que, examinada en profundidad la Orden por la que se resolvió el recurso de reposición, esta Institución no había encontrado ninguna reflexión en la que se justificase adecuadamente la antigüedad de, al menos, doscientos años de la celebración de los “Toritos del Alba”, lo que nos llevó a concluir la necesidad de motivar los fundamentos por los que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial acordó la declaración como espectáculo taurino tradicional del festejo tantas veces mencionado.

Por cuanto antecede, se envió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial esta resolución:

Que de conformidad con lo establecido en el art. 113.3 LRJPAC, se dicte una nueva Orden por esa Consejería de Presidencia y

Administración Territorial resolviendo todas las cuestiones planteadas por el recurrente en el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 13 de marzo de 2002, por la que se declara Espectáculo Taurino Tradicional a los festejos denominados “Toritos del Alba”, dentro del ciclo de festejos del “Toro Enmaromado”, que se celebran en la localidad de Benavente.

En la fecha de elaboración del informe no consta en esta Institución comunicación alguna de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se acepte o rechace la propuesta contenida en la Resolución.

2.4.7. Convocatorias de oposiciones para funcionarios

Los expedientes de queja **Q/877/02** y **Q/878/02** tenían como problemática común, en la fecha de presentación de las reclamaciones, la falta de convocatoria de las oposiciones correspondientes al Cuerpo Auxiliar Administrativo, a pesar de que las Ofertas Públicas de Empleo de los años 2001 y 2002 comprendían un número de plazas correspondientes a dicho Cuerpo. Afirmaban los autores de las quejas que su *“preparación va encaminada concretamente a plazas de la categoría de auxiliar administrativo”*, y que *“la convocatoria de las oposiciones no se lleva a cabo con la regularidad establecida legalmente, causando importantes perjuicios económicos y también la desmotivación de no encontrar una puerta abierta hacia esa proyección de futuro que se han marcado y para*

el que se esfuerzan en estar a la altura por la gran competitividad existente hoy en día”.

Otro motivo de reclamación era la imposibilidad de poder realizar las pruebas de selección de personal interino en las provincias donde los interesados residen, debiéndose acudir obligatoriamente a la localidad de Valladolid. En este sentido, entendían los interesados que se vulnera el principio de igualdad frente a los participantes de la provincia donde se celebran dichas pruebas, ya que su situación económica no les permite realizar el desembolso que supone el desplazamiento a Valladolid para poder asistir a las pruebas.

Como última reclamación, se planteaba que existe un importante número de plazas ocupadas por personal interino que no se sacan a oposición, por lo que se deberían articular los mecanismos precisos para que esas plazas fueran incluidas en la correspondiente Oferta de Empleo Público.

Una vez expuestas las reivindicaciones realizadas en los escritos de queja, se hizo especial énfasis en el hecho de que es una problemática que afecta a un elevado número de personas. En efecto, tomando en consideración las solicitudes presentadas para la participación en la última convocatoria de oposiciones para el ingreso en los Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Superior, Gestión, Administrativo y Auxiliar), nos encontramos con que el número de afectados es superior a 9.000. También se destacó que la problemática

respecto a la falta de convocatoria de las oposiciones al Cuerpo Auxiliar era perfectamente extensible a los restantes Cuerpos Generales, en los cuales -excepto en el Cuerpo de Gestión- han concurrido las mismas circunstancias denunciadas de falta de convocatoria de las oposiciones, a pesar de la existencia de plazas en la Oferta de Empleo Público del año 2001.

Evidenciado el argumento de que se trataba de una problemática que afecta a un importantísimo colectivo ciudadano, se examinaron a continuación los efectos derivados de la falta de convocatoria por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de las plazas de Cuerpos Generales contenidas en la Oferta de Empleo Público.

Por lo que se refiere al Cuerpo de Gestión no debe hacerse reproche alguno respecto a la convocatoria, pues, no existiendo plazas vacantes en la Oferta del año 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha convocado las oposiciones por Orden de 27 de mayo de 2002.

En cuanto a los cuerpos Administrativo y Auxiliar, esta Procuraduría consideró que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial debería haber convocado las oposiciones el año en el que existían plazas dotadas en la Oferta Pública de Empleo. No obstante, al haberse convocado las oposiciones para ambos cuerpos por Orden publicada en el *BOCYL* de 22 de julio de 2002, se consideró que, al menos provisionalmente, se dio solución a la reclamación efectuada.

Finalmente, esta Procuraduría no alcanzaba a comprender los motivos por los que no se habían convocado en la fecha de esta Resolución las oposiciones al Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y ello, a pesar de que existían plazas vacantes para su cobertura y con dotación presupuestaria suficiente, tanto en la Oferta de Empleo Público del año 2001, como en la del año 2002.

Parece ser, a la vista del informe remitido, que el motivo por el que no se convocaron las oposiciones correspondientes a las vacantes de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar de la Oferta del año 2001 hasta el mes de julio de 2002 fue que no se había finalizado la ejecución de la oferta anterior, por lo que, en opinión de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *“convenía acumular las de los años 2001 y 2002 y agilizar así los procesos en beneficio de los opositores”*. Asimismo, se informaba que *“dicha acumulación contó con el beneplácito de las centrales sindicales presentes en la Mesa General de Negociación”*.

Respecto a estas afirmaciones, se hizo la consideración de que si las oposiciones a los cuerpos generales se hubieran convocado en los dos o tres meses siguientes a la publicación de la Oferta de Empleo Público (como se hace con las oposiciones a cuerpos docentes), esa oferta se habría ejecutado en su totalidad en el año de la convocatoria o, en el peor de los casos, antes de la aprobación de la siguiente Oferta de Empleo Público. No obstante, llegados a una situación fáctica en la cual hay un considerable retraso en la convocatoria de las oposiciones de las plazas contenidas en la Oferta de

Empleo Público, se estimó que la acumulación de las dos ofertas de empleo público era la opción menos desaconsejable.

Así pues, se llegó a la conclusión de que lo deseable sería la convocatoria de las oposiciones en el año en el que se aprueba la correspondiente Oferta de Empleo Público, siendo la medida de la acumulación una opción subsidiaria, que debería ser utilizada en supuestos excepcionales.

Teniendo en cuenta que la decisión de acumular las convocatorias de oposiciones para los Cuerpos Superior, Administrativo y Auxiliar, ante el retraso en la ejecución de la Oferta del año 2000, se podría considerar como una medida adecuada dadas las circunstancias, y que se deberían articular las medidas necesarias para que dicha situación no se vuelva a repetir en el futuro, la siguiente cuestión a tratar es la relativa a los perjuicios que sufren los interesados a consecuencia de la deficiente ejecución por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de las Ofertas de Empleo Público (en el caso que nos ocupa, la oferta del año 2001).

Esos perjuicios, como se indica en los escritos de queja, tienen una doble naturaleza: económica y psicológica. Respecto a los perjuicios de índole económica, esta Procuraduría estimó que las reclamaciones de los autores de las quejas eran razonables, en el sentido de que la preparación de las oposiciones (en un alto porcentaje de aspirantes) supone un desembolso económico destinado a acudir a las pruebas selectivas en condiciones de

superar las mismas y ese desembolso pierde todo su sentido cuando el aspirante ni siquiera tiene la posibilidad de participar en el proceso selectivo que se tendría que derivar de la Oferta de Empleo Público.

Por lo que se refiere a unos posibles perjuicios psicológicos derivados de la falta de convocatoria de las oposiciones, parece claro que se presenta un problema de prueba de dichos perjuicios. Sin embargo, también parece claro que sería conveniente fijar una regularidad en las convocatorias de las oposiciones, de modo que si se aprueba la Oferta de Empleo Público en los meses de marzo o abril, se convoquen las oposiciones a la mayor brevedad posible, adoptando las medidas pertinentes para que los procesos selectivos finalicen antes de la aprobación de la siguiente Oferta de Empleo Público.

Una de las cuestiones que más inciden en el hecho de que no se pueda ejecutar la Oferta de Empleo Público en el año correspondiente es el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 18, letra d), del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dicho precepto, redactado en similares términos al art. 33.2.d) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, dispone que en las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos o Escalas de que se trate, se hará constar, como mínimo, una serie

de contenidos, entre los que está la composición de los órganos de selección.

Respecto a este contenido, debe señalarse que en las convocatorias publicadas en el año 2002 de oposiciones al Cuerpo de Gestión, al Cuerpo Administrativo y al Cuerpo Auxiliar no se ha designado al órgano de selección, lo que supone, como se ha dicho, un incumplimiento de la normativa autonómica en materia de Función Pública. Es más, habiendo transcurrido en la fecha de esta Resolución más de cuatro meses desde la aprobación de la Orden de convocatoria de las oposiciones al Cuerpo de Gestión y casi tres meses desde la publicación de las convocatorias de oposiciones a los Cuerpos Administrativo y Auxiliar, no se había dado publicidad a la composición de los órganos de selección.

Este incumplimiento reviste gran trascendencia por el hecho de que los órganos de selección, tanto tribunales calificadores como comisiones de selección, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del Decreto 67/1999, son los encargados de llevar a cabo las correspondientes pruebas selectivas. Y, por lo tanto, mientras no se designen tales órganos de selección el proceso selectivo, en lo relativo a la fijación de las fechas de celebración de los ejercicios pertinentes, quedará en suspenso. No se puede olvidar tampoco que la designación de los miembros de los órganos de selección podría dar lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo por motivo de los incidentes de abstención y recusación, lo que supondría igualmente una paralización del proceso selectivo. En

definitiva, de poco valdrá convocar las oposiciones si no se publica la composición de los órganos de selección, tanto por el incumplimiento normativo que supone dicha medida, como por el efecto práctico que supone de paralización de todo el proceso selectivo.

Por lo expuesto, y con el fin de garantizar la mayor regularidad posible en la convocatoria de las oposiciones de los cuerpos generales de la Administración Autonómica, sería conveniente establecer normativamente un calendario de las pruebas selectivas para el ingreso en la Administración Autonómica. Se trataría de fijar un plazo máximo para la convocatoria de las correspondientes oposiciones, una vez publicada la Oferta Pública de Empleo. Esta medida, unida al cumplimiento por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial del mandato de designar a los miembros de los órganos de selección en la Orden de convocatoria de las oposiciones, daría como resultado que las pruebas se realizarían en el año de la Oferta de Empleo Público o, en todo caso, antes de la publicación de la siguiente oferta.

El art. 16 del Decreto 67/1999 establece que “publicada la Oferta de Empleo Público, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a propuesta de las correspondientes Consejerías, procederá a efectuar las convocatorias de las pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos o escalas de que se trate, estableciendo las bases, programas y contenido de las mismas”. De la lectura del citado precepto se desprende que no existe plazo alguno para que la Consejería convoque las pruebas selectivas, pero

ello no implica que la convocatoria se pueda aplazar indefinidamente. Deberían, por lo tanto, adoptarse las medidas pertinentes para que las convocatorias de las oposiciones se realizasen a lo largo del año en que se publica la Oferta de Empleo Público.

La última solicitud que se realizaba en los escritos de queja era la relativa a la inclusión de las plazas ocupadas por personal interino en la Oferta Pública de Empleo. En lo concerniente a esta petición, se indicó que el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León preceptúa 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 un funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza. De la lectura de la citada disposición legal, la única conclusión que se podía extraer es que en la Oferta de Empleo Público no se podrán incluir todas las plazas ocupadas por personal interino, sino solamente aquellas que están vacantes, es decir, sin titular con derecho a reserva de puesto de trabajo.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que deberían adoptarse por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas medidas fuesen necesarias con el fin de agilizar las convocatorias de las oposiciones para el ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y garantizar que los procesos selectivos se desarrollasen durante el año en que se aprobase la Oferta de Empleo público respectiva.

En la resolución remitida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se formularon estas propuestas:

1.- Que se procediera por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dictar la Orden de convocatoria de las oposiciones de ingreso al Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ante la existencia de plazas vacantes con dotación presupuestaria en las Ofertas Públicas de Empleo de la Comunidad de Castilla y León para los años 2001 y 2002.

2.- Que se dé cumplimiento por esa Consejería al mandato de los arts. 33.2.d) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León y 18, letra d), del Decreto 67/99, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se trataría de que todas las órdenes de convocatoria de pruebas selectivas hicieran constar la composición de los órganos de selección.

3.- Que se adopten por esa Consejería cuantas medidas sean necesarias con el fin de que las plazas contenidas en las Ofertas de Empleo Público sean convocadas en el plazo más breve posible, una vez publicada la Oferta, tal y como ocurre con los cuerpos docentes.

En la contestación remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se contiene un informe en el que no se declara ni la aceptación ni el rechazo de las propuestas planteadas. Como cuestión de mayor significación, se exponía que *“en todos los supuestos en que es posible, el tribunal de las pruebas selectivas se publica como anexo a las convocatorias de las pruebas y no siempre es posible ante la enorme dificultad de encontrar miembros que, reuniendo los requisitos, se presten voluntariamente para formar parte de los tribunales”*.

2.4.8. Información a los representantes de los empleados públicos sobre política de personal

En la queja **Q/962/02** se hacía referencia a la cada vez más abundante actuación de empresas privadas, las cuales realizan tareas que, a entender del autor de la queja, son claramente públicas, *“sustituyendo el trabajo de funcionarios, a través de convenios, contratos administrativos, de servicios o asistencia técnica, dejando sin contenido plazas reflejadas en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración, ocupando locales de la Administración, trabajando con medios de la misma, atendiendo al administrado como si fueran funcionarios, acumulando datos sensibles de los mismos, y en definitiva, llevando a cabo un claro proceso de privatización encubierta”*.

Según se afirmaba en el escrito de queja, desde la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se había solicitado información a diversos departamentos de la

Administración Autonómica sobre las cuestiones anteriormente enunciadas sin obtener contestación alguna. Asimismo, se señalaba que por quejas de los propios funcionarios *“se había constatado el vertiginoso aumento de contratos de consultoría y asistencia técnica que la Junta de Castilla y León estaba empleando para llevar a cabo funciones, tareas y servicios que le son propios”*.

En el caso concreto de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la precitada Junta de Personal exponía que dicha información había sido solicitada por escrito y verbalmente en cuantas reuniones se mantuvieron con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid y que se remitió un escrito a la Consejería de Sanidad, ampliando la información a *Telecyl* y cuantas otras empresas trabajen para la Administración. El fundamento jurídico de la petición, en opinión del autor de la queja, se encuentra en el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas. Dicho precepto reconoce a las Juntas de Personal y a los Delegados de Personal, en su caso, la facultad, en sus respectivos ámbitos, de “recibir información que le será facilitada trimestralmente sobre la política del personal del departamento, organismo o entidad local”.

A la vista de los argumentos expuestos en el escrito de queja, la solución a la problemática planteada debe venir por la interpretación del

concepto genérico “política de personal”, y para ello deberá estudiarse en cada caso concreto si la información solicitada por los representantes de los funcionarios es relevante para el ejercicio de otras facultades reconocidas en el art. 9 de la Ley 9/1987. Es decir, se trataría de comprobar si la información requerida de los contratos de consultoría y asistencia técnica suscritos con la empresa *TELECYL* es relevante a la hora de que los legítimos representantes de los empleados públicos puedan emitir el pertinente informe sobre la implantación o revisión de sistemas de organización y método de trabajo (art. 9.2.c).

Se expuso, como referencia inicial, que no se dispone de doctrina jurisprudencial que aclare o precise lo que es “política de personal” a efectos de determinar el derecho a la información de los representantes de los funcionarios. Alguna sentencia (STS de 25 de marzo de 2002) ha precisado, en cuanto a la obligatoriedad de negociar las decisiones de los administraciones públicas, que están excluidas aquéllas que afecten a sus potestades de organización y, en particular, aquellas que no afecten de un modo inmediato a las condiciones de trabajo. Ahora bien, si como consecuencia de esa decisión que no afecta de un modo inmediato a los funcionarios es preciso modificar la Relación de Puestos de Trabajo o alterar las condiciones de prestación de sus tareas por parte de los funcionarios, las decisiones sobre dichas modificaciones o alteraciones tendrán que ser negociadas colectivamente o sometidas a informe de las

organizaciones sindicales, y, en consecuencia, deberían disponer previamente de una información adecuada al respecto.

Parece claro, por otro lado, en lo concerniente al ejercicio por los sindicatos de las actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores y del derecho a desplegar los medios de acción necesarios para cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden, que la relación contenida en el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, no es un *numerus clausus*, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional con respecto al art. 7 CE (STC de 13 de marzo de 1985, STC de 31 de marzo de 1986, STC de 18 de marzo de 1992 y STC de 29 de octubre de 1992).

Sin embargo, como también ha puesto de manifiesto el Alto Tribunal, ningún derecho, ni siquiera los fundamentales, es absoluto o ilimitado. Unas veces el propio precepto constitucional que lo consagra ya establece explícitamente los límites, y en otras ocasiones éstos derivan de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela (STS 81/1983 y STS 134/1994).

Pues bien, sentadas las premisas básicas para adoptar una postura sobre el alcance del derecho a la información de los representantes de los funcionarios sobre la política de personal de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se estudió el papel desempeñado por la empresa *TELECYL* en la actividad de la Consejería, en el sentido de determinar si efectivamente desempeñaba tareas que podrían afectar directamente al

personal funcionario al servicio de la Administración Autonómica, y, en definitiva, abordar si la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid tenía derecho a recibir la información requerida.

Independientemente de la cuestión de fondo, se recordó que de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, la Administración tiene la obligación legal de responder expresamente a cuantos escritos, solicitudes, peticiones o reclamaciones planteen los interesados. En el caso que nos ocupa, se trataría bien de transmitir la información requerida, bien de comunicar a la Junta de Personal por escrito la denegación de dicha información alegando los motivos por los que, en su caso, no se facilita la misma.

Como anteriormente se expuso, el siguiente paso consistió en profundizar en las labores que desempeña la empresa *TELECYL* y razonar si sus funciones afectaban directamente a los funcionarios públicos que prestan sus servicios en la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y en los servicios territoriales de Sanidad y Bienestar Social. De este modo, se podría determinar si los contratos administrativos suscritos con la empresa *TELECYL* afectaban a la política de personal de la Consejería y si, por ende, entrarían dentro del ámbito del derecho de información reconocido en el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio.

Las funciones desarrolladas por la empresa *TELECYL*, tal y como se indica en el informe remitido por la Dirección General de la Mujer e

Igualdad de Oportunidades, se concretan en el proyecto denominado “Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y cuyo objetivo último es facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral. Tal Red de Orientación se puso en marcha el 1 de septiembre de 2000, siendo adjudicado el proyecto por concurso a la empresa *TELECYL, S.A.*, que lo lleva desarrollando desde esa fecha.

Como se ha podido observar en el informe remitido por la Administración, los servicios prestados desde la Red de Orientación son variados, pudiendo destacarse a efectos de esta Resolución los siguientes:

- Motivación para que surjan iniciativas empresariales como solución a una situación de desempleo.
- Asesoramiento sobre la realización de estudios de mercado y planes de empresa.
- Información sobre las formas jurídicas más adecuadas, trámites y fiscalidad, posibles subvenciones y asesoramiento en la tramitación para la creación de empresas.
- Resolución de consultas puntuales sobre la gestión del negocio para mujeres que creen sus propias empresas.
- Información sobre los recursos existentes para la obtención de un empleo por cuenta ajena.

- Asesoramiento en la utilización de las herramientas de búsqueda de empleo: *Currículum vitae*, carta de presentación, pruebas de selección y entrevistas de trabajo.

- Información sobre formación y ofertas de empleo.

- Asesoramiento on-line a través de la página web y la utilización del correo electrónico.

- Disposición de puntos telemáticos informativos en materia laboral y de creación de empresas en los servicios territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las nueve provincias de la Comunidad Autónoma.

- Cursos de Técnicas de Desarrollo Personal y seminarios sobre las herramientas en la búsqueda de empleo, conteniendo un módulo sobre internet.

Si se ponen en relación estas funciones con las enumeradas en el Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, da la impresión de que las tareas de la Red de Orientación de Empleo de la Mujer se superponen con las competencias propias de la Consejería. En efecto, y por citar un ejemplo, el art. 6.2 letra f) del Decreto, dispone que corresponde a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades la función de asesoramiento e información a las mujeres, con especial atención a las residentes en los núcleos rurales.

Situación idéntica a la descrita se comprueba al estudiar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales. El art. 23 de la Orden estructura a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades en las siguientes Unidades:

- 1) Servicio de Promoción de la Igualdad y Empleo
- 2) Servicio de Asistencia a la Mujer

Pues bien, al Servicio de Promoción de la Igualdad y Empleo, de conformidad con lo preceptuado por el art. 24.1 de la Orden, le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo de programas de formación para la consecución de una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (letra e).
- b) La promoción de la incorporación de la mujer al mercado laboral (letra f).

Examinadas las funciones de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer de Castilla y León que lleva a cabo *TELECYL* y las competencias asignadas a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, se insistió en la idea de que la empresa *TELECYL* desempeñaba funciones que, en principio, estaban asignadas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Ello implicaba que determinadas funciones de asesoramiento e información a las mujeres atribuidas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por el Decreto regulador de su estructura

orgánica estaban siendo llevadas a cabo por una empresa ajena a la Administración. Y parecía razonable pensar que el hecho de que una empresa ajena a la Administración desempeñase funciones atribuidas a la estructura administrativa pública es algo que afectaba de manera directa e inmediata a los funcionarios públicos. Así, se hizo la reflexión de que el conocimiento preciso de las funciones desempeñadas por *TELECYL* y de los medios personales y materiales que tiene a su disposición sería fundamental para que los representantes de los empleados públicos pudieran emitir con la mayor precisión posible el informe explicitado en el art. 9.2.b) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre la implantación o revisión de los sistemas de organización o tiempo de trabajo.

Si entendemos que la política de personal incluye todas las cuestiones que de un modo directo afectan a los empleados públicos, este razonamiento se esclarece en mayor medida a la luz de los términos vertidos en el informe remitido por la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. En dicho informe se exponía lo siguiente:

“El equipo técnico de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León está compuesto por una coordinadora, ubicada en esta Dirección General, y dos técnicos (orientadores/as laborales y asesores/as en la creación de empresas), los cuales desarrollan sus funciones en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las nueve provincias de la Comunidad

Autónoma, en un único despacho habilitado al efecto, excepto en León y Burgos en los que se dispone de dos.

En el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid trabajan tres técnicas para asesoramiento en orientación laboral y dos para creación de empresas.

Por lo que se refiere a los medios materiales, el mobiliario y el equipo informático son propiedad de esta Consejería y el resto (material de oficina, bibliográfico) son aportados por TELECYL, S.A.”

En definitiva, estamos ante la existencia de una empresa que desempeña funciones asignadas a la organización administrativa, que ocupa espacios físicos destinados a las dependencias de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y que utiliza medios materiales propiedad de la Consejería. Por lo tanto, parece difícil pensar que esta situación fáctica exceda del concepto genérico de “política de personal”, pues, con base en los hechos anteriormente enunciados, la influencia de las actuaciones de la empresa *TELECYL* sobre los empleados públicos destinados en el sector de orientación e información a la mujer resulta patente. Todo ello nos lleva a concluir la necesidad de trasladar a la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid la información que requirió sobre los cometidos de la empresa *TELECYL S.A.*, dada su conexión directa e inmediata con la política de personal desarrollada por la Consejería en este campo de la actuación administrativa.

También se subrayó que las funciones de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer no solamente se superponían con las atribuciones de la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, sino también con las de la Viceconsejería de Trabajo. En este sentido, el art. 10 del Decreto 282/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, atribuye a la Dirección General de Empleo y Formación las competencias de fomento del empleo, así como la propuesta, coordinación y ejecución de los programas encaminados a la promoción del empleo y la ejecución de las políticas activas de empleo, funciones todas ellas que se corresponden en gran medida con las enunciadas en el apartado de formación (cursos de técnicas de desarrollo personal, seminarios sobre herramientas de búsqueda de empleo, sesiones de motivación hacia la creación de empresas) en el informe remitido.

Junto con estos argumentos que justifican suficientemente la procedencia de la información solicitada por la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, existe una circunstancia final que incide en la necesidad de acceder a la petición formulada por los representantes de los funcionarios. Se trata de la satisfacción del principio de transparencia administrativa reconocido en el art. 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dicha disposición reconoce que “en sus relaciones con los ciudadanos, la Administración de

la Comunidad, para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos”.

Asimismo, es de destacar que el 2 de junio de 1993 la Comisión Europea adoptó la Comunicación 93/C/166/04 sobre el principio de transparencia en la Comunidad Europea. En esta Comunicación, la Comisión expuso los principios básicos que regulan el acceso a los documentos. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 22 de junio de 1993 se instó al Consejo y a la Comisión a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información.

El Tribunal Supremo ha manifestado su doctrina sobre el principio de transparencia administrativa en la STS de 14 de noviembre de 2000. Inicialmente, se define el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos como un derecho de los ciudadanos de los llamados de tercera generación, el cual está enraizado en el principio de transparencia administrativa, y responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. La conclusión a la que llega la sentencia es que “resulta, pues, evidente, que en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la

efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho”.

Y en el supuesto concreto que se ha estudiado, esta Institución consideró que existen argumentos que demuestran que las actividades desarrolladas por *TELECYL, S.A.* guardan directa relación con la política de personal de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y, en concreto, con las actuaciones de la Dirección General de Mujer e Igualdad de Oportunidades, por lo que la pretensión de información de la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se antojaba totalmente razonable.

En fin, y atendiendo a los razonamientos expuestos a lo largo de la presente Resolución, se llegó a la conclusión de que la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León, gestionada por una entidad ajena a la Administración, era una actividad que entraba en conexión con las funciones atribuidas a la propia Administración autonómica y que se

desarrollaba en espacios físicos de titularidad de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por lo que esta Procuraduría estimó que los legítimos representantes de los empleados públicos tenían derecho a disponer de información adecuada y, así, desarrollar con mayor eficacia y conocimiento las funciones que les encomiendan la Constitución y las leyes.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

Que se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva a favor de los legítimos representantes de los empleados públicos al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León la facultad atribuida por el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de regulación de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, de recibir información sobre la política del personal de la Consejería y, en particular, de la información que se solicite sobre las circunstancias de medios materiales y personales y de las actividades que la empresa TELECYL, S.A. o cualquiera de sus filiales viene realizando en ámbitos administrativos dependientes de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Esta resolución fue remitida en idénticos términos a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente, respecto a las actividades desarrolladas por la empresa Tragsa y sus filiales en el ámbito de sus respectivas Consejerías.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestó su disconformidad con el contenido de la Resolución, al entender que el concepto de política de personal *“es un concepto jurídico indeterminado, mas no es menos cierto que toda materia que remotamente tenga relación - incluso por motivos de proximidad espacial, como pretende la Resolución del Procurador del Común- con los funcionarios de un organismo, deba considerarse incluida dentro del concepto aludido”*. Según razona dicha Consejería, *“el dato relevante a la hora de determinar la obligatoriedad de proporcionar determinada información a los representantes de los trabajadores como parte integrante de la política de personal, será su grado de repercusión en las condiciones de trabajo, entendiendo relevantes a estos efectos la modificación de las relaciones de puestos de trabajo o de las condiciones de prestación de sus tareas por parte de los funcionarios, circunstancias que no concurren en el caso que nos ocupa”*. Por otra parte, y en un argumento que ha llamado la atención a esta Institución, se afirma que *“los servicios prestados (por la Red de Orientación) requieren una cualificación profesional que no poseen los funcionarios con que cuenta la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades”*. En conclusión, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha considerado que no está obligada a proporcionar información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la empresa prestadora de los servicios de orientación laboral, pues dicha información no forma parte, ni directa ni indirectamente, de la política de personal.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería ha respondido a la misma propuesta con un criterio contrario al adoptado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. A pesar de no compartir la fundamentación del derecho de acceso a la información por los representantes de los empleados públicos en la coincidencia del objeto social con la empresa Tragsa y en la utilización del criterio de transparencia administrativa, se ha aceptado la resolución en lo concerniente a la empresa Tragsa y sus filiales *“exclusivamente respecto de aquellas contrataciones, servicios o actuaciones en los que, por la propia naturaleza de la prestación, ésta implique que recursos humanos de estas empresas deban ejercer su actividad durante la prestación del servicio en dependencias administrativas de la Consejería”*.

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, REGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO

1. FUNCIÓN PÚBLICA

En este apartado, no sólo hemos atendido las quejas relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios, ya sean interinos, permanentes o temporales, sino también, y frecuentemente, aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal que presta servicios para alguna de las administraciones públicas situadas en la Comunidad de Castilla y León.

En algunos de los casos las quejas presentadas son más reivindicaciones que denuncias de irregularidades de la Administración.

Nuevamente, el profesorado afectado por la consolidación del componente singular del complemento específico de los Directores Docentes Públicos del ámbito de la Comunidad, ha presentado quejas manifestando que aún no se ha elaborado el Reglamento que permita hacerse efectivo en sus nóminas dicho complemento.

Un importante número de quejas afectan a los diversos aspectos procedimentales que vienen regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento, principalmente la reiterada y abusiva costumbre de las Administraciones de utilizar el silencio administrativo, unido a otros aspectos puntuales de la información administrativa, tales como el acceso por los interesados a expedientes de pruebas selectivas y de concursos de traslados.

Finalmente, hemos remitido al Defensor del Pueblo menor número de quejas referidas a cuestiones de empleo público, debido a que se han transferido casi en su totalidad las competencias y funciones relativas a esta materia.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En materia de responsabilidad patrimonial de la administración local, es frecuente que los reclamantes, con carácter previo a la

presentación de su queja ante el Procurador del Común, se hayan dirigido por escrito a la administración causante del perjuicio. En muchas ocasiones desconocen la existencia del cauce a través del cual se tramitan las reclamaciones en demanda de responsabilidad patrimonial y, desconocen también, por lo general, los plazos temporales para llevar a cabo los trámites, aunque sí ponen de manifiesto su decepción ante la falta de respuesta de la administración.

Con todo, el principal problema es el de la falta de tramitación del procedimiento por parte de la administración. Como ha quedado recogido en anteriores informes anuales, todavía en un considerable número de asuntos se ha observado que los ayuntamientos no incoan el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, omiten alguna de las fases legales previstas en el procedimiento –prueba, audiencia al interesado-, o incumplen los plazos para resolver, acudiendo a la figura del silencio administrativo, olvidando que ésta no constituye una opción para que la administración pueda elegir entre resolver expresamente o no hacerlo, sino una garantía para los administrados ante la pasividad de los órganos obligados a resolver.

En todo caso debe seguirse el procedimiento establecido para resolver acerca de la concurrencia o no de los requisitos que dan lugar a la obligación de indemnizar los daños imputables a los ayuntamientos.

Respecto a las quejas promovidas a instancia de miembros de las corporaciones locales, también durante este ejercicio se ha comprobado que

los concejales de algunas de ellas siguen padeciendo dificultades o negativas de los alcaldes para acceder a la información o documentación que solicitan en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos. En otras ocasiones se vulnera su derecho de participación en asuntos públicos, al no convocarse las sesiones de los órganos colegiados de la corporación.

En algunas de estas reclamaciones ha sido necesario precisar, en contra de las afirmaciones de los reclamantes, que el derecho de información es un derecho de acceso a la fuente de información misma que se encuentre plasmada documentalmente, por tanto no alcanza a exigir la elaboración de informes, como tampoco tienen los concejales un derecho absoluto a obtener fotocopias, copias compulsadas o certificaciones.

Desde el punto de vista de las alcaldías afectadas, la postura restrictiva del acceso a la información se basaba en la necesidad de que no se dificultaran las tareas administrativas, lo que consideraban un abuso del ejercicio del derecho.

Las resoluciones del Procurador del Común trataban de compatibilizar el derecho de participación reconocido en el art. 23 de la Constitución, del cual el derecho de acceso a la información y documentación municipal es un medio instrumental, con el normal funcionamiento de los servicios administrativos locales, para lo cual se han analizado casos similares que se habían resuelto por la jurisprudencia, haciendo hincapié en las facultades que el Alcalde tiene para ordenar que el

ejercicio del derecho se haga posible sin que suponga obstrucción al funcionamiento de la entidad.

También hay que hacer referencia a las quejas que revelaban una falta de actuación de las correspondientes administraciones locales ante las denuncias de los vecinos, bien por no tramitarlas, bien porque una vez comprobada la realidad de los hechos denunciados no se hubieran adoptado las medidas precisas para corregir la situación y evitar su repetición.

3. TRÁFICO

El origen de las quejas tiene relación con la aplicación del régimen jurídico regulador del tráfico, tanto desde la perspectiva de la ordenación como del régimen sancionador, en sus aspectos materiales y procedimentales.

La actividad supervisora de esta institución 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 regulación del procedimiento sancionador se compone de un conjunto normativo que trata de garantizar el derecho de defensa de las personas frente a las cuales se ejercita la potestad sancionadora de la Administración, que es precisamente lo que permite cuestionar la aplicación particular del sistema.

Los ciudadanos sancionados pueden solicitar la nulidad de las sanciones que se hayan impuesto infringiendo alguno de los principios que informan el procedimiento sancionador, exigiendo con ello el respeto a los límites del ejercicio de la potestad punitiva de la administración.

Al igual que en periodos anteriores, un número considerable de reclamaciones afectan a los procedimientos que se han seguido para imponer las sanciones y llevar a cabo su ejecución forzosa en la vía de apremio. Los vicios que se denuncian en la tramitación de estos procedimientos se refieren, casi exclusivamente a la práctica de las notificaciones.

En efecto, uno de los motivos más utilizados por los reclamantes para solicitar la intervención del Procurador del Común ha sido el de alegar defectos en la práctica de las notificaciones, si bien en bastantes casos se comprobó que los interesados habían rehusado las mismas.

Otras veces, los interesados esgrimen la prescripción de la infracción contenida en el art. 72.3 de la Ley de Seguridad Vial por haber transcurrido más de tres meses desde el día en que se cometió la infracción originaria, sin tener en cuenta que desde ese día son muchas las actuaciones administrativas que constan y que producen efectos interruptivos de la prescripción (art. 132.2 de la Ley 30/92).

En todo caso, hay que tener en cuenta una importantísima modificación introducida por la Ley 4/99, de 13 de abril, y que afecta a la materia que nos ocupa. Se trata del art. 58, párrafo 4, cuyo contenido

responde, según la propia Exposición de Motivos, ap. IV de la Ley, a la finalidad de “evitar que por la vía de rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta de la solicitud”. En los procedimientos sancionadores en los que actúa, no el silencio, sino la caducidad, el objetivo de esta nueva previsión introducida en el art. 58.4, está dirigido a evitar la picaresca del ciudadano, que trata en la mayoría de las ocasiones de eludir notificaciones esperando obtener como resultado la prescripción de la infracción o la caducidad del procedimiento.

Una de las principales cuestiones que en la actualidad deben afrontar los ayuntamientos es la de facilitar aparcamiento a la gran cantidad de vehículos que circulan por las vías urbanas.

La falta de plazas de aparcamiento origina en algunas ciudades problemas de obstrucciones de circulación, al proliferar los estacionamientos indebidos (en doble fila, con invasión de carriles o de aceras), aumentando de este modo el riesgo de producción de accidentes. Paradójicamente, sin embargo, ocurre que en ocasiones, pese a la creación de aparcamientos públicos o privados, siguen produciéndose frecuentes estacionamientos indebidos, en tanto que los nuevos aparcamientos están semi-vacíos.

La delimitación de zonas de aparcamiento regulado por las ordenanzas municipales ciertamente no goza del beneplácito de los ciudadanos, que han seguido en este ejercicio manifestando su parecer contrario a su implantación, aunque desde luego se trata de una medida que

el ordenamiento jurídico pone en manos de los municipios para atajar este problema.

Incluso en los municipios pequeños el problema de los aparcamientos empieza a hacerse notar y de ello ha tenido conocimiento esta institución en los últimos ejercicios, a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto la escasa previsión que existe de zonas de estacionamiento en los municipios menores, sobre todo en lo que se refiere a vehículos pesados, que ocasionan molestias por ruidos a los vecinos próximos.

Para evitar este tipo de conductas algunos reclamantes demandan una mayor vigilancia del tráfico por medio de agentes de Policía Local, aunque también ha de recogerse la reacción contraria de muchos ciudadanos a la presencia de agentes cuando son denunciados por una infracción de tráfico.

Pese a la opinión contraria de estos últimos en varias ocasiones esta institución recomendó el ejercicio de la competencia de vigilancia del tráfico y su correlativa, es decir, la potestad sancionadora, aunque la solución de estos problemas requiera también un esfuerzo mayor de los ayuntamientos en cuanto a la ordenación del tráfico. Es inadmisibile, por ejemplo, que como consecuencia de la pasividad de la Policía local, continúen proliferando, como decíamos, en algunos municipios los estacionamientos en lugares no permitidos, en tanto que los aparcamientos tienen un índice bajo de ocupación.

ÁREA B

URBANISMO, PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

1. URBANISMO

Como en años anteriores, he de insistir en este apartado en una serie de cuestiones que, por su reiteración a lo largo de los años, empiezan a tener el carácter de endémicas.

Así, respecto al planeamiento, he de incidir en que sigue resultando una ficción la participación de los ciudadanos en la elección del modelo territorial concreto a desarrollar en los distintos ámbitos de la ordenación urbanística. Aunque como es sabido, la propia Constitución impone dicha participación para, de este modo, garantizar la legitimidad democrática de la ordenación y facilitar así las tareas de ejecución, el uso que se ha hecho de ella no permite, sin embargo, ser demasiado optimista, y da la impresión de que el debate previo sobre las diferentes alternativas de planeamiento no ha sido en general ni sincero ni profundo por parte de los planificadores.

En este sentido, hay que destacar 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 a este respecto, 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 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. Esta “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.

Ejemplos de lo aquí expuesto, se han producido a lo largo de este año en distintas localidades de nuestra comunidad autónoma. La ejecución de determinadas actuaciones de reforma interior desarrolladas en cascos históricos de algunos municipios en cumplimiento de lo permitido en sus respectivos planes especiales, ha provocado una fuerte contestación por parte de la ciudadanía, que se ha encontrado con unas determinaciones urbanísticas que, simplemente, desconocían.

En cuanto a la disciplina urbanística, un año más debo poner de manifiesto la pasividad de la administración respecto a la persecución de los ilícitos urbanísticos. Si, en anteriores informes, hacía mención a que esta pasividad se reflejaba en la negativa a poner en marcha los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores, por parte de las administraciones con competencias de protección de la legalidad urbanística, durante el año 2002 he podido comprobar una evolución a este respecto. Así, en no pocas ocasiones, me he 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. En estos casos, la pasividad se ha producido respecto al deber de resolver en un plazo determinado, con el consiguiente deterioro de la imagen, ya de por sí negativa, de la administración. Se potencia de esta manera la idea de connivencia e impunidad que existe respecto a las infracciones urbanísticas.

En este mismo sentido, merece una mención especial lo que está ocurriendo con las órdenes de ejecución. Cada vez son más frecuentes los escritos que llegan a esta institución denunciando la falta de ejecución subsidiaria por parte de la administración de las órdenes de ejecución dictadas en el transcurso de un procedimiento. 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, en primer lugar, es preciso insistir, una vez más, en la urgente necesidad de establecer un marco normativo que permita dar una solución a los problemas planteados por las urbanizaciones o construcciones ilegales, cuando han caducado las acciones de restauración de la legalidad urbanística o han prescrito las infracciones.

A este respecto, sigue recibándose un número considerable de quejas a través de las cuales se denuncia la negativa de la administración a autorizar la conexión de estas edificaciones a los servicios públicos básicos. En este sentido, hay que tener en cuenta que la Ley de Urbanismo de Castilla y León prohíbe contratar los servicios de agua, energía y telefonía con las empresas suministradoras sino se cuenta con la licencia urbanística correspondiente, por lo que se provoca una situación angustiosa respecto a los terceros de “buena fe” que adquirieron los citados inmuebles en base a una declaración de obra nueva inscrita en el Registro de la Propiedad, al haber prescrito la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.

En segundo lugar, 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 estas no han sido recepcionadas por parte de 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.

En tercer y último lugar, desde esta Procuraduría se ha hecho especial hincapié en la obligación que tienen los municipios de 20.000 o más habitantes y aquellos que cuenten con plan general adaptado a la Ley de Urbanismo de Castilla y León, de que todas las enajenaciones de terrenos de titularidad municipal que, teniendo naturaleza patrimonial, sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo urbanizable, se realicen utilizando el procedimiento de concurso, salvo en los supuestos expresamente señalados en la citada Ley, y que si el destino atribuido a los mencionados terrenos es la construcción de viviendas, éstas deberán estar sujetas a algún régimen de protección pública.

2. PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Patrimonio y bienes municipales

La Constitución española en su art.137 reconoce a los municipios y las provincias la autonomía para la gestión de sus intereses. Así, para el cumplimiento de sus fines, los ayuntamientos, las diputaciones u otras corporaciones tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes. Pero es más, en lo que se refiere a la defensa de sus derechos y sus bienes, las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones y recursos procedentes. La defensa de dichos bienes y derechos no resulta renunciable por las administraciones públicas locales. Sin embargo, a lo largo de este año, siguiendo la dinámica de los anteriores, se han constatado casos en los que la administración elude actuar con la diligencia debida en la defensa de sus bienes, absteniéndose de articular los mecanismos legalmente establecidos para ello, escudándose en argumentos tales como el de considerar que se tratan de conflictos entre vecinos o que los lindes entre terreno de dominio público o patrimonial y terreno privado son confusos.

En principio, las relaciones jurídico-privadas que afectan a toda clase de bienes, sean estos de naturaleza pública o privada, son de competencia de la jurisdicción ordinaria, entre ellas, por supuesto, las referentes a la propiedad o posesión de tales bienes, hallándose las corporaciones locales titulares de esos bienes legitimadas para ejercitar las acciones encaminadas a su defensa.

En ciertos casos de excepción, como ocurre con el deslinde de bienes, recuperación posesoria, etc., cuestiones que en general son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, están también atribuidas a la propia administración, y ello por razones de interés público que esos bienes están llamados a cumplir.

La posibilidad de que exista una construcción asentada en un bien de dominio público no es un asunto ajeno a la competencia municipal; la administración está obligada a defender el dominio público, empezando por la utilización de sus prerrogativas de autotutela. Sin embargo, por “ignorancia, despreocupación o falta de medios” algunas corporaciones locales, sobre todo las más pequeñas, prefieren mantener una postura de total pasividad. En todos los casos en que se constató por parte del Procurador del Común un incumplimiento de este deber de velar por los bienes municipales se procedió a instar el ejercicio de las prerrogativas reconocidas legalmente según lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

2.2. Servicios Municipales

Tomando como punto de referencia el contenido de los expedientes tramitados desde esta Procuraduría, se hace necesario efectuar las siguientes valoraciones.

Según nuestro Tribunal Supremo es de recordar que el moderno Derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente

a las ingerencias indebidas de los poderes públicos, sino también a conseguir una administración prestadora eficaz de servicios públicos.

Resulta indudable, como se ha venido sosteniendo desde esta institución de manera reiterada, que constituyen servicios públicos que podemos calificar de asistencia vital, y que nos afectan de manera directa en el desarrollo de nuestra vida cotidiana (recogidos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León), el abastecimiento de agua domiciliaria, alumbrado público, alcantarillado, así como el de pavimentación de calles y vías públicas.

Este año ha resultado significativo el hecho de que las quejas presentadas ante el Procurador del Común, en materia de servicios mínimos, se denunciase la falta o deficiente prestación de varios de ellos, no limitándose a uno u otro en concreto, motivo por el cual nos vimos en la necesidad de englobar en algunos epígrafes varios de dichos servicios, como hemos podido comprobar.

Sabemos que el amplio abanico de competencias atribuidas a los municipios es tan extenso que su pleno desarrollo exige grandes medios económicos y personales, lo que suele distar de la situación real de las entidades locales, cuya hacienda ha venido siendo crónicamente deficitaria. Por ello, la Ley de Régimen Local de Castilla y León selecciona entre tantas competencias determinados servicios que, por su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos con carácter obligatorio. Sin embargo, a pesar de ello, la realidad demuestra que aún existen muchas localidades de

nuestra Comunidad con grandes carencias en servicios tan básicos y esenciales como es el de abastecimiento de agua domiciliaria o alcantarillado.

Hemos de tener en cuenta que, una buena gestión administrativa y política requiere conectar con los vecinos para conocer sus necesidades y poder justificar ante ellos las razones que determinen ciertas medidas, como por ejemplo la colocación de un punto de luz, la determinación de la ubicación de contenedores de basura o la decisión de pavimentar una u otra calle. Somos conscientes de que corresponde la decisión a los ayuntamientos; sin embargo éstos, en la medida de lo posible, deben atender a coherencia el interés general con el de los particulares cosa que en muchos casos no se hace como sería de desear.

Finalmente, y en otro orden de cosas, es preciso señalar que, si bien es cierto que existen Planes para la Cooperación Local como instrumento de cooperación económica de la Comunidad de Castilla y León con las entidades locales del territorio (Decreto 53/2002, de 4 de abril), al objeto de financiar la infraestructura y equipamiento de los servicios mínimos municipales y obligatorios, se dieron casos durante el presente año en los que corporaciones locales desconocían la existencia de los mismos, por lo que desde esta institución se procedió informar adecuadamente de las diferentes líneas de ayudas existentes.

En cualquier caso, la situación de muchos núcleos de población sigue siendo deficitaria, lo que determina que sea necesario potenciar en la

medida de lo posible una cobertura mínima en relación con aquellos servicios que sean imprescindibles, ya que sino nuestros núcleos de población más pequeños estarán abocados a su abandono.

3. OBRAS PÚBLICAS

En el ámbito de la ejecución de las obras de carácter público, no es extraña la suscitación de conflictos entre las potestades exorbitantes de las que disponen las administraciones públicas para la ejecución de aquéllas y las garantías que reconoce a todos los ciudadanos el ordenamiento jurídico, como límite a aquellas prerrogativas administrativas. Dos mecanismos jurídicos responden, fundamentalmente, a la finalidad de resolver tales conflictos: la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por la ejecución de sus obras.

Pues bien, en el año 2002 he tenido la oportunidad de dirigirme a la Administración autonómica, y en especial a su Consejería de Fomento, en relación con ambas figuras, y en los dos casos en el ánimo de garantizar el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos inmediatamente afectados por la ejecución de alguna de las obras públicas llevadas a cabo en aquel período temporal.

En relación con los procedimientos expropiatorios, un año más he debido dirigirme a la citada Consejería en relación con las demoras temporales incurridas en el abono del justiprecio, fijado como contraprestación económica a la intervención en el patrimonio del

ciudadano, que toda expropiación forzosa supone. La continua queja, año tras año, de los ciudadanos ante esta Procuraduría, en relación con los retrasos temporales en los que incurre la Administración autonómica para proceder al abono de las cantidades pecuniarias debidas en el ámbito de este tipo de procedimientos, manifiesta que la irregularidad indicada, más allá de aparecer puntualmente en casos singulares, expresa una deficiencia estructural cuya solución, la Consejería de Fomento debe abordar decididamente.

Hasta la fecha, y así ha ocurrido en el año 2002 también, las resoluciones formuladas por esta institución a la Consejería de Fomento en el sentido indicado, si bien han sido aceptadas y han logrado la aceleración de los trámites dirigidos al pago debido, en los concretos supuestos que habían sido planteados por los ciudadanos en sus quejas, no han conseguido que se afronte de forma decidida la problemática manifestada. Por ello, me siento en la obligación de continuar denunciando que la rápida intervención en el patrimonio de los ciudadanos que implican los procedimientos expropiatorios urgentes, no se ve correspondida con un abono, en un plazo de tiempo razonable, del justiprecio determinado, aún cuando éste haya sido convenido de mutuo acuerdo.

En relación con la figura de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por la ejecución de obras públicas, en el pasado año esta institución se dirigió, a través de una resolución que fue aceptada, a la Consejería de Fomento, instando a ésta a que procediera a la

tramitación oportuna de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos en este sentido, con pleno respeto a los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con los sujetos públicos.

Sin duda, lograr que los ciudadanos reciban información suficiente acerca de la forma de reclamar la indemnización de los daños materiales causados como consecuencia de la ejecución de una obra pública, cuando aquella proceda, así como la tramitación adecuada de las reclamaciones en las que se demande aquella responsabilidad, constituye una pieza clave para evitar que las prerrogativas administrativas impliquen restricciones al patrimonio jurídico de todos los ciudadanos que éstos no tengan el deber jurídico de soportar.

4. VIVIENDA

Las especiales dificultades, que se han visto incrementadas en el año 2002, para lograr el acceso al mercado inmobiliario, unidas a las modificaciones normativas operadas en relación con las fórmulas de intervención de las administraciones públicas en materia de vivienda, a las que se tienen enfrentar un gran número de ciudadanos, proporcionan una especial relevancia a la actuación pública en este ámbito material y, por ende, a la labor fiscalizadora que debe ser llevada a cabo por esta institución.

En el año 2002 se han detectado irregularidades en relación con la intervención administrativa vinculada a las viviendas de protección oficial promovidas, fundamentalmente, por la Consejería de Fomento, ahora viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública, en su doble vertiente, de viviendas de promoción directa y viviendas concertadas.

En efecto, el desarrollo de alguno de los procedimientos de adjudicación de este tipo de viviendas, el retraso en su entrega una vez que habían sido adjudicadas, y la inadecuada reacción administrativa frente a las deficiencias detectadas en este tipo de viviendas, han dado lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento.

Preocupa especialmente a esta institución, la problemática generada por el retraso temporal incurrido, no sólo en el desarrollo de los procedimientos de adjudicación de este tipo de viviendas, sino también en la entrega de las mismas una vez que han sido adjudicadas, con los consiguientes perjuicios patrimoniales causados a los adjudicatarios. El deseo de adjudicar cuanto antes las viviendas promovidas por motivos de oportunidad, conduce a que, en muchas ocasiones, la edificación de las mismas y las obras de urbanización que deben ser llevadas a cabo no se realicen adecuadamente, lo cual da lugar al transcurso de un amplio lapso temporal entre la adjudicación de la vivienda y su entrega efectiva.

Pues bien, la adopción de las medidas necesarias, tanto por la Administración promotora de las viviendas como por las entidades locales

competentes en materia de urbanismo, y la posible utilización de la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, para reparar los perjuicios económicos causados a los adjudicatarios por el retraso temporal indicado, son los instrumentos jurídicos que deben ser utilizados para solventar la problemática señalada, y así se lo he hecho saber a la Consejería de Fomento.

Por otro lado, y también es ésta una cuestión recurrente en todos los informes de esta institución, es necesario volver a resaltar la pasividad con la que, frecuentemente, reacciona la Administración autonómica frente a la existencia de deficiencias en viviendas de protección oficial. El ejercicio de la potestad sancionadora de la que dispone la administración en este ámbito y la ejecución subsidiaria de las obras de reparación necesarias, cuando el que debe ejecutarlas mantenga una voluntad contraria al cumplimiento de sus obligaciones, son los mecanismos, cuya utilización ineficaz o ausencia de utilización, han generado la formulación de resoluciones por esta Procuraduría en el año 2002.

Por último, cabe destacar que la actuación de esta institución en relación con el ámbito material de la vivienda, no sólo se ha restringido a las viviendas de protección oficial, sino que también se ha extendido al mercado inmobiliario libre. En especial, verificar el contenido de la actuación administrativa frente a la posible comisión de abusos por las mercantiles promotoras de viviendas, a través de la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de compraventa, está siendo el objetivo

perseguido por una actuación de oficio iniciada por esta institución, a la vista de que la cuestión señalada había sido planteada en diversas quejas presentadas por los ciudadanos.

En fin, la relevancia de la actuación administrativa en aras a posibilitar la efectividad del derecho a acceder a una vivienda digna a un mayor número de ciudadanos, exige la búsqueda de nuevas fórmulas de intervención, que inevitablemente pasan por la potenciación del alquiler de viviendas, fórmulas que en cualquier caso deben ser plasmadas y ejecutadas con respeto al resto de derechos que los ciudadanos tienen frente a la actuación de los poderes públicos.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

A la luz del análisis de las quejas presentadas en la institución, podemos afirmar que la contaminación acústica más que un problema medio ambiental constituye una agresión personal a los ciudadanos que padecen sus consecuencias. En el mismo sentido se han pronunciado tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional.

Entre las múltiples fuentes de ruido existentes, las que más preocupan son las generadas por las actividades de ocio. Así lo avala el hecho de la mayor parte de las quejas presentadas por contaminación acústica vienen motivadas por las molestias ocasionadas por bares, discotecas, y otros lugares de diversión similares.

La indefensión, la percepción de falta de mecanismos de control y la permisividad de las autoridades, son los motivos principales de las quejas, máxime cuando se produce una concentración masiva de este tipo de locales en una zona determinada.

De lo que se quejan prácticamente todos los ciudadanos es de que no existe voluntad política ni, consiguientemente, medios suficientes y adecuados para hacer cumplir las normas elaboradas. No se trataría, así, de un problema de inexistencia de normativa, sino del incumplimiento de la misma.

Por otro lado, en estos supuestos las fuentes de ruido son fácilmente detectables y localizables, y por lo tanto se podría actuar fácilmente sobre las mismas, exigiendo el cumplimiento de la legislación establecida para este tipo de locales a sus titulares.

Sin embargo falta vigilancia y control por parte de la Administración pública en estas instalaciones. Una situación que, por otro lado, tiende a reducir la confianza de la población en la solución de los problemas y desanima a los ciudadanos para iniciar las oportunas reclamaciones.

A mayor abundamiento, existe una gran reticencia por parte de las distintas Administraciones a la hora de inspeccionar estas actividades si, previamente, no se efectúan denuncias de los vecinos afectados. En efecto, sólo ante la presión ciudadana los organismos públicos competentes ponen en marcha las medidas de vigilancia, sanción e imposición de reducción de las emisiones sonoras.

Cabría recordar, una vez más, que la falta 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 comprobar en reiteradas ocasiones.

La incidencia del ruido que se produce dentro de los establecimientos proviene, fundamentalmente, de aparatos musicales y del propio público. La solución pasa necesariamente por la insonorización de los locales y cumplimiento del cierre de ventanas y puertas, así como por el adecuado aislamiento acústico de los locales.

En un alto porcentaje de los expedientes hemos constatado, así mismo, que los titulares de este tipo de actividades tienen únicamente licencia para funcionar como bar sin equipo musical, a pesar de lo cual, y a veces desde el primer momento, éste es instalado en el local sin haber

efectuado obra de insonorización alguna, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes.

La problemática de la contaminación acústica urbana debe abordarse, fundamentalmente, desde el ámbito municipal al afectar directamente a la vida ciudadana. No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y de la Junta de Castilla y León (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas), debe ejercerse de modo coordinado.

Se pone de manifiesto, así mismo, la necesidad de que las mediciones se efectúen en el lugar en que el nivel de ruido sea más alto, y en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas. En este sentido, numerosos ciudadanos manifiestan su disconformidad con las mediciones efectuadas por la Policía Local durante el horario diurno, ya que las molestias en esos momentos no son tan acuciantes como durante la noche.

En muchos casos, cuando finalmente la Administración constata la insuficiente insonorización de un establecimiento, exclusivamente se condena al titular de la misma al pago de una cuantía económica, lo que en modo alguno resuelve el problema, puesto que no se suele requerir la adopción de nuevas medidas correctoras en el local.

Se constata, así mismo, una alta concentración de este tipo de establecimientos en determinadas zonas de nuestras ciudades. En estos supuestos debería extremarse el control periódico de las actividades con

objeto de comprobar que el funcionamiento de las mismas se adecua a las prescripciones de la licencia concedida, en especial, en punto al cumplimiento de los límites previstos para los ruidos y vibraciones, así como el estricto cumplimiento de normativa de horarios de cierre.

La Administración autonómica no ha asumido con rigor y celeridad la adopción de medidas sancionadoras, en caso de pasividad o dejación municipal. Hemos comprobado, una vez más, en este sentido, la reticencia de las Delegaciones Territoriales para iniciar expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, a pesar de que es esta Administración la que tiene la competencia determinada legalmente a tal efecto.

Quiero denunciar, finalmente, la gran pasividad de la Policía Local frente a la contaminación acústica producida por la circulación de vehículos ciclomotores con el denominado escape libre, aspecto éste al que ya se ha hecho referencia en informes anteriores, y que sigue preocupando gravemente a esta institución.

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 causar mayor afección a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De

hecho, constituye el segundo problema medio ambiental que más preocupa a los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en Castilla y León la ganadería constituye uno de los sectores económicos más importantes.

Cabría resaltar que, en un alto porcentaje de los supuestos planteados en esta institución, las explotaciones se encuentran funcionando sin las licencias establecidas legalmente.

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 aquellas que se encuentran en pleno funcionamiento en el momento actual.

En muchos casos, estas explotaciones se encontraban ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales con anterioridad ya en el momento de la aprobación del Reglamento de Actividades Molestias, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

En 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.

Por otro lado, 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, Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Ganadería).

Reiteramos la necesidad de mantener las ayudas económicas a los ganaderos de la Comunidad 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.

Se constata, finalmente, 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.

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, provoca la necesidad de incrementar las relaciones de coordinación y cooperación de todas las Administraciones implicadas en la defensa del dominio público hidráulico, el logro de un estado ecológico óptimo, la racionalización y economía de los usos del agua.

Uno de las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos es la necesidad de conseguir un mejor control de los vertidos de 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.

También hay que tener en cuenta la conveniencia de establecer convenios de cooperación entre los Ayuntamientos y las Entidades Locales Menores para que estas pequeñas poblaciones tengan mayor calidad en el abastecimiento de agua potable, y que no existan discrepancias en su financiación, que impidan un adecuado mantenimiento de las instalaciones de depuración de las aguas.

4. DEFENSA DEL MEDIO NATURAL

En primer lugar, es necesario que los poderes de nuestra Comunidad Autónoma insten a la Administración del Estado y colaboren con la misma para que se agilice la tramitación del Proyecto de Ley de Montes en dos materias fundamentales, adaptándose al espíritu constitucional e incorporando los principios del Derecho Comunitario, como son los Montes y los Incendios Forestales. Se sustituían así las viejas Leyes de Montes de 8 de Junio de 1957 y la de Incendios Forestales de 5 de diciembre de 1968. De igual forma, Castilla y León debería desarrollar normativamente, tras las bases que se establezcan en la futura normativa estatal, la legislación en materia de montes y de incendios forestales. Nos encontramos también a la espera del desarrollo legislativo de la Ley estatal de Vías Pecuarias, que ayude a una mejor defensa de éstas.

En los montes de nuestra Comunidad Autónoma, los mayores problemas se dan en los aprovechamientos de Montes de Utilidad Pública los cuales pueden llegar a impedir el libre acceso de los vecinos por caminos de uso público y de fuentes comunales. Igualmente, se debe tener en cuenta, en la tramitación de los expedientes sancionadores de la Consejería de Medio Ambiente, debido a infracciones a la Ley de Montes por pastoreo de ganado sin licencia, la necesidad de que, en las denuncias que formulen los Agentes Forestales y Medioambientales, se hagan constar los crotales de los animales que están en el Monte, en orden a una mejor

determinación de los infractores, en aras a garantizar el principio de presunción de inocencia.

Se observa una mayor concienciación de los ciudadanos en la lucha contra los incendios que asolan nuestras masas forestales en los veranos, y se considera necesaria la revisión de las correspondientes Órdenes, en el sentido de someter a autorización el almacenamiento de maderas, leña y cualquier tipo de residuo agrícola o forestal en los terrenos forestales y en la franja de 400 metros de ancho circundante.

Por último, 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 implica 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 la actuación de la ordenación y estructuración de las propiedades rústicas y las explotaciones agrarias a través del

procedimiento de concentración parcelaria, y la defensa de las vías pecuarias y de su rico patrimonio natural.

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; así, como es sabido, durante el año 2002 han sido declarados el Parque Natural de los Arribes del Duero, ubicado en las provincias de Zamora y Salamanca; la Reserva Natural de las Riberas de Castronuño-Vegas del Duero, en la provincia vallisoletana; y el Monumento Natural de Las Médulas, en la provincia leonesa; se inició igualmente la tramitación del Espacio Natural de las Hoces del Riaza en Segovia, y la ampliación de las áreas de protección de la cigüeña negra.

Es preciso que se lleve a cabo una mayor protección de los Espacios Naturales, fundamentalmente al 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, es preciso agilizar los trámites administrativos necesarios, en los que se requiera la autorización del órgano administrativo que gestiona el Espacio Natural, tanto en un sentido positivo, como

negativo, para así dotar de mayor seguridad jurídica al desarrollo de las actividades económicas por los particulares.

6. CAZA

En primer lugar, es necesario recordar 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.

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.

Asimismo, este Procurador del Común ha comprobado que es preciso que las administraciones públicas hagan un esfuerzo considerable, para que en los procesos administrativos que afectan a los terrenos cinegéticos se intenten conciliar los derechos de los cazadores y los de los propietarios de las fincas rústicas, en donde se desarrolle la caza, para así evitar graves conflictos que pueden incluso llegar a alterar la convivencia vecinal en algunas localidades.

7. PESCA

En este apartado, al igual que, en la caza, se considera conveniente que se lleve a cabo un desarrollo reglamentario de la Ley 6/92, de Pesca y de la Protección de los Ecosistemas Acuáticos.

Desde esta institución, se reitera, al igual que en el informe del año pasado, la necesidad de que la Administración autonómica respete el principio de igualdad de oportunidades que debe presidir la celebración del sorteo indicado, y la ulterior elección de fechas y cotos de pesca por los solicitantes, y utilice todos los medios para lograr plenamente aquella igualdad.

Igualmente, se reitera la obligación de motivar las sanciones que se impongan a los infractores en materia de pesca –y también en otras materias del Medio Natural- a lo largo de la tramitación del expediente sancionador, ya que puede suponer una vulneración de los principios

sancionadores establecidos en la legislación, fundamentalmente, el principio de proporcionalidad.

8. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En lo que respecta a la información ambiental, se observa 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 soliciten por la tardanza en recibir esta información. 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.

Por último, queremos hacer mención de la necesidad de dar una mayor implicación a las Administraciones locales con competencias medioambientales: Ayuntamientos, Mancomunidades de municipios, ya que también les corresponde facilitar la información solicitada en el plazo y forma seleccionada.

AREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

1. EDUCACIÓN

Constituye el objeto de la supervisión del área de educación la actuación de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, incluyendo dentro de la misma a sus órganos centrales, a las Direcciones Provinciales que configuran su organización periférica y a las universidades.

Así mismo, es objeto de nuestra atención la actuación de las entidades locales en el ejercicio de las competencias educativas que a estas administraciones les atribuye el ordenamiento jurídico, así como todas aquellas actuaciones administrativas que, independientemente del organismo autonómico o local del que provengan, tengan relación directa con el derecho a la educación.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, la oferta de plazas de los distintos niveles y etapas educativas ha dado lugar, como en ejercicios precedentes, a la formulación de quejas, cuyos firmantes discuten su suficiencia para atender la demanda existente, su concreta ubicación geográfica, o su adecuación a las condiciones mínimas que se definen en la

normativa reglamentaria sobre requisitos imprescindibles de los centros que imparten enseñanza de régimen no universitario.

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, garantizándoles una educación en condiciones de calidad y seguridad.

Resulta preocupante la insistencia de los padres en denunciar la insuficiente oferta de plazas para alumnos de tres años en centros docentes concretos, demandando su ampliación en términos que permitan atender la totalidad de las solicitudes formuladas en los correspondientes procesos de admisión. En el nivel de educación primaria las reclamaciones recibidas están relacionadas, casi siempre, con el ejercicio por los padres de alumnos de su derecho de elección de centro.

El derecho fundamental subyacente en este tipo de quejas, y al cual acuden los interesados como fundamento de su pretensión de amparo, no es otro que el derecho a la libre elección de centro. Derecho que consideran vulnerado por la decisión administrativa de desestimar su solicitud de plaza para el centro previamente seleccionado.

Junto a la genérica apelación a este derecho, los interesados suelen plantear otras cuestiones relativas a su problemática concreta, tales como su discrepancia con los criterios de admisión legalmente establecidos, con el

procedimiento de baremación de solicitudes, con el centro que les ha sido designado como alternativa, etc.

Precisamente uno de los criterios de admisión de alumnos que genera mayor número de quejas, por su discrepancia de los interesados en su aplicación, es el criterio del domicilio, y sobre todo del domicilio familiar. Sobre este particular esta Procuraduría ha tenido la oportunidad de formular una resolución, la cual ha sido plenamente aceptada por la Consejería de Educación y Cultura, lo que supondrá que, a partir del próximo curso escolar 2003/04, se establecerá como documento que acredite el domicilio familiar del alumno a la hora de solicitar plaza en un centro educativo el certificado de empadronamiento, que deberá ser emitido, como máximo, en el mes anterior a la fecha de presentación de la solicitud de admisión.

En materia de educación universitaria las quejas -en menor número que las de educación no universitaria- hacen referencia, principalmente, al acceso y permanencia en los centros de enseñanza superior, a la denegación de becas y ayudas al estudio y traslados de expedientes académicos.

Es de destacar, igualmente, que el número de quejas presentadas en esta institución en materia de organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones ha sido significativamente reducido en relación con el número de quejas correspondientes a otras Áreas.

Por lo que respecta a las bibliotecas observamos que las quejas suelen presentarse, bien por los profesionales del sector (archiveros,

bibliotecarios), o -y estas son las más frecuentes-, por ciudadanos particulares, en su condición de usuarios de estos servicios. Suelen referirse a deficiencias de organización, funcionamiento o calidad del servicio.

No podemos sino insistir en la necesidad de que extreme el cuidado, dotando a las unidades administrativas de los medios precisos para ello, a fin de que todas las solicitudes y recursos de los estudiantes dirigidos a la administración obtengan respuesta en la forma y plazos que las leyes señalen.

Posiblemente una reordenación y reorganización de los medios y recursos puestos a disposición de las administraciones públicas, que incluyera una mejora en la formación técnica de su personal, una modernización de sus métodos de trabajo y un incremento en la dotación de medios personales y materiales para aquellas áreas que atienden más directamente las demandas de los ciudadanos, contribuirían en mayor medida a reducir los casos de silencio administrativo que la permanente sucesión de reformas de tipo legal y procedimental con las que se trata de atajar este fenómeno burocrático.

Una organización de personas sordas ha manifestado que es habitual al comienzo de cada curso recibir de la Consejería de Educación y Cultura solicitud de selección de Intérpretes de Lengua de Signos para cubrir las necesidades escolares en Castilla y León, debiendo de conformarse con un número de profesionales mucho menor del que sería

necesario, debido a condicionantes derivados de las disponibilidades presupuestarias.

Al decir de los presentadores de la queja de prolongarse algunas de las situaciones denunciadas en este informe, no cabe duda de que se producirán efectos irreversibles en el desarrollo personal, académico y social del alumno, a pesar de existir recursos adecuados, de los que puede disponer la Administración educativa.

Un entorno educativo que ponga cortapisas a una integración total de los alumnos, privando a algunos de ellos de acceder a todos los espacios o condicionando la elección de centro, constituye un impedimento para que un joven con alguna discapacidad llegue a convertirse en un ciudadano en libertad y utilidad para sus semejantes.

2. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

La extensa riqueza patrimonial dispersa por la amplia geografía de esta Comunidad Autónoma en riesgo de degradación, hace pensar en la necesidad de estimular una mayor y eficaz actividad conservacionista de nuestro patrimonio histórico que impida su final e inevitable destrucción.

Es innegable que la pasividad administrativa fomentaría la perpetuación de actividades desfavorables para los bienes que pertenecen al patrimonio histórico y la presencia de agentes externos que contribuyen a su degradación.

Asumido, por ello, que los bienes culturales deben ser tutelados y preservados frente a comportamientos que ponen en peligro su conservación, se ha mantenido la necesidad provocar la intervención de los responsables públicos en la defensa del patrimonio histórico de Castilla y León.

Se mantiene, así, la exigencia de una postura decidida en la protección de la riqueza cultural y monumental, materializada por la articulación de las medidas previstas en la normativa vigente, particularmente las de policía administrativa.

Ha surgido, de este modo, la necesidad de potenciar la labor de vigilancia sobre las obras de restauración de los bienes del patrimonio histórico y de aquellas otras que puedan poner en peligro o causar su menoscabo, velando y garantizando la tutela de los valores que poseen los mismos.

Sin olvidar, a su vez, que la ausencia de una adecuada actuación en este aspecto, puede impedir el posterior ejercicio de la potestad sancionadora y dar lugar, así, a la impunidad de muchas acciones atentatorias contra el patrimonio histórico.

En este ámbito desempeñan un importante papel cada una de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural de ámbito provincial. La trascendencia de la objetividad en sus decisiones, ha llevado al Procurador del Común a considerar la necesidad de garantizar en su composición la presencia y representación independiente de especialistas, organismos

profesionales, instituciones y entidades o asociaciones vinculadas con la protección de nuestros bienes culturales.

Para finalizar, insistir en que una administración especializada en esta materia contribuirá con mayor eficacia al desarrollo de las funciones tuteladoras del patrimonio cultural.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

1. INDUSTRIA

1.1. Electricidad

Las cuestiones que han motivado la intervención del Procurador del Común, se han referido principalmente al servicio de suministro eléctrico, y en concreto a cortes en el mismo, deficiencias en su prestación, contaminación visual por instalación de cableado eléctrico aéreo, y especialmente se ha constatado que es preocupación creciente el problema del traslado o soterramiento de instalaciones eléctricas y sobre todo la determinación de quién debe asumir los gastos que ello originaría.

Así las cosas, esta institución ante el enfrentamiento surgido entre las empresas eléctricas y los ayuntamientos, se dirigió a la Consejería de

Industria, Comercio y Turismo, la cual nos comunicaba que las líneas de ayuda existentes por la Comunidad autónoma son para proyectos de inversión en infraestructuras eléctricas limitadas para la electrificación rural (planes PIER), y que la tipología del proyecto sobre traslado o soterramiento que se propone por el Procurador del Común no se contemplaba expresamente en los proyectos subvencionados que estaban ligados a las mejoras de la calidad del suministro de energía eléctrica en el ámbito rural, pero que, no obstante, “cabe la posibilidad de poder examinar la inclusión de este proyecto para el ejercicio 2003. Pero para ello sería necesario, previamente, de un Convenio de Cofinanciación de las obras, entre ayuntamientos y las empresas eléctricas implicadas”. Por ello, queremos insistir en la conveniencia de que esta posibilidad prospere llevándose a efecto las gestiones pertinentes entre los agentes implicados.

1.2. Gas

En relación con otro tipo de suministro energético como es el suministro de gas, aunque, en menor medida que en años anteriores, se han presentado reclamaciones denunciando sobre todo la demora de las empresas suministradoras de gas natural en proporcionar dicho suministro a pesar de los compromisos contraídos.

En algunos de los casos analizados durante el año 2002, se comprobó la incorporación de cláusulas abusivas en las pólizas de abono, que no solo contravenía los términos de la Orden de 17 de diciembre de 1996, y Ley 34/1998, sino que lesionaba de manera directa los derechos

que tienen reconocidos los consumidores de este servicio, ya que al amparo de dichas cláusulas el cumplimiento de los contratos quedaban demorados indefinidamente hasta que a la empresa le resulte interesante económicamente ejecutarlos.

En estos caso, las atribuciones conferidas a la administración, no tienen por finalidad el zanjar las diferencias que entre empresa suministradora y usuarios puedan surgir del cumplimiento de la relación contractual existente, sino que tienen su justificación en la condición de servicio público del suministro de gases combustibles, aunque la explotación de dicho servicio público, de destacado interés para la comunidad, se realice a través del sistema concesional. Ello obliga a un control tendente a conseguir que el suministro del gas se efectúe en condiciones de normalidad, lo cual, sin embargo, no se cumple con la diligencia debida.

2. CONSUMO

Se ha visto incrementado el número de quejas tramitadas desde esta institución durante el año 2002, denunciándose en las mismas la pasividad de la administración ante las reclamaciones presentadas por los afectados en relación con irregularidades incurridas en materia de edificación, ejercicio abusivo del denominado reservado derecho de admisión, facturaciones inadecuadas, publicidad, etc.

Del resultado de las investigaciones efectuadas podemos afirmar una vez más que se hace necesario una mayor intervención de las administraciones (autonómica, local y provincial) ante las denuncias presentadas, así como ejercer las facultades inspectoras y sancionadoras no solamente a instancia de parte, sino de oficio.

Asimismo, resultaría positivo incentivar y promover más la mediación arbitral en la resolución de conflictos en este ámbito, para minimizar la conflictividad judicial.

En cuanto a las reclamaciones presentadas por asociaciones de consumidores y usuarios, hemos de señalar que es deber de la administración, en una economía de mercado, evitar que un mercado dirigido sea sustituido por los agentes económicos más poderosos. La protección de los consumidores es, así, un elemento de justificación de la intervención normativa en el mercado. En este marco, las asociaciones de consumidores y usuarios vienen desempeñando de manera importante un papel protagonista en la materia, asumiendo legítimamente la defensa del consumidor frente a los abusos que éstos puedan sufrir en el proceloso mundo del consumo y la “falta de interés” de las administraciones públicas en ejercitar sus funciones inspectoras y sancionadoras.

Considerando que esta institución debe ajustarse a las facultades que le han sido conferidas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, el trabajo de investigación desarrollado durante este ejercicio, en este aspecto, se ha centrado en supervisar las actuaciones adoptadas por

las diferentes administraciones públicas a la recepción de las reclamaciones presentadas por asociaciones de consumidores y usuarios.

La Asociación Regional de Consumidores y Usuarios de Castilla y León (ACU), durante el año 2002 presentó ante esta Procuraduría 43 reclamaciones en las cuales se denunciaba el quebranto por parte de diferentes administraciones públicas (local y autonómica) del deber de resolver en el plazo legalmente establecido.

3. TURISMO

Las reclamaciones presentadas ante esta Procuraduría se referían a agencias de viajes cuyos domicilios sociales se encontraban ubicados fuera del ámbito territorial de Castilla y León; por ello mi intervención en estos casos se limitó a dar traslado de las mismas a los Comisionados Parlamentarios competentes por razón del territorio.

ÁREA F

AGRICULTURA Y GANADERÍA

La importancia que el sector primario reviste, en términos relativos, para la economía de Castilla y León, determina la importancia de la actividad administrativa dirigida al fomento y protección de las actividades

agrícolas y ganaderas de la región y, en consecuencia, el especial interés de esta Procuraduría en su fiscalización.

Pues bien, procedimientos de concentración parcelaria, aprovechamiento de pastos, ayudas económicas, en especial las relacionadas con la actividad ganadera, y protección de animales de compañía, han sido las grandes áreas en las que se han centrado las resoluciones formuladas en este ámbito material.

Esta institución se ha pronunciado en el pasado año tanto desde un punto de vista procedimental como material en relación con los procedimientos de ordenación y racionalización de la propiedad rústica llevados a cabo en la Comunidad Autónoma.

En el aspecto formal, se ha observado que, en algunas ocasiones, la Consejería de Agricultura y Ganadería no ha observado adecuadamente los cauces participativos orgánicos previstos en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, lo cual ha redundado en perjuicio del conveniente consenso con los afectados en el que deben desarrollarse este tipo de procedimientos. En efecto, una deficiente constitución de los órganos a través de los cuales se lleva a cabo la participación de los propietarios en el procedimiento de concentración parcelaria, motivadora del rechazo generalizado de los destinatarios de la ordenación de la propiedad rústica, deriva inevitablemente, como ocurría en el supuesto de la queja que dio lugar a la formulación de una resolución, a un conflicto entre la Administración actuante y los propietarios inmediatamente

afectados. Como ya hemos tenido oportunidad de señalar en anteriores años, el fomento de la participación de los propietarios destinatarios de la concentración se convierte en pieza clave para propiciar, aunque no lo garantice, el desarrollo del procedimiento en un plazo de tiempo razonable. Por ello, hemos insistido en la necesidad de garantizar a los propietarios una efectiva participación en este tipo de procedimientos en los términos previstos en la legislación aplicable.

Una manifestación más de las dificultades originadas en aquellos procedimientos de ordenación de la propiedad rústica que cuentan, casi desde su inicio, con la oposición frontal de los propietarios afectados, son los problemas a los que se debe enfrentar, en ocasiones, la Administración autonómica para proceder a la efectiva ejecución del Acuerdo de concentración parcelaria, una vez que el mismo es adoptado. En el año 2002, también ha debido intervenir esta Procuraduría para instar a la Consejería de Agricultura y Ganadería a que adoptase las medidas destinadas a acelerar la ejecución de algún Acuerdo de concentración, acudiendo para ello a los medios de ejecución forzosa previstos en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Tampoco han faltado ocasiones en las que esta institución se ha pronunciado acerca del contenido material de algún Acuerdo de concentración, instando a la Administración autonómica a que procediera a la puesta en marcha del mecanismo revisor que procediera, a la vista de la irregularidad evidente en que incurría aquél.

En definitiva, cabe destacar que las irregularidades observadas en relación con los procedimientos de concentración parcelaria, tanto formales como materiales, que han dado lugar a la formulación de resoluciones por parte de esta Procuraduría, se han visto incrementadas en el año 2002, circunstancia ésta que deseo no responda a un abandono en el celo que, necesariamente, debe observar la Administración autonómica, en el desarrollo y ejecución de este tipo de procedimientos.

Por su parte, en el ámbito del aprovechamiento de pastos sometidos a ordenación común, ha sido recurrente la problemática integrada por el impago correspondiente a aquél, así como la inactividad de la Administración autonómica ante esta circunstancia.

Esta institución ha tenido que recordar a la Consejería las competencias sancionadoras que el ordenamiento jurídico le atribuye, en orden a garantizar aquel pago y a doblegar la conducta persistente en el incumplimiento. Por tanto, la efectiva percepción por los agricultores del rendimiento económico derivado del aprovechamiento de pastos debe ser un objetivo, a cuya consecución debe ir dirigida la actuación administrativa en este ámbito.

En cualquier caso, es posible que la problemática citada se encuentre esencialmente relacionada con la, todavía reciente, constitución de las juntas agropecuarias locales y remita en su intensidad en futuras anualidades.

En el ámbito de las irregularidades detectadas en relación con las ayudas económicas dirigidas al fomento y protección de las actividades agrícolas y ganaderas que se desarrollan en la región, cabe diferenciar entre las formales, relativas a aspectos procedimentales y las materiales, referidas al propio contenido de la subvención.

En cuanto a las primeras, es preciso indicar que los procedimientos dirigidos a la concesión de una ayuda agrícola, aún cuando en ocasiones presentan una gran complejidad, no abandonan su naturaleza administrativa, debiendo observar, en consecuencia, las reglas propias de todo procedimiento administrativo. Pues bien, esta institución ha tenido que dirigirse a la Administración autonómica para recordarle el preceptivo cumplimiento de alguna de estas reglas, como la obligación de resolver, en el seno de este tipo de procedimientos.

Desde un punto de vista material, ha sido nuevamente necesaria la intervención de esta Procuraduría en relación con la problemática generada por los daños causados a los ganaderos de la región como consecuencia de la acción del lobo. Aun cuando ya en los años 2000 y 2001, nos pronunciamos sobre la cuestión controvertida señalada, recomendando a la Consejería de Medio Ambiente el contenido de las actuaciones que debían ser llevadas a cabo para garantizar, a un tiempo, la protección de la especie y la adecuada reparación de los daños causados por su acción, la relevancia alcanzada por la cuestión en el año 2002 y el número de quejas presentadas

al respecto, exigió la formulación de una nueva resolución por parte de esta institución.

En efecto, el mantenimiento de los presupuestos de hecho y jurídicos de la resolución que ya había sido dirigida a la Administración autonómica en el año 2002, motivó que, nuevamente, se señalara a la Consejería de Medio Ambiente la necesidad de adoptar medidas efectivas que garanticen la compatibilidad entre la protección del lobo y el adecuado desarrollo de las actividades ganaderas en muchas de las zonas geográficas de Castilla y León; medidas tales como el incremento del grado de cobertura de los daños generados a los ganaderos que desarrollen su actividad al sur del río Duero, o la creación de ayudas dirigidas a fomentar, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, actuaciones que prevengan aquellos daños económicos.

Finalmente, en relación con la protección de los animales de compañía, se ha observado un incumplimiento de las previsiones establecidas en la normativa aplicable acerca de las zonas de esparcimiento y paseo, así como un muy tibio ejercicio, por parte de las administraciones competentes, de la potestad sancionadora dirigida a la represión de conductas contrarias a la convivencia cívica entre personas y animales de compañía, tales como la ausencia de recogida de los excrementos de aquellos por sus dueños.

A perseguir el objetivo integrado por la citada convivencia cívica, se dirigió también la actuación de oficio desarrollada en relación con la

tenencia de animales potencialmente peligrosos, en la cual se procedió a recordar a las diferentes administraciones públicas, con competencias en la materia, las actuaciones que debían ser adoptadas en orden a garantizar un adecuado cumplimiento de la normativa aplicable a la tenencia de aquel tipo de animales. Incumplimiento generalizado de la normativa en lo que se refiere al bozal, incluso en lo referente a la correa.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

1. TRABAJO

En este apartado, hemos de destacar, en primer lugar, las dificultades de coordinación que han existido en el año 2002 en la gestión de las Oficinas de Empleo de nuestra Comunidad Autónoma, debido a la coexistencia en un mismo espacio físico de personal de la Administración Autonómica y de la Administración del Estado. Ello ha provocado en algunas provincias, durante las vacaciones, la falta de personal suficiente para poder atender las demandas de los desempleados de nuestra Comunidad Autónoma, y un ligero retraso en la percepción de las prestaciones de desempleo, que agudiza la falta de liquidez y la escasez de los recursos económicos de los parados. Esperemos que, por parte de la

Administración Autonómica, se tomen las medidas pertinentes para mejorar estos problemas a través del futuro Servicio Regional de Empleo, y que se mejore la coordinación con las distintas Direcciones Provinciales del INEM, para evitar perjuicios a los desempleados.

Se ha observado igualmente, la existencia de crisis económicas de algunas empresas en esta Comunidad que han generado inquietud en numerosas familias, con extinciones colectivas de contratos de trabajo, como las empresas Enertec, Gl&V y Tecnauto, en Valladolid, y la empresa Alfacel, en la provincia de Palencia, e incluso en algunas comarcas de nuestra Comunidad, como ha sido la crisis de Fontaneda en Aguilar de Campoo, en la montaña palentina; en esta Procuraduría se presentaron los casos de las empresas Fontaneda y Enertec, en donde no se observó ninguna irregularidad administrativa en la actuación de la Administración autonómica. Sin embargo, esta institución se congratula de la especial sensibilización que estos casos tuvieron en los ciudadanos, e insiste en la necesidad de reforzar las políticas activas de empleo y las medidas de apoyo a las empresas en nuestra Comunidad, que ayuden a reforzar el potencial económico endógeno de las distintas comarcas de todas las provincias, con un especial esfuerzo en las zonas periféricas de la región.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta en esta materia, es la prevención de riesgos laborales y la necesidad de que la Administración Pública se implique en mayor medida, en reducir las tasas de accidentes laborales que supone una lacra en las relaciones laborales de nuestro país,

al ser España, el país con mayor índice de muertes en accidentes laborales entre los países de la Unión Europea. Para ello, debe haber un mayor número de inspecciones por parte de las Inspecciones de Trabajo, dependientes del Ministerio, en todas las provincias de nuestra Comunidad, tanto en el medio rural como urbano, y mejorar las actuaciones de control por los órganos competentes de nuestra Comunidad.

Por último, queremos mencionar las quejas presentadas por la lentitud en la tramitación de las subvenciones y ayudas en esta materia. Este Procurador del Común quiere recalcar la importancia que tienen estas ayudas en colectivos muy necesitados por distintas circunstancias: desempleados, pequeños empresarios en la contratación del primer empleo, sectores en crisis como el textil, receptores de cursos de formación e inserción profesional. Es preciso que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo agilice los trámites para que los distintos beneficiarios puedan percibir estas prestaciones en el tiempo más breve posible y así poder cumplir los principios de eficacia y eficiencia que debe regir en toda actuación administrativa.

2. SEGURIDAD SOCIAL

En lo que respecta a este apartado, poco podemos decir, al ser ésta competencia estatal, y dirigirse todas las quejas al Defensor del Pueblo.

Sólo queremos destacar brevemente dos aspectos respecto a las quejas presentadas : el incremento de su número referidas a las actuaciones

de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la escasa cuantía de las pensiones de jubilación en las personas mayores de 65 años de edad.

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 las reclamaciones de pensiones de jubilación, éstas tienen especial incidencia en una Comunidad fuertemente envejecida como Castilla y León. De esta forma, se ha observado la escasa cuantía de las pensiones procedentes del Régimen Especial Agrario y del antiguo Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez; asimismo, se constató la diferencia de trato, en lo que respecta a las pensiones no contributivas, de los matrimonios jubilados que vivan solos con respecto al jubilado que conviva con un descendiente, de acuerdo con la normativa que se introdujo en la Ley 26/90, de 20 de diciembre, y que motivó una actuación de oficio por esta Procuraduría, tal como se ha expuesto anteriormente.

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1.Servicios Sociales básicos

En lo que respecta a este apartado, debemos mencionar, en primer lugar, la especial satisfacción que supone a esta institución el acuerdo que

continúa permitiendo que las prestaciones del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) sigan subiendo por encima del Índice de Precios al Consumo (IPC), para así intentar paliar las situaciones de necesidad que se dan en nuestra Comunidad. Desde aquí, animamos a la Administración y a los agentes sociales a seguir en la vía de la concertación para seguir llegando a acuerdos que redunden en beneficio de los más desfavorecidos.

Igualmente, queremos llamar la atención de un sector específico que ha surgido en este año, como ha sido el de los emigrantes retornados de países iberoamericanos, especialmente desde Argentina, mayores de 65 años de edad, y que vuelven a nuestra región, sin que puedan percibir ninguna pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, al no cumplir el requisito de la residencia, al haber emigrado muy jóvenes allí, y que, en la actualidad, disponen de pensiones exiguas de estos países sumidos en una terrible crisis económica. Esta Procuraduría del Común entiende que es preciso que, por parte de los órganos competentes autonómicos, se arbitren las ayudas económicas adecuadas que favorezcan la vuelta al hogar que les vio nacer, y sea capaz de paliar las estrecheces económicas de unas personas de considerable edad, que se ven obligados a depender de sus familiares para la subsistencia diaria.

Por último, queremos mencionar el problema que se va incrementando paulatinamente con el envejecimiento de la población, como es, el cuidado de las personas mayores por sus hijos; por ello, esta institución entiende que es preciso hacer un esfuerzo suplementario en el

incremento presupuestario de las ayudas a domicilio, que permitan el mantenimiento de estos ancianos en su domicilio con las ayudas necesarias para su sustento diario y de apoyo a sus familiares que se encargan de su cuidado.

3.2. Personas con discapacidades

Una conclusión aparece con rotundidad: la tutela de los intereses de los minusválidos no se deduce de una actitud voluntarista o dependiente de un determinado grado de sensibilidad de los poderes públicos, como en ocasiones se pretende, sino que es la respuesta debida a unos mandatos rotundos, constitucional y legalmente irrenunciables.

Si bien hasta ahora hablar de accesibilidad suponía hablar casi exclusivamente de todo aquello relacionado con la eliminación de barreras de tipo material: las que pueden limitar el llegar, entrar, salir y utilizar las casas, las tiendas, los lugares de ocio, los parques, lugares de trabajo, etc, parece que se hace necesario considerar otros aspectos de la accesibilidad, desde la perspectiva de la capacidad plena del uso y disfrute de los bienes y servicio que están a disposición de los usuarios

Por el momento, hay que decir que los beneficios constatados de la legislación sobre accesibilidad, más que de su aplicación, aún sometida a treguas y condicionantes, se deben al hecho de haber actuado como detonante en los colectivos afectados para acelerar su concienciación sobre el problema que presentan las barreras. Y ha provocado a los responsables

del proceso constructivo, urbanizador y de los transportes un ejercicio de reflexión ante el problema de la movilidad.

Las personas con discapacidad reclaman la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos sociales, como, por ejemplo, el trabajo, una educación integradora, el acceso a las nuevas tecnologías, los servicios sociales y sanitarios, el deporte y actividades de ocio, y a productos, bienes y servicios de consumo.

Los datos estadísticos disponibles muestran que las personas con discapacidad sufren niveles inaceptablemente bajos de educación y empleo. Gran número de personas con discapacidad se encuentran viviendo en situaciones reales de pobreza en comparación con los ciudadanos no discapacitados.

En este sentido, tanto en las modalidades contributivas como en las no contributivas de prestaciones, la Administración posee la información necesaria para ofrecer a quienes las pudieran precisar una prestación por viudedad, invalidez, vejez, etc., se ha perfeccionado el papel de los registros públicos de información para evitar las situaciones de fraude y conseguir extinguir las prestaciones con celeridad cuando sobreviene una causa de extinción de las mismas. Pero no se ha avanzado con la misma celeridad en asistir a quienes pudiesen precisar las prestaciones

La adecuación del entorno social y laboral, incluida la ayuda financiera, debe ser anterior y preferente a cualquier política de fomento del empleo de las personas discapacitadas.

Las políticas pasivas, siendo no obstante necesario su mantenimiento, corren el riesgo en muchos casos de reproducir una modalidad nueva de la llamada “trampa de la pobreza” que aquí es lícito denominar como “trampa de la prestación”, ya que sus personas beneficiarias no siempre tienen estímulos para intentar buscar un trabajo por miedo a perder la pensión. Por ello la necesidad de hacer cada vez más hincapié en medidas activas: asesoramiento, formación, empleo. Potenciando la incorporación de los minusválidos a los programas generales de empleo y formación con medidas eficaces basadas en investigaciones serias sobre necesidades, posibilidades reales, idoneidad de los programas formativos a la demanda de las empresas, etc.

3.3. Tercera edad

La creciente demanda de recursos y prestaciones dirigidos a las personas mayores, como implicación de la nueva estructura demográfica derivada del envejecimiento poblacional, exige la puesta en marcha de una política eficaz orientada hacia una atención integral adaptada a las nuevas necesidades de este colectivo, tanto durante la permanencia en el entorno natural y sociofamiliar como el acceso y estancia en dispositivos residenciales.

Es justo reconocer que la administración autonómica está realizando un importante esfuerzo, tanto a nivel normativo como planificador, para hacer frente a los cambios y carencias surgidas en este ámbito.

Pero también es obligado insistir en aquellos aspectos en los que se impone la necesidad de impulsar la puesta en marcha de mayores acciones que garanticen la prestación de servicios de calidad para los mayores.

Junto a la importante demanda residencial insatisfecha, que exige el aumento de las plazas residenciales públicas o concertadas que consolide la red residencial de esta Comunidad Autónoma, se une la necesidad de adaptación de los centros residenciales al progresivo deterioro psicofísico de los usuarios, mediante la reconversión de las plazas de válidos en asistidos, de forma que los residentes reciban una atención de calidad acorde a sus necesidades.

También las medidas asistenciales alternativas a la institucionalización y orientadas a facilitar a las personas mayores la permanencia en su domicilio habitual, presentan todavía algunas carencias que es preciso solventar.

Orientada la asistencia social a evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos, se impone el necesario acercamiento de estos servicios comunitarios no residenciales a todos los mayores, en condiciones de igualdad.

El respeto a este principio en el modelo de acceso a los servicios de estancias diurnas existente en esta Comunidad, se ha visto quebrantado mediante el establecimiento de reglas restrictivas para el mundo rural, frente a la necesidad de imponer rigurosos criterios objetivos que permitan el acercamiento a estos servicios de forma equitativa y racional,

garantizando el principio de igualdad, con independencia del lugar geográfico de residencia.

Todo ello, sin desatender, por su relevancia, la necesidad de intensificar la potestad de inspección de los centros de carácter social para personas mayores, especialmente vulnerables a posibles prácticas abusivas y a la conculcación de sus derechos.

3.4. Menores

La especial vulnerabilidad que caracteriza a los menores, determina la necesidad de ofrecerles una protección eficaz orientada hacia el pleno desarrollo de su personalidad y a garantizar su integración social y familiar.

La eficacia de esta acción protectora ha ocupado, principalmente, la intervención supervisora del Procurador del Común en el ámbito del sistema de protección a la infancia, centrada en la prevención de las circunstancias que interfieran su normal desarrollo y ante situaciones de riesgo o desamparo en el contexto familiar.

Se insiste, en este ámbito de la atención a los niños y adolescentes con dificultades sociofamiliares, en la necesidad de favorecer, siempre que sea posible, la permanencia en el seno de la familia, a través de programas de prevención e intervención familiar, capaces de paliar los procesos que conducen al desarrollo de las situaciones de desprotección.

Pero la supremacía del interés superior del menor al que debe dirigirse la actuación pública, primando sobre el interés de padres o guardadores, aconseja, en algunos supuestos, la ruptura familiar.

La decisión de separar a un menor de su entorno, provoca importantes discrepancias en las personas afectadas. Las familias suelen oponerse, especialmente si se trata de separaciones definitivas sin posibilidad de reintegración familiar.

Se ha valorado, así, no sólo la importancia de una rápida intervención administrativa en las fases tempranas de la aparición de los factores de desprotección, si no también la adecuada aplicación de aquellas medidas que impliquen la separación familiar a los casos que alcancen niveles de desestructuración susceptibles de requerir este tipo de acción protectora.

Merece, asimismo, especial atención la posible vulneración de los derechos de los menores a través de los mensajes emitidos por los medios de comunicación, en especial en relación con la publicidad ilícita.

La protección integral de los menores, en un contexto normalizado de desarrollo personal, frente a la difusión de publicidad atentatoria de sus derechos, debe provenir de una actuación conjunta de las distintas administraciones implicadas (autonómica y estatal) dirigida a su constatación y posterior cese y sin perjuicio de la posible intervención del Ministerio Fiscal.

3.5. Salud mental

Como decíamos en Informes anteriores, con la transformación del tradicional sistema de intervención de la asistencia psiquiátrica, el tratamiento de muchos trastornos psíquicos pasó de las institucionalizaciones de larga duración a la comunidad, otorgando al entorno familiar un papel primordial en la prestación de servicios y convirtiéndole en el principal medio de atención y cuidados.

Este papel de la familia en el nuevo proceso asistencial del enfermo mental no excluye, sin embargo, el reconocimiento de la importancia del soporte institucional como factor de protección del dispositivo asistencial de la salud mental.

La atención continuada del paciente psiquiátrico, por tanto, no depende únicamente del apoyo familiar, siendo cierto que con frecuencia los cuidados desde dicho entorno se hacen impracticables, enfrentando a las familias a importantes cargas de estrés emocional y económicas y, en no pocos casos, a situaciones de gran conflictividad y agresividad que hacen peligrar su propia integridad.

Es, por ello, erróneo pensar en la total reducción de las modalidades de tratamiento en régimen de internamiento, considerándose que, en determinados supuestos, las hospitalizaciones son necesarias y útiles para tratar o evitar los procesos de cronificación y reducir, a su vez, la intensa carga asistencial que pesa sobre las familias.

Sin olvidar, a su vez, la importancia de la complementariedad de la asistencia hospitalaria con las estructuras de atención comunitaria alternativas a la hospitalización para el efectivo desarrollo de una adecuada red de atención destinada a la población enferma mental.

La respuesta desde el sistema público ha evolucionado considerablemente hacia la creación de nuevos dispositivos asistenciales (unidades de rehabilitación, unidades residenciales, unidades de convalecencia psiquiátrica, estructuras intermedias...). Entre ellos respecto al ejercicio 2002, destaca la puesta en marcha de un Equipo de Psiquiatría Infanto-Juvenil en Ávila, de un Centro Especial de Empleo en el Hospital “Santa Isabel” de León, de una Unidad de tratamiento alcohólico en Salamanca, un Equipo de Salud Mental y un Centro Ocupacional en Medina del Campo (Valladolid) o de otro Equipo de Salud mental itinerante que cubre diversas comarcas de la provincia de Zamora.

Pero la realidad demuestra todavía la necesidad de impulsar la implantación de más recursos, para hacer frente a las necesidades asistenciales de este colectivo y mecanismos de apoyo y respiro a las familias.

Sin desatender, por otro lado, en el ámbito jurídico, la necesidad de promover el rápido desarrollo de una normativa específica para aquellos centros de atención social, con carácter de residencia permanente, especializados en el tratamiento de las situaciones concretas y específicas de personas con enfermedad mental y/o minusvalía psíquica, y que deben

contar, en virtud de los principios de coordinación sanitaria, con la pertinente intervención del Sistema de Salud, garantizándose la adecuada atención y seguimiento sanitario de los residentes. Salvando, con ello, la ausencia de sometimiento a régimen jurídico alguno y, así, las posibles situaciones de irregularidad jurídica de algunos de los recursos residenciales existentes en esta Comunidad.

Ello, unido a la dificultad aún existente en la ejecución de las medidas de seguridad impuestas por los órganos judiciales a los declarados exentos de responsabilidad criminal y consistentes en el internamiento en un centro psiquiátrico, que deriva de la todavía ausencia en esta Comunidad Autónoma de recursos específicos dirigidos a albergar a enfermos mentales ‘inimputables’.

La necesidad de creación de estructuras asistenciales que, por un lado, eviten inconvenientes al órgano judicial en el momento de encomendar la ejecución material de tal medida acordada por el mismo y, por otro, obtengan el fin perseguido con su imposición, recibiendo, así el enfermo el tratamiento especializado y adecuado a sus características, sin que ello suponga un menoscabo económico para éste y su familia y permita su rehabilitación y resocialización, no ha sido, sin embargo, aceptada por la Administración Autonómica, declinando la responsabilidad de la red de asistencia psiquiátrica de Castilla y León para atribuirla a la Administración estatal.

Se insiste, por ello, en el desarrollo de un nuevo impulso de las actuaciones oportunas para la determinación sobre la implantación de este tipo de dispositivos asistenciales para enfermos mentales infractores penales declarados exentos de responsabilidad.

Todo ello requiere que en el nuevo modelo de atención desarrollado en Castilla y León, la coordinación sociosanitaria y la participación de los diferentes sectores implicados (privados, judiciales, asociaciones...) sea condición indispensable para garantizar la calidad de una asistencia integral, orientando las acciones del Sistema de Salud y del Sistema de Acción Social hacia la rehabilitación y la integración social como objetivos finales de la atención.

En este ámbito en el que está pendiente de aprobación la próxima Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de Castilla y León, con la doble finalidad de impulsar nuevas actuaciones y de integrar y coordinar las actividades que inciden en el ámbito material de la atención a los problemas de salud mental.

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.

Asimismo, hemos de recalcar la necesidad de que todas las Administraciones controlen el consumo de tabaco en recintos públicos cubiertos, como los recintos deportivos, para proteger la salud y los derechos de los “fumadores pasivos”; para ello, deben establecerse mecanismos de inspección que haga efectivo el cumplimiento de la normativa.

Por último, desde esta Procuraduría, instamos a la Administración Autonómica a la mejora de los procesos de atención y rehabilitación de los drogodependientes de nuestra Comunidad Autónoma, mejorando y diversificando la oferta de centros de rehabilitación, para intentar así paliar una de las lacras de nuestras sociedades modernas, y que supone una de las principales causas de comisiones de delito en nuestra Comunidad, y que tantas vidas ha costado.

2. ATENCIÓN SANITARIA

En primer lugar, hemos de destacar que el RD 1480/2001, de 27 de diciembre, traspasó a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, implantándose, de forma definitiva, el Servicio de Salud de Castilla y León (SACyL), reservándose la Administración del Estado, las funciones de alta inspección. Por lo tanto, 2002 es el primer año en el que se fiscaliza desde esta Procuraduría la actuación de la Administración Autonómica, destacando, en un primer momento, el alto grado de colaboración y rapidez en la contestación a las peticiones de información por parte de la Gerencia Regional de Salud.

En lo que respecta a la atención primaria, hemos de constatar que la mayor parte de las quejas proceden de las comarcas integradas en las Zonas Periféricas de nuestra Comunidad Autónoma, que sufren una mayor lejanía con respecto a los centros de atención especializada y hospitalaria, y demandan unas mejores condiciones en los Centros de Salud y consultorios locales, y de la dotación de medios para los profesionales del sector sanitario. Igualmente, debemos señalar la necesidad de lograr que las Administraciones Locales se impliquen más en la construcción de nuevos Centros de Salud y en su mejora y mantenimiento, así como que se produzca una mayor dotación presupuestaria en las subvenciones que otorga la Administración Autonómica al respecto. Por último, desde esta institución, se insta a que se celebren convenios de colaboración entre los Ayuntamientos y la Junta de Castilla y León, para la mejora de los

servicios sanitarios en el campo de la atención primaria, que redunde en un mayor beneficio para los ciudadanos.

En lo que respecta a la atención especializada, hemos de destacar el importante número de quejas en lo que respecta a la atención buco-dental. Desde esta Procuraduría, celebramos muy especialmente el anuncio hecho desde la Gerencia Regional de Salud de la inclusión de la asistencia buco-dental a los menores de 15 años como prestación financiada a través del Sistema Regional de Salud, que se realizará progresivamente en dos años, iniciándose en el 2003, una vez publicadas las normas oportunas. Asimismo, es necesario que se ajusten los criterios para definir aquellos tratamientos susceptibles de financiación pública, y aquellos meramente estéticos que deben ser pagados por los ciudadanos en su totalidad.

En la atención hospitalaria, ésta se centra fundamentalmente en quejas referidas a presuntas asistencias sanitarias 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 dirigidas a la Administración sanitaria. Sin embargo, de estos casos 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.

Es de destacar que uno de los problemas más graves que acucia al sistema sanitario español, y también a Castilla y León, es el de las listas de

espera, tal como se manifestó en el exhaustivo informe del Defensor del Pueblo, referido a las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Esta Procuraduría ha desglosado los datos referidos a nuestra Comunidad, poniéndose de manifiesto la necesidad de aminorar estas listas de espera tanto en consultas, como en intervenciones quirúrgicas.

También, hemos de reiterar en nuestra resolución que la Administración autonómica debe cambiar el criterio en las ayudas para el transporte de enfermos crónicos a hospitales y especialistas, en el supuesto de aquellos pacientes que vivan en poblaciones muy alejadas de las capitales de provincias. Este Procurador del Común sigue considerando, a pesar de la opinión contraria manifestada por la Gerencia Regional de Salud, que debe ser la distancia kilométrica y no el ámbito provincial, el criterio de referencia para la concesión de ayudas de transporte que faciliten a los enfermos el desplazamiento para revisiones periódicas o tratamientos de larga duración, acomodándose mejor a la puesta en marcha del Plan Especial de Actuación en las Zonas Periféricas, y garantizando un verdadero acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectivas.

Por último, queremos poner de manifiesto la necesidad de que la Administración Autonómica sanitaria dote del instrumental y de los medios específicos en los Centros de Salud y, especialmente, en los Centros Hospitalarios para evitar riesgos a los enfermos de látex, para evitar

posibles contagios a los enfermos, y su propagación, según manifestaciones de la propia Gerencia.

ÁREA I

JUSTICIA

En el ámbito de la Administración de Justicia no se ha producido, por el momento, ningún tipo de trasferencias a favor de nuestra Comunidad Autónoma.

Lo anterior hace que la intervención de esta institución en las quejas relacionadas con la Administración de Justicia sea muy limitada y así se ha destacado en anteriores informes.

En el momento en que esas trasferencias, ya anunciadas, se produzcan, dada la configuración constitucional de nuestro Estado, únicamente podrán supervisarse por esta institución aspectos muy concretos relacionados con el funcionamiento de la Administración de Justicia, a saber: los relativos a los medios materiales y al personal al servicio de la Administración de Justicia.

Sin embargo, en ningún caso podrá controlarse la actuación de Jueces y Magistrados, todos ellos integrantes de uno de los tres poderes del Estado (el judicial), los que en el ejercicio de su función jurisdiccional son

independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley, tal y como determina el art. 117 de la Constitución.

Por ello precisamente, la responsabilidad en la que pueden incurrir los titulares de los órganos judiciales en el ejercicio de su función, no podrá ser controlada o supervisada por esta institución. En concreto, la exigencia de una posible responsabilidad disciplinaria se encomienda a los órganos de gobierno del poder judicial y la civil o penal seguirá correspondiendo a los propios Juzgados y Tribunales en los términos precisados en nuestro derecho positivo.

Pese a todo, algunos ciudadanos siguen dirigiéndose a esta institución para conseguir la modificación de resoluciones dictadas por órganos judiciales radicados en el territorio de esta Comunidad, una vez agotados todos los recursos procesales existentes y a veces sin haber llegado a interponer tales recursos.

Por otro lado, y como viene siendo habitual, son muchas las quejas relacionadas con la actividad desarrollada por los abogados en ejercicio y sus respectivos colegios.

En todos los supuestos indicados, esta institución ha de rechazar la admisión a trámite de dichas quejas, si bien se efectúan indicaciones generales sobre las vías a seguir a la hora de solucionar el problema concreto que afecta al ciudadano que decide acudir a esta Procuraduría.

Es más, las quejas relacionadas con los Colegios de Abogados, generalmente se admiten a mediación con la finalidad de recabar la oportuna información, y recibida ésta y en función de su contenido, se remite junto con el expediente al Defensor del Pueblo.

Debe tenerse en cuenta que aunque los Colegios de Abogados son corporaciones de derecho público, no dependen de la Administración Autonómica y ésta solo tiene competencias en aspectos muy concretos, en ningún caso relacionados con la materia objeto de las quejas recibidas en esta institución.

Al igual que en años anteriores, ha sido elevado el número de expedientes recibidos en la institución en los que el ciudadano dirige su queja contra la Administración Autonómica o Local de Castilla y León por lo que considera, una falta de ejecución o cumplimiento de las sentencias dictadas en su contra por los Tribunales de Justicia.

En muchos de tales supuestos (fundamentalmente en el orden contencioso-administrativo), tras recabar información de la Administración competente sobre la ejecución de que se trate, la queja es remitida al Defensor del Pueblo dado que, en último término, la ejecución de una sentencia o resolución judicial compete a los propios Tribunales de Justicia, al ser competencia exclusiva suya la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, tal y como determina el art. 117.3 de la Constitución.

Por lo demás, en algunos casos, en especial en el orden jurisdiccional civil, los ciudadanos se quejan de la falta de cumplimiento de

sentencias cuya ejecución ni siquiera han solicitado. Supuestos en los que desde esta institución se aclara al ciudadano que por regla general en dicho orden jurisdiccional los Tribunales no actúan de oficio y, en consecuencia, ha de ser la parte interesada en esa ejecución la que debe instarla ante el órgano judicial correspondiente, es decir, el que conoció del asunto en primera instancia.

Ha disminuido el número de quejas relativas a los retrasos producidos en la tramitación de asuntos judiciales. No obstante, el retraso sigue denunciándose.

Dado que, como se ha dicho con reiteración, en este ámbito se carece de competencias de supervisión, los expedientes recibidos se han remitido al Defensor del Pueblo.

Interesa destacar que como consecuencia de uno de esos expedientes, se constató que éste inició una investigación más general dirigida a verificar el retraso, al parecer, generalizado por el que atraviesa uno de los órganos judiciales con sede en esta Comunidad y, en su caso, promover medidas concretas dirigidas a superarlo.

No conviene olvidar que las dilaciones indebidas producidas en la tramitación y resolución de un procedimiento judicial vulneran lo establecido en el art. 24 de la Constitución, lo que, a su vez, puede suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Además de la introducción de las tasas judiciales por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, se ha producido una modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en lo relativo a la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. Ahora bien, esta modificación no influye en la labor a desarrollar por esta institución, dado que en este ámbito –el de la justicia gratuita- nuestra Comunidad Autónoma carece de competencias.

Por último, transcurrido un largo periodo de tiempo desde la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ya citada, siguen llegando a esta institución quejas de los ciudadanos relativas (y así se ha expuesto más arriba) a retrasos en la tramitación de procesos judiciales, de forma que aquéllos no han visto cubiertas sus expectativas en cuanto a la esperada rapidez en dicha tramitación.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Ocupan el análisis de esta área cuestiones objeto de reclamación relativas a los conceptos de gestión, liquidación y sobre todo recaudación de tributos.

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.

Hay que significar, a este respecto, que a través de las quejas que se reciben en esta Procuraduría (sobre todo en aquellos casos cuya problemática radica en la fase recaudatoria) se vislumbran las razones que explican la deficiente actuación administrativa denunciada: la insuficiencia de mecanismos elementales de coordinación. Ausencia que revierte indefectiblemente en perjuicio para los contribuyentes.

Las haciendas de las entidades locales se ven especialmente afectadas por la atribución de competencias a administraciones diferentes y por la escasa coordinación que existe entre ellas.

En efecto, la actividad administrativa de gestión tributaria de los impuestos locales presenta una complejidad específica en el ámbito tributario, 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 encomendado a la Administración General del Estado.

Esta organización administrativa del impuesto en fase -Estado, provincia y municipio-, 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, se le sumerge en una confusión que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y le aleja de la administración que debe servirle.

La confusión, a que nos estamos refiriendo, se pone de manifiesto en el mismo momento de presentar sus reclamaciones y recursos contra las liquidaciones de algunos tributos o contra determinados datos administrativos de relevancia fiscal con los que están en desacuerdo.

La impresión que se tiene, del conjunto de los expedientes tramitados sobre el particular, es que la intervención de varias administraciones públicas y la información que desde ellas se ofrece conducen al ciudadano a una situación de no saber dónde está su recurso o quién se lo tiene que resolver.

Ante esta situación, no podemos sino mostrar nuestra más honda preocupación en lo que consideramos una deficiencia, a la que deben hacer frente los poderes públicos; y ello con objeto de alcanzar una verdadera corrección en las pautas de actuación de las distintas administraciones tributarias, que vaya más allá de la solución al problema puntual que plantea el ciudadano.

Resulta absolutamente imprescindible abordar de manera eficaz la superación de deficiencias estructurales en el proceder de las administraciones, ya que ello redundará, sin duda, en beneficio de todos.

En cuanto al análisis del conjunto de las quejas tramitadas se destaca la insistencia con que los ciudadanos acuden al Procurador del Común para denunciar la falta de contestación a sus recursos frente a las liquidaciones y recibos notificados, la tramitación de procedimientos de apremio sin notificaciones previas fehacientes que legitimen la utilización de dicha vía, el retraso en las devoluciones de ingresos indebidos o las peticiones de declaración de la prescripción de la deuda perseguida al interesado.

Por lo que respecta a los impuestos cedidos a la comunidad autónoma (transmisiones patrimoniales y sucesiones) se siguen planteando quejas sobre falta de conformidad, por parte de los contribuyentes, con la comprobación del valor de los bienes realizadas por la Hacienda Autonómica; el retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos; la improcedencia de algunas liquidaciones y la consiguiente devolución de ingresos indebidos en los casos en los que los ciudadanos tienen pagadas las correspondientes liquidaciones.

En el ámbito de los tributos locales el mayor número de quejas recae sobre el impuesto de bienes inmuebles, afectando tanto a la gestión catastral, que comprende la valoración del suelo y construcciones,

elaboración de ponencias de valares, asignación y notificación individual de los valores catastrales o la revisión, modificación y actualización de los mismos que corresponde a órganos estatales, como a la gestión tributaria que abarca la liquidación, inspección y recaudación, atribuida a los ayuntamientos.

El supuesto de un ciudadano que tras recibir en su domicilio un recibo del IBI se dirige para reclamar a su ayuntamiento, después a la diputación provincial, después otra vez al ayuntamiento y por último al catastro, es un caso habitual que muestra la necesidad de una adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas, que deben actuar siempre en servicio del ciudadano.

Por último debemos dejar constancia, un año más, de los inconvenientes que ocasiona a los ciudadanos la exigencia de acudir a la vía económico-administrativa, como requisito previo para impugnar las resoluciones tributarias ante los tribunales de justicia. Entre las irregularidades denunciadas sigue siendo objeto fundamental de la mayor parte de las quejas que se presentan el incumplimiento continuado de los plazos legales para resolver. Al ya dilatado plazo de un año que se prevé para tramitar el procedimiento, hay que añadir el tiempo que se retrasa el procedimiento en los diferentes tribunales, llegando en ocasiones a terminar tras varios años de tramitación.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Un año más es destacable el número de veces que, conflictos suscitados en relación con la prestación de servicios de telecomunicaciones (telefonía, internet o recepción de la señal de televisión), conducen a los ciudadanos a plantear sus quejas ante esta institución. Sin duda, es hora de poner en relación este incremento de la conflictividad en el ámbito material indicado con el fenómeno privatizador que le ha afectado en los últimos años.

En efecto, tras la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, el sector de las telecomunicaciones ha sufrido un amplio proceso privatizador que ha generado una modificación esencial en la actividad desarrollada por los poderes públicos en relación con la prestación de este tipo de servicios. Aun cuando los derechos de los ciudadanos se hayan visto afectados por la evolución indicada, ello no puede implicar una disminución de la amplitud de la esfera jurídica cuya titularidad corresponde a aquellos.

Transformación de la actuación administrativa en materia de servicios públicos, no debe suponer retirada total de las administraciones públicas en este ámbito, sino adaptación a las nuevas coordenadas económicas y sociales.

Por ello esta institución, dentro de su ámbito competencial, ha continuado desarrollando su labor en orden a verificar que las administraciones públicas ejercen adecuadamente sus competencias dirigidas a garantizar que el fenómeno privatizador indicado no repercuta negativamente en los derechos de los ciudadanos.

Un mecanismo que debe ser utilizado para evitar la repercusión negativa a la que se ha hecho referencia, es la 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. Así se recomendó a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y fue aceptado por ésta, en relación con la utilización abusiva de los denominados “servicios de tarificación adicional” (anteriormente líneas 903 y 906, y en la actualidad números de teléfono con los prefijos 803, 806 y 807).

Prueba también de la necesaria intervención pública en este sector, fue la investigación de oficio llevada a cabo en orden a verificar las condiciones de recepción de los diferentes canales de televisión en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma y, en especial, en el medio rural, actuación que finalizó con la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento, en la cual se instaba a este organismo a que continuara llevando a cabo la celebración de convenios de colaboración con las diputaciones provinciales en orden a extender la cobertura de la señal televisiva.

En relación con la actividad administrativa desarrollada en el ámbito de los transportes, se ha intervenido directamente por esta institución 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, la demanda más recurrente de los ciudadanos a esta institución es la de 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. Las especiales características geográficas de la región y la dispersión de su población, hacen especialmente difícil prestar aquel tipo de servicios a satisfacción de todos los ciudadanos, habida cuenta del necesario equilibrio económico que debe presidir las concesiones correspondientes.

En cualquier caso, la intervención de esta Procuraduría ha tenido como resultado el inicio de algunos procedimientos dirigidos a valorar por la Administración autonómica, previa audiencia del concesionario y de los ayuntamientos afectados, la conveniencia de proceder a modificar algún título concesional. Sin perjuicio de lo anterior, también se ha procedido a informar adecuadamente 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, a través, entre otros medios, de la línea de ayudas convocada anualmente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Otra de las problemáticas surgidas en relación con los transportes interurbanos ha sido la relacionada con la admisión en algunos servicios de transporte de este tipo, de viajeros de pie y la tibia reacción administrativa frente a la comisión de la citada infracción administrativa. Es de desear que la aprobación de una futura normativa sobre el transporte de viajeros de pie donde se determine, de conformidad con la normativa estatal, los supuestos donde aquélla esté expresamente permitida, logre remitir la conflictividad surgida en este ámbito, manifestación de la frecuencia de una conducta que puede poner en grave peligro la seguridad de los usuarios de algunos servicios de transporte.

En relación con el transporte urbano, en el año en el que se ha procedido a la aprobación de la Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, ha sido necesaria la intervención de esta institución en diversos supuestos planteados por los ciudadanos. En efecto, en concreto diferentes irregularidades relativas a la expedición de los títulos de bono-bus en alguna de las capitales de provincia de la región, han dado lugar a que tuviera que formular resoluciones acerca de la regularidad del sistema de concesión de aquellos títulos bonificados.

Por último, y dentro de la heterogeneidad de materias que se integran en esta área, procede referirse a una cuestión controvertida que esta Procuraduría ha seguido con especial interés y que, a instancia de los ciudadanos, ha dado lugar a mi intervención. Esta cuestión no es otra que la relativa a las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas

en orden a tratar de reparar y de recuperar la memoria de aquellas personas que, por motivos de conciencia, sufrieron represalias, privación de libertad e incluso muerte, en aquella ignominiosa época que fue la guerra y posguerra civil españolas.

Así, en primer lugar, se ha observado en la aplicación de las ayudas económicas convocadas por la Junta de Castilla y León como manifestación del reconocimiento de esta Comunidad Autónoma a las personas que se vieron privadas de su libertad personal por “defender la libertad y los valores democráticos” –según reza la exposición de motivos del Decreto mediante el cual se convocaron y regularon aquéllas-, una excesiva rigidez a la hora de considerar los documentos acreditativos de la citada privación de libertad. Esta rigidez resulta incompatible con las especiales circunstancias en las que, frecuentemente, había tenido lugar aquella privación de libertad, así como con la propia finalidad perseguida por las ayudas. Así se lo hice saber a la Gerencia Regional de Servicios Sociales, organismo encargado de la gestión, tramitación y resolución de las ayudas.

También a instancia de los ciudadanos, esta Procuraduría ha tenido conocimiento de la pretensión de algunas personas físicas y jurídicas de recuperar la memoria, aun cuando sea simbólicamente, de aquellos que sufrieron persecución por razones ideológicas en la época de la guerra y posguerra civil, a través, entre otras acciones, de la exhumación de sus cadáveres y del desarrollo de actividades en recuerdo de las que perdieron

su vida en aquel período, exclusivamente por defender unas determinadas ideas políticas y sociales.

En el marco de lo decidido por otras Instituciones (entre otras, el Congreso de los Diputados), considero que la recuperación de la dignidad de aquellas personas y de sus familiares, que la perdieron, en su día, en una contienda cruenta, por el simple de hecho de defender unas ideas contrarias a las mantenidas por el bando contrario, se configura como una pretensión legítima que los poderes públicos deben amparar adecuadamente. Ahora bien, ese merecido homenaje a todos aquellos que sufrieron privación de derechos tan fundamentales, como la libertad o la vida, debe ser llevado a cabo adecuadamente en el marco de un consenso generalizado entre todos los actores de la vida política y social, y sin la instrumentalización, en ningún caso, de ello con fines partidistas.

Por tanto, recuperación de la memoria de aquellos que sufrieron represalias, de distinto tipo y gravedad, como consecuencia de la guerra civil, sin distinción de bandos, colores ni ideas políticas, se erige en la línea directriz de mi actuación en relación con esta singular cuestión.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

Las actuaciones realizadas por este Departamento II han obedecido al igual que el pasado ejercicio a muy diferentes motivos y tienen, en su mayoría, como denominador común, una perspectiva de interés general en las diversas reivindicaciones formuladas.

En el año 2002, las quejas de los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León estudiadas por este Departamento no han tenido unos referentes principales, uno de los cuales fue el año pasado el Decreto regulador de los efectos económicos de los ingresos en las Residencias Públicas de la Tercera Edad y en plazas concertadas con otros establecimientos. Quizás, como actuación de mayor relevancia se podría subrayar la problemática del personal temporero, la cual tuve ocasión de comprobar personalmente en la localidad burgalesa de Belorado. Las condiciones de vida de estos trabajadores, como se pudo observar, eran indignas de la condición humana, por lo que se remitió una propuesta a la Gerencia de Servicios Sociales con el fin de mejorar las condiciones de este colectivo de los temporeros. La respuesta recibida fue de un absoluto rechazo de la propuesta, justificándose fundamentalmente en la falta de competencias de esa Gerencia para llevar a cabo las propuestas planteadas.

No obstante, al no quedar satisfechos con la respuesta de la Gerencia de Servicios Sociales, este Departamento está tramitando una nueva queja sobre la misma problemática, encontrándose en la actualidad a la espera de la respuesta de la información solicitada a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

También resulta necesario poner de manifiesto que, a pesar de no haberse generado durante el año 2002 ninguna resolución expresa al respecto, este Procurador del Común ha seguido realizando, como en años precedentes, un seguimiento exhaustivo de cuestiones de especial relevancia, entre las que se podrían destacar la problemática de Treviño, el Archivo de Salamanca, la enseñanza de la lengua gallega en diversos territorios de la Comunidad Autónoma y la situación general de la inmigración en nuestra Comunidad Autónoma. Respecto de esta última cuestión en que se sigue echando en falta la existencia de una política integral o global que aborde todas las cuestiones relacionadas con el creciente e imparable fenómeno inmigratorio.

Junto a estas cuestiones, debe añadirse el seguimiento que ha realizado esta Procuraduría de la distinta normativa aprobada en el año 2002 por la Comunidad de Castilla y León tanto de rango legal como reglamentario, debiendo reseñarse, quizás, como nota más destacable el retraso en el desarrollo reglamentario de diversas disposiciones legales, entre otras la ley de régimen Local y la Ley de Caza.

Asimismo, desearía destacar de nuevo la colaboración que, con carácter general, he recibido por parte de los órganos administrativos destinatarios de mis requerimientos, en la mayoría de las actuaciones que se desarrollaron a lo largo del pasado ejercicio desde el Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León. Sin embargo conviene decir que la resolución que mayor número de quejas suscitó el pasado año (la relativa a los efectos económicos de los ingresos en las Residencias Públicas de la Tercera Edad) no ha sido contestada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, motivo por el cual esta institución se vio obligada a archivar todos los expedientes de queja y dar por finalizadas sus actuaciones, a pesar de la aceptación implícita de una parte de la resolución.

Por otro lado, es importante destacar que, independientemente del retraso puntual en la atención de algunos requerimientos de información realizados desde este Departamento, se ha detectado que algunas Resoluciones de esta Procuraduría, aceptadas expresamente por los órganos administrativos destinatarios de las mismas, no se han visto correspondidas en la realidad por actuaciones materiales tendentes a reformar la normativa aludida en dichas Resoluciones. Por consiguiente, será necesario profundizar en este apartado de llevar a la práctica las Resoluciones aceptadas por los correspondientes órganos administrativos, de modo que las aceptaciones formales de las propuestas que se elevan a las

Administraciones Públicas sujetas a supervisión de esta Procuraduría no se conviertan en meras declaraciones retóricas.

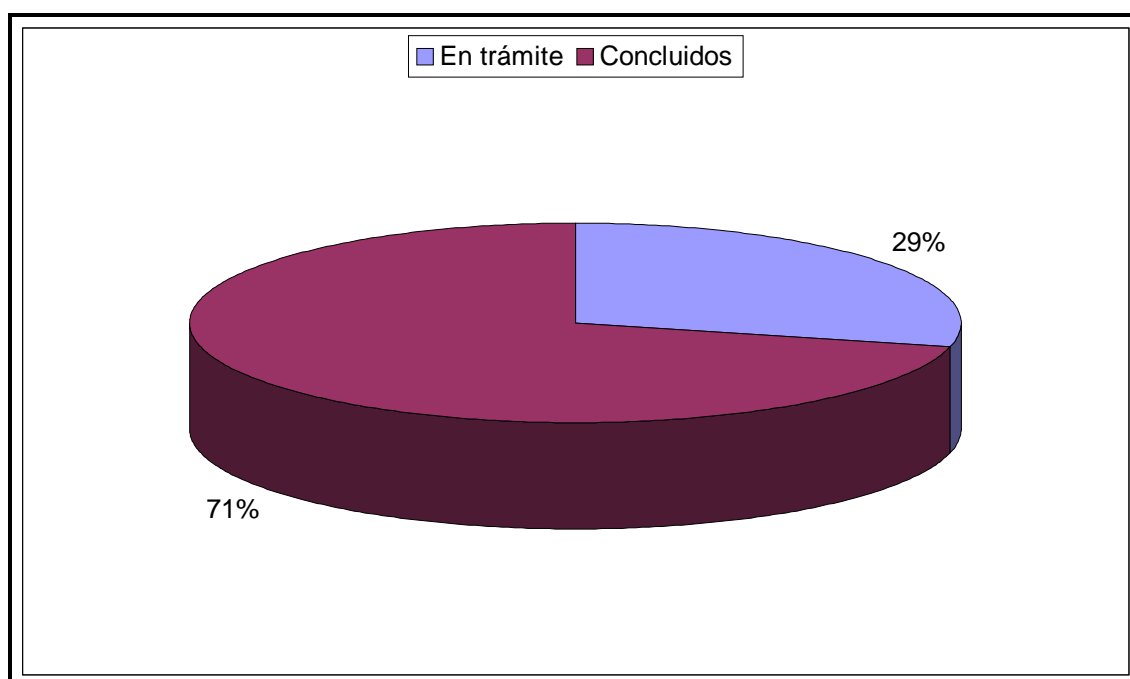
Finalmente hay que reseñar, al igual que en informes anteriores, que las contestaciones de las Administraciones Públicas siguen sin remitirse con la celeridad deseada, estando a fecha 4 de abril de 2003 algunas resoluciones pendientes del rechazo o aceptación expresa por la Administración destinataria de las mismas.

Habiendo transcurrido más de un año desde la reforma operada en el art. 19 de la Ley reguladora de la institución, con carácter general puede afirmarse que aún queda un largo camino que recorrer para que tanto las respuestas a nuestras peticiones de información, como la contestación expresa a las propuestas y la adopción de las medidas pertinentes para llevarlas a efecto, caso de ser aceptadas, se lleven a cabo con la celeridad deseable.

ESTADÍSTICAS

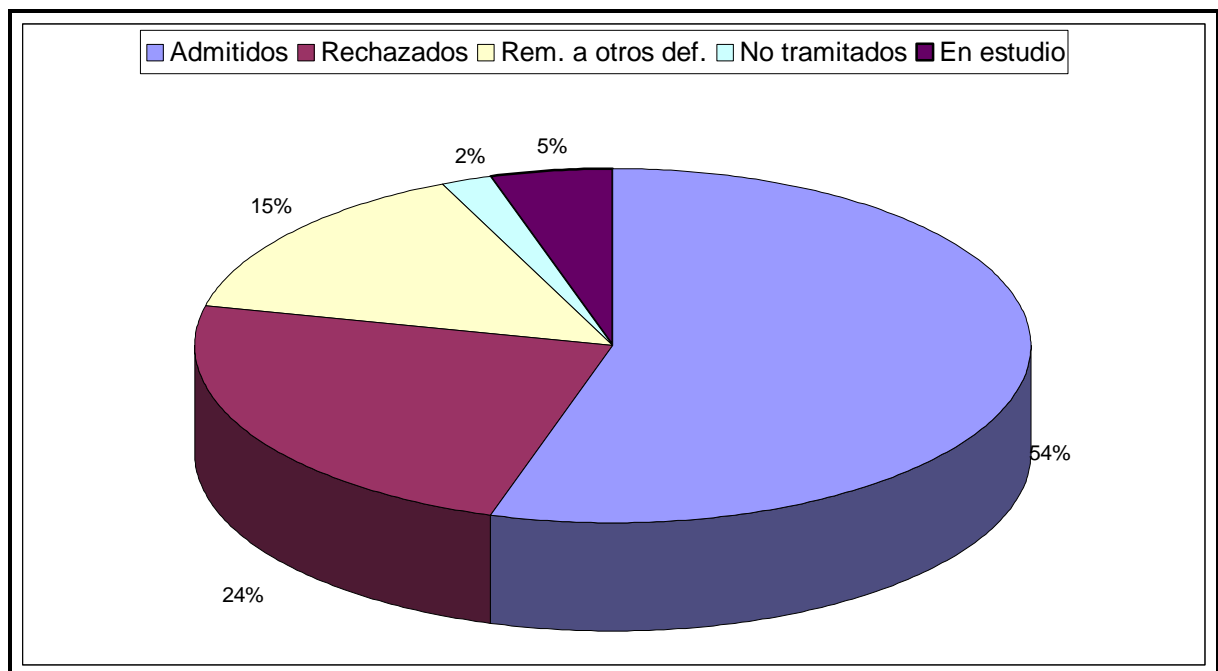
EXPEDIENTES EN TRÁMITE/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	669	29%
Concluidos	1641	71%
TOTAL	2310	



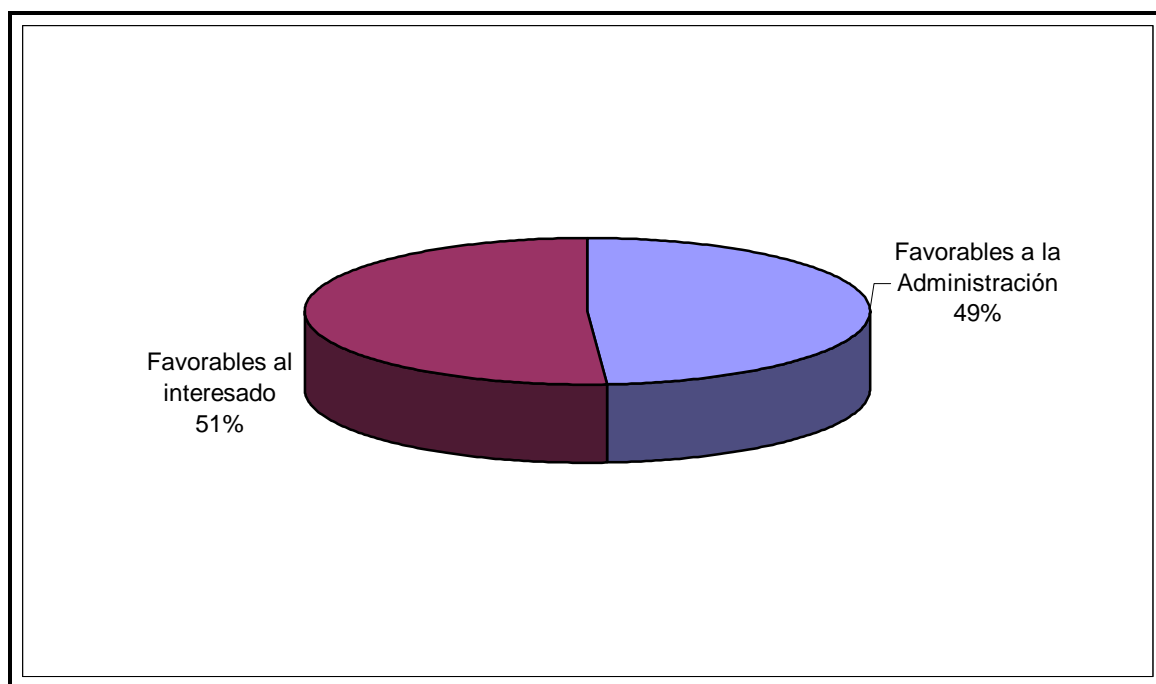
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2002

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1264	55%
Rechazados	548	24%
Rem. a otros def.	347	15%
No tramitados	45	2%
En estudio	106	5%
TOTAL	2310	



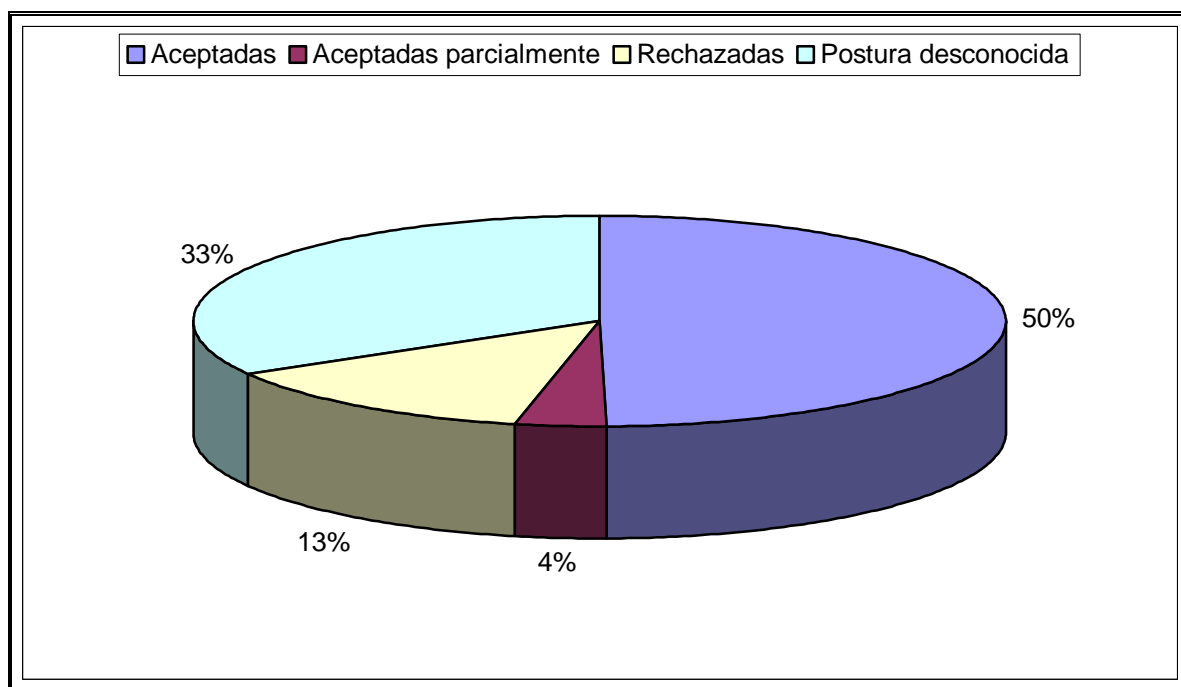
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones a que han dado lugar las quejas presentadas durante 2002, el 49 % han sido favorables a la Administración y el 51 %, favorables al administrado.



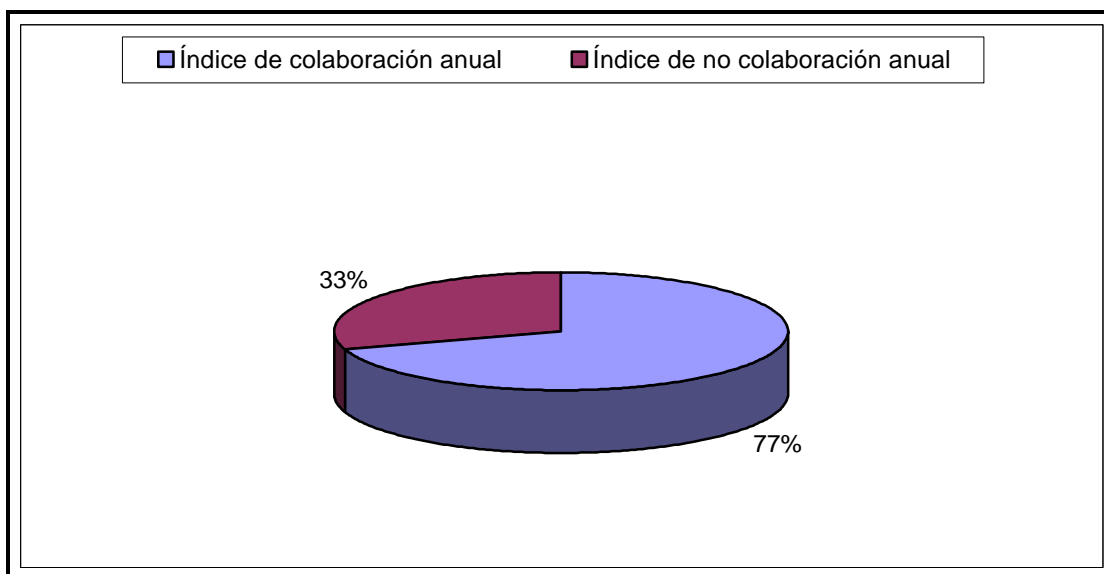
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes finalizan con una resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante el año 2002 el Procurador del Común dictó 448 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 223 (50%), la aceptación parcial de 16 (4%) y el rechazo de 60 (13%). A fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 149 resoluciones (33%).



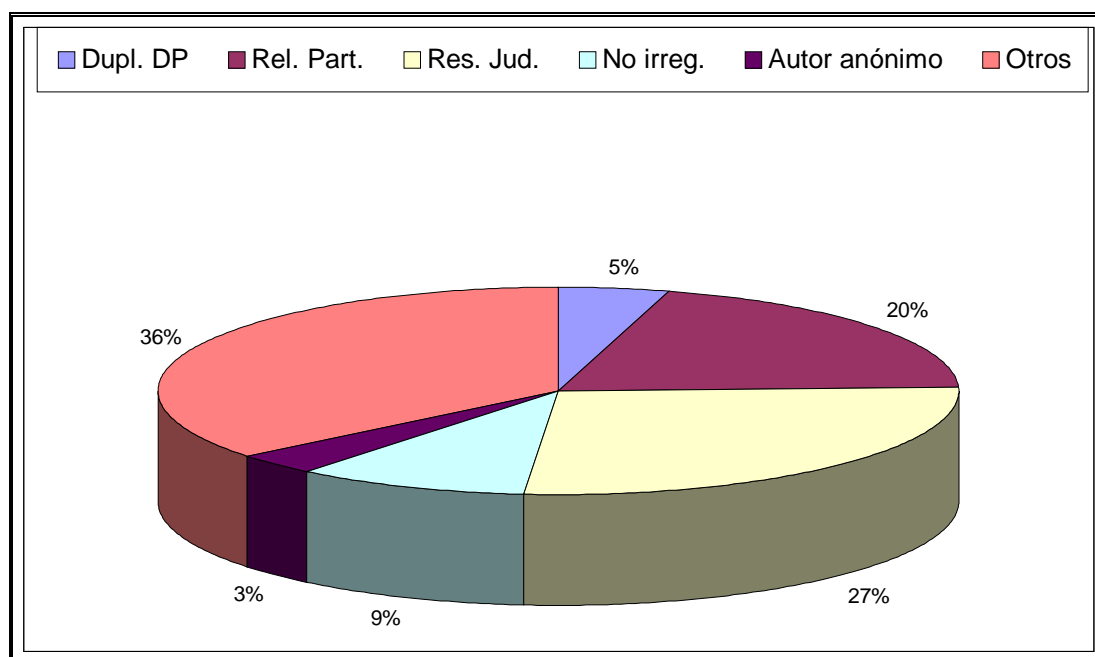
COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

Teniendo en cuenta las dificultades que entraña la confección de estadísticas sobre el grado de colaboración de las diferentes administraciones públicas con el Procurador del Común, con arreglo al criterio del registro de entrada y salida de escritos referidos a actuaciones del Procurador del Común podríamos establecer el grado de colaboración en torno al 77 %.



MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS DE 2002

Motivo rechazo	Nº Quejas	Porcentaje
Duplicidad con Defensor del Pueblo	25	5%
Relaciones particulares	109	20%
Resolución judicial	148	27%
No irregularidad	51	9%
Autor anónimo	19	3%
Otros	196	36%
TOTAL	548	



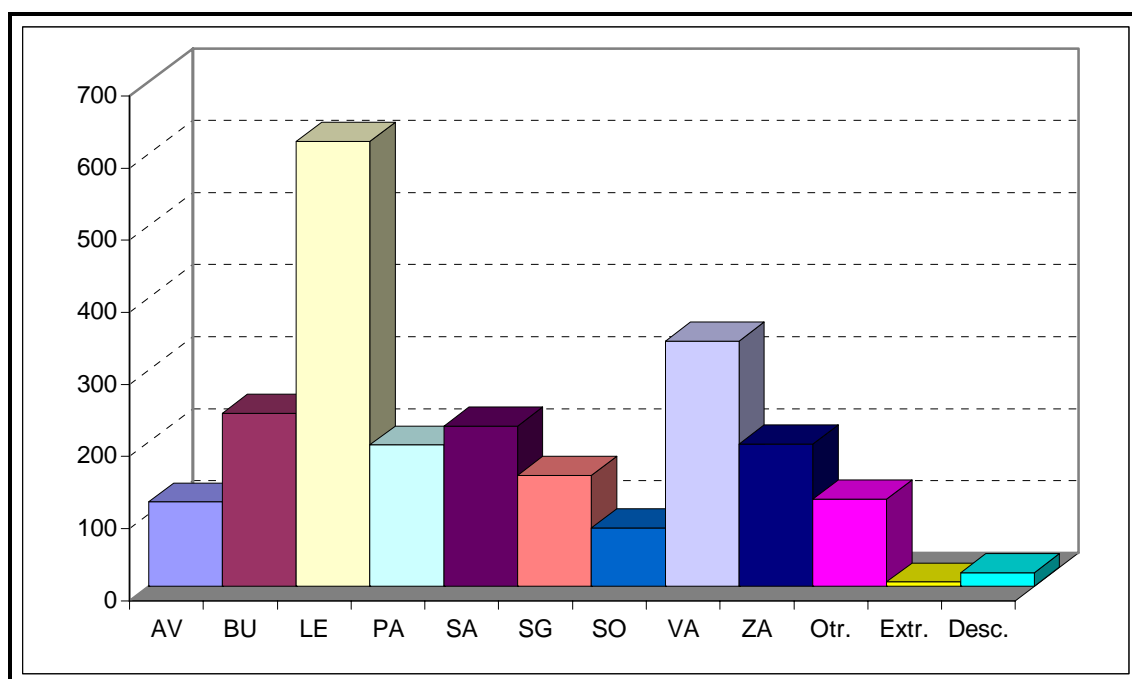
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE 2002 POR ÁREA

ÁREA	Nº QUEJAS	ESTADO DE TRAMITACIÓN							RESUMEN	
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Def.	No tramitadas ¹	En estudio	Total q. abiertas	Total q. cerradas
		En trámite.	Cerradas	Total						
A	401	101	164	265	61	44	4	27	128	273
B	477	133	143	276	135	37	7	22	155	322
C	238	118	58	176	34	9	3	16	134	104
D	119	35	41	76	14	9	5	15	50	69
E	116	14	69	83	30	1	2	0	14	102
F	67	27	22	49	10	4	1	3	30	37
G	261	47	86	133	34	80	8	6	53	208
H	95	55	22	77	7	9	1	1	56	39
I	205	0	1	1	121	81	2	0	0	205
J	104	10	49	59	13	18	2	12	22	82
K	191	19	21	40	85	55	9	2	21	170
L	36	4	25	29	4	0	1	2	6	30
Total	2310	563	701	1264	548	347	45	106	669	1641

¹Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

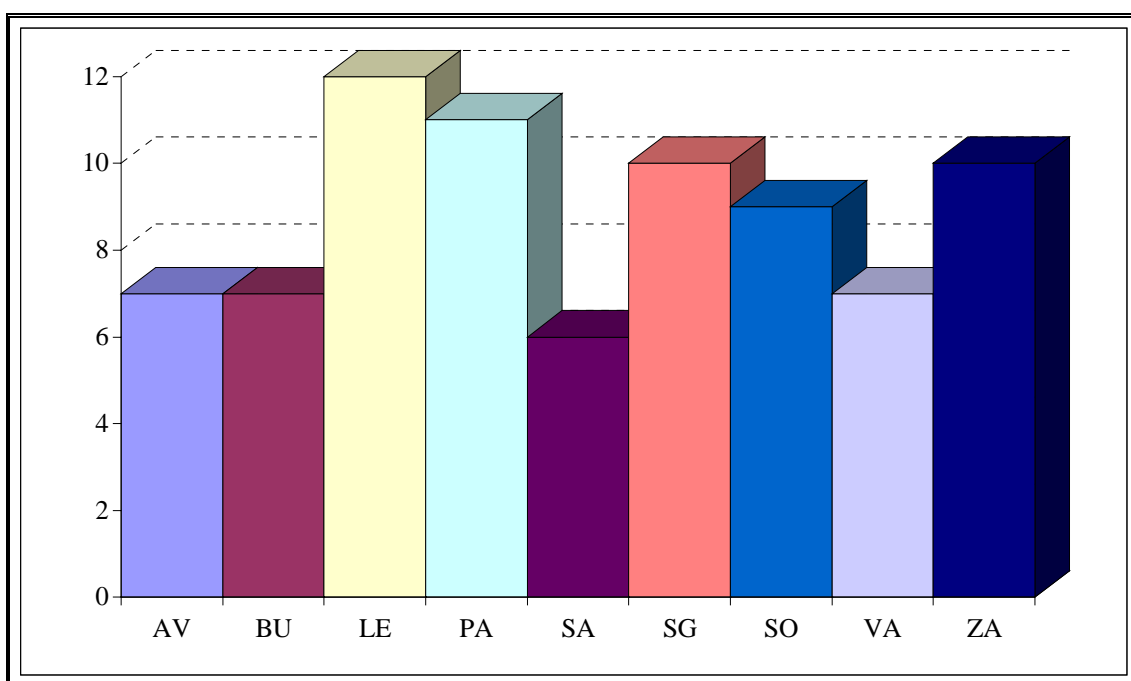
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	117	5%
Burgos	240	10%
León	617	27%
Palencia	196	8%
Salamanca	222	10%
Segovia	154	7%
Soria	81	4%
Valladolid	340	15%
Zamora	197	9%
Otras provincias	121	5%
Extranjero	6	0%
Procedencia desconocida	19	1%
TOTAL	2310	



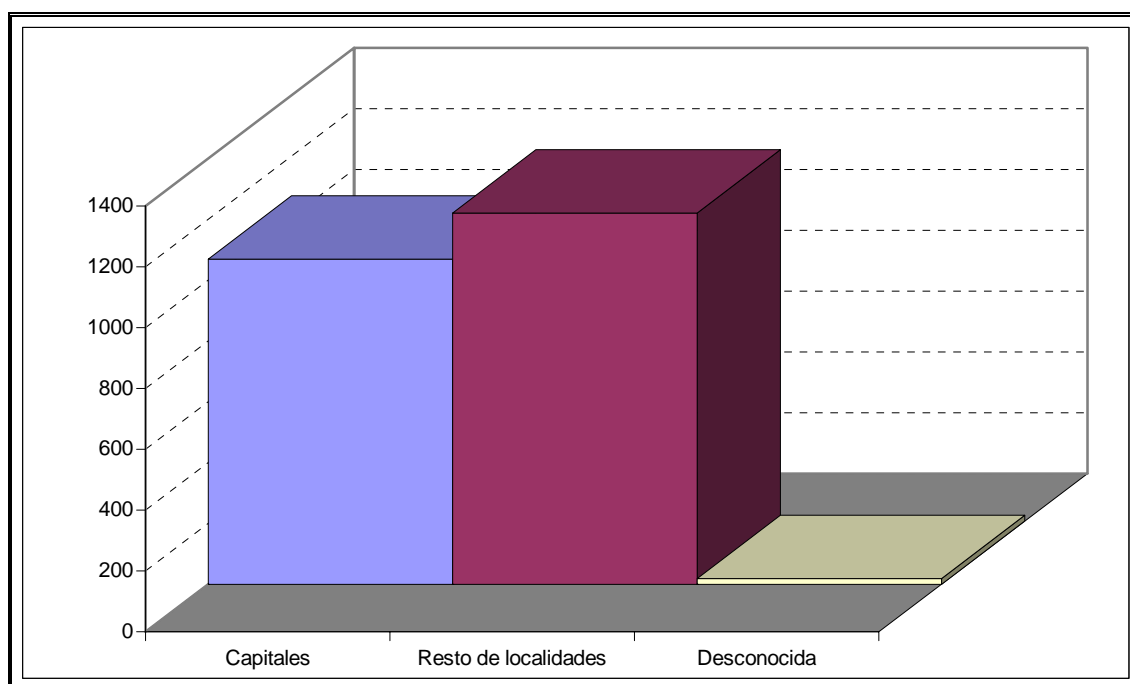
QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	Nº. Quejas/10.000 hab.
Ávila	7
Burgos	7
León	12
Palencia	11
Salamanca	6
Segovia	10
Soria	9
Valladolid	7
Zamora	10
Media Com. Aut.	9



QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALS DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Capitales	1070	46%
Resto de localidades	1221	53%
Desconocida	19	1%
TOTAL	2310	



NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2002

ÁVILA

ADRADA (LA).....	1
ALDEHUELA.....	1
ARENAS DE SAN PEDRO	4
ARÉVALO	12
ÁVILA	44
BLASCOSANCHO	1
BURGOHONDO.....	3
CANDELEDA	1
CAÑADA (LA).....	2
CARDEÑOSA.....	1
CEBREROS	11
CUEVAS DEL VALLE	1
FRESNO (EL).....	1
GUTIERRE MUÑOZ.....	1
HERRADÓN DE PINARES	2
HERREROS DE SUSO.....	2
LANGA	7
MAELLO.....	2
MESEGAR DE CORNEJA	1
MORALEJA DE MATA CABRAS	1
NAVALMORAL DE LA SIERRA	1
NAVALUENGA.....	1
PEGUERINOS	1
PIEDRAHITA.....	1
PIEDRAHÍTA.....	1
PIEDRALAVES	1
POVEDA	1
RIOCABADO.....	1
SAN BARTOLOMÉ DE BÉJAR	1
SAN JUAN DEL OLMO	1
SOLANA DE ÁVILA.....	1
TIEMBLO (EL).....	1
TORRE (LA).....	5
VILLAREJO	1
TOTAL ÁVILA	117

BURGOS

ARANDA DE DUERO	27
ARANDILLA	1
BRIVIESCA	3
BURGOS.....	125
BUSTO DE BUREBA	1
CANIEGO DE MENA	4
CAÑIZAR DE AMAYA	1
CAÑIZAR DE ARGAÑO	1
CARDEÑAJIMENO	2
CASTRILLO DE LA VEGA	1
CELADAS (LAS)	1
CERRATÓN DE JUARROS	2
COVARRUBIAS	1
DORDÓNIZ	1
ESPINOSA DE LOS MONTEROS	1
GUMIEL DE MERCADO	1
HOYALES DE ROA.....	1
IBEAS DE JUARROS.....	1
LERMA.....	1
MIRANDA DE EBRO.....	30
MODÚBAR DE LA EMPAREDADA.....	1
MOLINA DE UBIERNA (LA).....	1
MONASTERIO DE RODILLA.....	1
MORADILLO DE ROA	1
MORADILLO DE SEDANO	1
PALACIOS DE LA SIERRA.....	1
PALAZUELOS DE MUÑO	1
PAMPLIEGA.....	1
PEREX DE LOSA.....	1
PUEBLA DE ARGANZÓN (LA)	1
QUINTANA-MARÍA	1
QUINTANAPALLA.....	1
QUINTANAR DE LA SIERRA.....	1
QUINTANILLAS (LAS)	1
REGUMIEL DE LA SIERRA	1
ROA	1
SALAS DE LOS INFANTES	2
SALGUERO DE JUARROS	1
SANTA MARÍA DEL CAMPO	1
SOTILLO DE LA RIBERA	1
TORNADIJO.....	1

TÓRTOLES DE ESGUEVA.....	1
TRESPADERNE	1
CONDADO DE TREVIÑO	2
VADOCONDES.....	1
VID (LA)	1
VILLAQUIRÁN DE LOS INFANTES.....	1
VILLARIEZO.....	1
VILLAVERDE-PEÑAHORADA	1
VILLAYERNO MORQUILLAS	1
VILLAZOPEQUE	2
TOTAL BURGOS.....	240
LEÓN	
ALDEA DE LA VALDONCINA (LA)	2
ALIJA DEL INFANTADO	1
ALMÁZCARA	2
AMBASMESTAS	1
ANTIMIO DE ARRIBA	1
ANTOÑÁN DEL VALLE.....	1
ARDÓN	1
ARLANZA.....	2
ARMUNIA.....	6
ARNADO	1
ASTORGA.....	8
BAÑEZA (LA)	7
BÁRCENA DEL BIERZO.....	8
BEMBIBRE.....	5
BENAMARÍAS.....	2
BENAVIDES DE ÓRBIGO	1
BUSTILLO DEL PÁRAMO	2
CABOALLES DE ABAJO	2
CACABELOS	2
CALZADA DEL COTO	2
CAMPONARAYA	2
CARBAJAL DE LA LEGUA	4
CÁRMENES.....	2
CARRACEDELO	2
CARRIZO DE LA RIBERA	1
CASTRO (EL).....	2
CASTROAÑE	1
CASTROFUERTE	1
CELA DEL BIERZO.....	1
CEMBRANOS	1

CIGUERA.....	1
CIMANES DE LA VEGA.....	2
CIÑERA DE GORDÓN.....	1
CISTIerna	1
COMBARROS.....	5
CONGOSTO	1
CUADROS	1
CUBILLOS DEL SIL	1
CUETA DE BABIA (LA).....	1
CUETO.....	1
DEHESAS	1
DESTRIANA.....	1
ESTACIÓN DE MATAAllANA DE TORÍO	1
Fontecha del PÁRAMO	1
Fontoria de CEPEDA.....	2
FRESNO DE LA VALDUERNA	1
FRESNO DE LA VEGA.....	4
FUENTES DE LOS OTEROS	1
FUENTES NUEVAS.....	5
GORDONCILLO.....	1
GRADEFES.....	1
GRAJAL DE CAMPOS.....	2
HUERGA DE GARAVALLS	1
LARIO	1
LEÓN	247
LORENZANA	1
LOSADA.....	1
LUGÁN.....	1
MAGAZ DE ABAJO.....	1
MAGDALENA (LA).....	1
MANSILLA DE LAS MULAS.....	4
MANSILLA DEL PÁRAMO	1
MARNE	1
MATUECA DE TORÍO	1
MÉDULAS (LAS).....	1
MOLINASECA.....	5
MONTEJOS DEL CAMINO	1
MORAL DEL CONDADO	10
MOZÓNDIGA	1
MURIAS DE RECHIVALDO	2
NAREDO DE FENAR.....	1
NAVA DE LOS OTEROS	1

NAVATEJERA.....	2
NOCEDO DE GORDÓN	1
ONCINA DE LA VALDONCINA.....	1
ORALLO.....	2
OTERUELO DE LA VALDONCINA	1
PALACIOS DEL SIL	1
PALLIDE	1
PIEDRALBA	3
PINOS	1
POLA DE GORDÓN (LA)	1
PONFERRADA	75
PUENTE VILLARENTE	1
QUILÓS.....	3
QUINTANA DE FUSEROS	8
QUINTANA DE RUEDA	1
QUINTANA Y CONGOSTO	1
REGUERAS DE ARRIBA.....	1
RIEGO DE LA VEGA	1
RIERA DE BABIA (LA)	1
ROBLA (LA)	5
ROBLEDO DE LA VALDONCINA	1
ROBLES DE LA VALCUEVA	1
RODEROS	1
SAELICES DEL PAYUELO	1
SAHAGÚN	5
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO	7
SAN FELIZ DE TORÍO.....	1
SAN JUSTO DE LOS OTEROS	1
SAN MARTÍN DEL CAMINO.....	1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS.....	2
SAN PEDRO BERCIANOS	1
SAN PEDRO DE LAS DUEÑAS.....	1
SANFELISMO	1
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO.....	3
SANTA MARINA DEL REY	2
SANTALLA DEL BIERZO.....	1
SANTAS MARTAS.....	1
SANTIAGO MILLAS	1
SANTIBÁÑEZ DE LA ISLA.....	2
SANTIBÁÑEZ DE VALDEIGLESIAS.....	1
SANTOVENIA DE LA VALDONCINA.....	1
SOLANA DE FENAR.....	7

TABUYUELO DE JAMUZ.....	1
TORAL DE LOS GUZMANES	2
TORAL DE LOS VADOS.....	2
TORENO-VALDELALOBA	1
TORRE DE BABIA	1
TORRE DEL BIERZO	2
TROBAJO DEL CAMINO	11
TROBAJO DEL CERECEDO	1
VAL DE SAN LORENZO.....	1
VALDEPOLO.....	1
VALDERAS	1
VALDERREY.....	1
VALDESPINO DE VACA.....	1
VALENCIA DE DON JUAN	4
VALTUILLE DE ARRIBA	1
VEGA DE ESPINAREDA	1
VEGA DE GORDÓN	1
VEGA DE MONASTERIO	2
VEGA DE VIEJOS.....	1
VENEROS.....	1
VENTAS DE ALBARES (LAS)	1
VENTAS DE VALTUILLE (LAS)	2
VILELA	2
VILLABALTER.....	1
VILLABLINO.....	3
VILLACALABUEY	1
VILLACEDRÉ.....	1
VILLACETE	1
VILLAESTRIGO DEL PÁRAMO	1
VILLAFAÑE	1
VILLAFRANCA DEL BIERZO.....	2
VILLALFEIDE	1
VILLOBISPO DE LAS REGUERAS	6
VILLOBISPO DE OTERO	1
VILLATURIEL.....	2
VILLAVICIOSA DE SAN MIGUEL	1
VILLAVIDEL	1
VILLIMER DEL PÁRAMO	1
VILLORIA DE ÓRBIGO.....	1
VILORIA DE LA JURISDICCIÓN	1
VIRGEN DEL CAMINO (LA)	2
TOTAL LEÓN	616

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO.....	9
AMAYUELAS DE ABAJO.....	1
AUTILLO DE CAMPOS.....	1
BAHÍLLO.....	2
BALTANÁS.....	4
BASCONES DE OJEDA	1
BECERRIL DE CAMPOS.....	1
CALZADA DE LOS MOLINOS	1
CARRIÓN DE LOS CONDES	1
CASTREJÓN DE LA PEÑA	1
CERVERA DE PISUERGA	2
CEVICO DE LA TORRE.....	2
CONGOSTO DE VALDAVIA.....	1
DUEÑAS	7
FRECHILLA.....	1
FRESNO DEL RÍO	2
FRÓMISTA.....	1
FUENTES DE VALDEPERO.....	3
GUARDO	9
HERRERA DE PISUERGA	3
HIJOSA DE BOEDO	1
INTORCISA DE LA PEÑA.....	7
LAGUNILLA DE LA VEGA	1
MAGAZ	1
MAGAZ DE PISUERGA.....	5
MAZARIEGOS	1
MENESES DE CAMPOS	1
OLLEROS DE PAREDES RUBIAS.....	1
PALENCIA	89
PÁRAMO DE BOEDO.....	1
PAREDES DE NAVA	1
POZA DE LA VEGA	4
PRÁDANOS DE OJEDA	3
SALDAÑA	1
SAN PEDRO DE CANSOLES.....	2
SANTIBÁÑEZ DE LA PEÑA.....	1
TARIEGO DE CERRATO.....	2
TERRADILLOS DE LOS TEMPLARIOS	1
TORQUEMADA.....	1
VENTA DE BAÑOS.....	3

VILLADA	1
VILLALBA DE GUARDO	5
VILLALCÁZAR DE SIRGA	3
VILLAMUERA DE LA CUEZA	1
VILLAMURIEL DE CERRATO.....	5
VILLERÍAS DE CAMPOS.....	1
TOTAL PALENCIA.....	196

SALAMANCA

AHIGAL DE LOS ACEITEROS	1
ALBA DE TORMES	1
ALDEALENGUA.....	1
ALDEARRUBIA.....	1
ALDEHUELA DE LA BÓVEDA.....	1
ALMENARA DE TORMES	1
BABILAFUENTE	1
BÉJAR.....	7
BUENAMADRE	1
CABRERIZOS	1
CARBAJOSA DE LA SAGRADA.....	2
CASTELLANOS DE MORISCOS.....	3
CEPEDA	1
CESPEDOSA DE TORMES.....	1
CIUDAD RODRIGO	5
CUBO DE DON SANCHO (EL)	1
ENCINAR (EL)	2
FUENTE DE SAN ESTEBAN (LA)	1
FUENTEGUINALDO	1
FUENTES DE OÑORO	3
GALINDO Y PERAHUY	1
GALLEGUILLLOS DE ALBA	1
ITUERO DE AZABA	1
LAGUNILLA.....	1
LARRODRIGO	2
LEDESMA	4
MATILLA DE LOS CAÑOS DEL RÍO	1
MIRANDA DEL CASTAÑAR	1
MONTEJO.....	1
MORILLE	2
MOZARBEZ	1
MOZODIEL DE SANCHIÑIGO	1
MUÑOZ	1

NEGRILLA DE PALENCIA	1
PARADINAS DE SAN JUAN	1
PEDROSILLO DE ALBA	1
EL PEDROSO DE LA ARMUÑA	1
PEÑACABALLERA	1
PEÑARANDA DE BRACAMONTE	2
PEREÑA DE LA RIBERA	3
SAHUGO (EL)	1
SALAMANCA	144
SANTA MARTA DE TORMES	4
TORDILLOS	1
TORREJÓN DE ALBA	1
VALDELAGEVE	1
VALVERDÓN	1
VILLAMAYOR DE ARMUÑA	3
VILLAMAYOR	1
VITIGUDINO	1
TOTAL SALAMANCA	222

SEGOVIA

ALDEONTE	1
AREVALILLO DE CEGA	1
ARMUÑA	2
COCA	3
CUÉLLAR	12
ESTACIÓN DEL ESPINAR	1
ETREROS	1
FRESNEDA DE CUÉLLAR	2
FUENTEPELAYO	1
HONTALBILLA	1
HONTORIA	1
LASTRAS DE CUÉLLAR	1
MARAZOLEJA	4
MARUGÁN	1
MONTEJO DE ARÉVALO	1
MUÑOVEROS	2
NAVA DE LA ASUNCIÓN	1
NAVALILLA	1
ORTIGOSA DE PESTAÑO	1
PALAZUELOS DE ERESMA	2
PERORRUBIO-SEPÚLVEDA	1
PINARNEGRILLO	3

REMONDO	4
REVENGA.....	1
RIAZA.....	3
SAN CRISTÓBAL.....	1
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA.....	2
SAN ILDEFONSO	1
SAN PEDRO DE GAILLOS.....	1
SANCHONUÑO	1
SANTA MARÍA LA REAL DE NIEVA.....	1
SANTA MARÍA DE NIEVA	1
SAUQUILLO DE CABEZAS	5
SEGOVIA	71
SEPÚLVEDA.....	1
VENTOSILLA Y TEJADILLA	1
VALLELADO	1
VALSAÍN	1
VALSECA.....	1
VALVERDE DEL MAJANO	1
VILLAVERDE DE ÍSCAR	2
VILLEGUILLO	8
ZAMARRAMALA	2
TOTAL SEGOVIA	154

SORIA

ABEJAR	2
ABIONCILLO DE CALATAÑAZOR	1
ÁGREDa.....	1
ALCUBILLA DEL MARQUÉS.....	1
ALMAZÁN	3
BARCA.....	1
BOROBIA.....	1
BURGO DE OSMA (EL).....	1
CASTILRUIZ	1
COVALEDA.....	1
DEZA.....	1
FUENTESTRÚN.....	1
GOLMAYO	1
LANGA DE DUERO	1
MATUTE DE ALMAZÁN.....	2
MONTEAGUDO DE LAS VICARÍAS.....	1
MONTUENGA DE SORIA.....	2
NAVALENO.....	1

ÓLVEGA	3
OSONA	1
RÁBANOS (LOS)	1
REBOLLO DE DUERO	1
SANTA MARÍA DE HUERTA	2
SORIA	43
SOTILLO DEL RINCÓN	1
TARDELCUENDE	5
TARODA	1
TOTAL SORIA	81

VALLADOLID

ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN	1
ARRABAL DE PORTILLO	1
ARROYO DE LA ENCOMIENDA	3
BOECILLO	1
CABEZÓN DE PISUERGA	3
CARPIO	1
CASTRONUÑO	1
CIGALES	2
CISTÉRNIGA (LA)	3
COGECES DEL MONTE	1
ESGUEVILLAS DE ESGUEVA	1
FUENSALDAÑA	11
HERRERA DE DUERO	1
HORNILLOS DE ERESMA	1
LAGUNA DE DUERO	19
MEDINA DE RIOSECO	4
MEDINA DEL CAMPO	60
PARRILLA (LA)	3
PEÑAFIEL	4
EL PINAR (EL)	2
POZALDEZ	1
SANTOVENIA DE PISUERGA	2
SARDÓN DE DUERO	1
SERRADA (LA)	1
SIMANCAS	7
TORDEHUMOS	1
TORDESILLAS	6
TUDELA DE DUERO	20
VALDESTILLAS	3
VALORIA LA BUENA	2

VILLALBA DE LOS ALCORES.....	1
VILLALÓN DE CAMPOS.....	1
VILLANUEVA DE DUERO	5
VILLAVIEJA DEL CERRO.....	1
TOTAL VALLADOLID	340

ZAMORA

ALCAÑICES.....	1
ALMEIDA	1
ARCOS DE LA POLVOROSA.....	1
ARRABALDE.....	1
BENAVENTE.....	16
CARBAJALES DE ALBA.....	4
CASTROPEPE.....	1
CERECINOS DE CAMPOS	3
ENTREPEÑAS DE SANABRIA.....	4
FERMOSELLE	25
FERRERAS DE ABAJO	10
FRESNO DE SAYAGO	1
FUENTE ENCALADA.....	1
FUENTELAPEÑA.....	2
FUENTESAÚCO	1
MANZANAL DEL BARCO	2
MATILLA DE ARZÓN.....	1
MONTAMARTA.....	1
MORALES DE REY	1
MORALES DE TORO	1
MORALES DEL VINO	2
MOZAR DE VALVERDE	1
MUELAS DEL PAN	2
MUGA DE ALBA	1
MUGA DE SAYAGO	1
OTERO DE BODAS	1
PERDIGÓN (EL)	1
PINILLA DE TORO.....	3
POZOANTIGUO.....	2
PUEBLA DE SANABRIA	1
SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA.....	1
SANTA CROYA DE TERA	1
SANTA EUFEMIA DEL BARCO.....	1
SANTOVENIA DEL ESLA	1
SANZOLES	1

TABARA.....	1
TAPIOLES.....	1
TERROSO DE SANABRIA	3
TORO	17
TORRES DEL CARRIZAL.....	1
VALCABADO DEL PAN	1
VILLALPANDO.....	1
VILLANUEVA DE AZOAGUE.....	1
VILLAR DEL BUEY	3
VIÑUELA DE SAYAGO.....	3
ZAMORA.....	67
TOTAL ZAMORA.....	197
ALICANTE	
CALA DE FINESTRAT	1
CAMPELLO.....	1
TOTAL ALICANTE.....	2
ASTURIAS	
CIAÑO DE LANGREO	1
GIJÓN	1
MIERES	1
OVIEDO	8
TOTAL ASTURIAS	11
BARCELONA	
SAN ADRIÁN DE BESOS	1
TOTAL BARCELONA	1
CANTABRIA	
PUENTE ARCE.....	1
TOTAL CANTABRIA.....	1
CORUÑA (A)	
CORUÑA (A)	1
CAMBRE	1
SANTA CECILIA / NARÓN	1
TOTAL A CORUÑA	3
GUIPÚZCOA	
URRETXU.....	1
TOTAL GUIPÚZCOA.....	1

JAÉN	
LINARES.....	1
TOTAL JAÉN	1
LLEIDA	
LLEIDA.....	1
ARTESA DE SEGRE	1
TOTAL LLEIDA.....	2
LUGO	
OTERO DE REY	1
RIBADEO	1
TOTAL LUGO	2
MADRID	
ALCOBENDAS.....	1
ALCORCÓN.....	4
BRUNETE	1
MADRID	47
MÓSTOLES	1
ROZAS (LAS).....	1
TRES CANTOS.....	6
VILLALVA.....	1
TOTAL MADRID	62
MURCIA	
ALJUCER.....	1
TOTAL MURCIA	1
NAVARRA	
ARCOS (LOS).....	1
PAMPLONA	1
TOTAL NAVARRA.....	2
OURENSE	
OURENSE	1
TOTAL OURENSE.....	1
SEVILLA	
SEVILLA.....	2
TOTAL SEVILLA.....	2

TOLEDO	
MORA	1
TOTAL TOLEDO.....	1
VIZCAYA	
BARACALDO	2
BASAURI	1
BEDIA	2
BILBAO	3
DURANGO	2
GALDÁCANO.....	1
GETXO.....	2
TRUCÍOS	1
TOTAL VIZCAYA	14
ZARAGOZA	
ZARAGOZA.....	7
TOTAL ZARAGOZA.....	7

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

COMUNIDAD	Nº. QUEJAS
Castilla y León	2161
Andalucía	3
Aragón	7
Canarias	1
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	1
Cataluña	3
Comunidad Foral de Navarra	2
Comunidad Valenciana	2
Galicia	6
Madrid	63
Murcia	1
País Vasco	20
Principado de Asturias	11

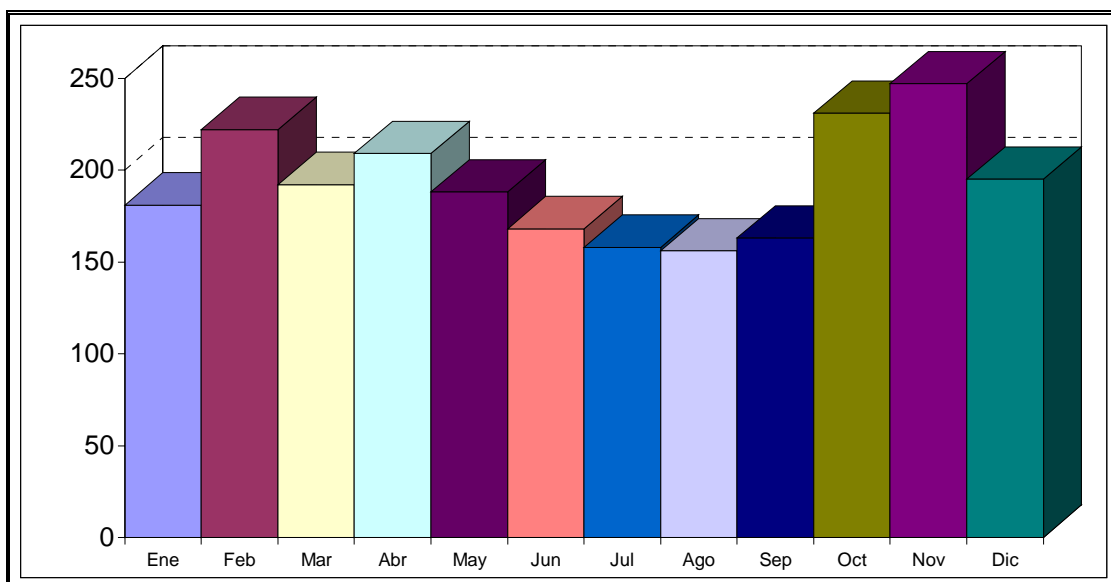
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

COMUNIDAD	AREA	Nº. QUEJAS
Castilla y León	A	389
	B	430
	C	221
	D	117
	E	114
	F	64
	G	244
	H	90
	I	195
	J	99
	K	162
	L	36
Andalucía	A	1
	B	1
	G	1
Aragón	B	1
	C	1
	G	3
	J	1
	K	1
Canarias	A	1
Cantabria	C	1
Castilla-La Mancha	G	1
Cataluña	A	1
	B	1
	I	1
Comunidad Foral de Navarra	B	1
	E	1
Comunidad Valenciana	C	1
	I	1
Galicia	A	1
	B	1

	G	1
	I	2
	K	1
Madrid	A	2
	B	28
	C	8
	E	1
	F	2
	G	2
	H	1
	J	3
	K	16
Murcia	G	1
País Vasco	A	1
	B	9
	C	1
	F	1
	G	3
	H	2
	I	1
	J	1
	K	1
Principado de Asturias	A	1
	B	4
	C	3
	H	1
	I	1
	K	1

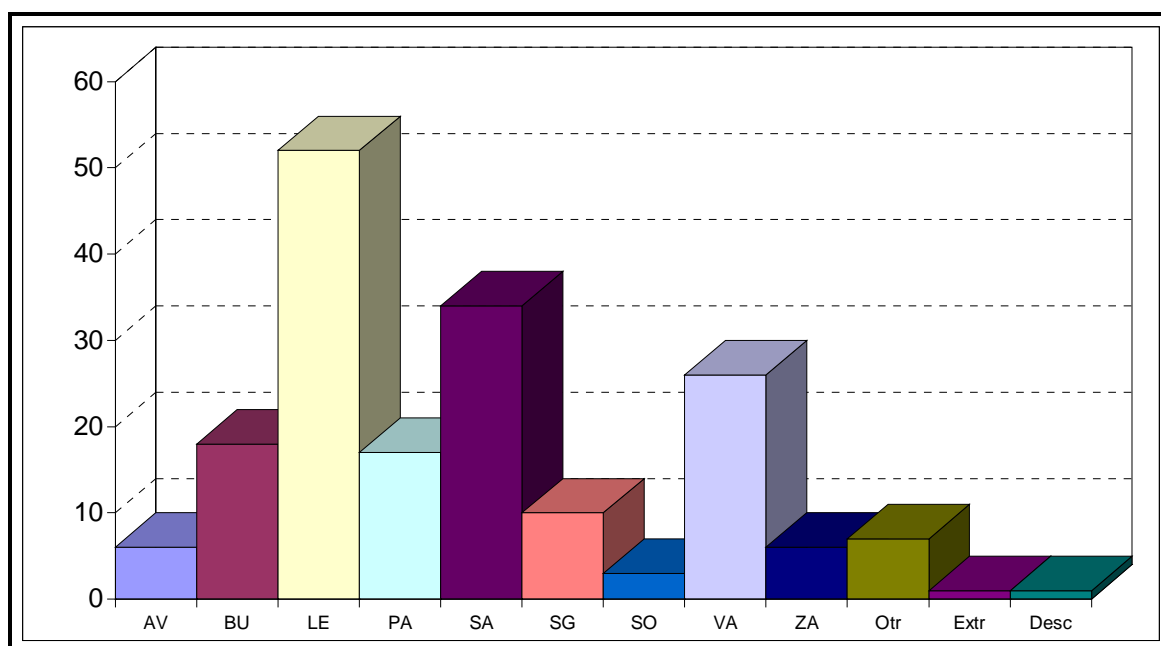
QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 2002

MES	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Enero	181	8%
Febrero	222	10%
Marzo	192	8%
Abril	209	9%
Mayo	188	8%
Junio	168	7%
Julio	158	7%
Agosto	156	7%
Septiembre	163	7%
Octubre	231	10%
Noviembre	247	11%
Diciembre	195	8%
TOTAL	2310	



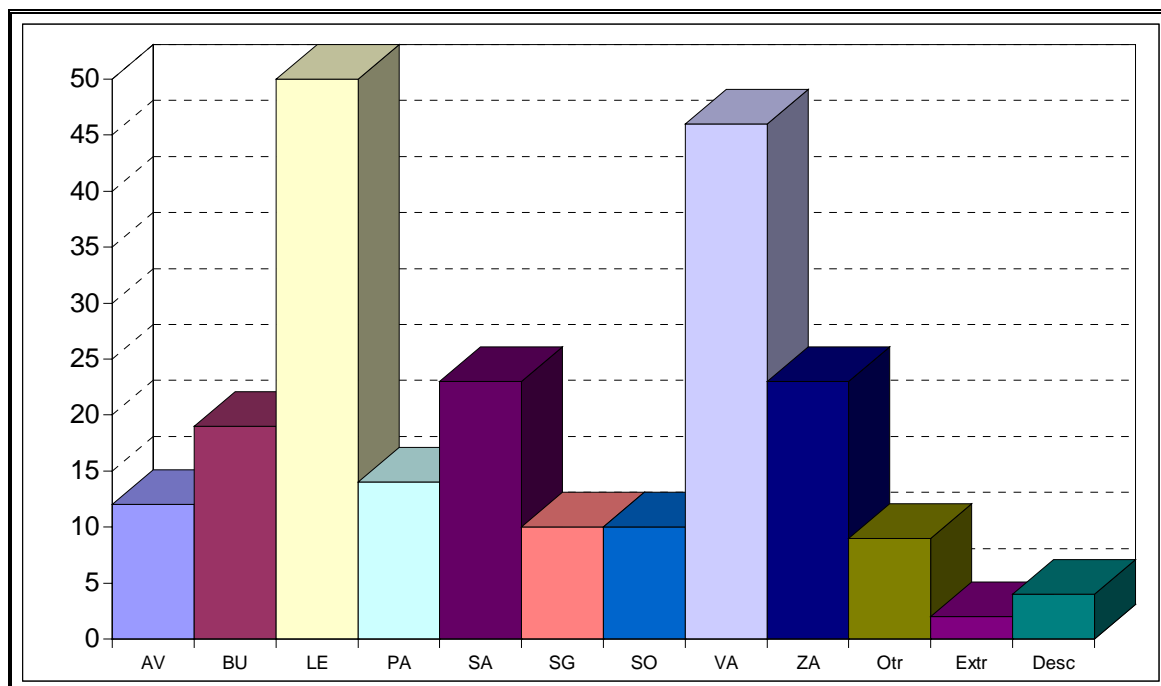
QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES
ENERO

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	6	3%
Burgos	18	10%
León	52	29%
Palencia	17	9%
Salamanca	34	19%
Segovia	10	6%
Soria	3	2%
Valladolid	26	14%
Zamora	6	3%
Otras provincias	7	4%
Extranjero	1	1%
Procedencia desconocida	1	1%
TOTAL	181	



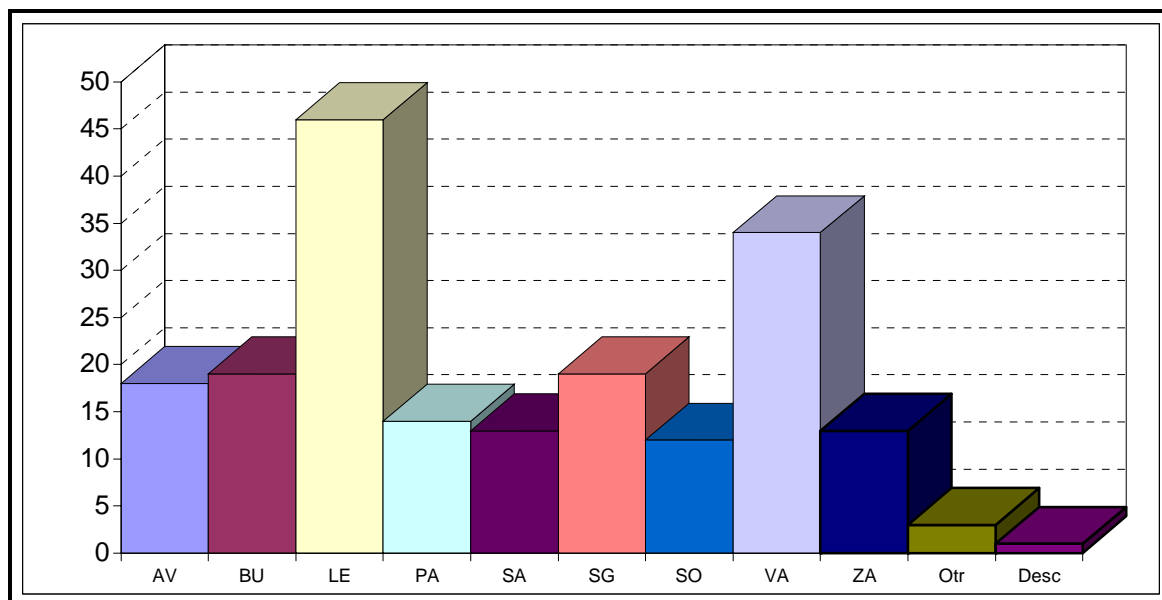
FEBRERO

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	12	5%
Burgos	19	9%
León	50	23%
Palencia	14	6%
Salamanca	23	10%
Segovia	10	5%
Soria	10	5%
Valladolid	46	21%
Zamora	23	10%
Otras provincias	9	4%
Extranjero	2	1%
Procedencia desconocida	4	2%
TOTAL	222	



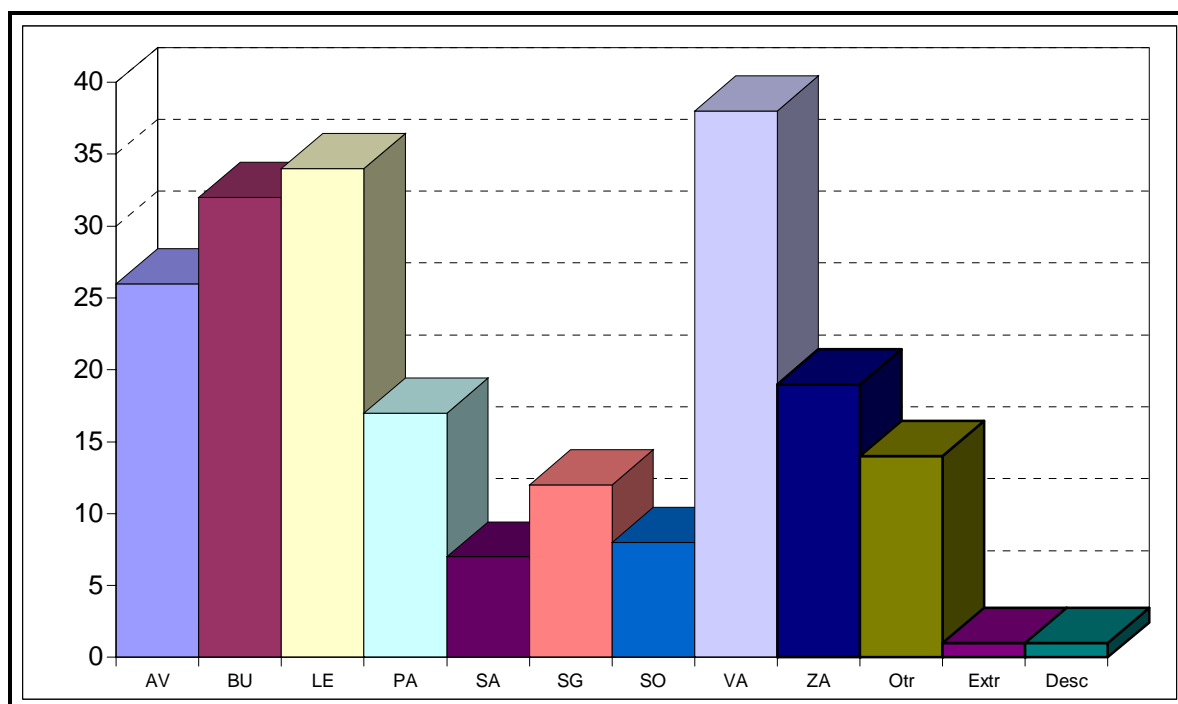
MARZO

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	18	9%
Burgos	19	10%
León	46	24%
Palencia	14	7%
Salamanca	13	7%
Segovia	19	10%
Soria	12	6%
Valladolid	34	18%
Zamora	13	7%
Otras provincias	3	2%
Procedencia desconocida	1	1%
TOTAL	192	



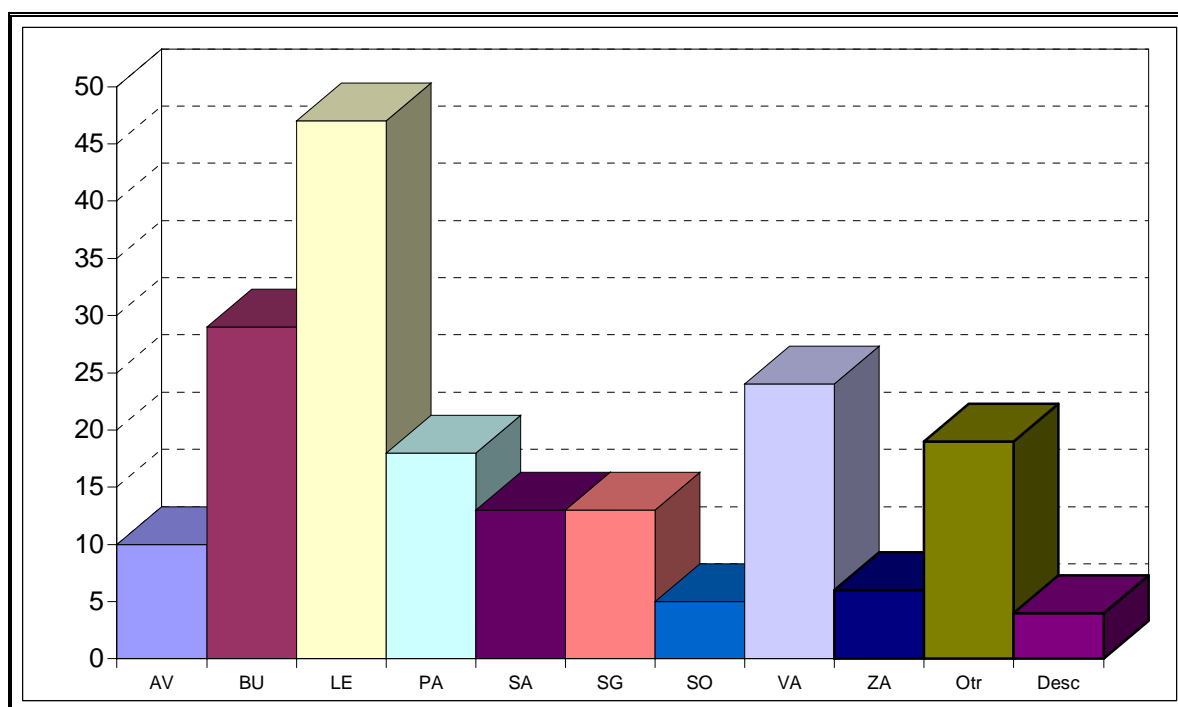
ABRIL

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	26	12%
Burgos	32	15%
León	34	16%
Palencia	17	8%
Salamanca	7	3%
Segovia	12	6%
Soria	8	4%
Valladolid	38	18%
Zamora	19	9%
Otras provincias	14	7%
Extranjero	1	0%
Procedencia desconocida	1	0%
TOTAL	209	



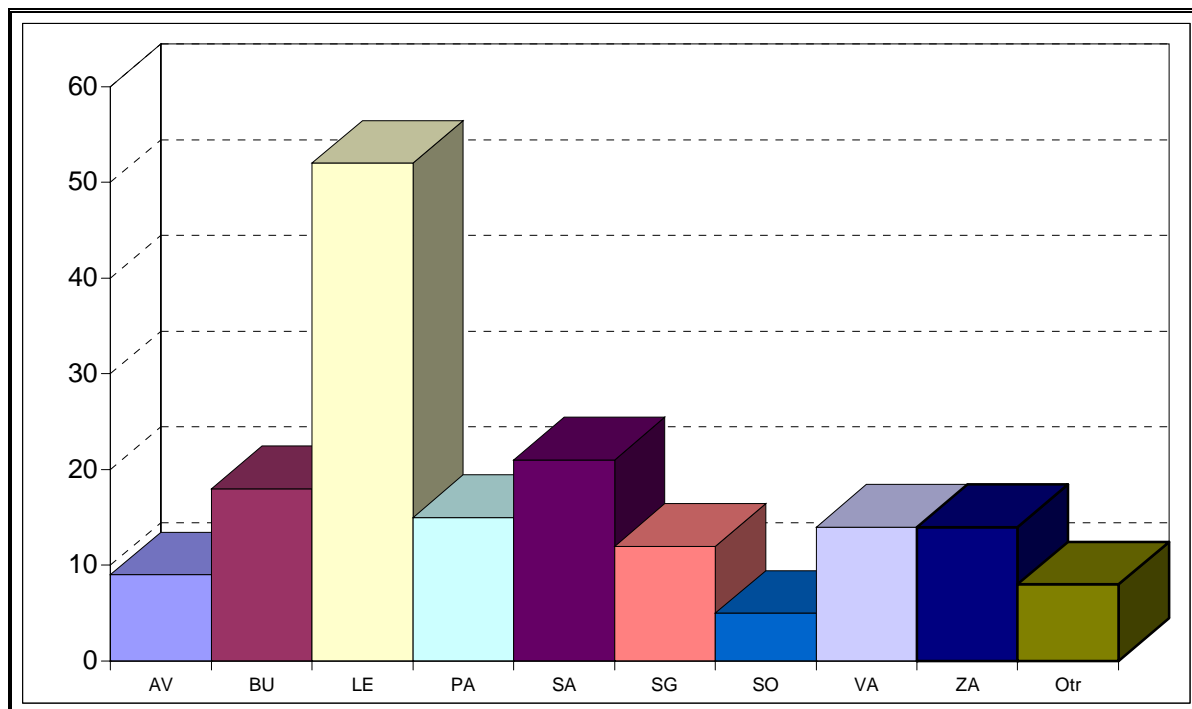
MAYO

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	10	5%
Burgos	29	15%
León	47	25%
Palencia	18	10%
Salamanca	13	7%
Segovia	13	7%
Soria	5	3%
Valladolid	24	13%
Zamora	6	3%
Otras provincias	19	10%
Procedencia desconocida	4	2%
TOTAL	188	



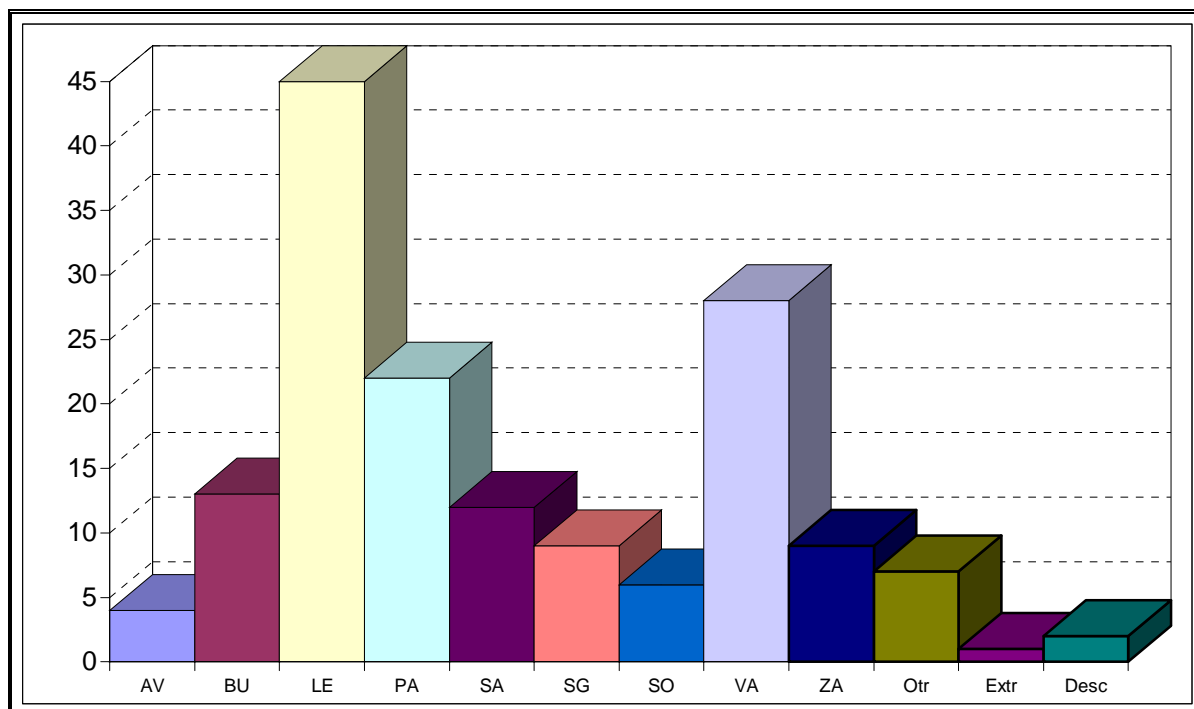
JUNIO

PROCEDENCIA	Nº.QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	5%
Burgos	18	11%
León	52	31%
Palencia	15	9%
Salamanca	21	13%
Segovia	12	7%
Soria	5	3%
Valladolid	14	8%
Zamora	14	8%
Otras provincias	8	5%
TOTAL	168	



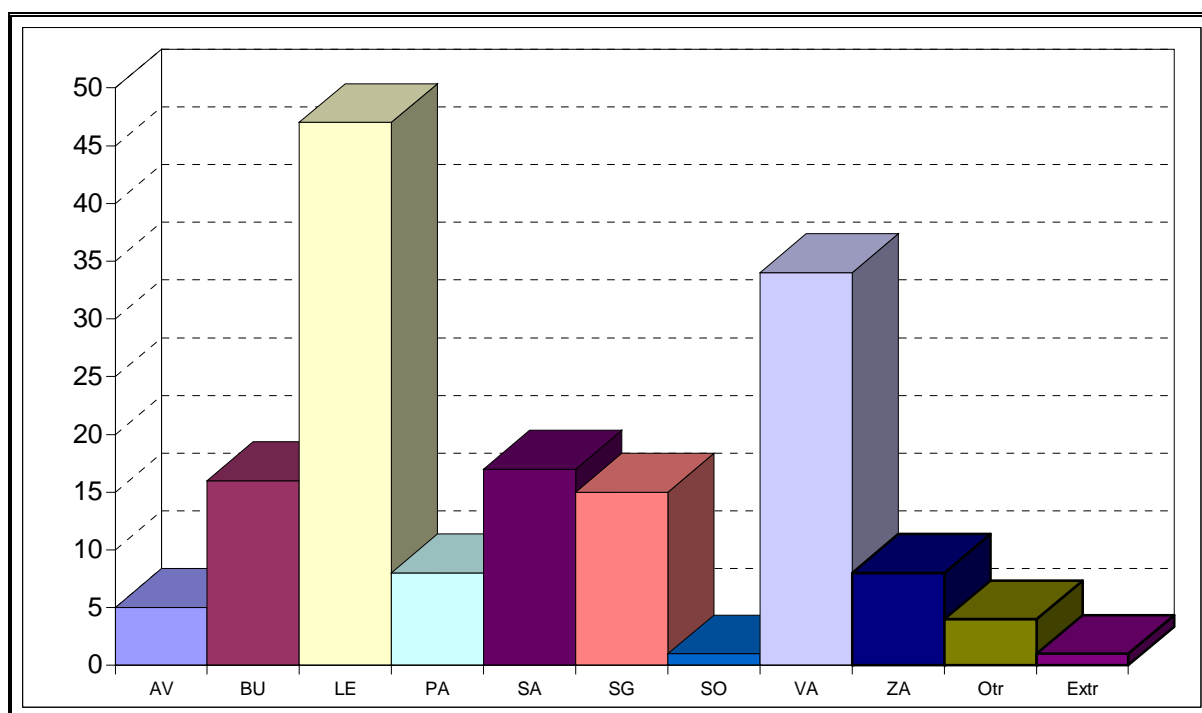
JULIO

PROCEDENCIA	Nº . QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	4	3%
Burgos	13	8%
León	45	28%
Palencia	22	14%
Salamanca	12	8%
Segovia	9	6%
Soria	6	4%
Valladolid	28	18%
Zamora	9	6%
Otras provincias	7	4%
Extranjero	1	1%
Procedencia desconocida	2	1%
TOTAL	158	



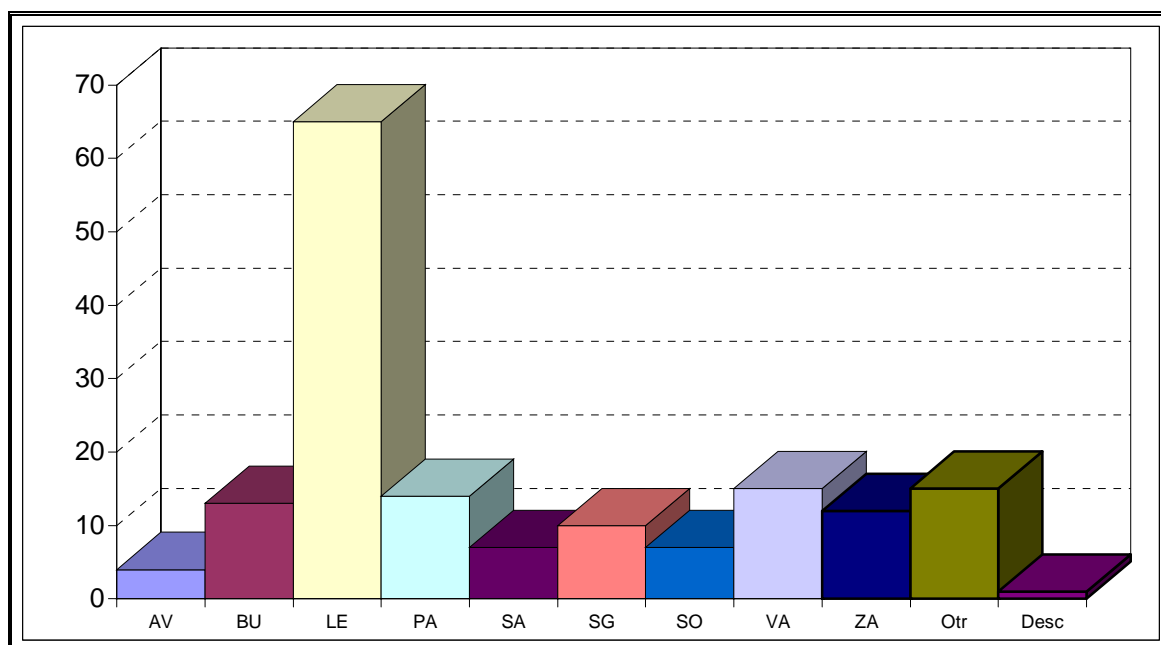
AGOSTO

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	5	3%
Burgos	16	10%
León	47	30%
Palencia	8	5%
Salamanca	17	11%
Segovia	15	10%
Soria	1	1%
Valladolid	34	22%
Zamora	8	5%
Otras provincias	4	3%
Extranjero	1	1%
TOTAL	156	



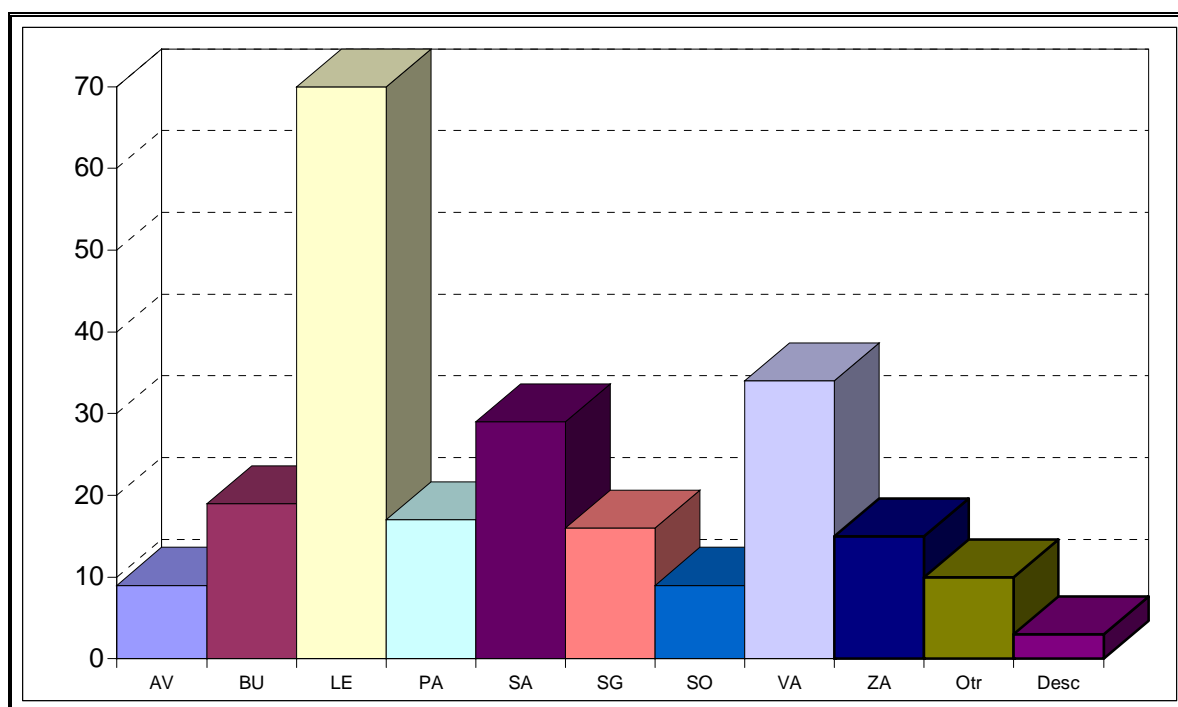
SEPTIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	4	2%
Burgos	13	8%
León	65	40%
Palencia	14	9%
Salamanca	7	4%
Segovia	10	6%
Soria	7	4%
Valladolid	15	9%
Zamora	12	7%
Otras provincias	15	9%
Procedencia desconocida	1	1%
TOTAL	163	



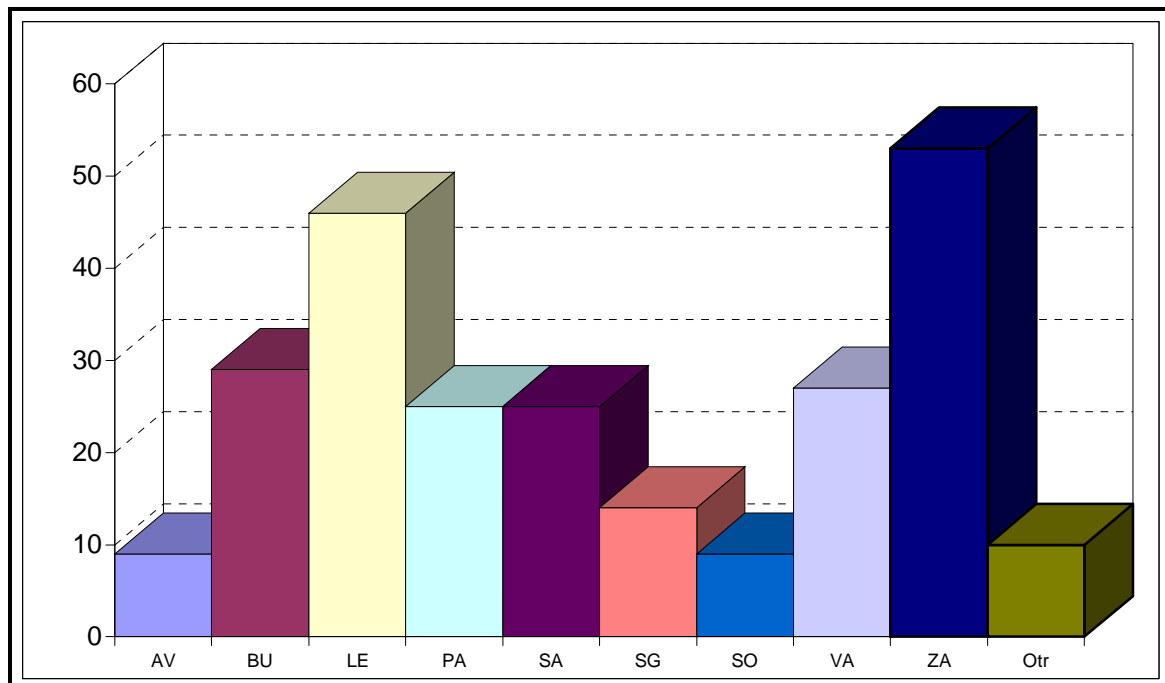
OCTUBRE

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	4%
Burgos	19	8%
León	70	30%
Palencia	17	7%
Salamanca	29	13%
Segovia	16	7%
Soria	9	4%
Valladolid	34	15%
Zamora	15	6%
Otras provincias	10	4%
Procedencia desconocida	3	1%
TOTAL	231	



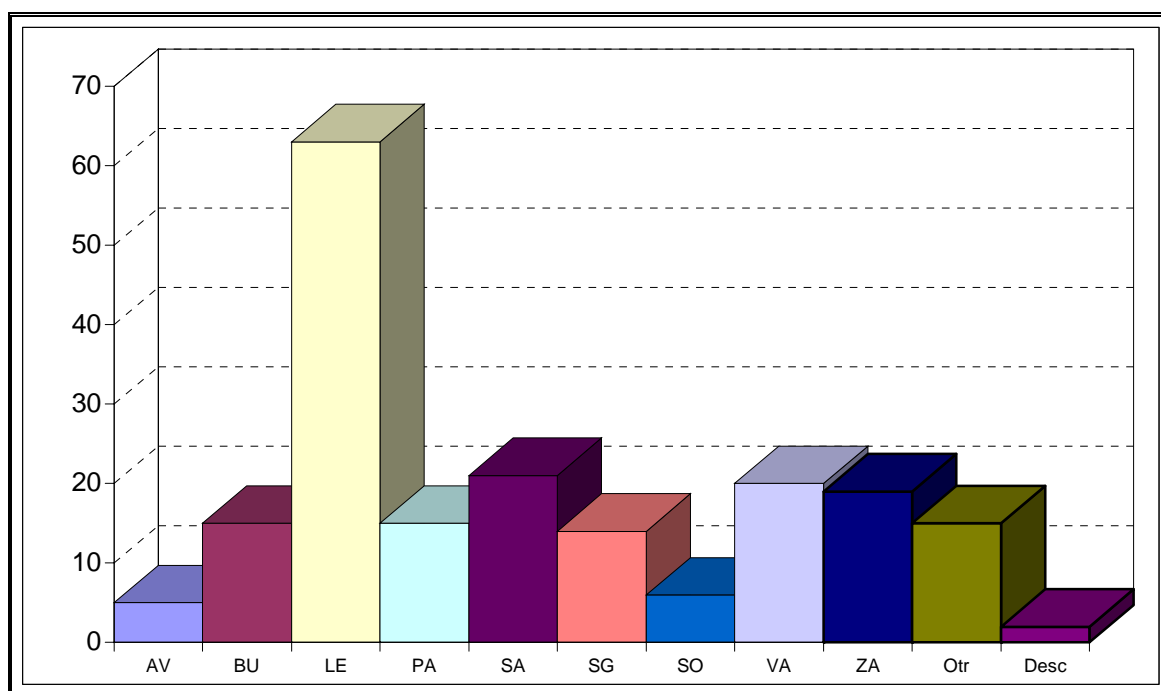
NOVIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	9	4%
Burgos	29	12%
León	46	19%
Palencia	25	10%
Salamanca	25	10%
Segovia	14	6%
Soria	9	4%
Valladolid	27	11%
Zamora	53	21%
Otras provincias	10	4%
TOTAL	247	



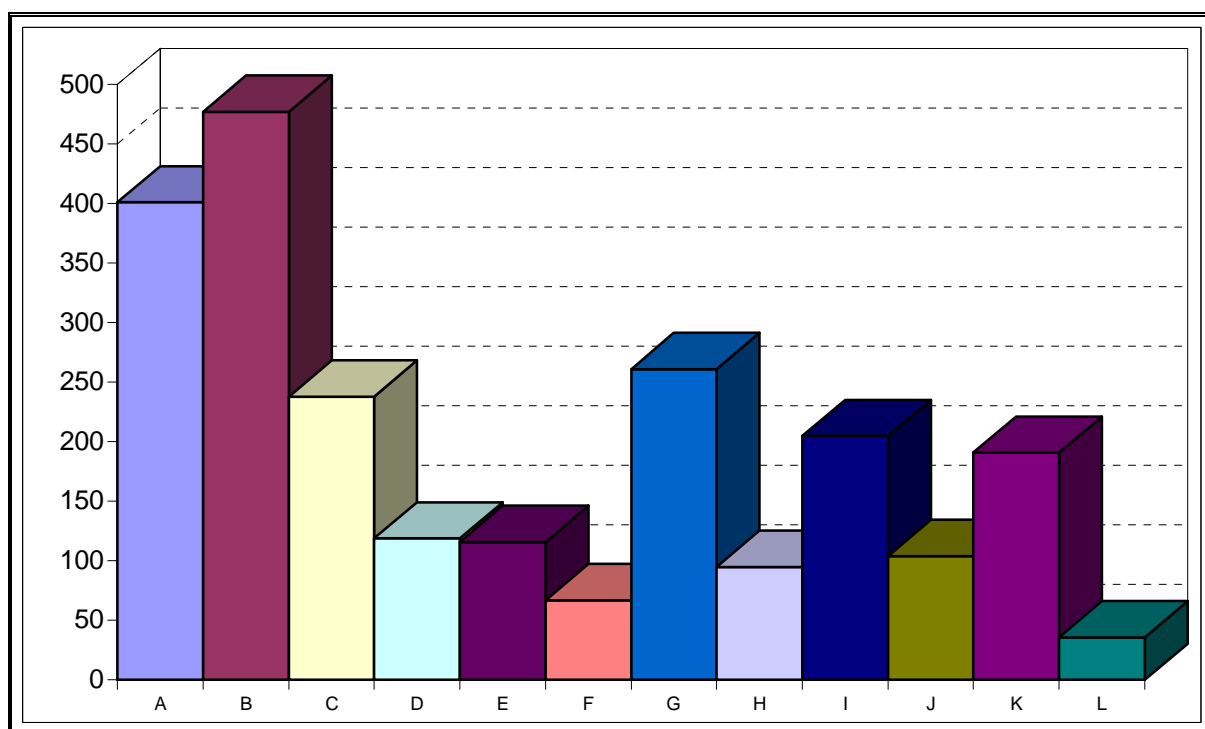
DICIEMBRE

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	5	3%
Burgos	15	8%
León	63	32%
Palencia	15	8%
Salamanca	21	11%
Segovia	14	7%
Soria	6	3%
Valladolid	20	10%
Zamora	19	10%
Otras provincias	15	8%
Procedencia desconocida	2	
TOTAL	195	



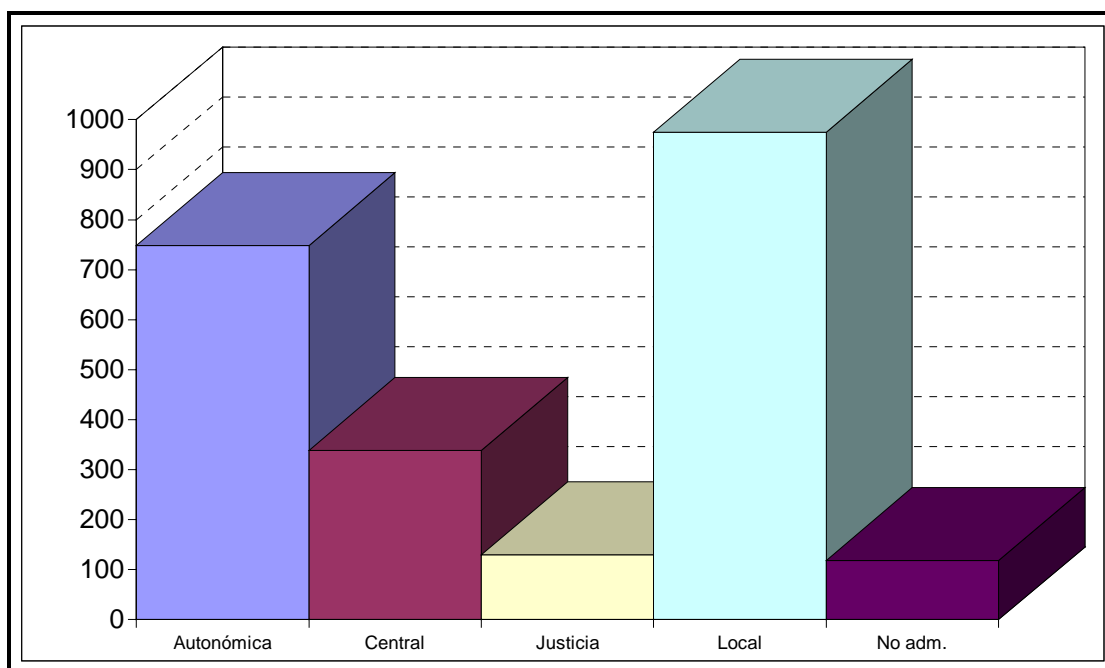
QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

	AREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	Función Pública, Régimen Jurídico de CCLL y Tráfico	401	17%
B	Urbanismo, Patrimonio y Servicios Municipales, Obras Públicas y Vivienda	477	21%
C	Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	238	10%
D	Educación, Cultura y Deportes	119	5%
E	Industria, Comercio, Turismo, Consumo	116	5%
F	Agricultura y Ganadería	67	3%
G	Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	261	11%
H	Sanidad	95	4%
I	Justicia	205	9%
J	Economía y Hacienda	104	5%
K	Actuaciones diversas	191	8%
L	Departamento II	36	2%
	TOTAL	2310	



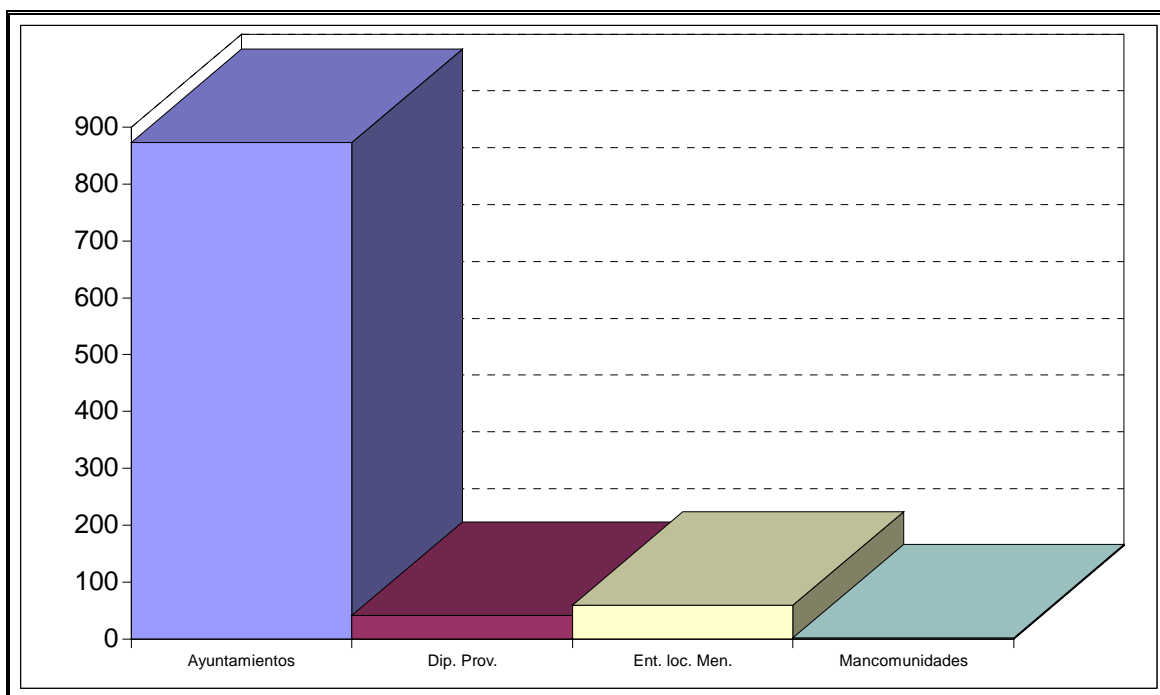
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	748	32%
Central	339	15%
Justicia	130	6%
Local	975	42%
No adm.	118	5%
TOTAL	2310	



EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

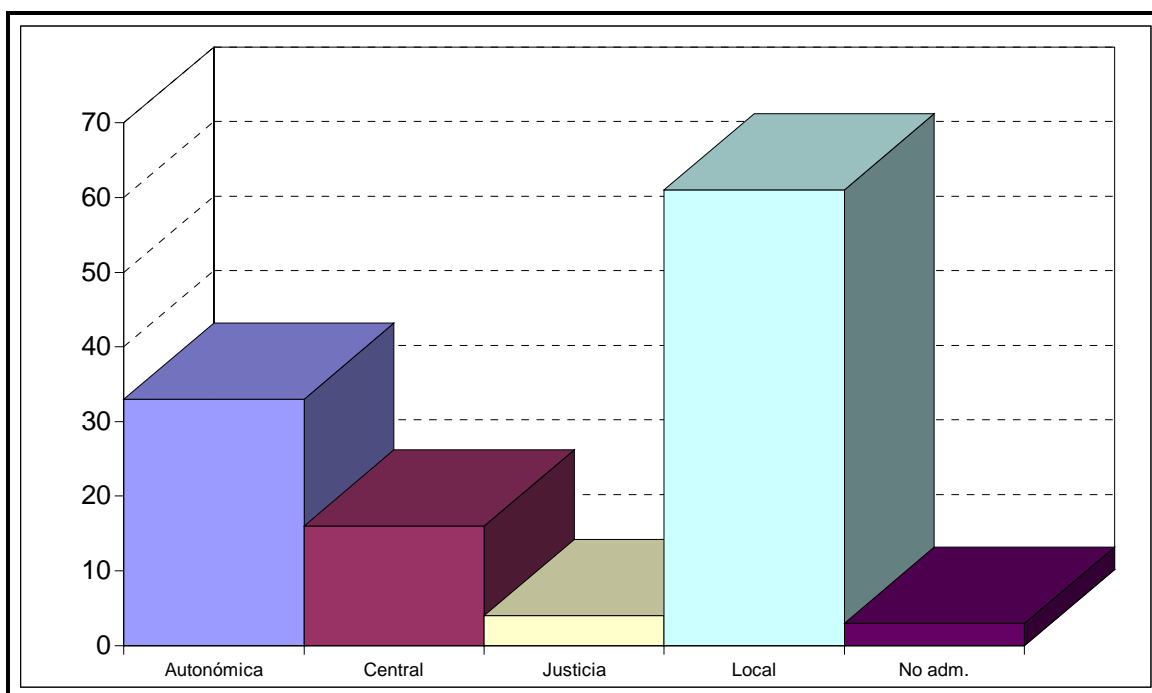
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	873	90%
Local-Diputaciones Provinciales	41	4%
Local-Entidades Loc. Men.	59	6%
Local-Mancomunidades	2	0%
TOTAL	975	



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

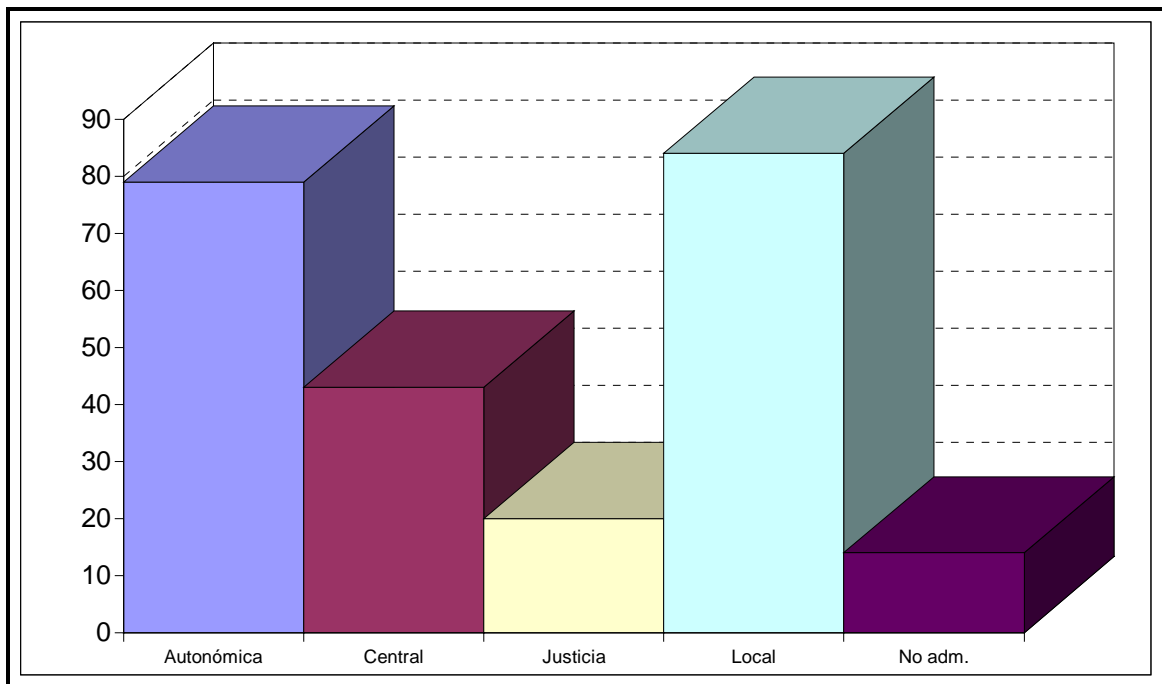
ÁVILA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	33	28%
Central	16	14%
Justicia	4	3%
Local	61	52%
No adm.	3	3%
TOTAL	117	



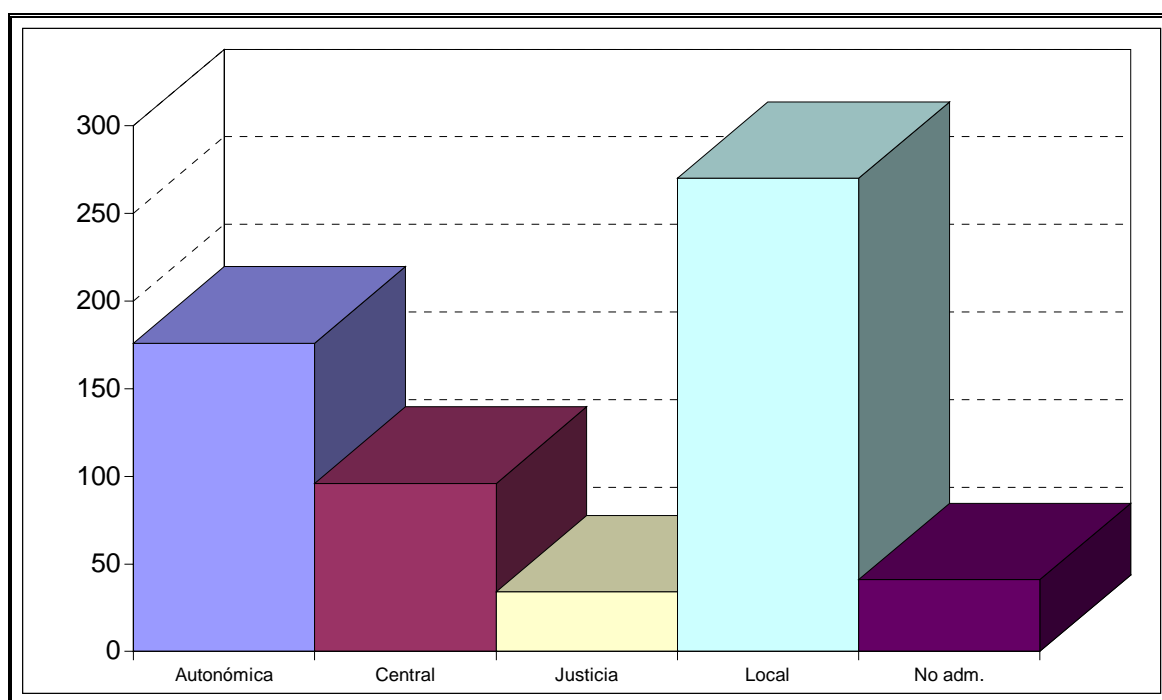
BURGOS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	79	33%
Central	43	18%
Justicia	20	8%
Local	84	35%
No adm.	14	6%
TOTAL	240	



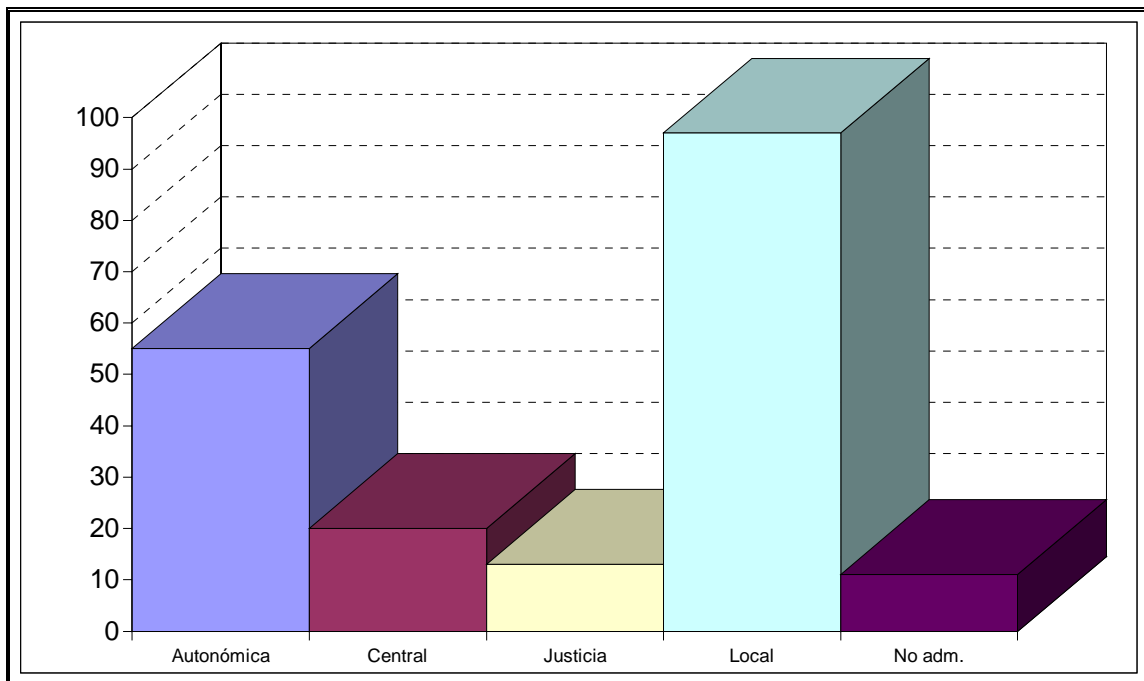
LEÓN

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	176	29%
Central	96	16%
Justicia	34	6%
Local	270	44%
No adm.	41	7%
TOTAL	617	



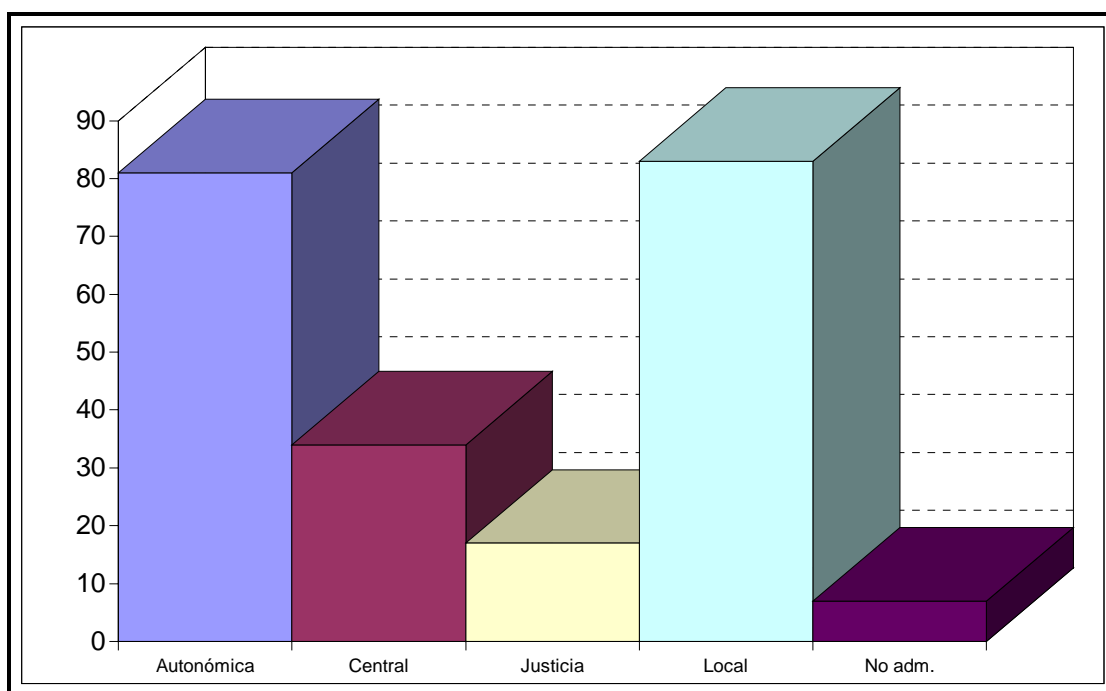
PALENCIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	55	28%
Central	20	10%
Justicia	13	7%
Local	97	49%
No adm.	11	6%
TOTAL	196	



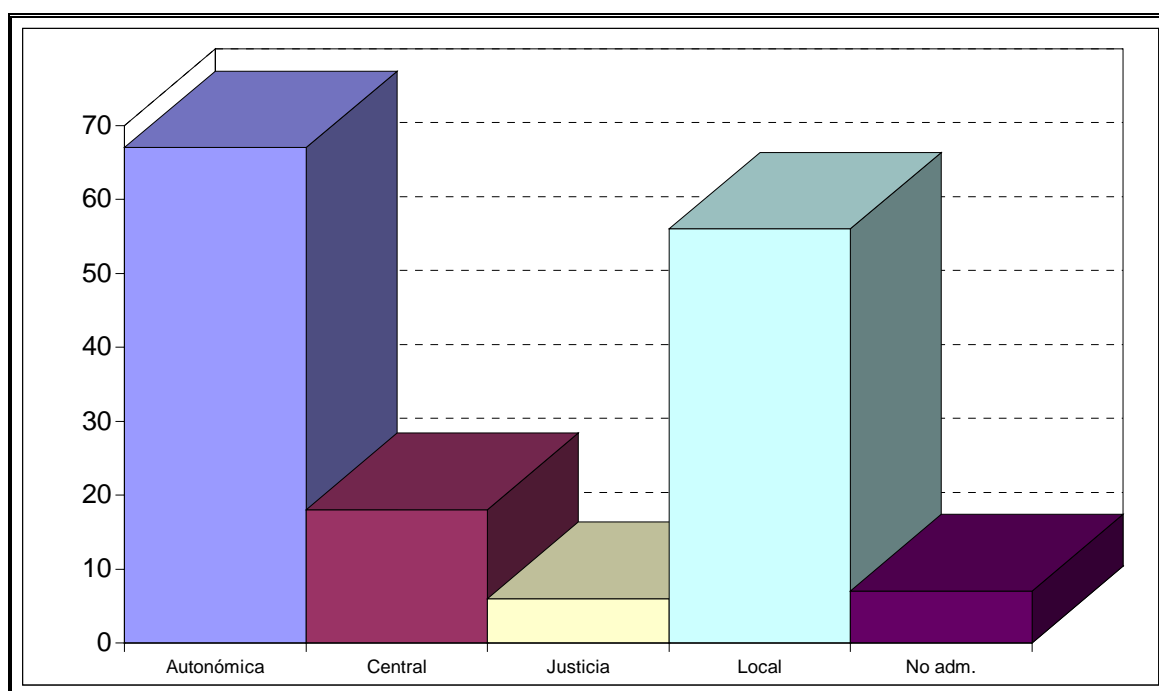
SALAMANCA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	81	36%
Central	34	15%
Justicia	17	8%
Local	83	37%
No adm.	7	3%
TOTAL	222	



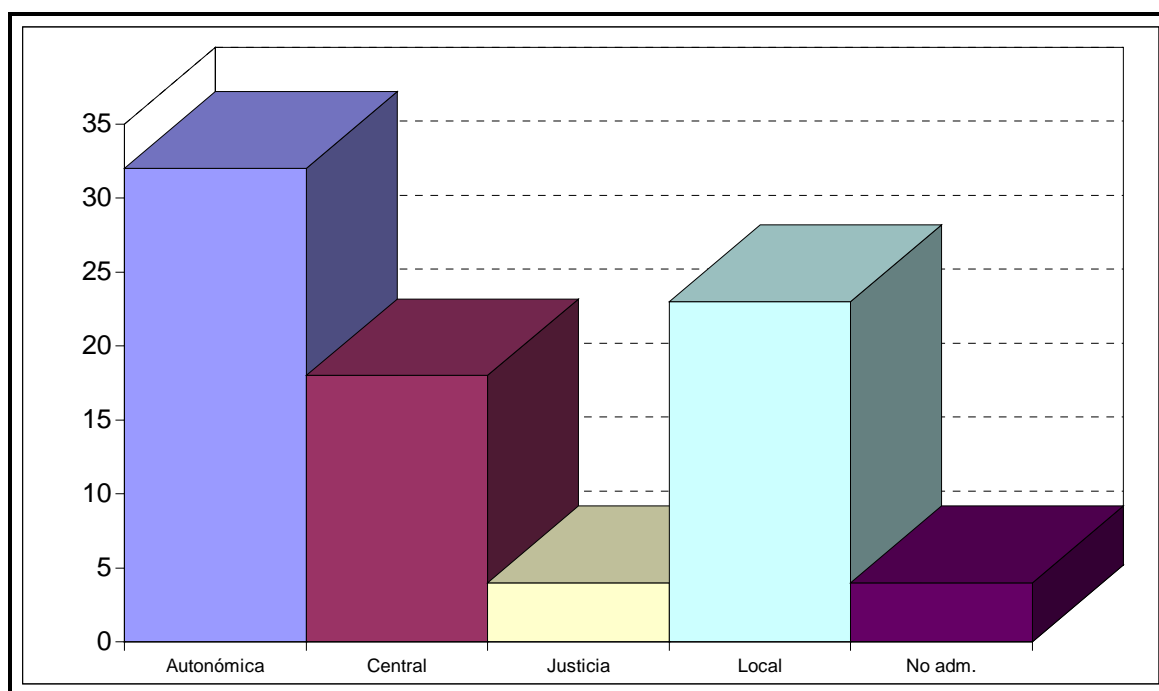
SEGOVIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	67	44%
Central	18	12%
Justicia	6	4%
Local	56	36%
No adm.	7	5%
TOTAL	154	



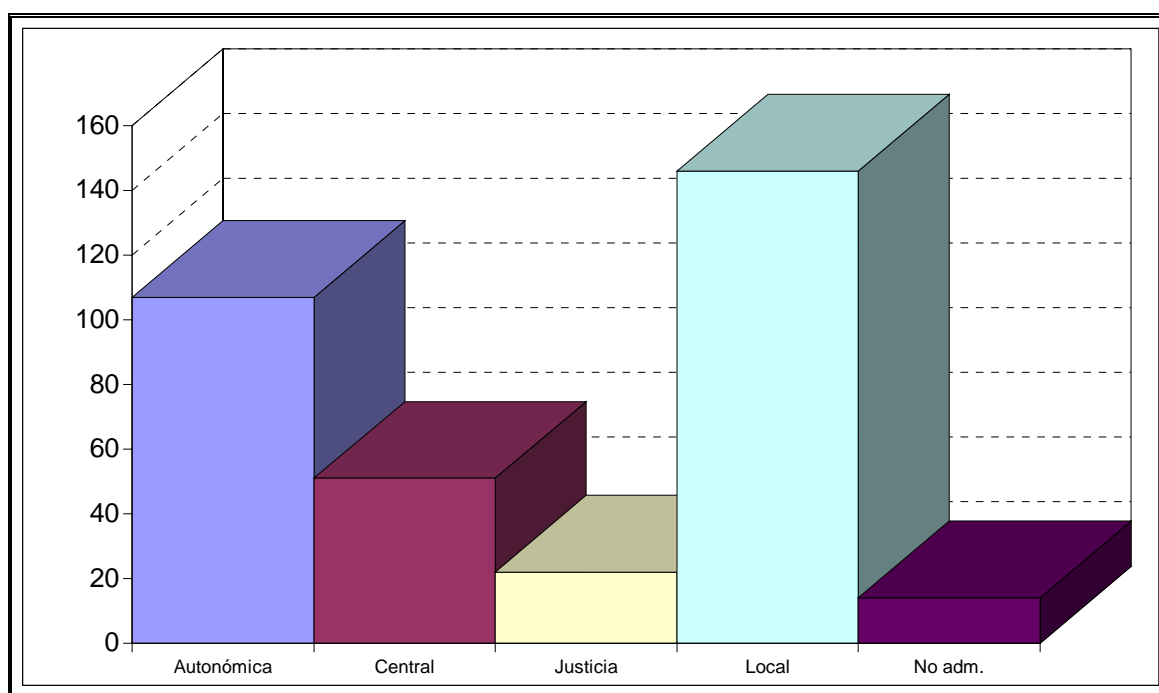
SORIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	32	40%
Central	18	22%
Justicia	4	5%
Local	23	28%
No adm.	4	5%
TOTAL	81	



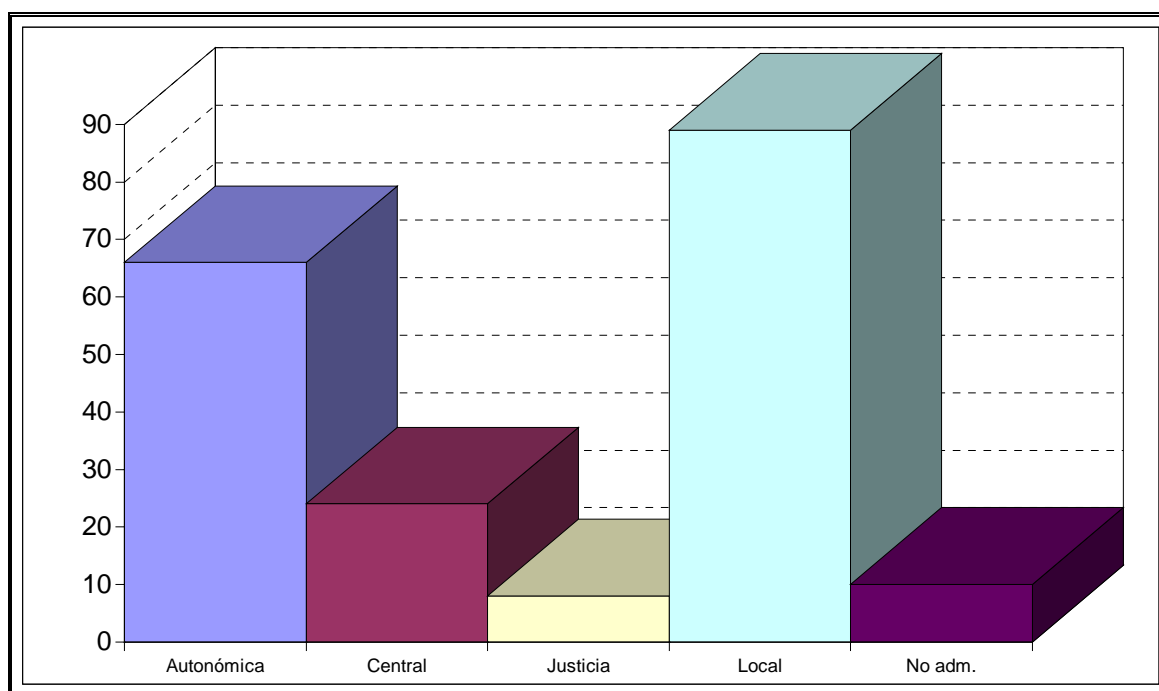
VALLADOLID

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	107	31%
Central	51	15%
Justicia	22	6%
Local	146	43%
No adm.	14	4%
TOTAL	340	



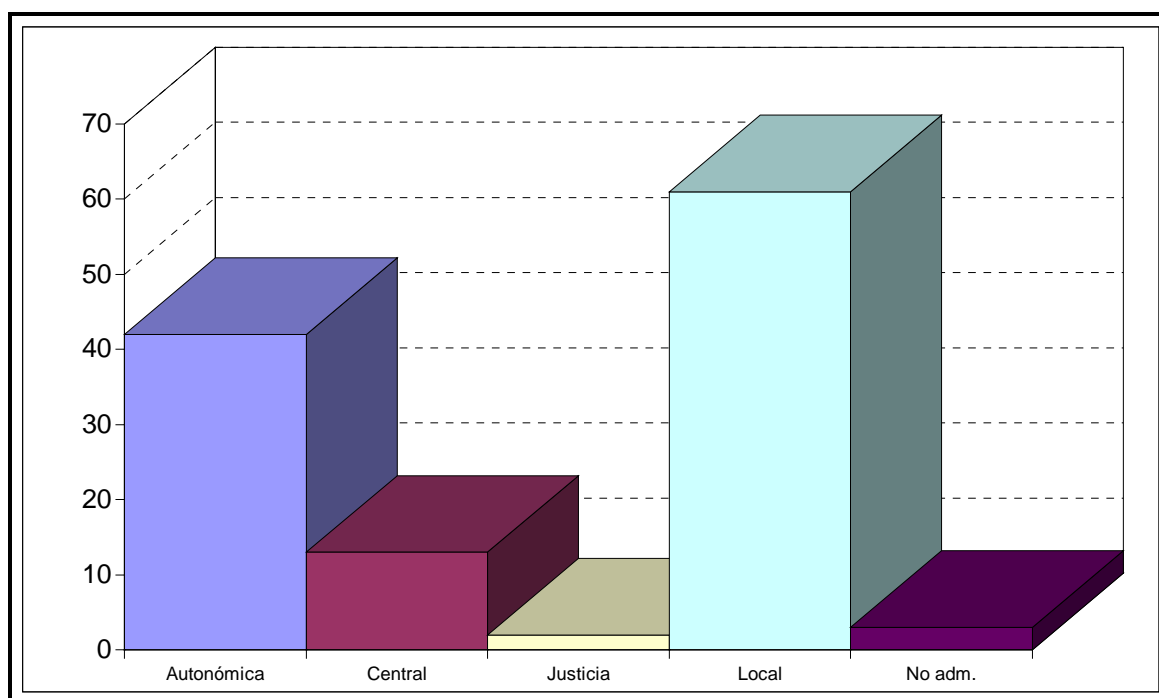
ZAMORA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	66	34%
Central	24	12%
Justicia	8	4%
Local	89	45%
No adm.	10	5%
TOTAL	197	



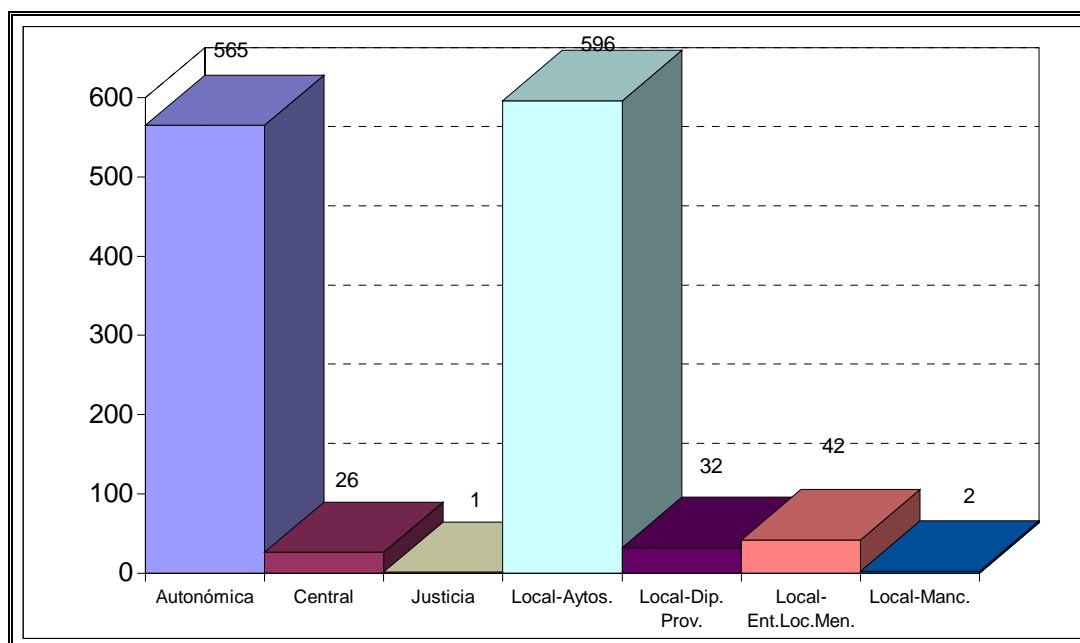
RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	42	35%
Central	13	11%
Justicia	2	2%
Local	61	50%
No adm.	3	2%
TOTAL	121	



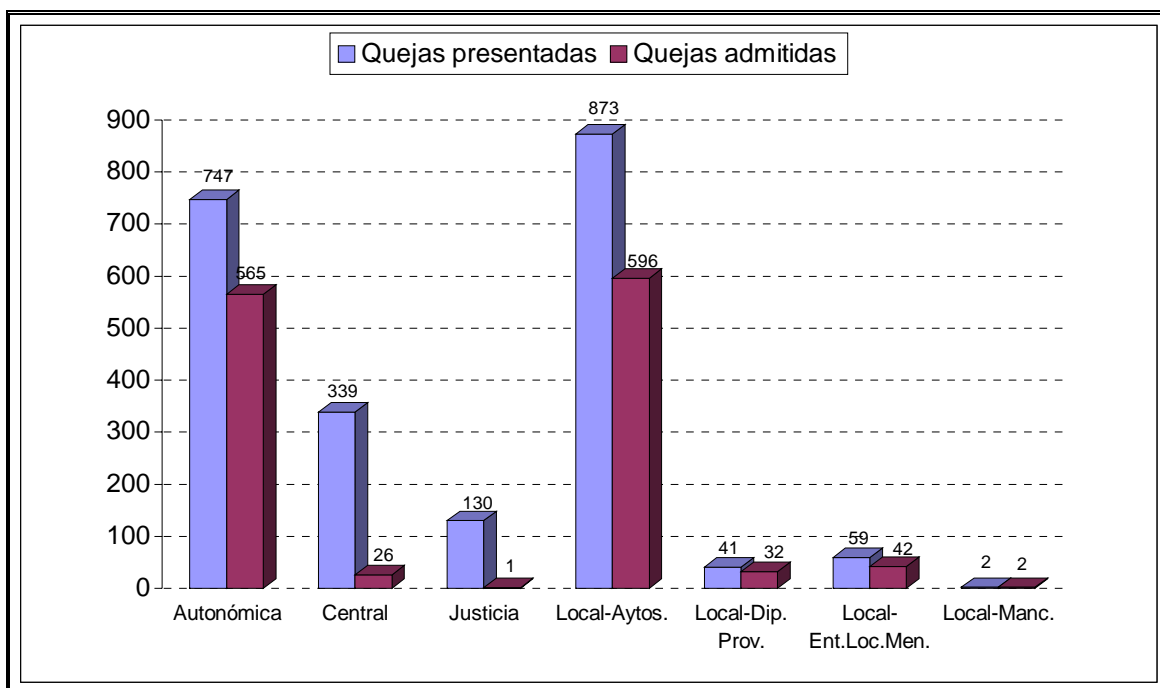
QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje sobre total admitidas
Autonómica	565	45%
Central	26	2%
Justicia	1	0%
Local-Aytos.	596	47%
Local-Dip. Provinciales	32	3%
Local-Ent.Loc.Menores	42	3%
Local-Mancomunidades	2	0%
TOTAL	1264	



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

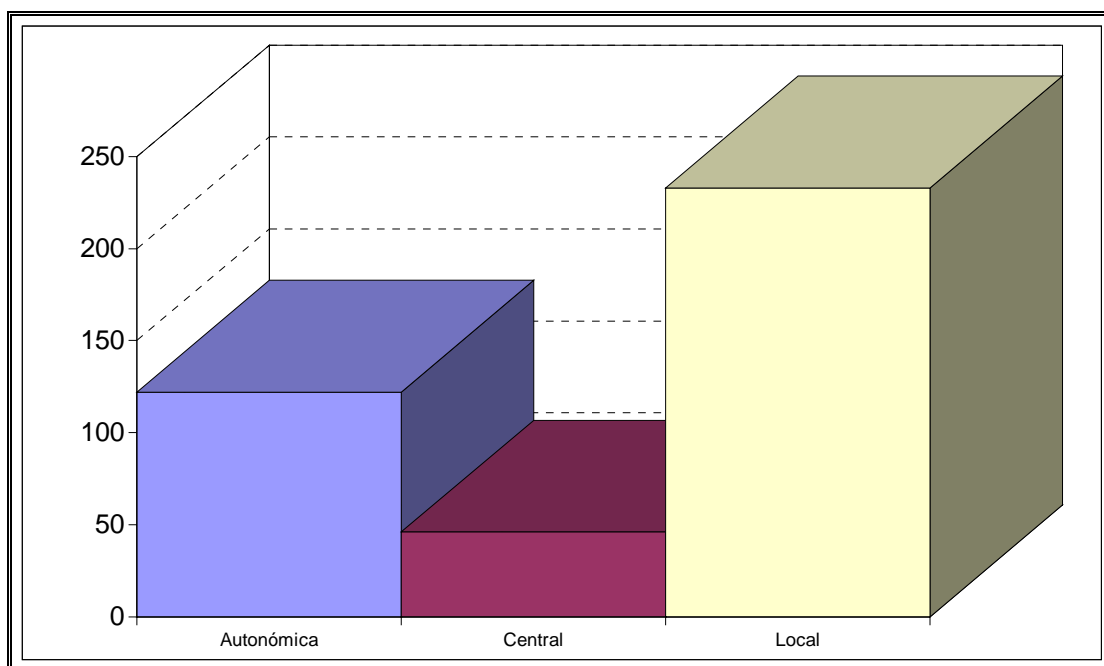
Administración	Nº. Quejas presentadas	Nº. Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	747	565	76%
Central	339	26	8%
Justicia	130	1	1%
Local-Aytos.	873	596	68%
Local-Dip. Provinciales	41	32	78%
Local-Ent.Loc.Menores	59	42	71%
Local-Mancomunidades	2	2	100%
TOTAL	2191	1264	



QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN Y ÁREA

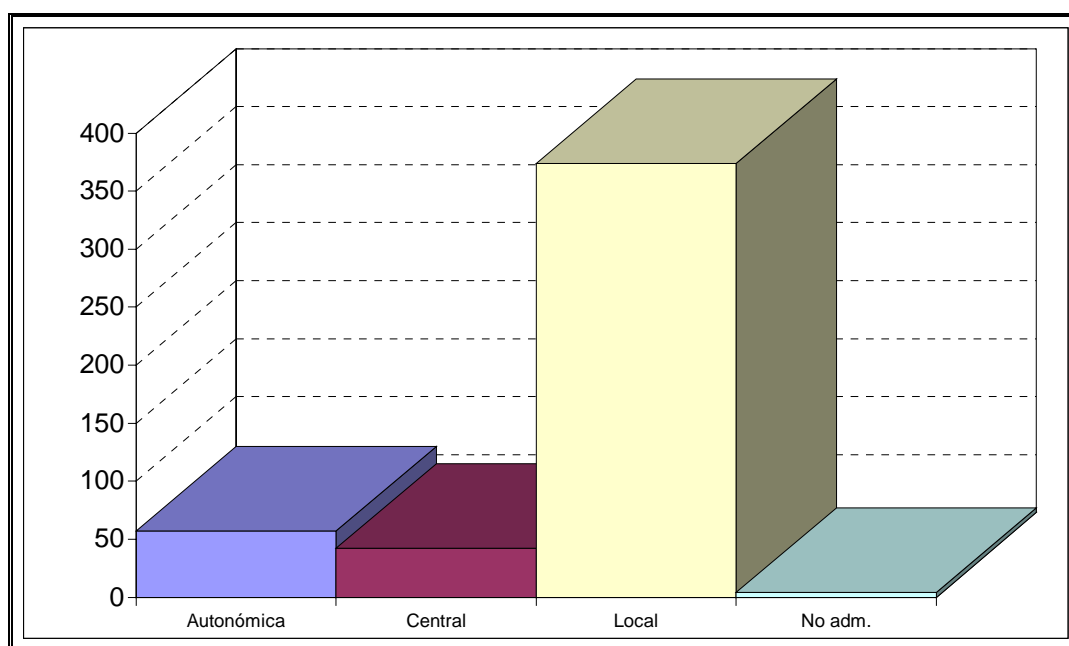
ÁREA A

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	122	30%
Central	46	11%
Local	233	58%
TOTAL	401	



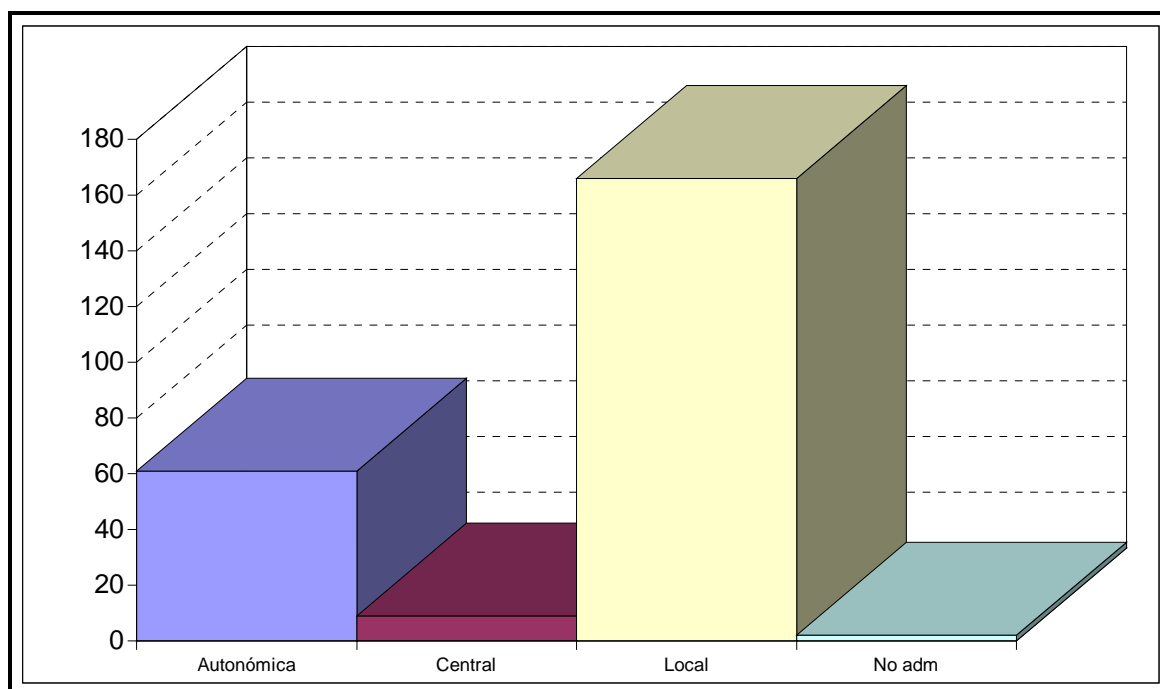
ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	12%
Central	42	9%
Local	374	78%
No adm.	4	1%
TOTAL	477	



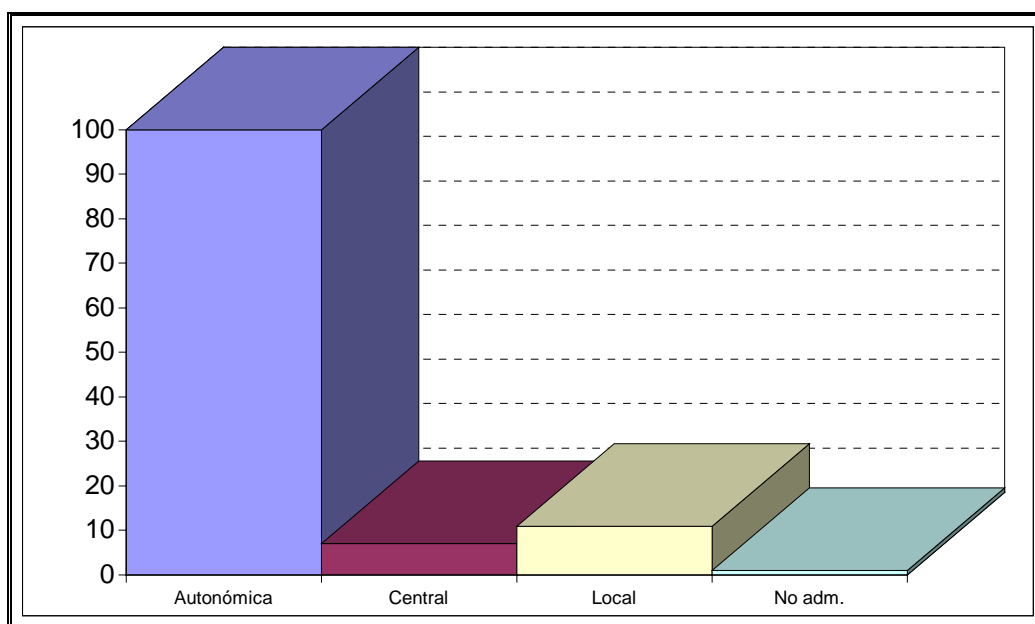
ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	61	26%
Central	9	4%
Local	166	70%
No adm	2	1%
TOTAL	238	



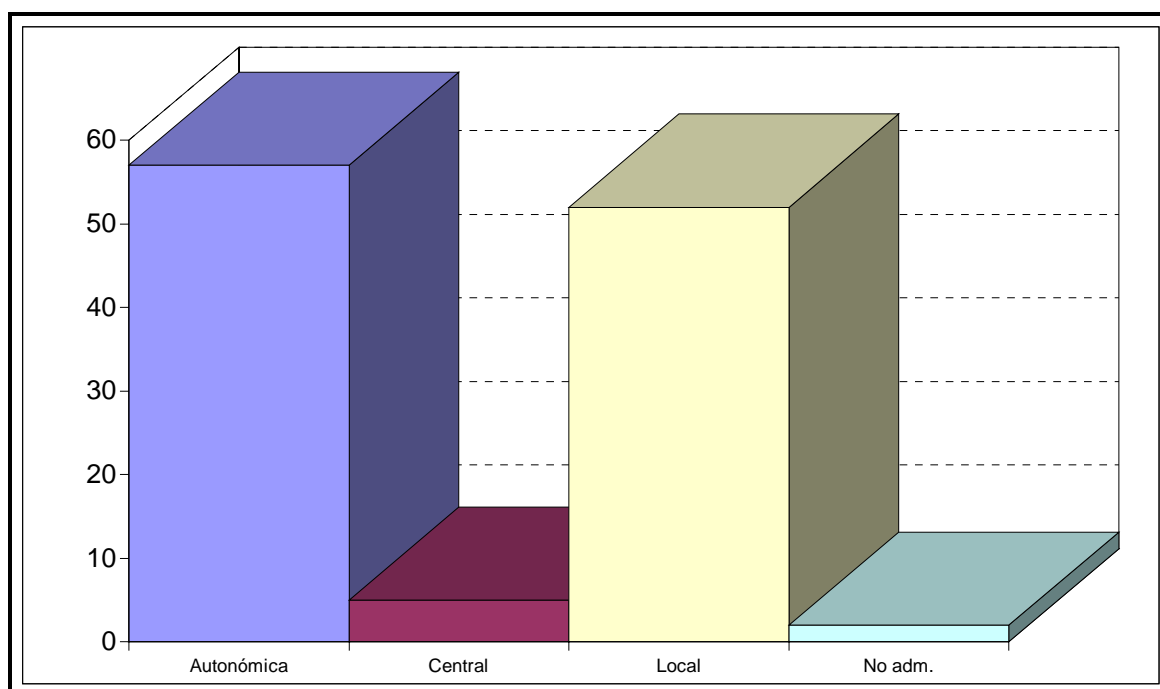
ÁREA D

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	100	84%
Central	7	6%
Local	11	9%
No adm.	1	1%
TOTAL	119	



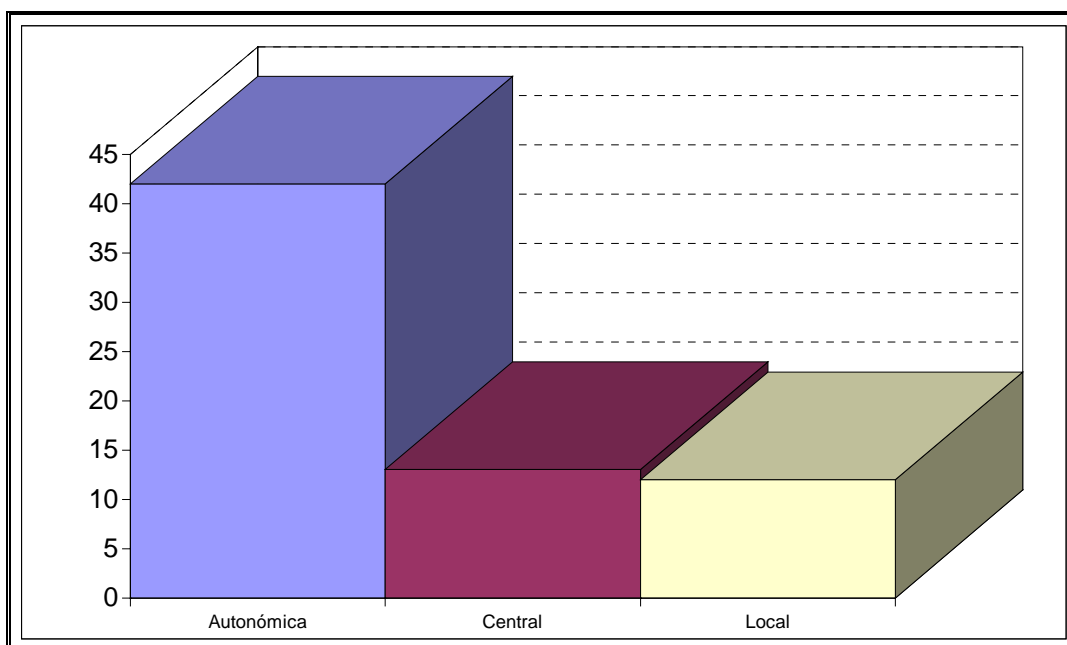
ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	49%
Central	5	4%
Local	52	45%
No adm.	2	2%
TOTAL	116	



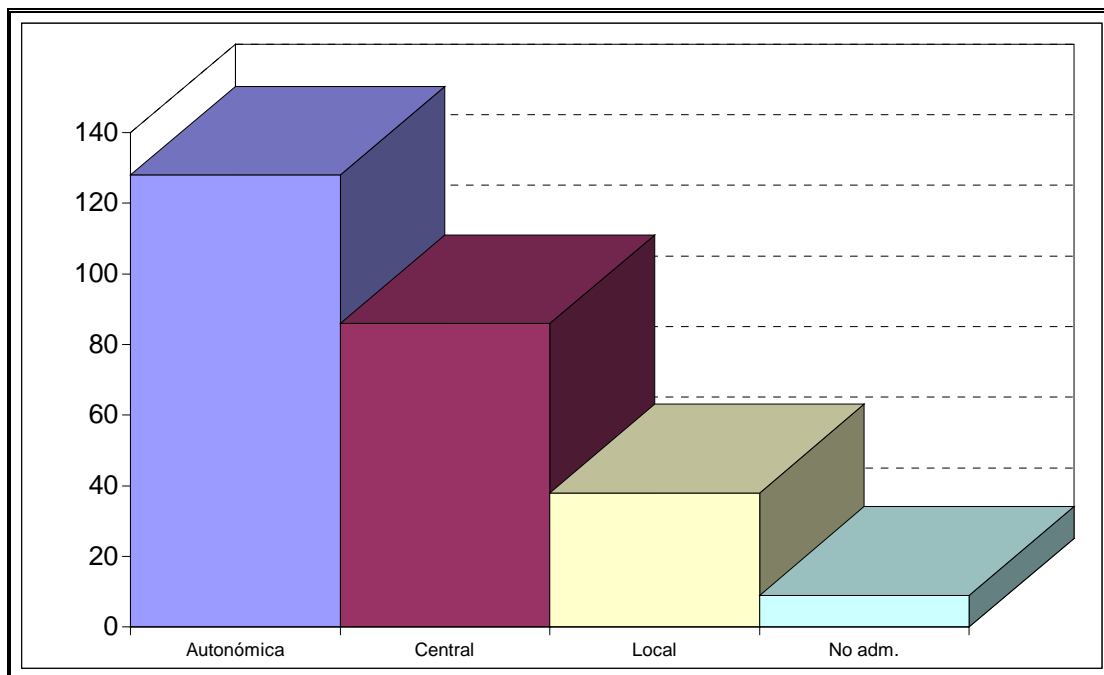
ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	42	63%
Central	13	19%
Local	12	18%
TOTAL	67	



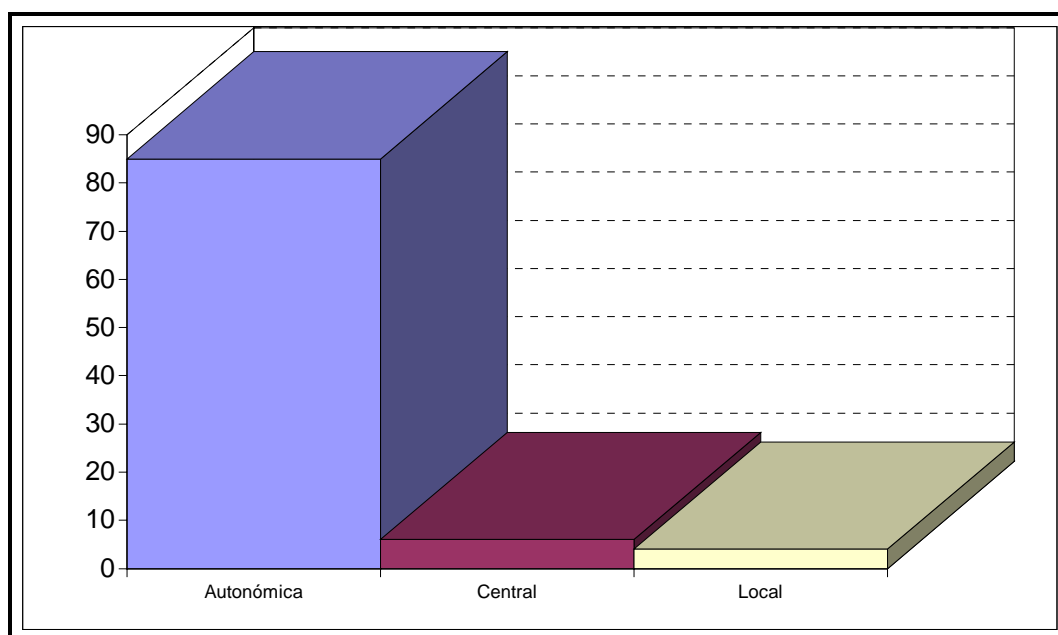
ÁREA G

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	128	49%
Central	86	33%
Local	38	15%
No adm.	9	3%
TOTAL	261	



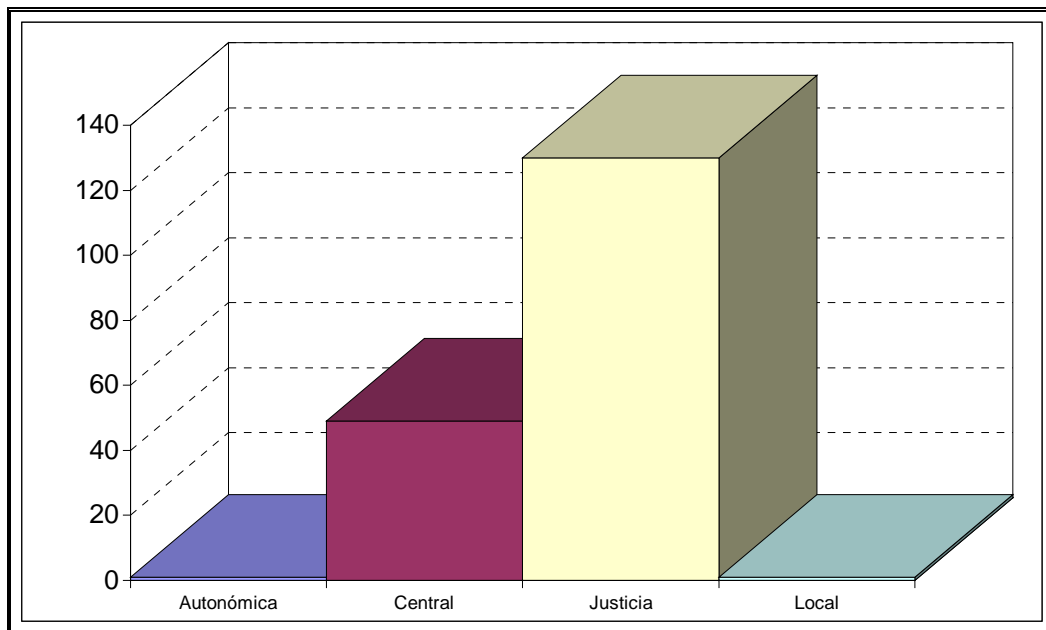
ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	85	89%
Central	6	6%
Local	4	4%
TOTAL	95	



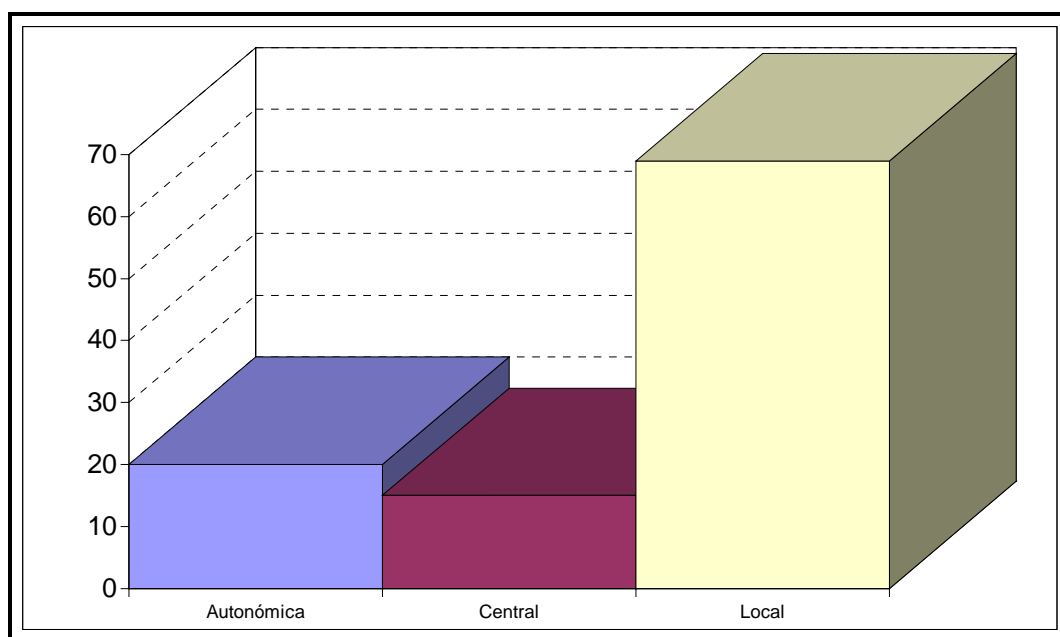
ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	1	0%
Central	49	24%
Justicia	130	63%
Local	1	0%
No adm.	24	12%
TOTAL	205	



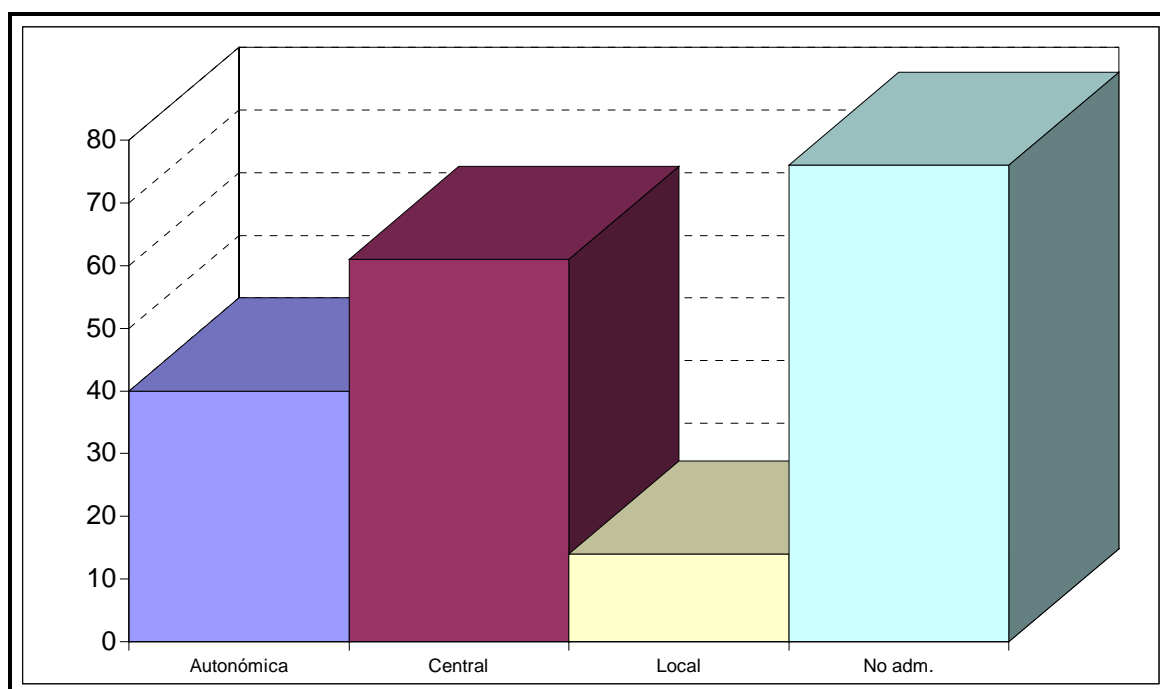
ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	20	19%
Central	15	14%
Local	69	66%
TOTAL	104	



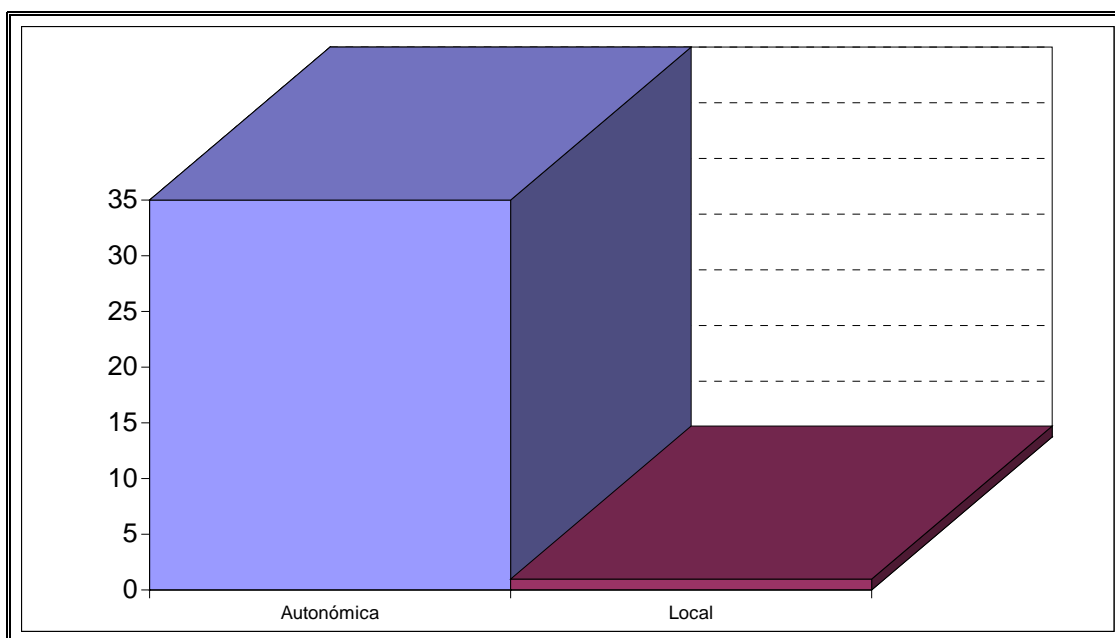
ÁREA K

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	40	21%
Central	61	32%
Local	14	7%
No adm.	76	40%
TOTAL	191	



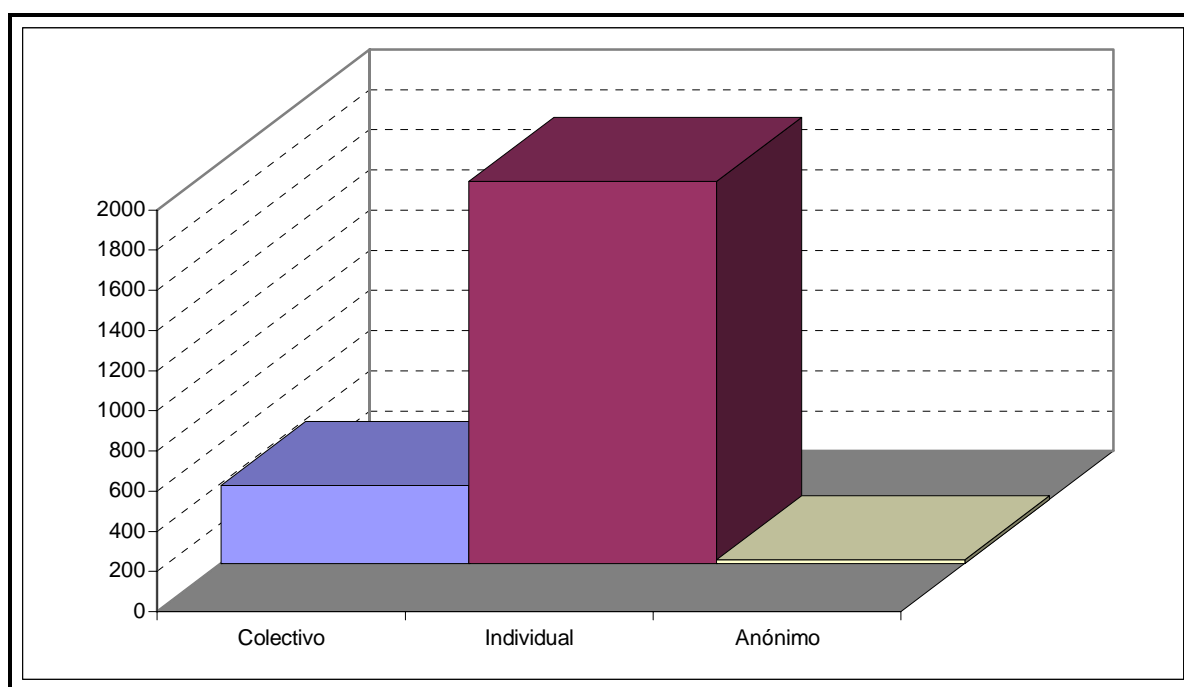
ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	35	97%
Local	1	3%
TOTAL	36	



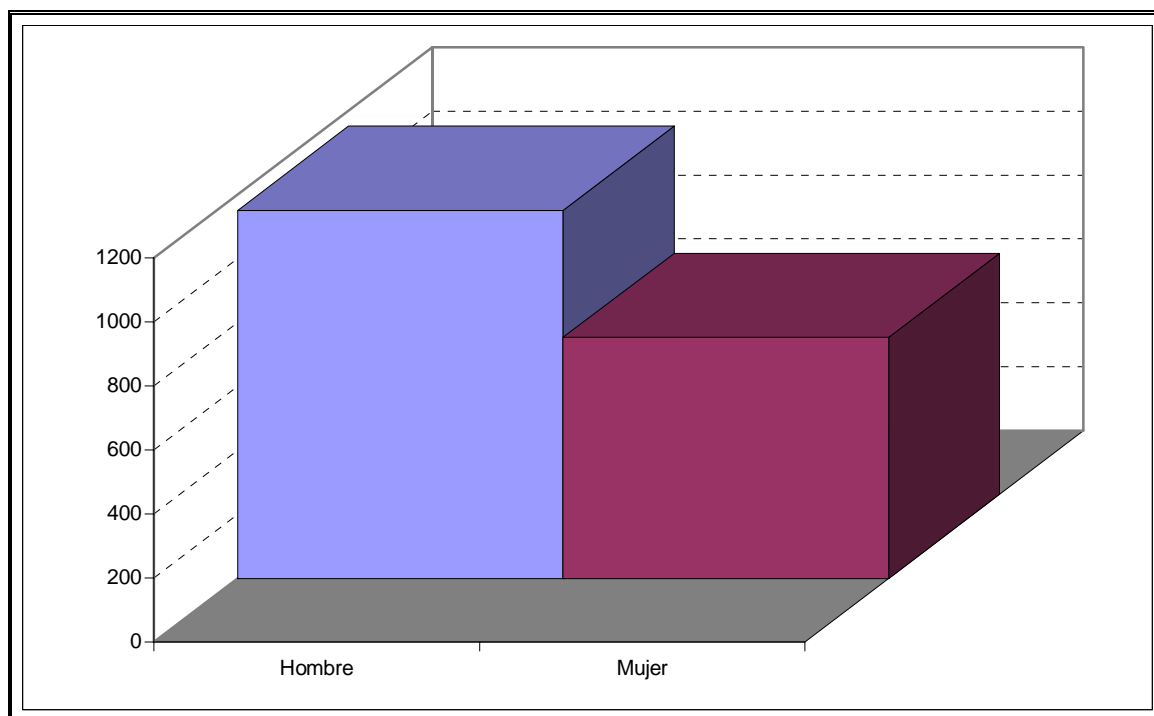
QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	388	17%
Individual	1903	82%
Anónimo	19	1%
TOTAL	2310	



**QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS: QUEJAS
PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES**

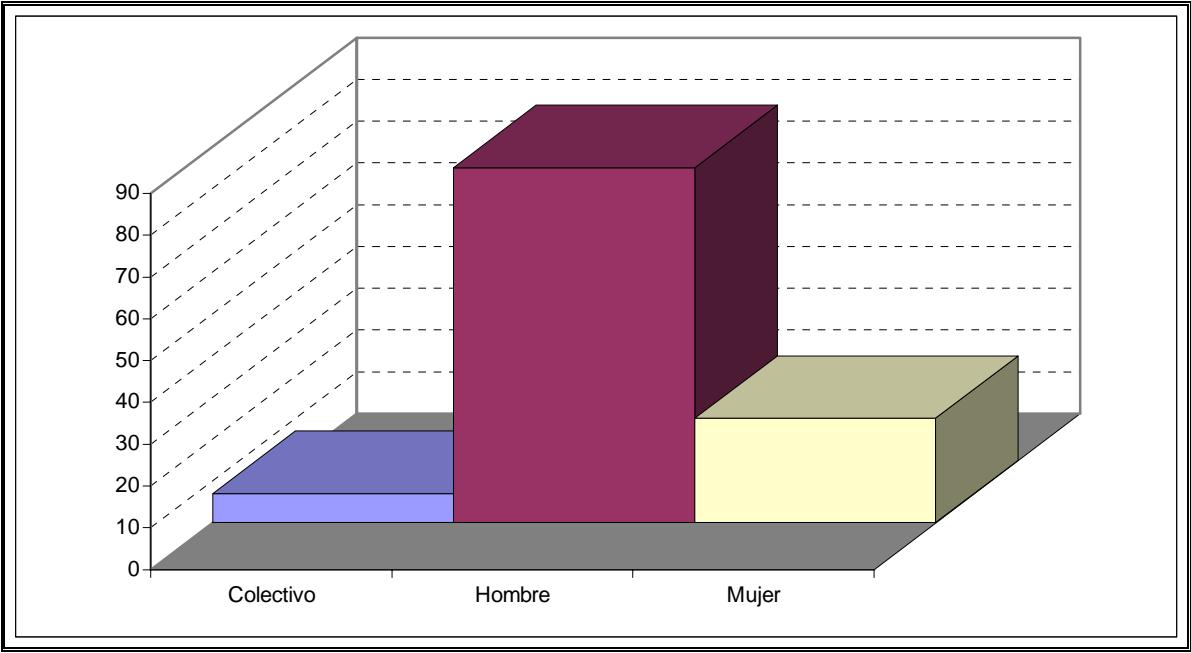
AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Hombre	1150	60%
Mujer	753	40%
TOTAL	1903	



**QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR
HOMBRES Y POR MUJERES**

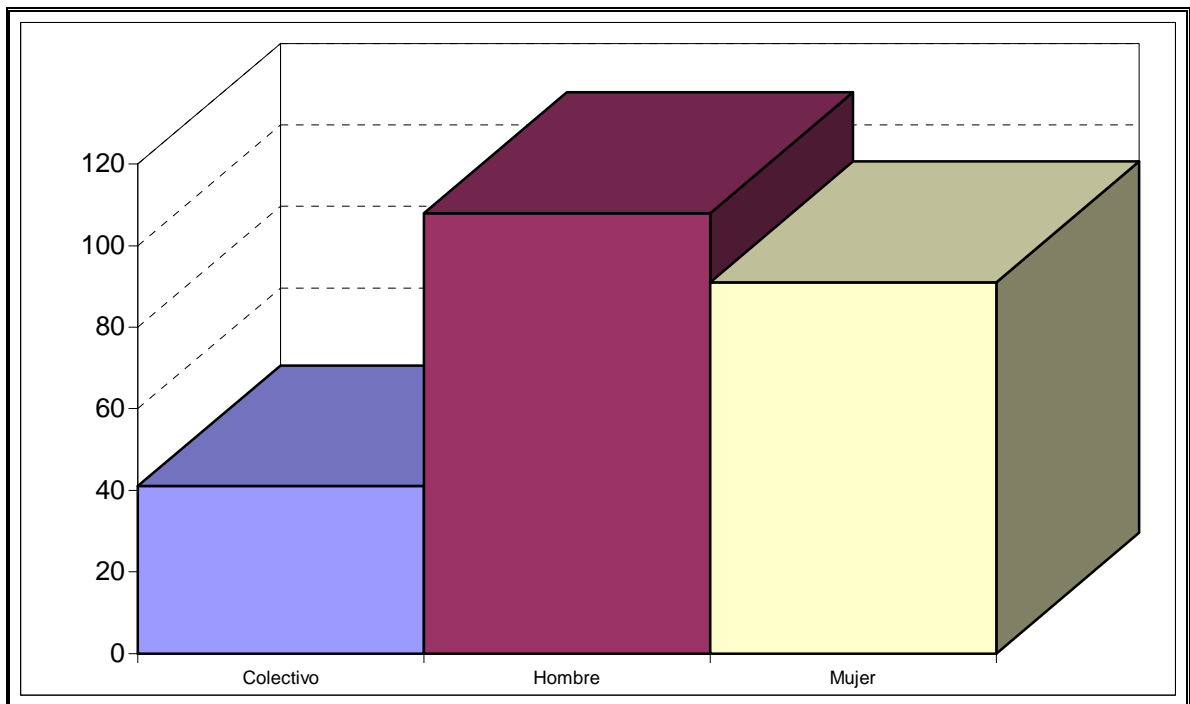
ÁVILA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	7	6%
Hombre	85	73%
Mujer	25	21%
TOTAL	117	



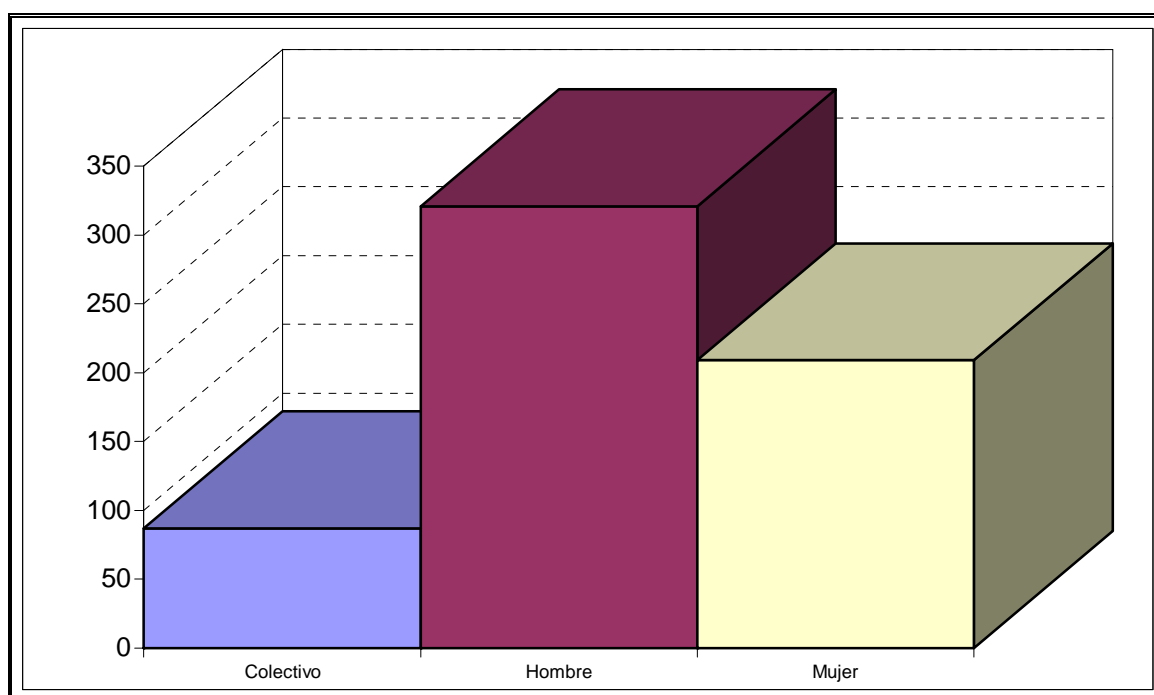
BURGOS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	41	17%
Hombre	108	45%
Mujer	91	38%
TOTAL	240	



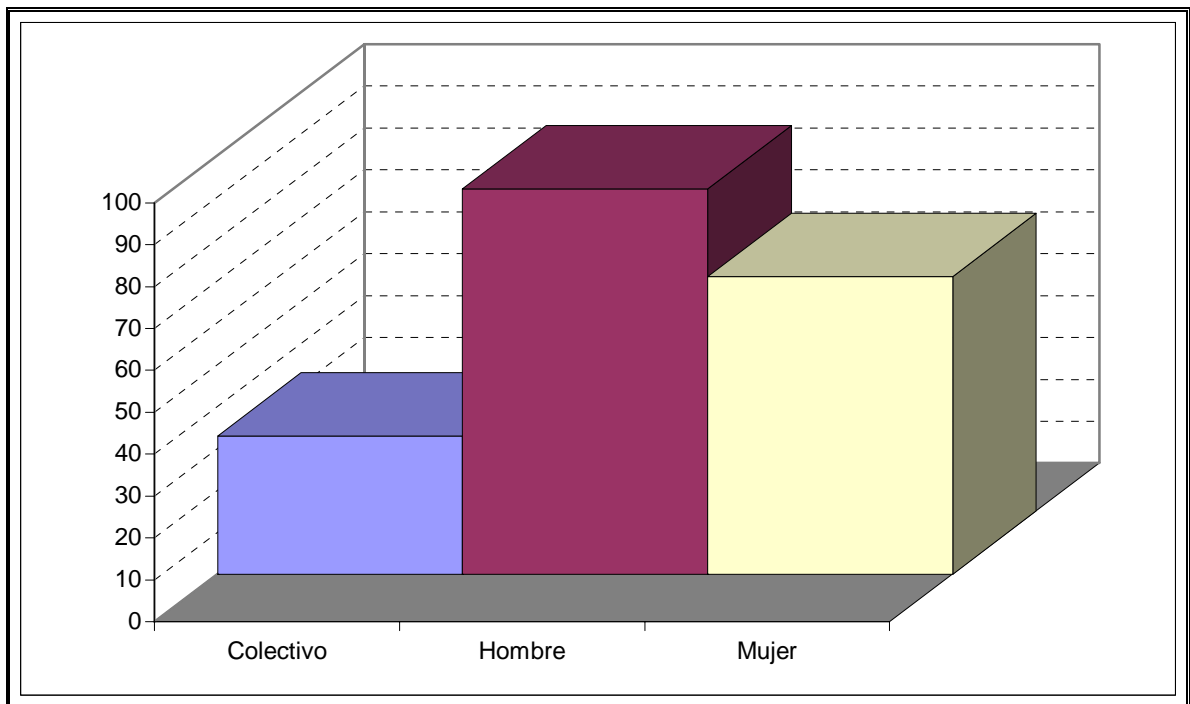
LEÓN

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	87	14%
Hombre	321	52%
Mujer	209	34%
TOTAL	617	



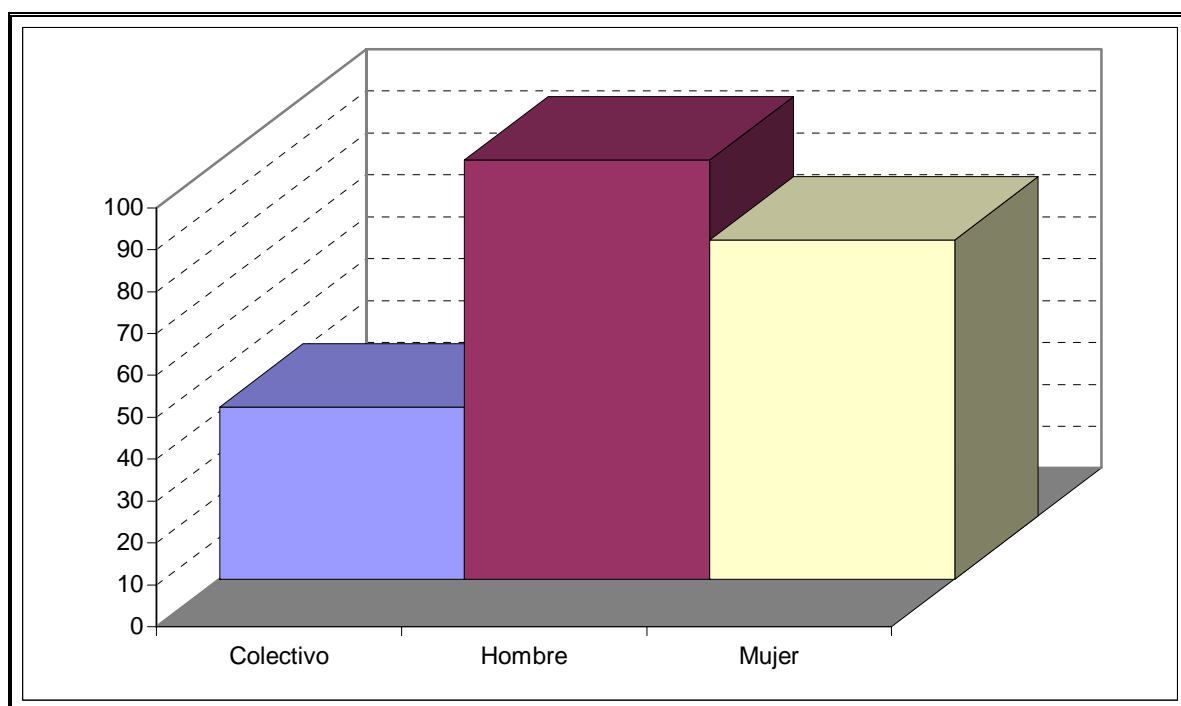
PALENCIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	33	17%
Hombre	92	47%
Mujer	71	36%
TOTAL	196	



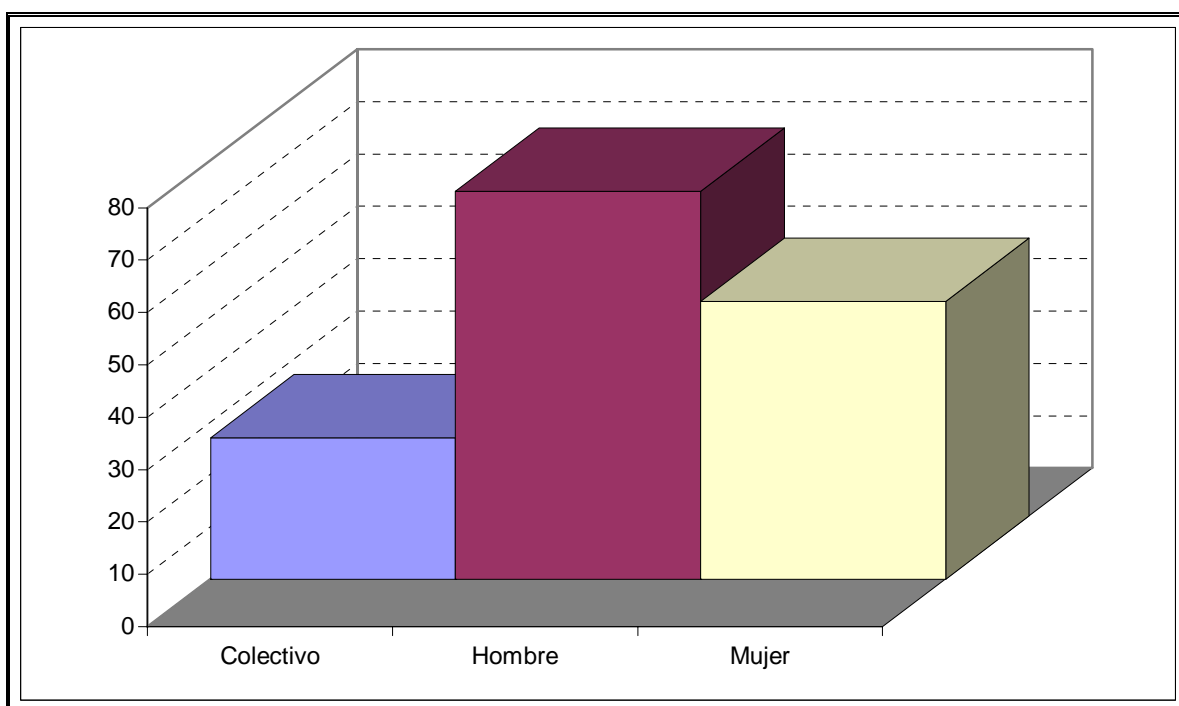
SALAMANCA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	41	18%
Hombre	100	45%
Mujer	81	36%
TOTAL	222	



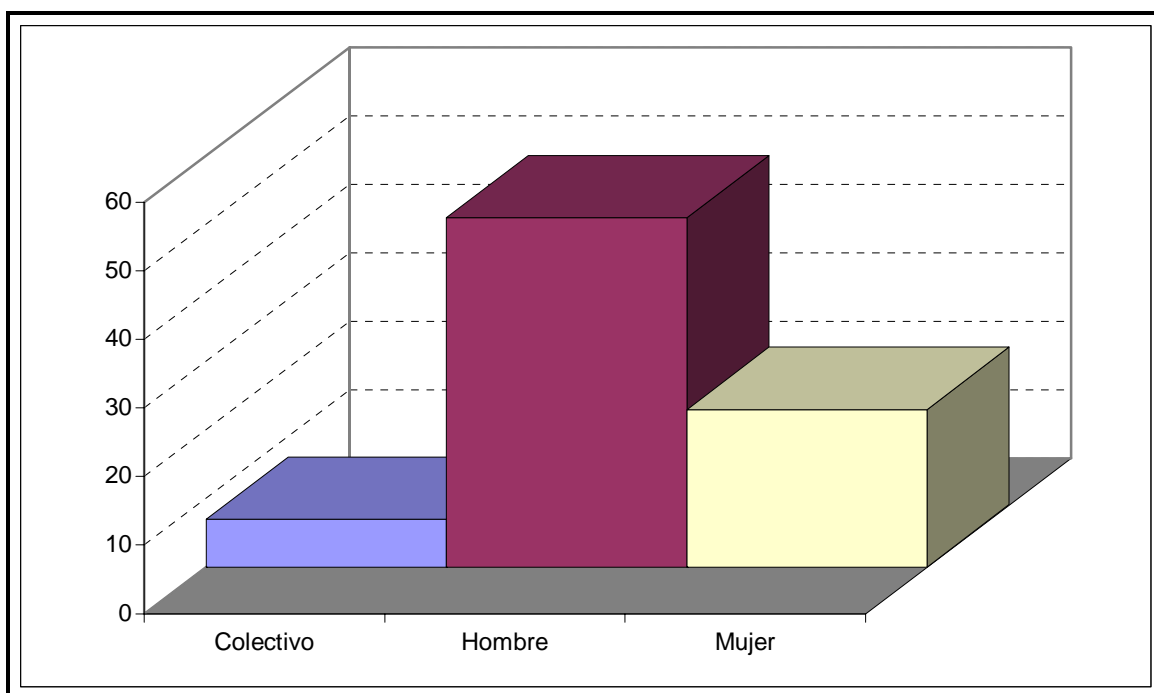
SEGOVIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	27	18%
Hombre	74	48%
Mujer	53	34%
TOTAL	154	



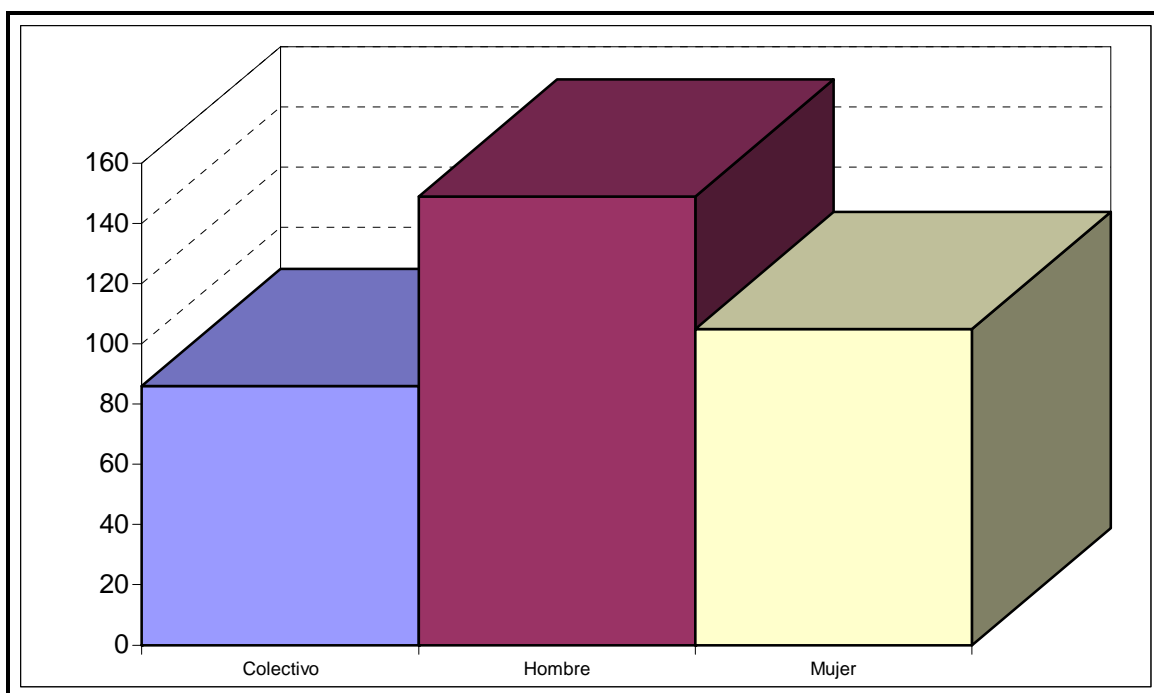
SORIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	7	9%
Hombre	51	63%
Mujer	23	28%
TOTAL	81	



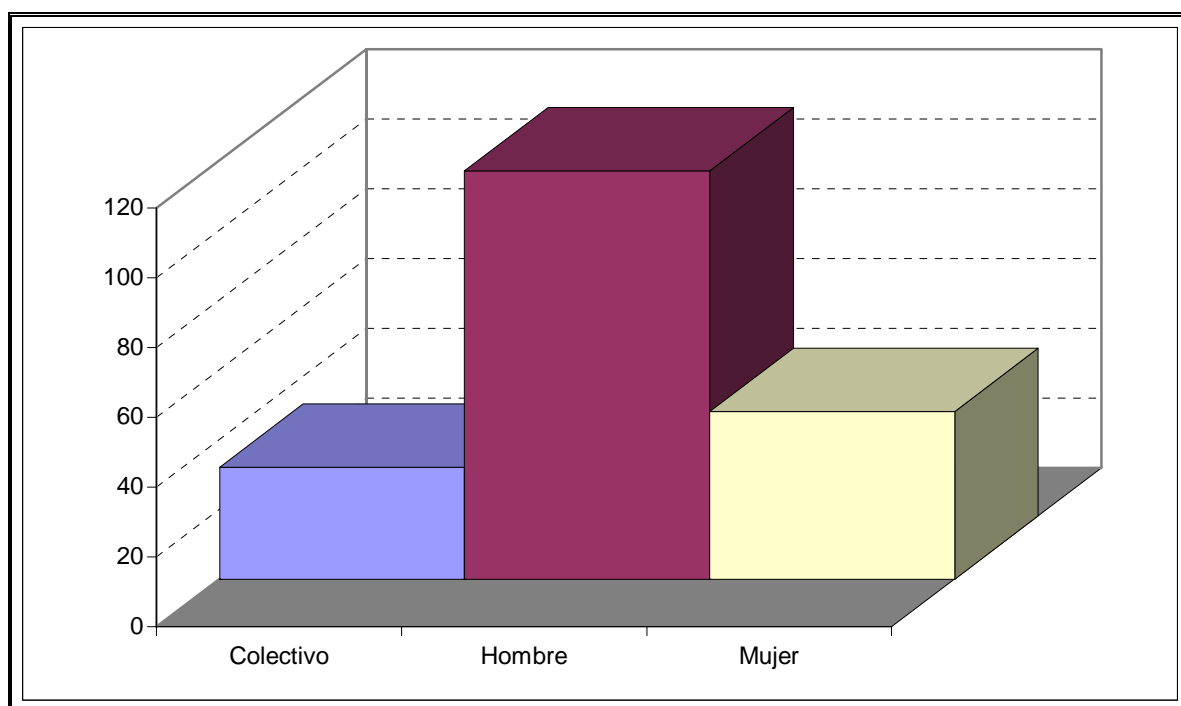
VALLADOLID

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	86	25%
Hombre	149	44%
Mujer	105	31%
TOTAL	340	



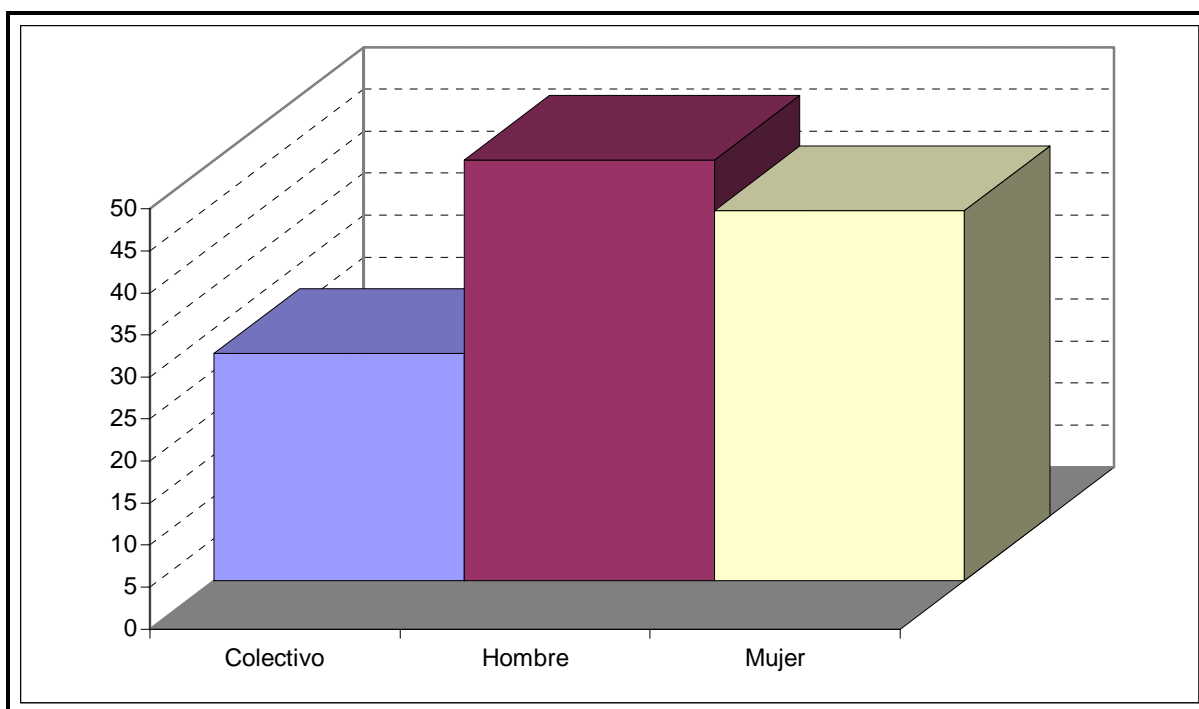
ZAMORA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	32	16%
Hombre	117	59%
Mujer	48	24%
TOTAL	197	



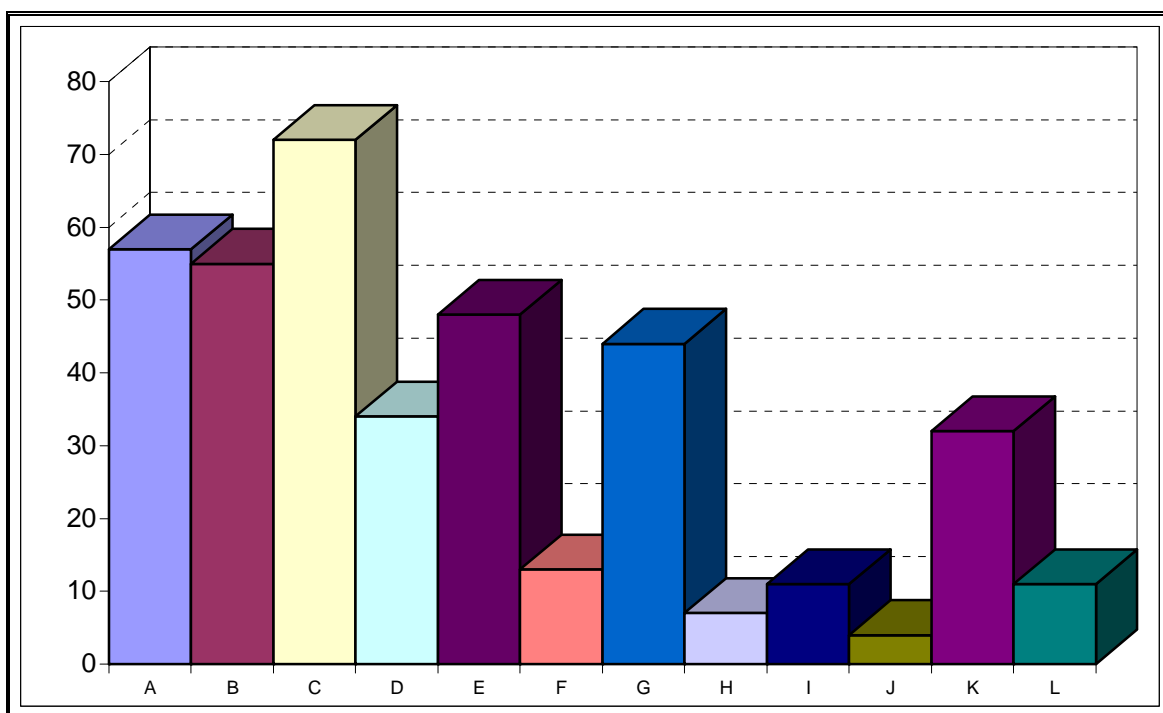
OTRAS PROVINCIAS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	27	22%
Hombre	50	41%
Mujer	44	36%
TOTAL	121	



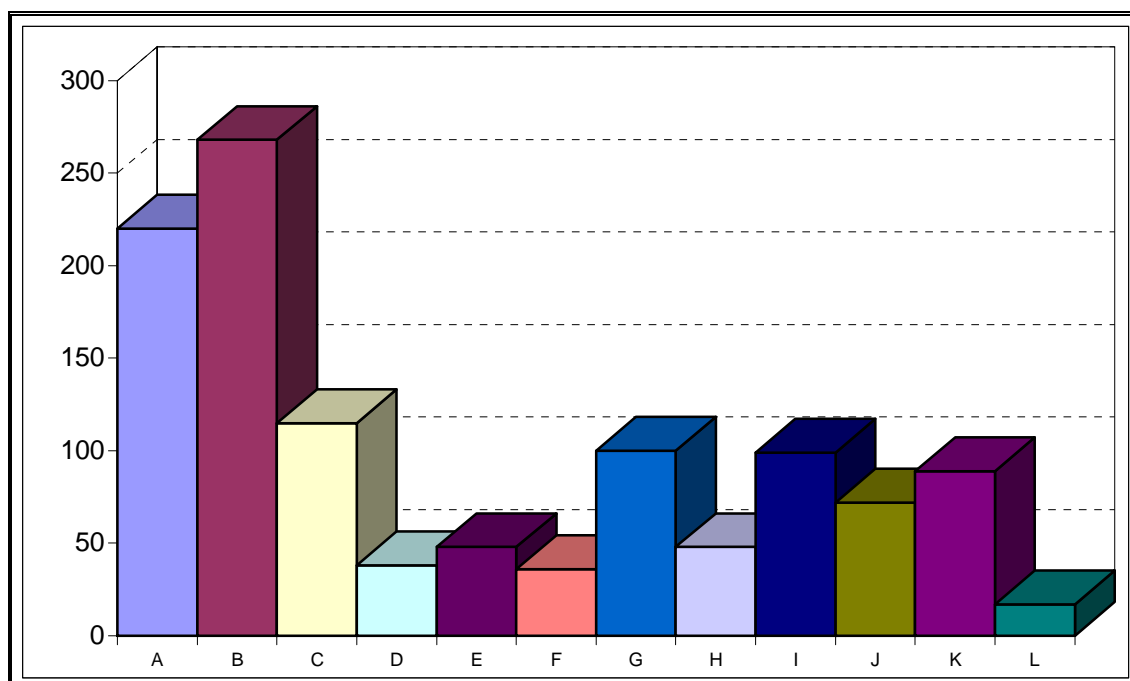
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	57	15%
B	55	14%
C	72	19%
D	34	9%
E	48	12%
F	13	3%
G	44	11%
H	7	2%
I	11	3%
J	4	1%
K	32	8%
L	11	3%
TOTAL	388	



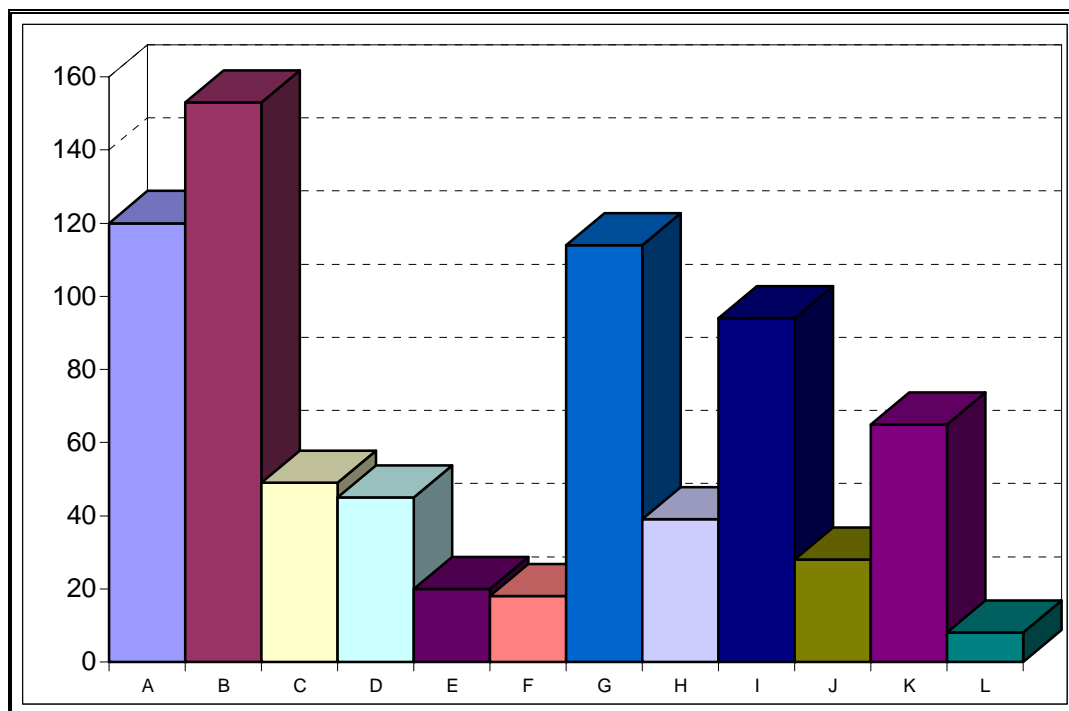
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	220	19%
B	268	23%
C	115	10%
D	38	3%
E	48	4%
F	36	3%
G	100	9%
H	48	4%
I	99	9%
J	72	6%
K	89	8%
L	17	1%
TOTAL	1150	



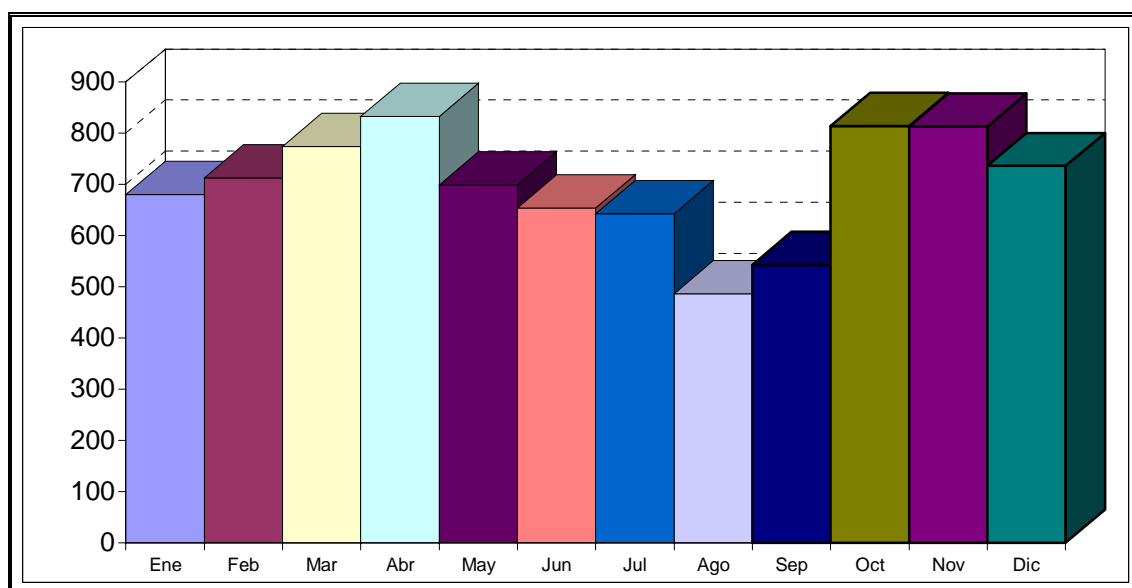
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	120	16%
B	153	20%
C	49	7%
D	45	6%
E	20	3%
F	18	2%
G	114	15%
H	39	5%
I	94	12%
J	28	4%
K	65	9%
L	8	1%
TOTAL	753	



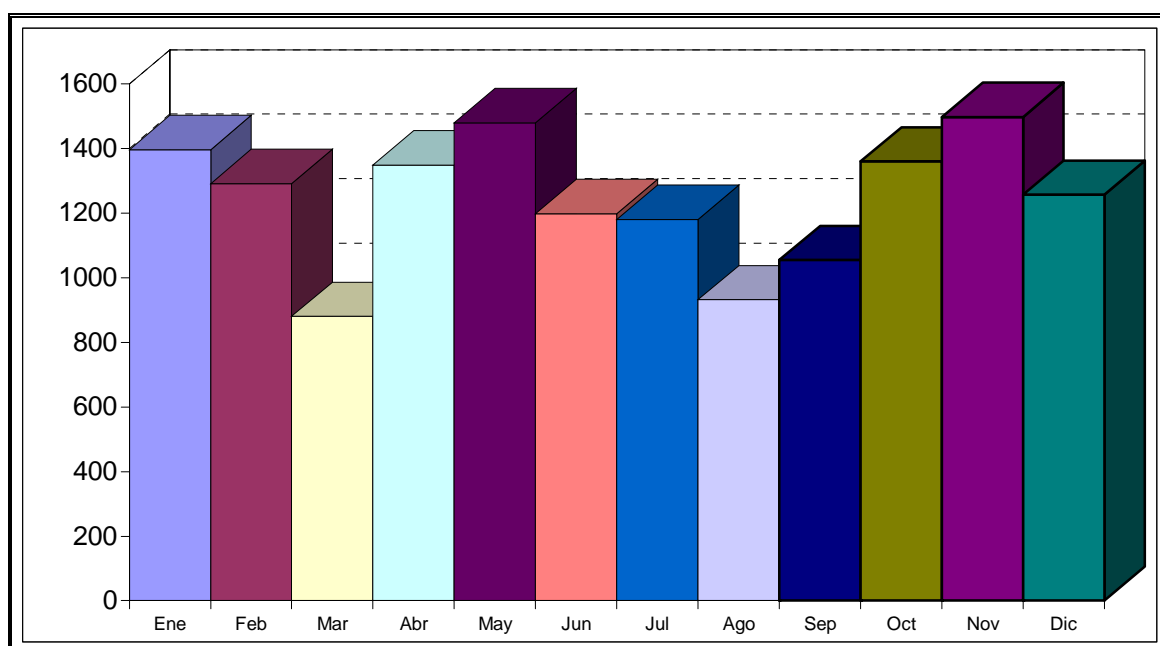
CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 2002

MES	Nº. Escritos de entrada
Enero	680
Febrero	713
Marzo	774
Abril	833
Mayo	699
Junio	654
Julio	643
Agosto	486
Septiembre	543
Octubre	814
Noviembre	813
Diciembre	736
TOTAL	8388

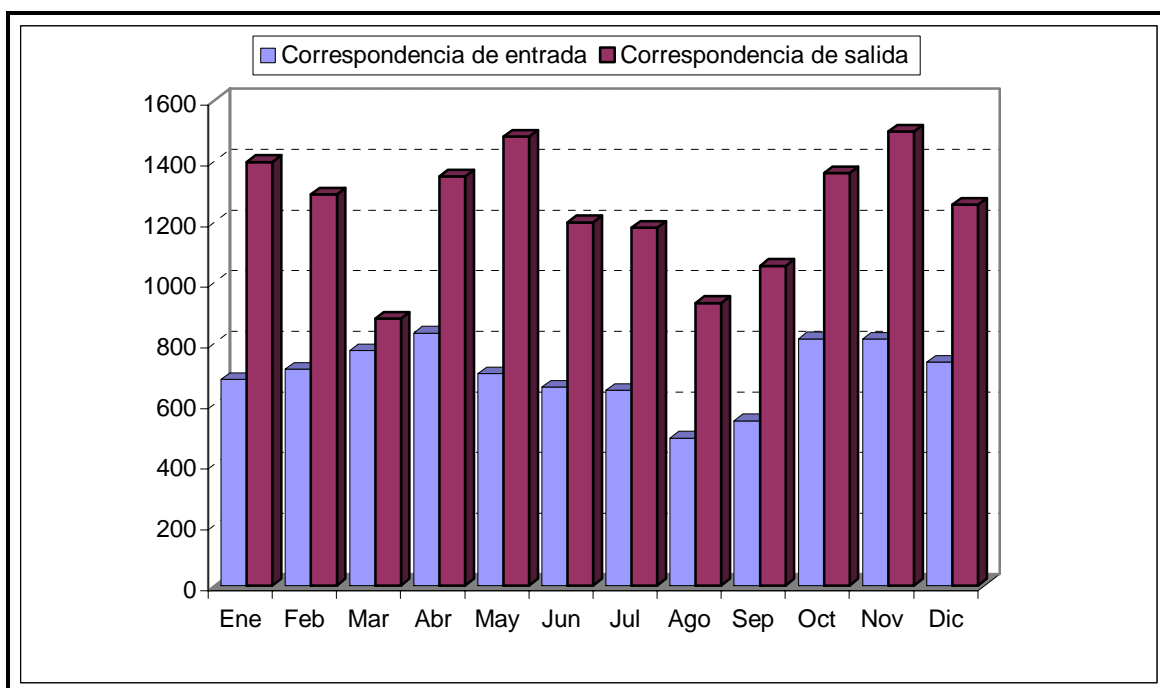


**CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN
DURANTE 2002**

MES	Nº. Escritos de salida
Enero	1397
Febrero	1291
Marzo	880
Abril	1349
Mayo	1480
Junio	1198
Julio	1181
Agosto	932
Septiembre	1055
Octubre	1360
Noviembre	1498
Diciembre	1257
TOTAL	14878



**CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA
REGISTRADOS EN 2002**

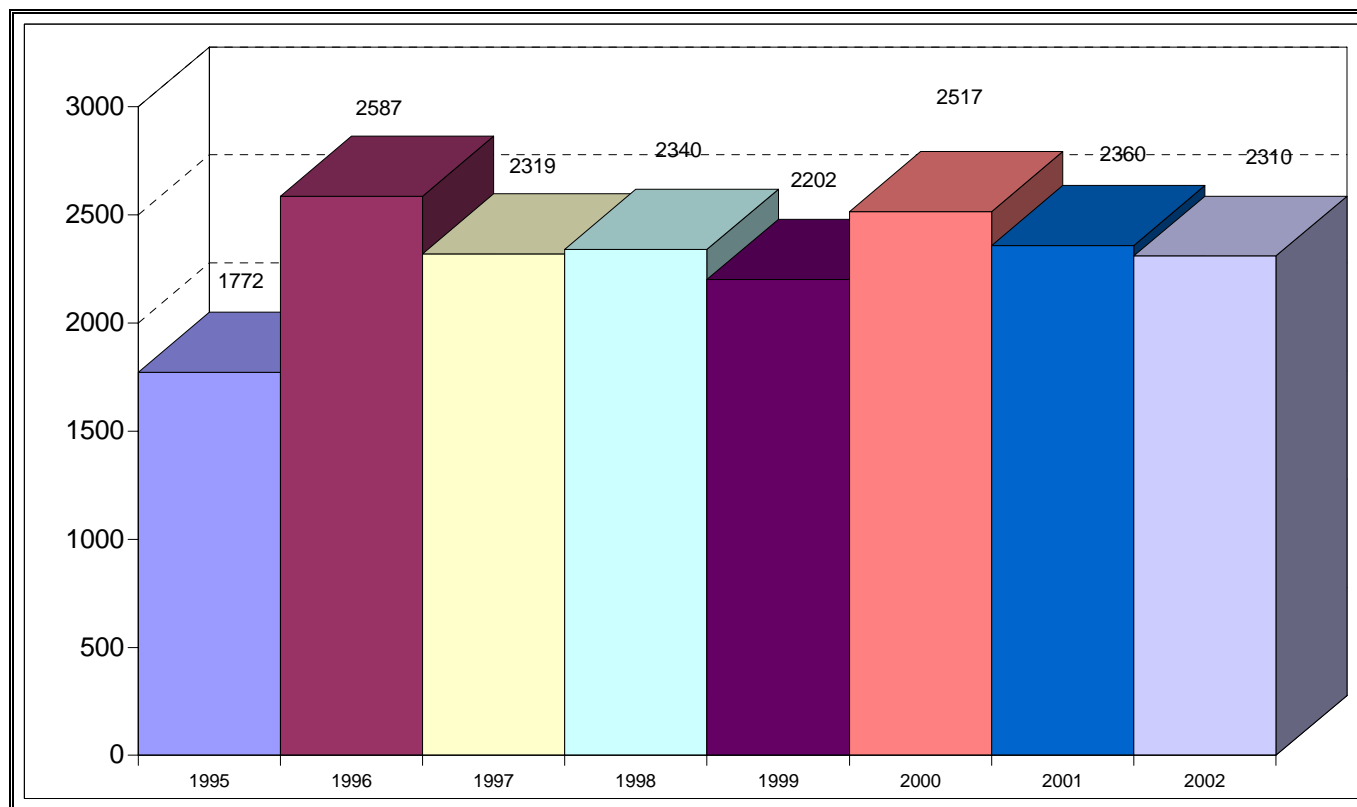


EXPEDIENTES PROCEDENTES DE LOS AÑOS 1999 a 2001

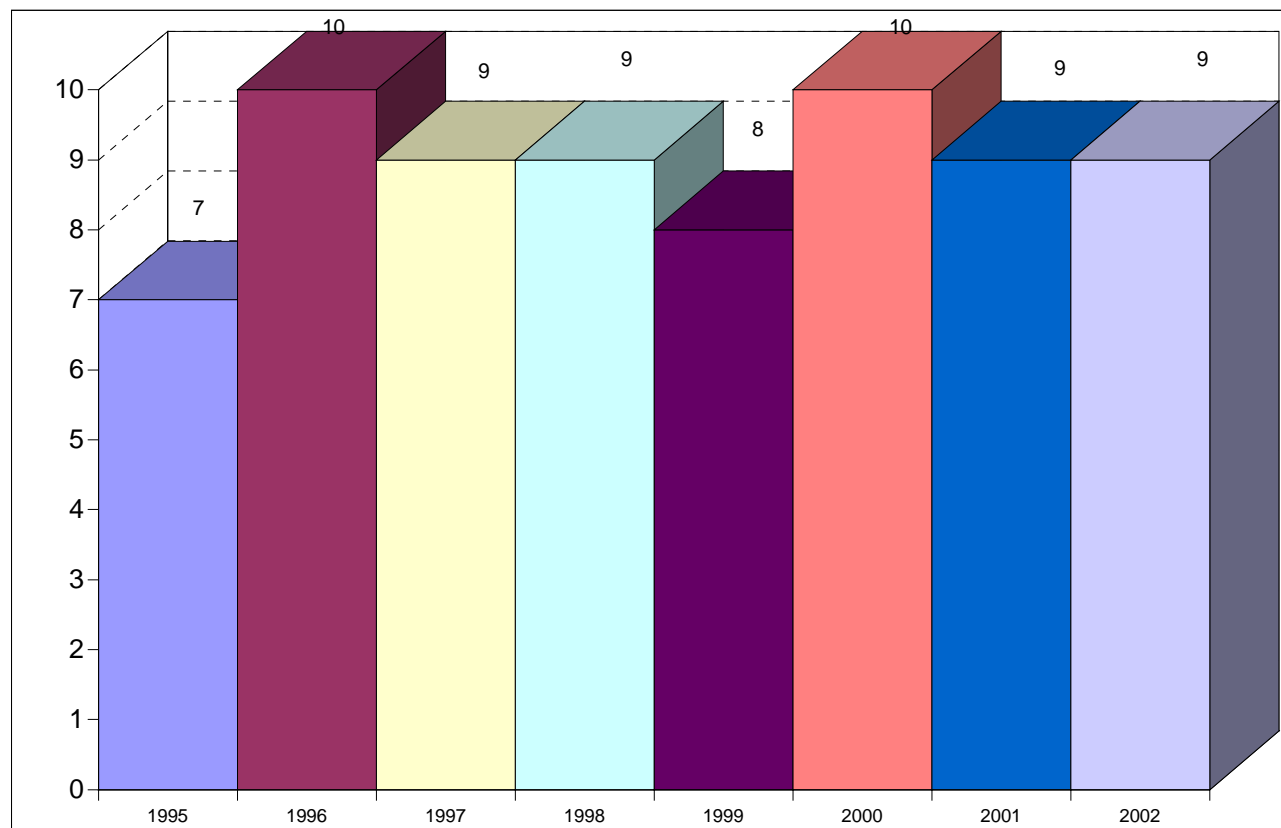
Continúa la tramitación de 205 expedientes procedentes de los años 1999 a 2001, lo que supone un 2,9% sobre el total de quejas presentadas en ese período.

DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

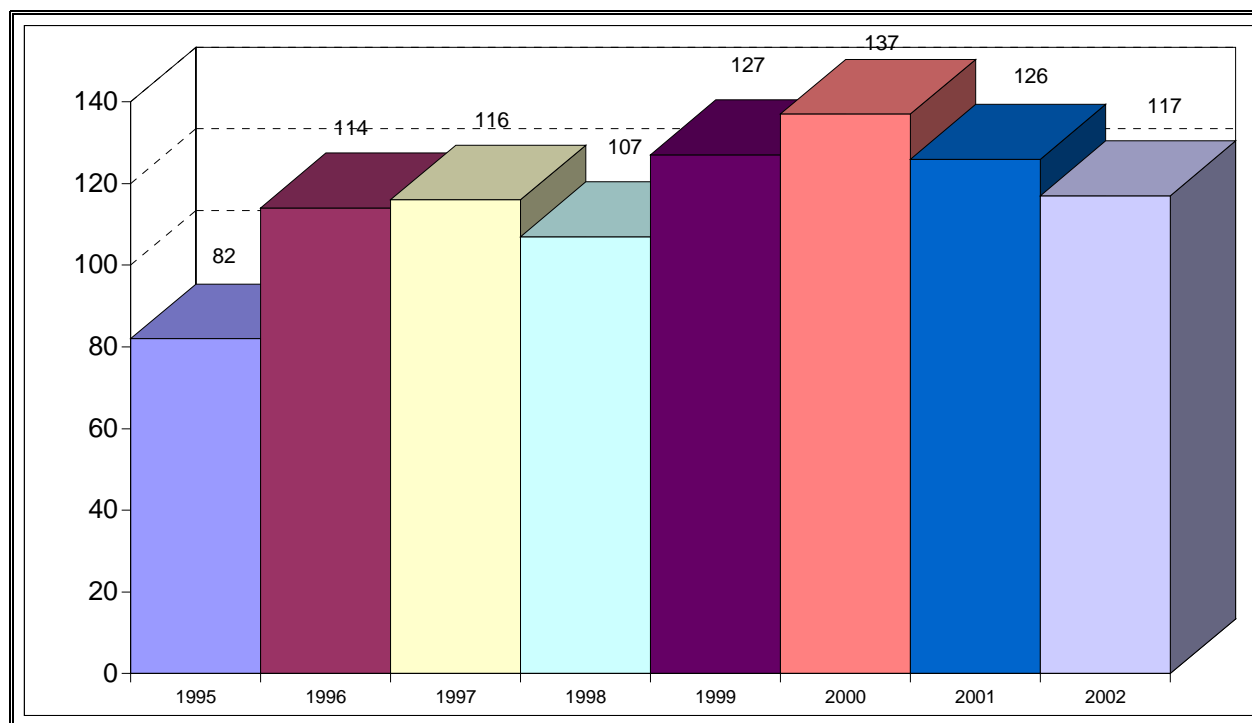
NÚMERO DE QUEJAS



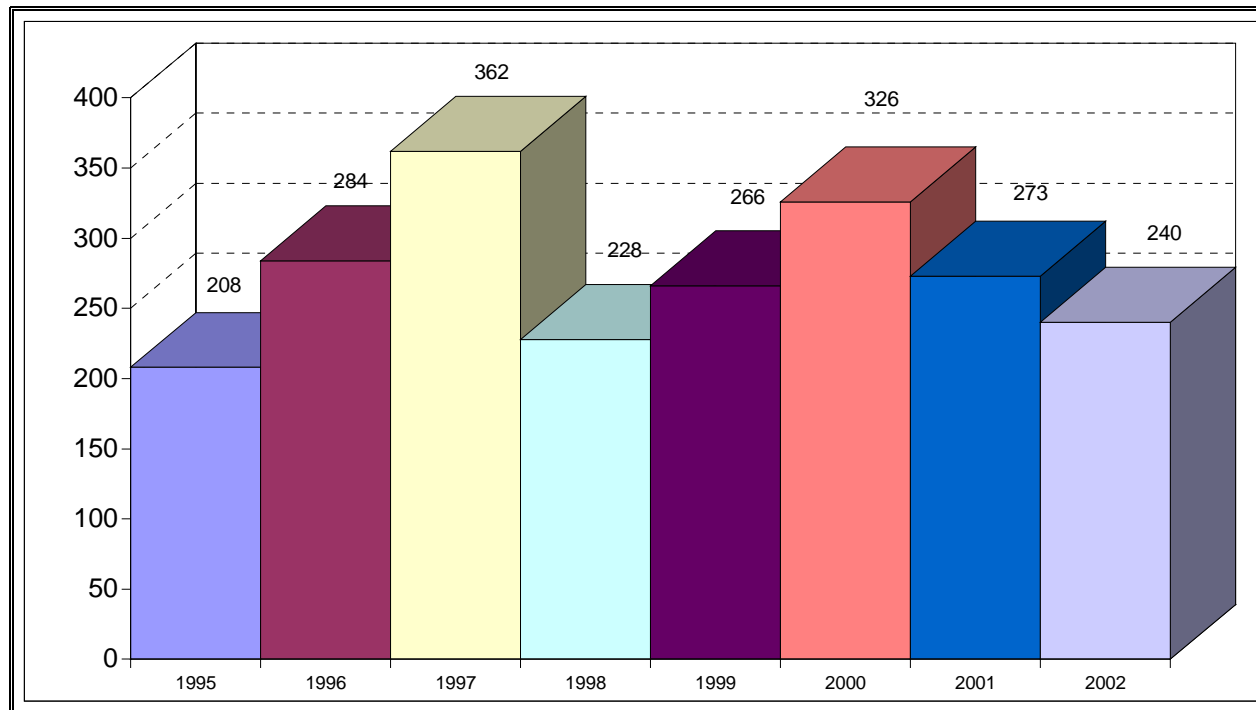
**NÚMERO DE QUEJAS POR 10000 HABITANTES
EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA**



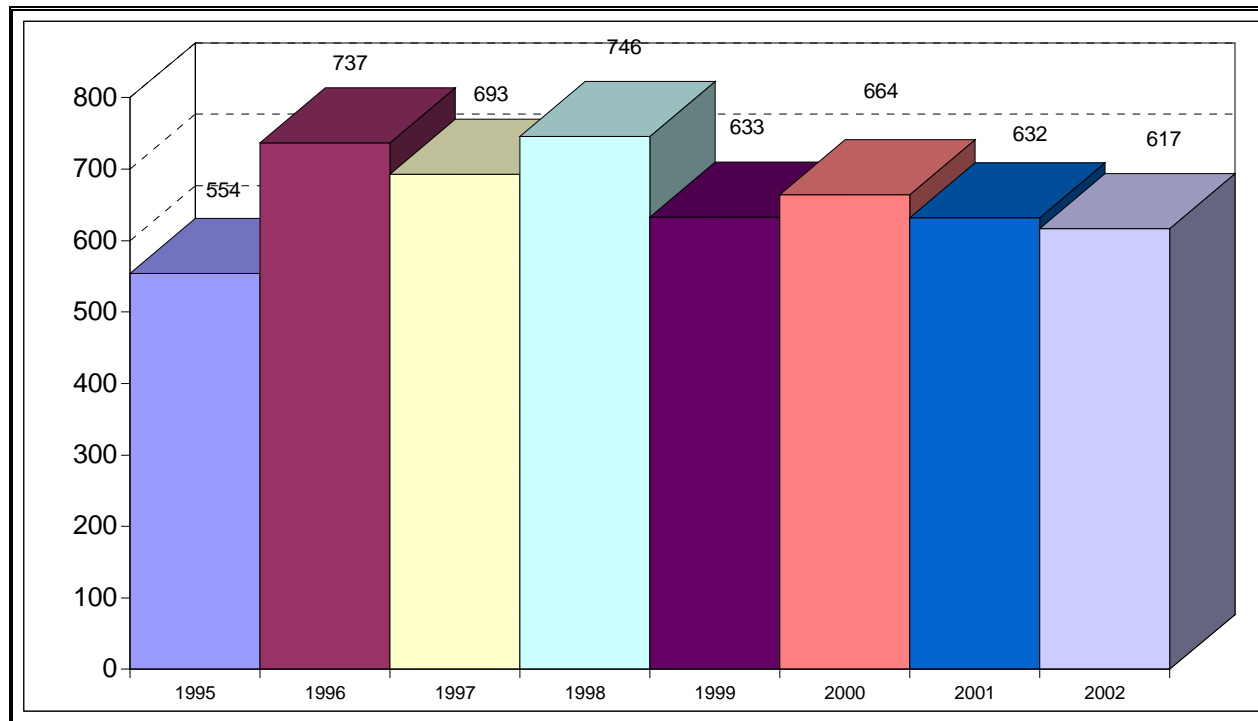
NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA ÁVILA



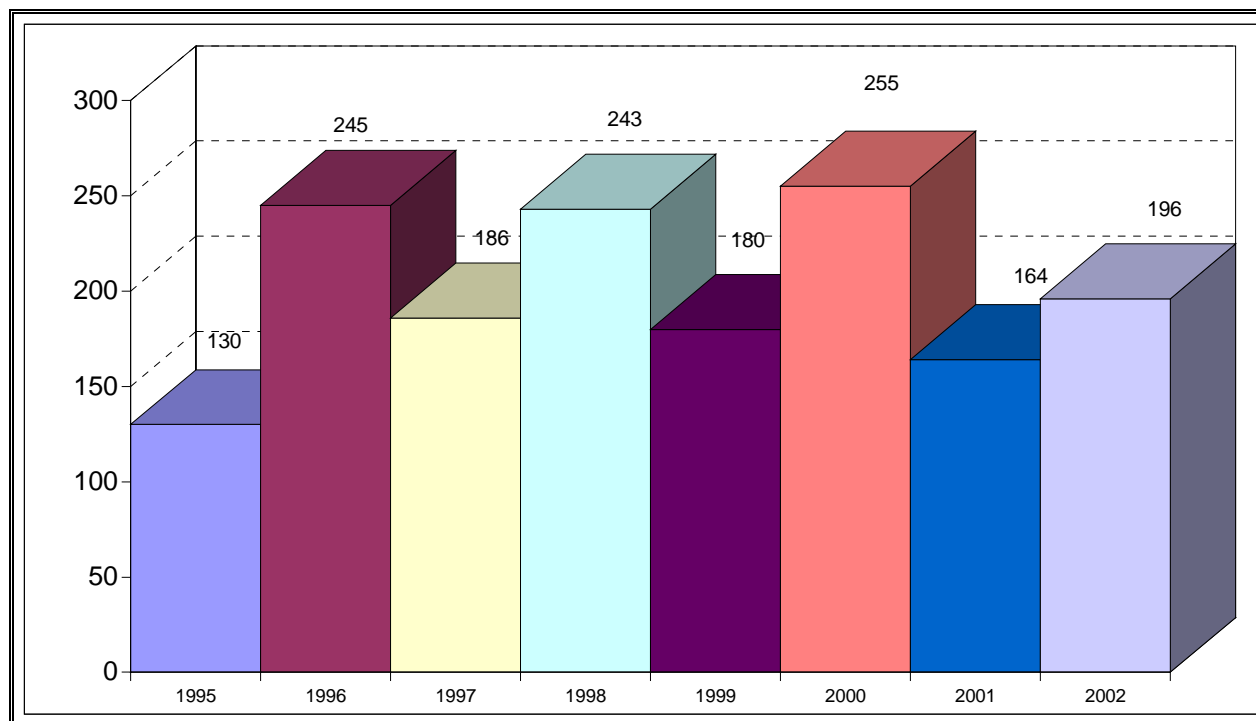
BURGOS



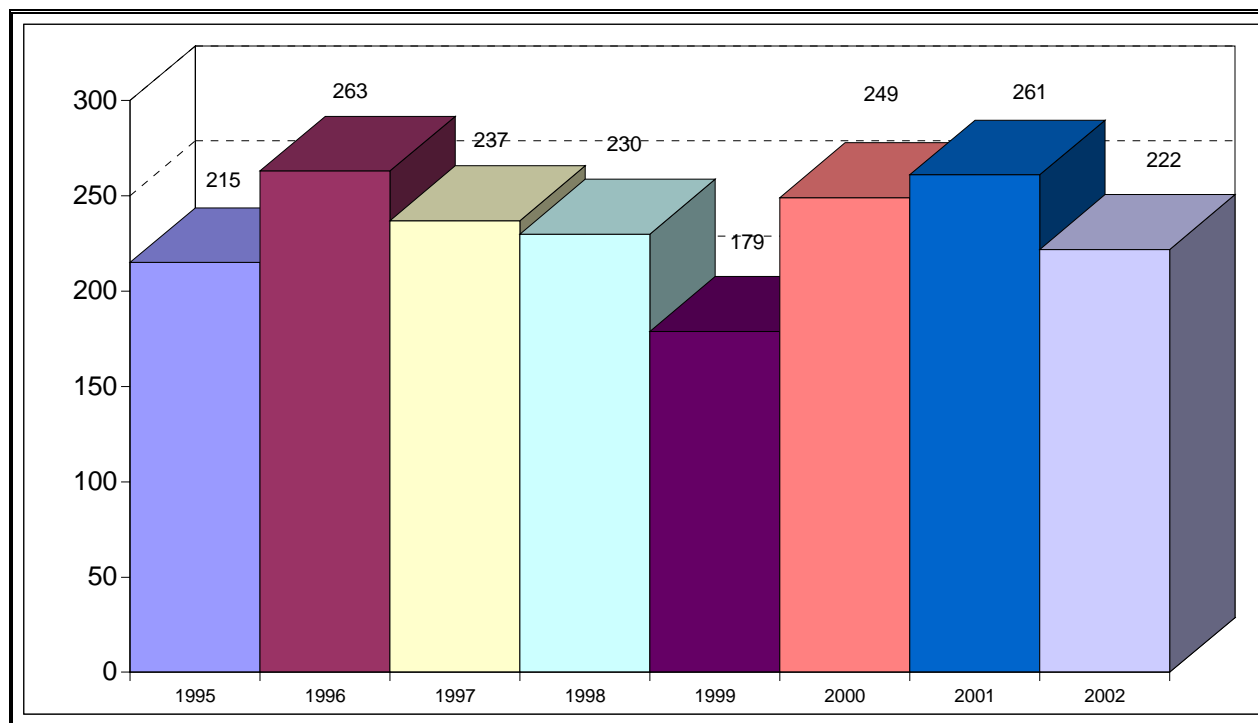
LEÓN



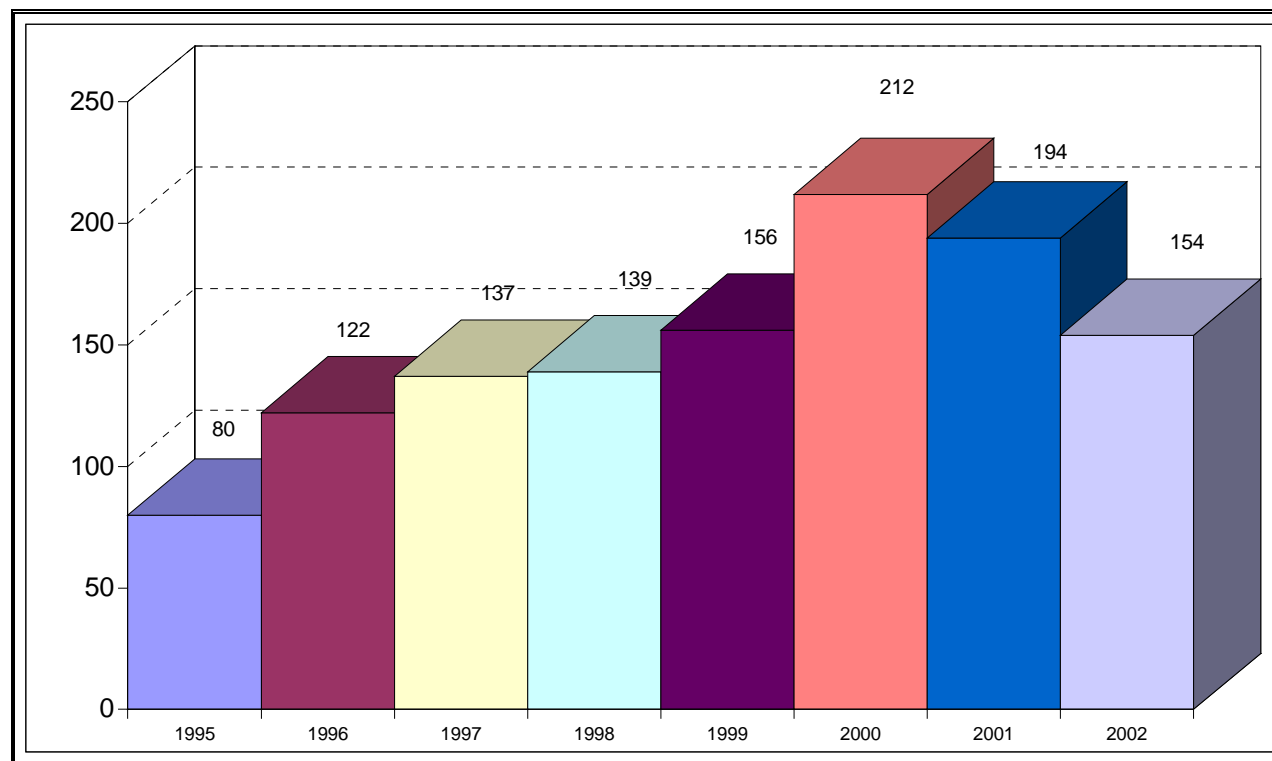
PALENCIA



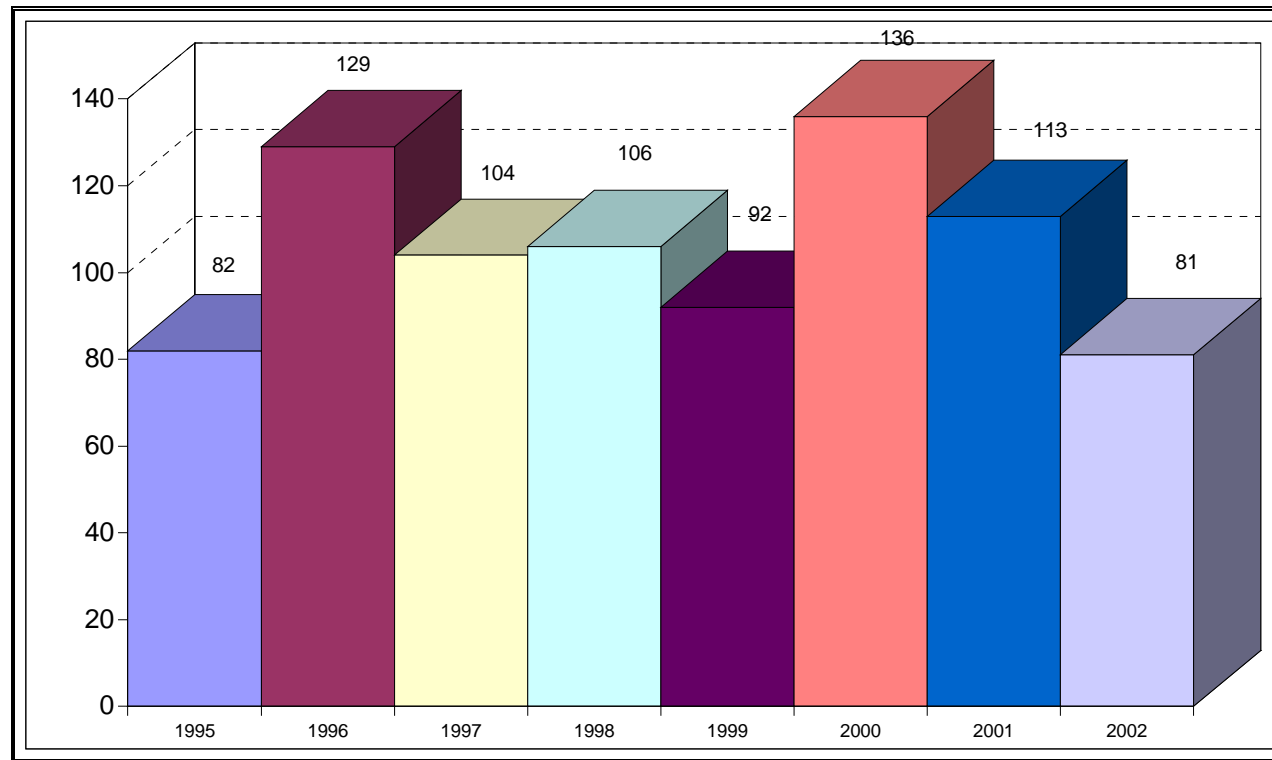
SALAMANCA



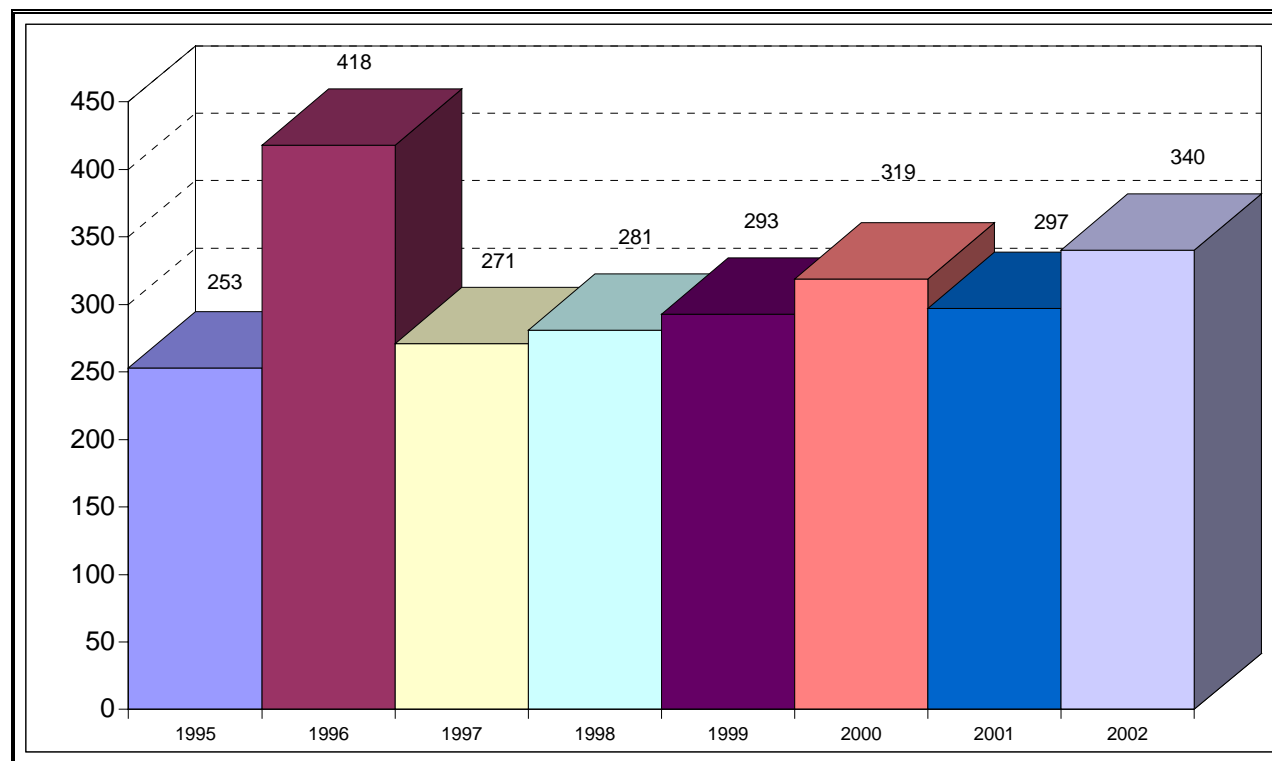
SEGOVIA



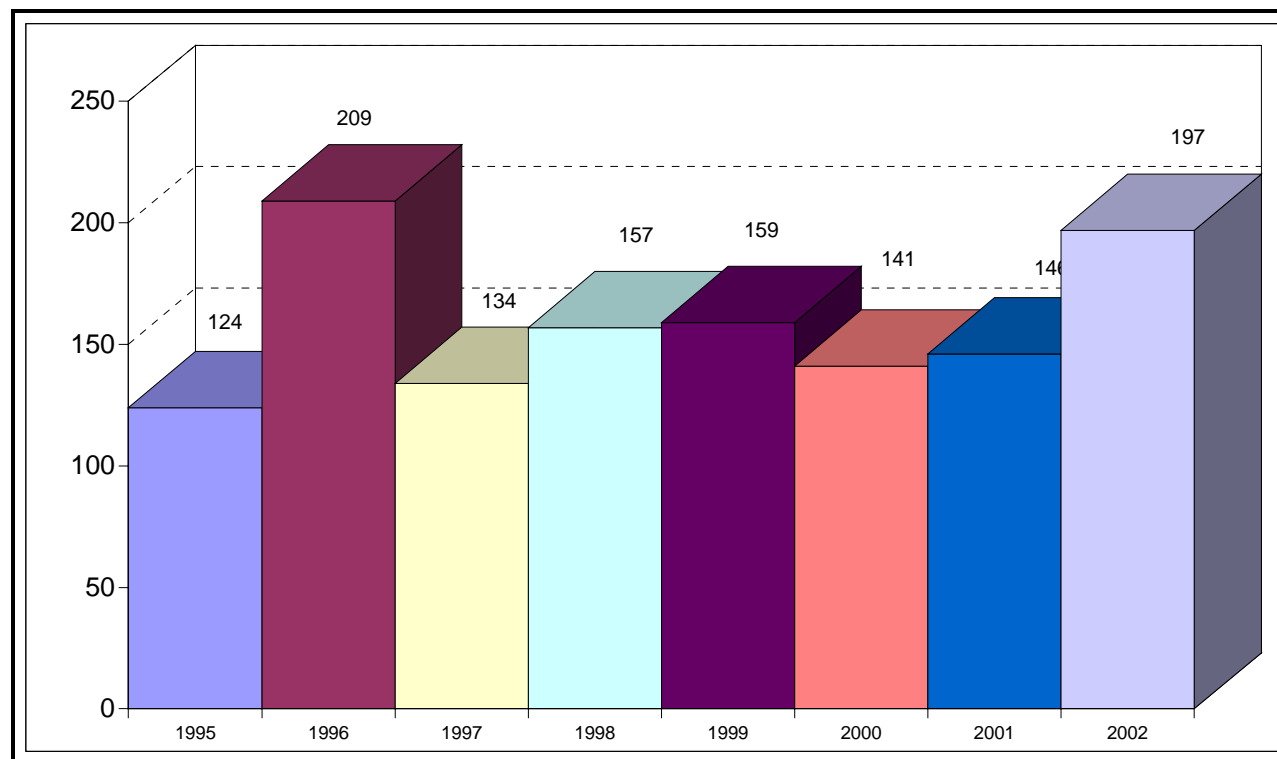
SORIA



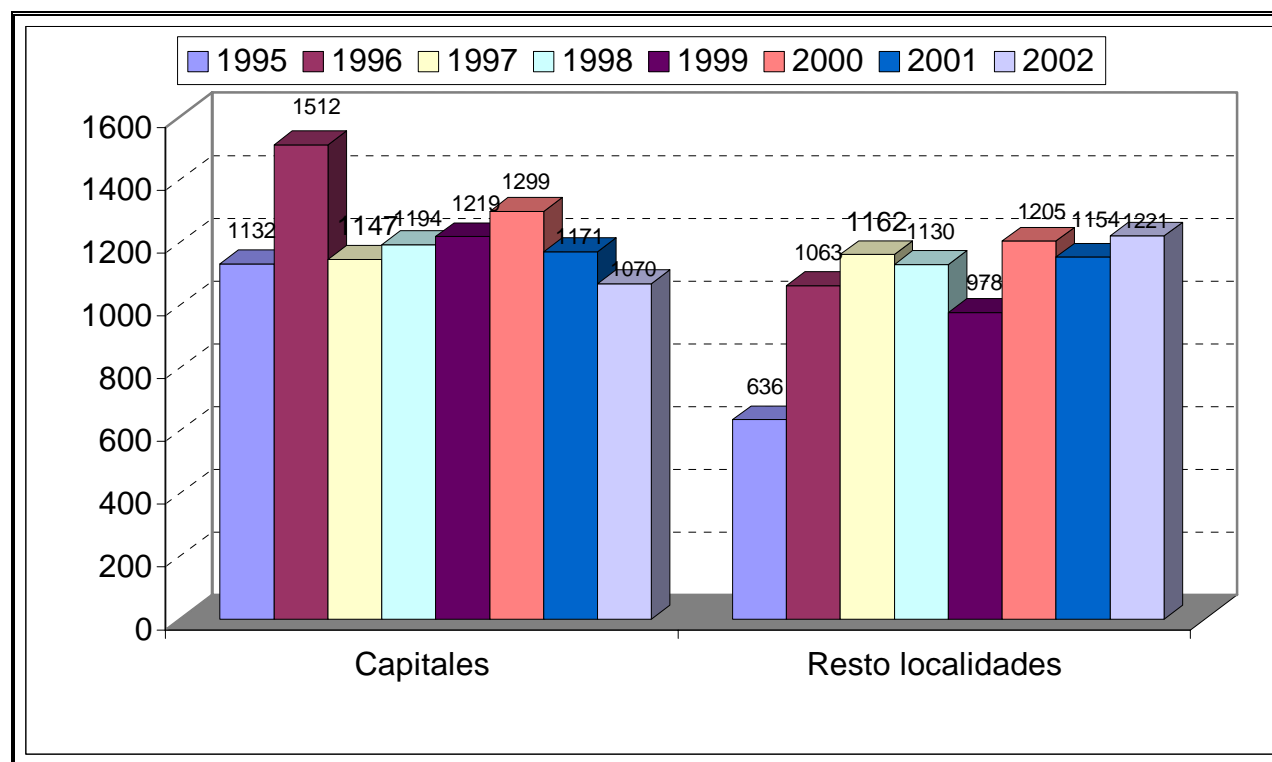
VALLADOLID



ZAMORA

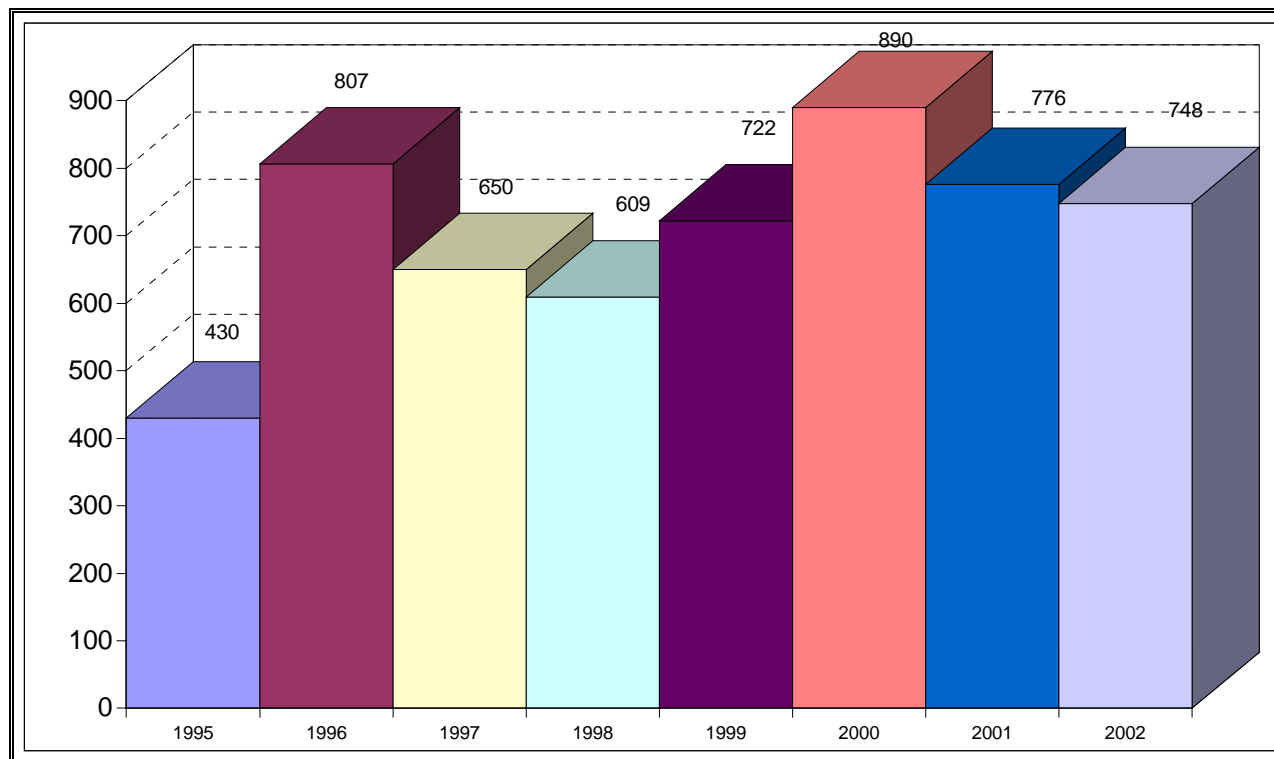


QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALS DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

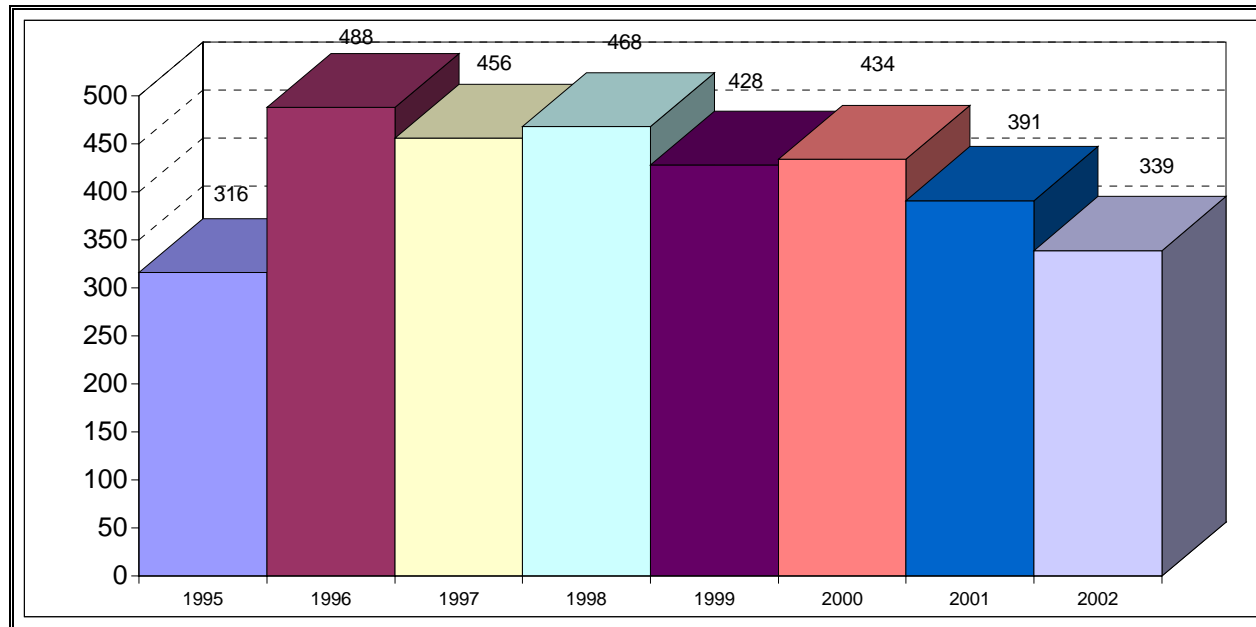


QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

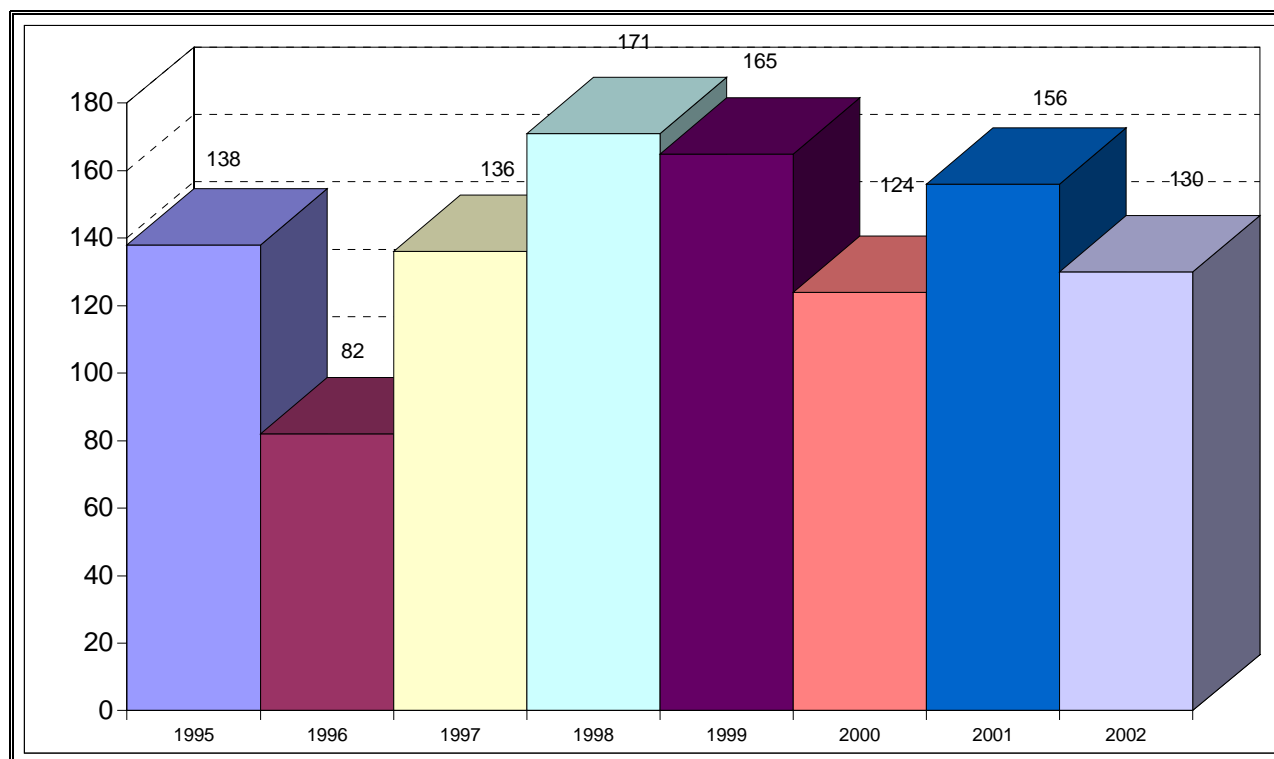
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



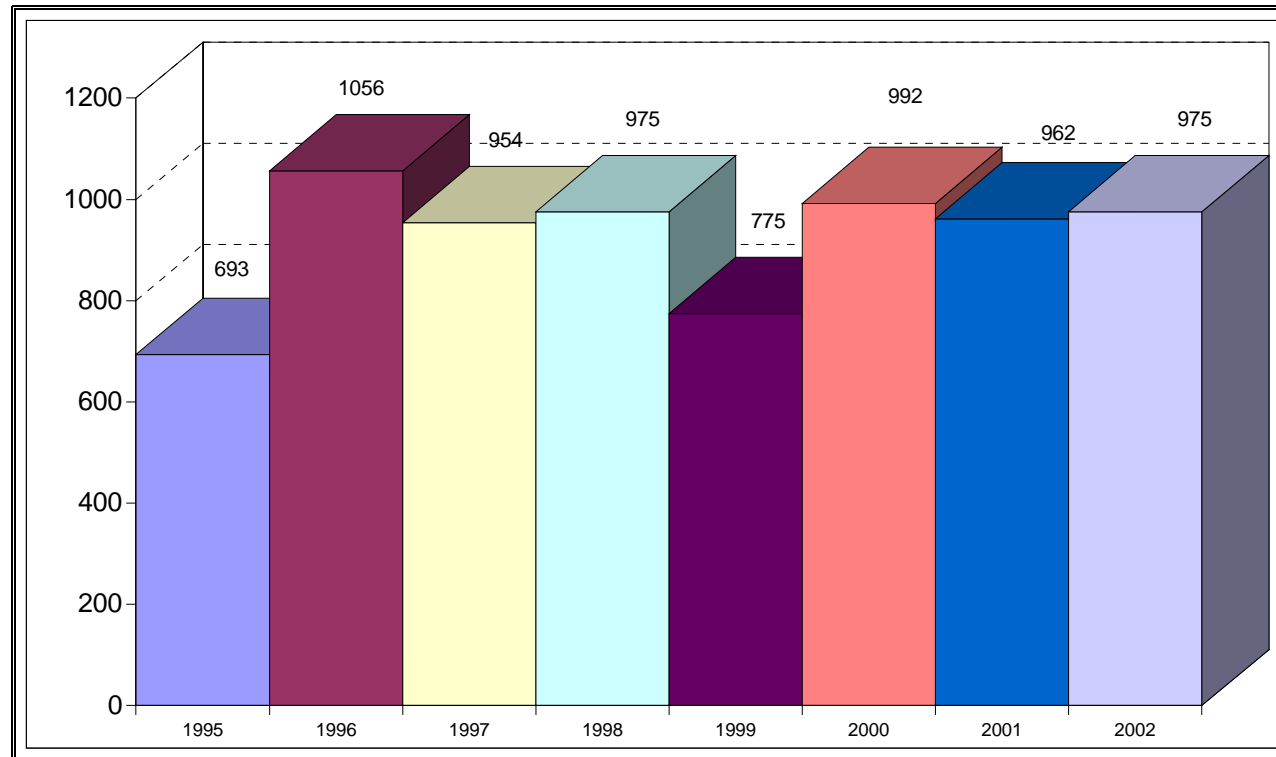
ADMINISTRACIÓN CENTRAL



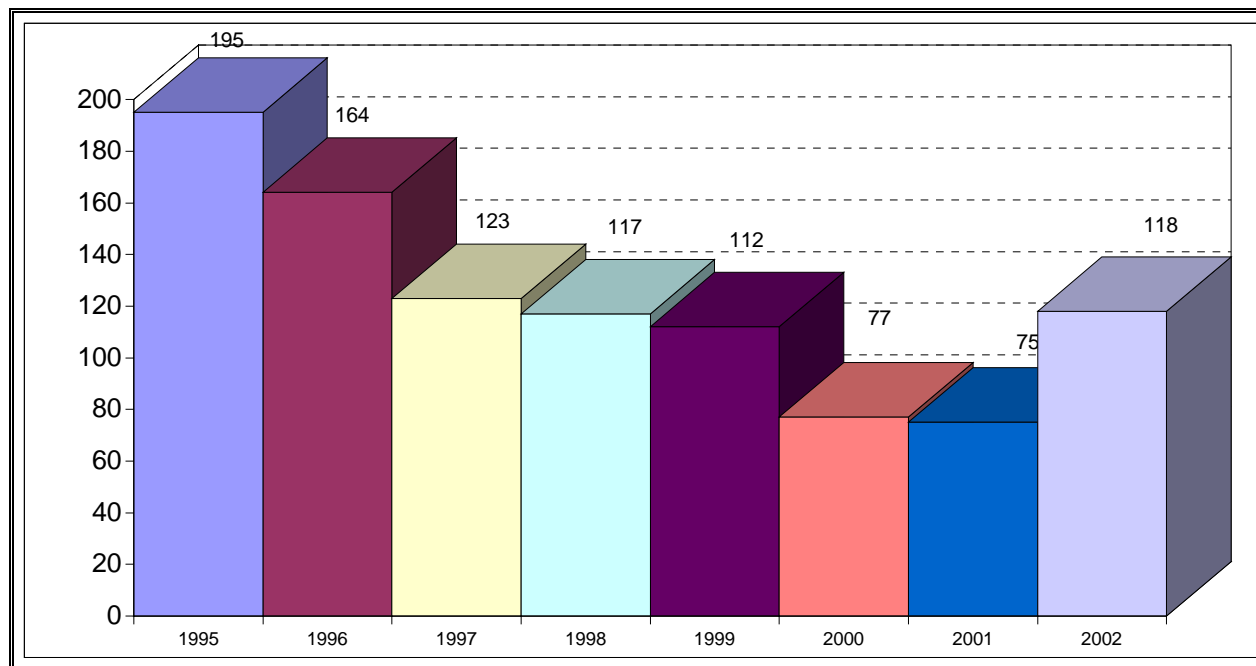
ADMINISTRACIÓN JUDICIAL



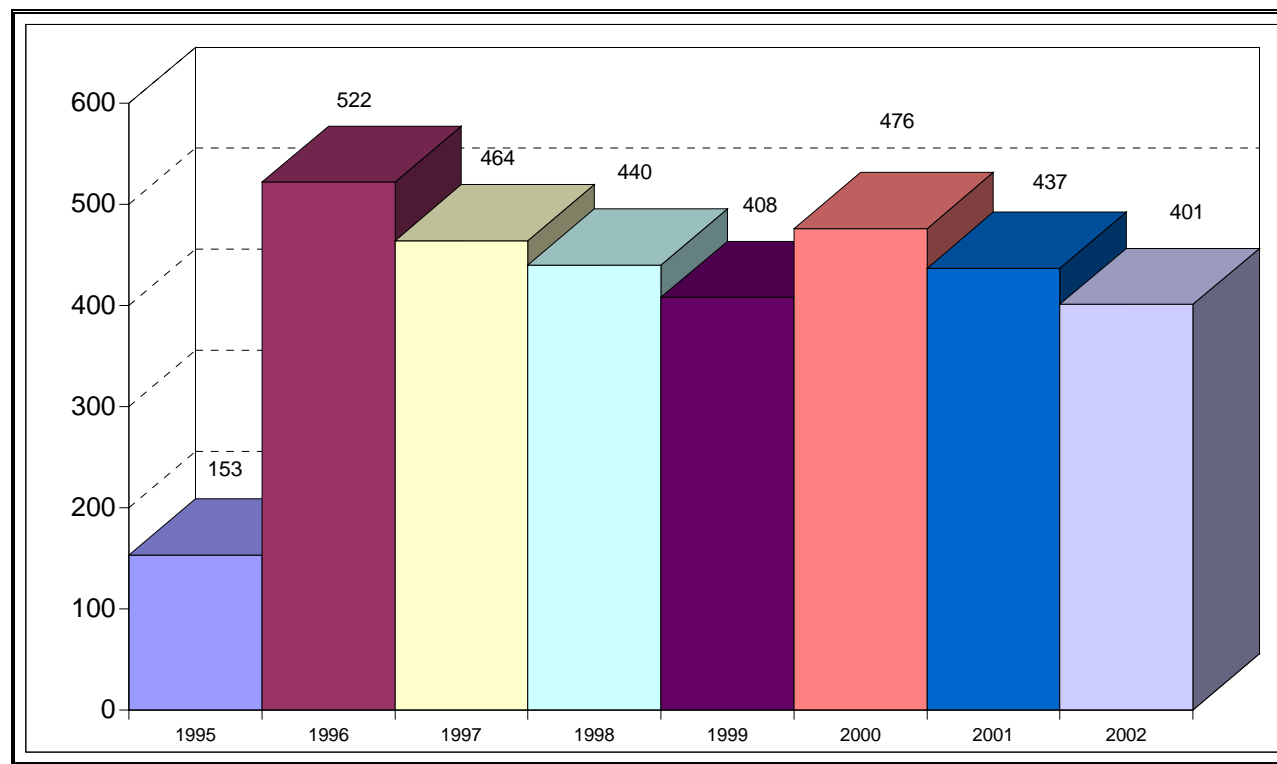
ADMINISTRACIÓN LOCAL



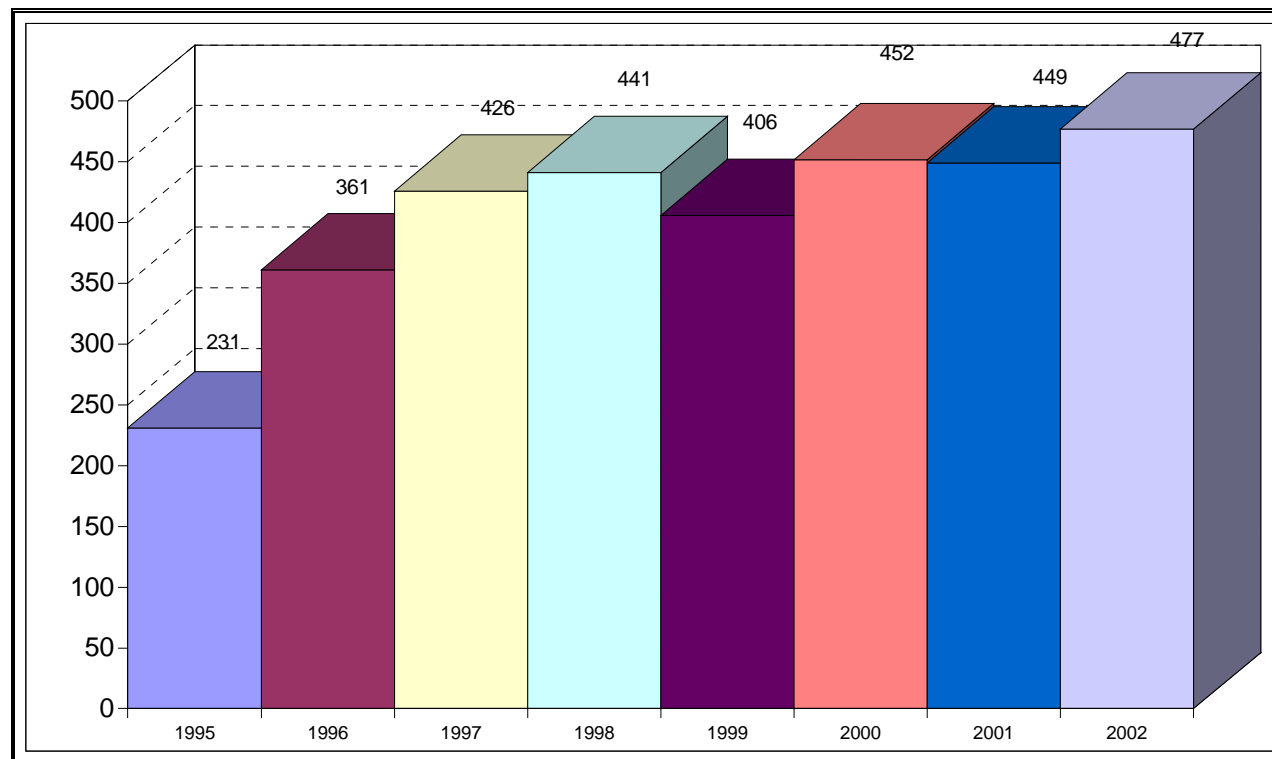
NO ADMINISTRACIÓN (QUEJAS ENTRE PARTICULARES)



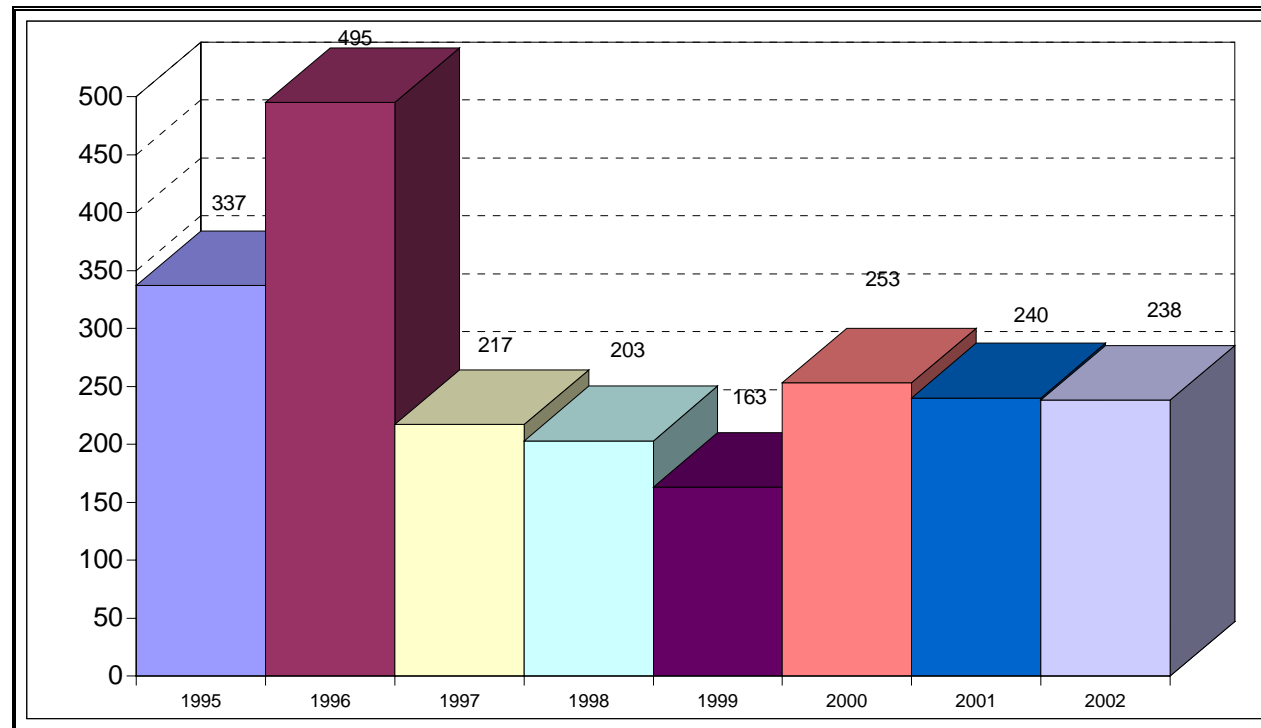
QUEJAS POR ÁREA ÁREA A



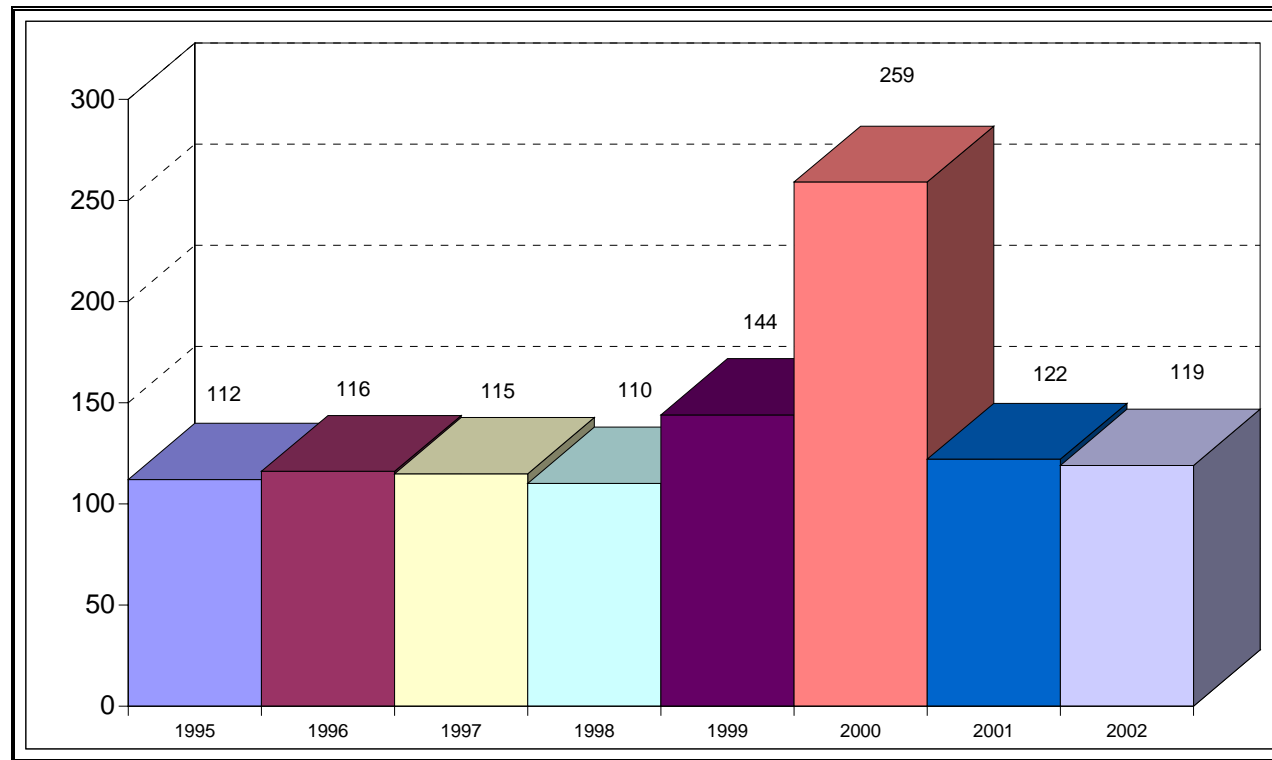
ÁREA B



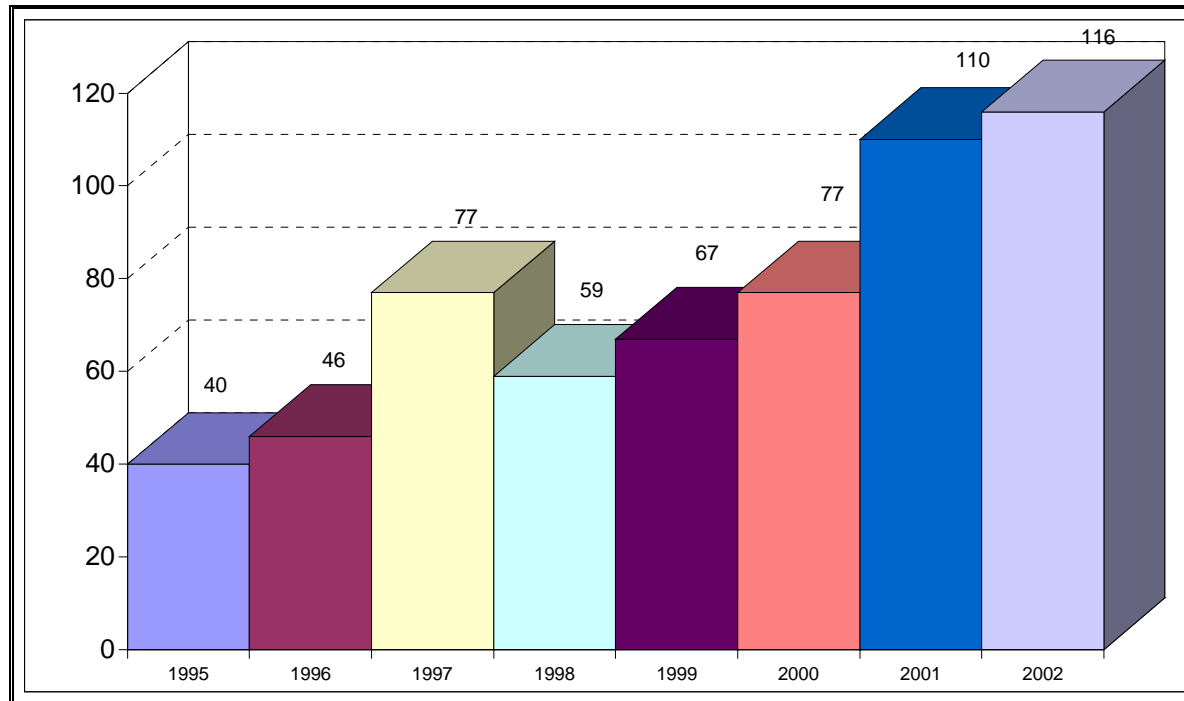
ÁREA C



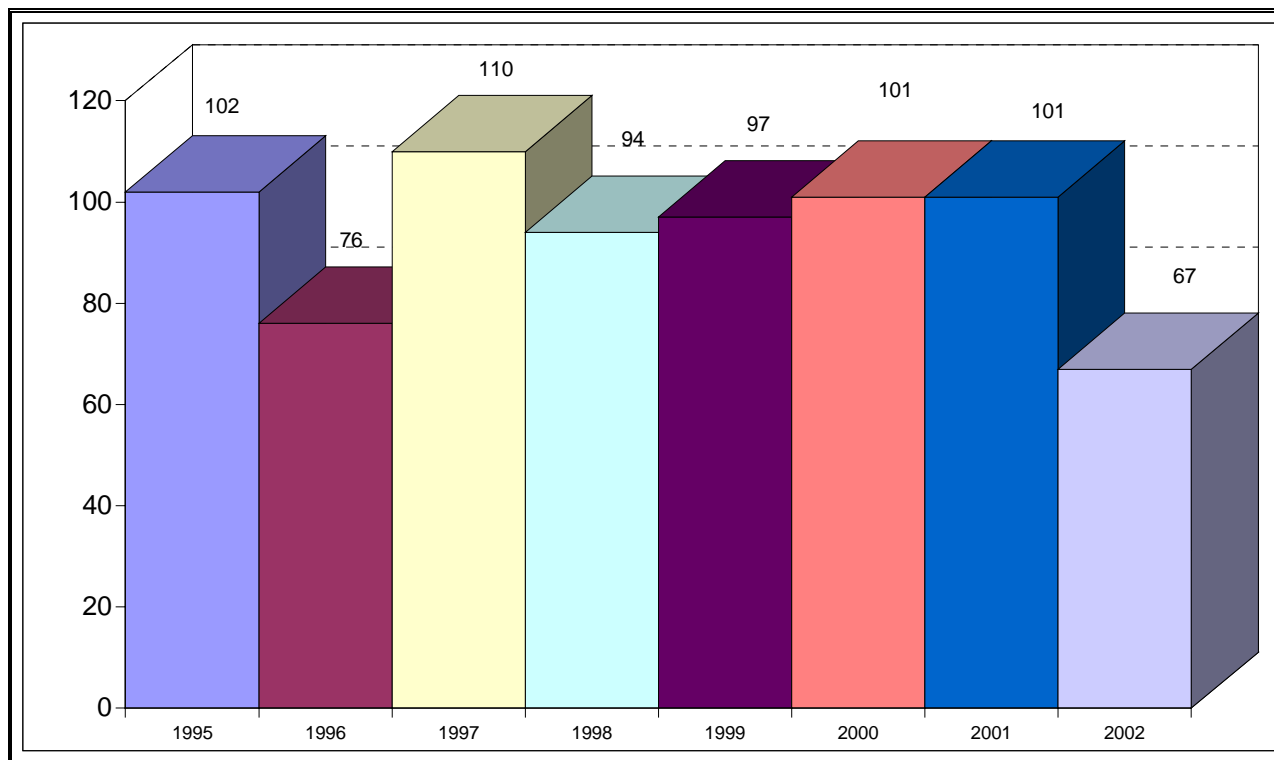
ÁREA D



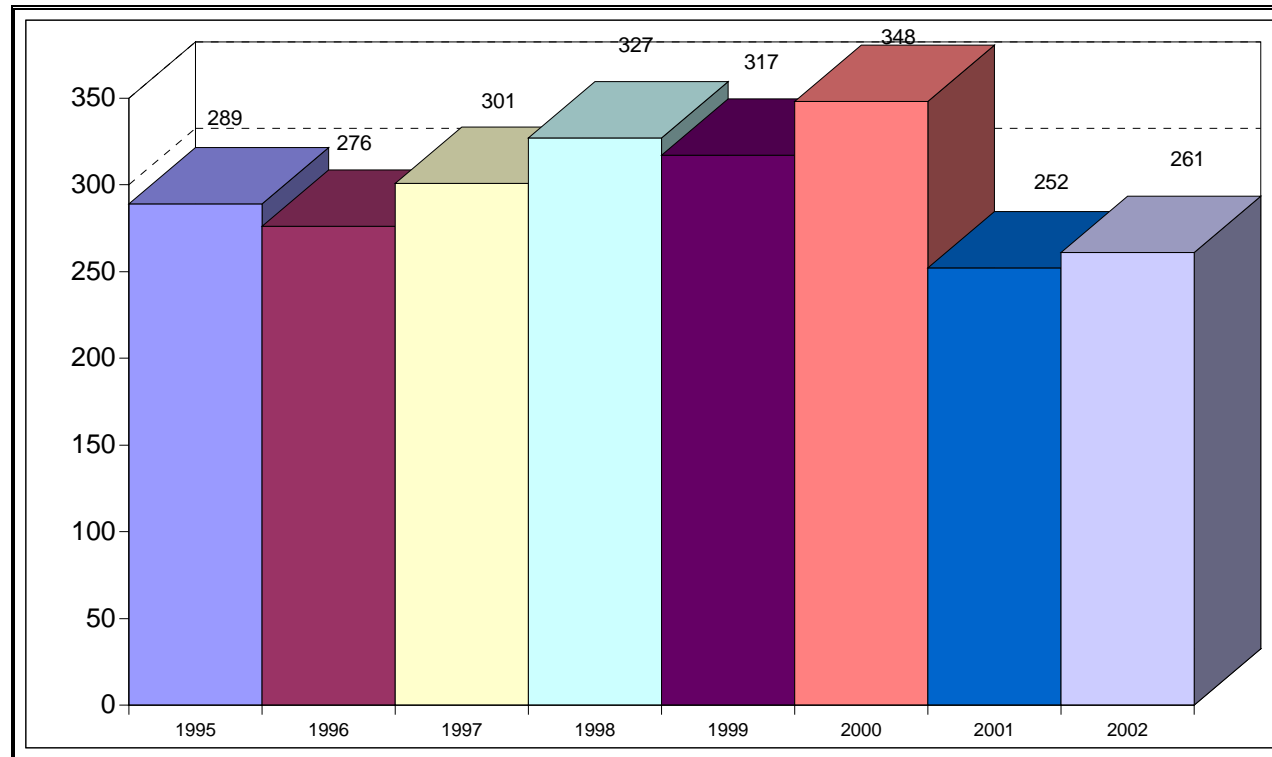
ÁREA E



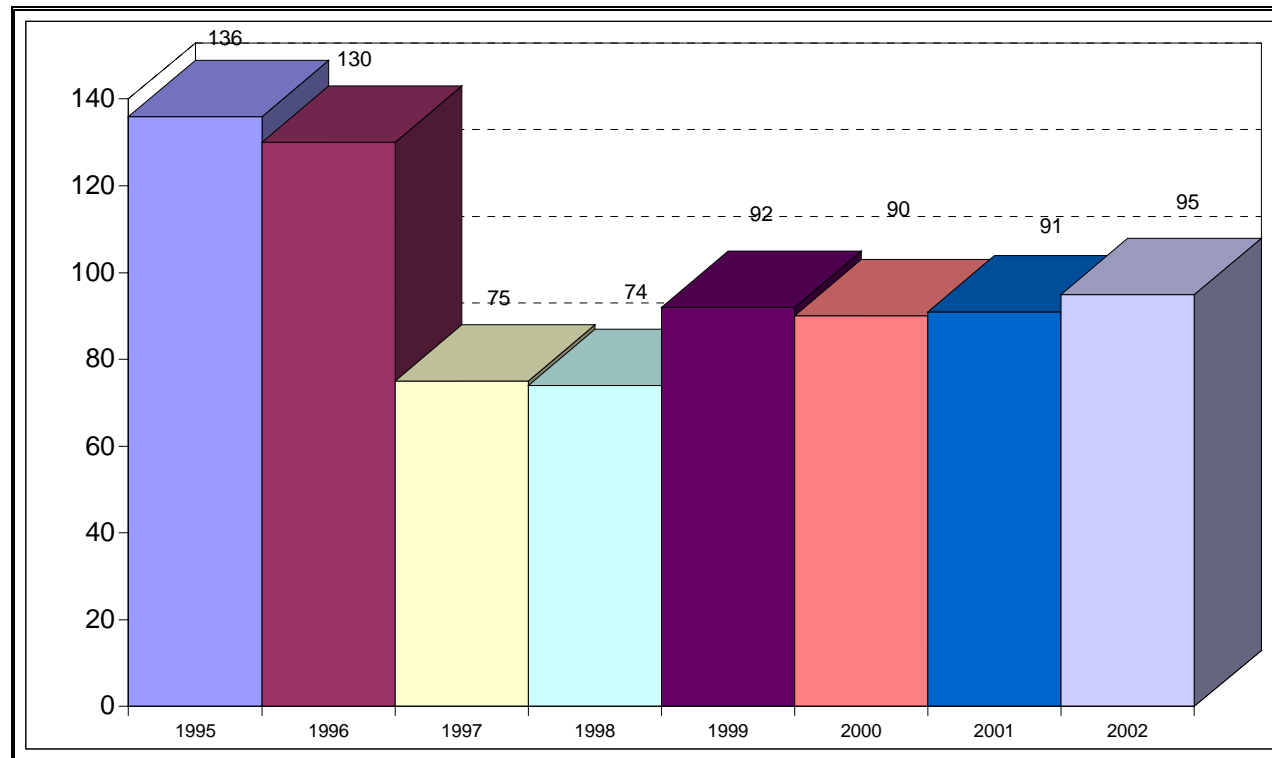
ÁREA F



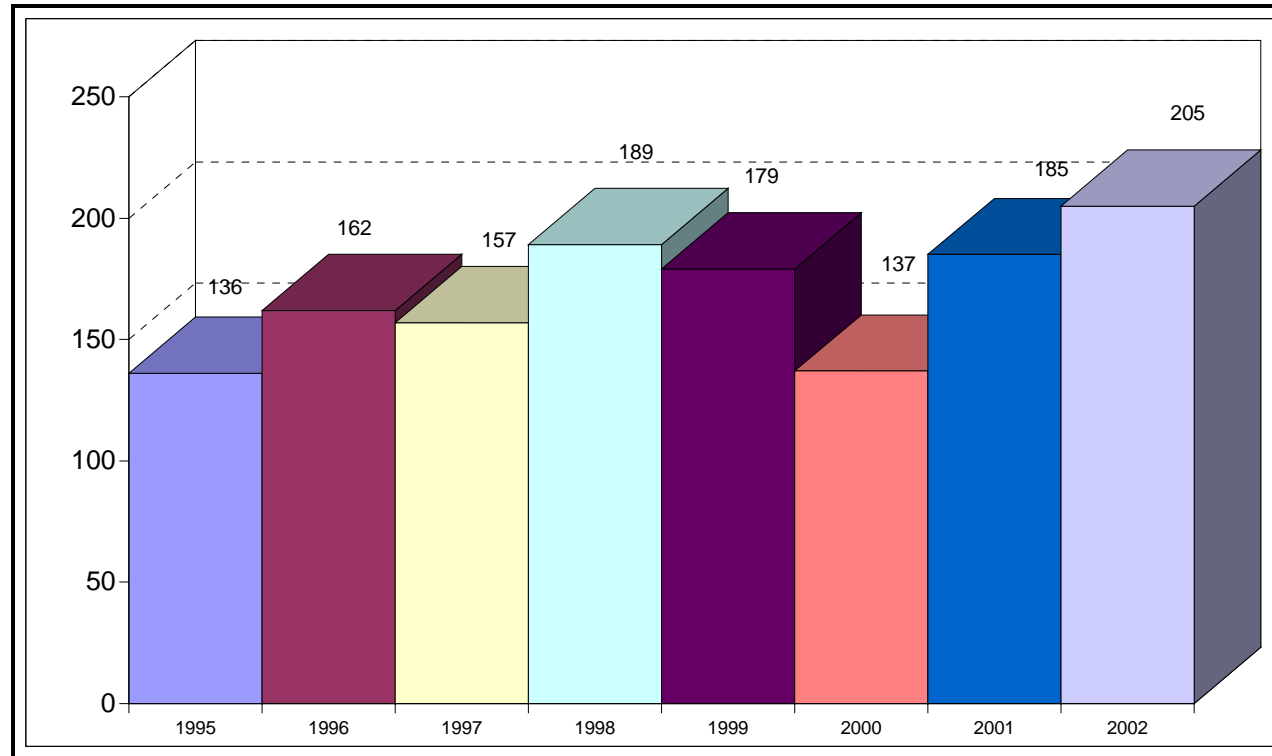
ÁREA G



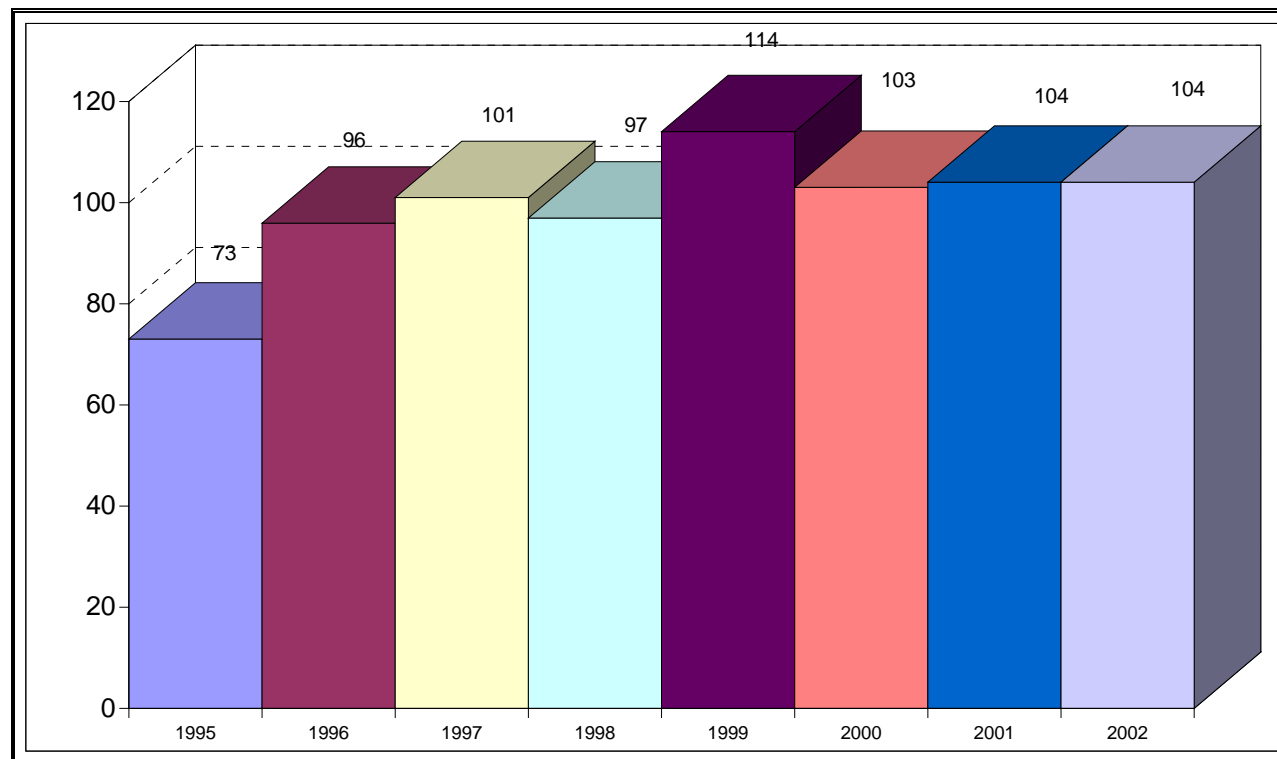
ÁREA H



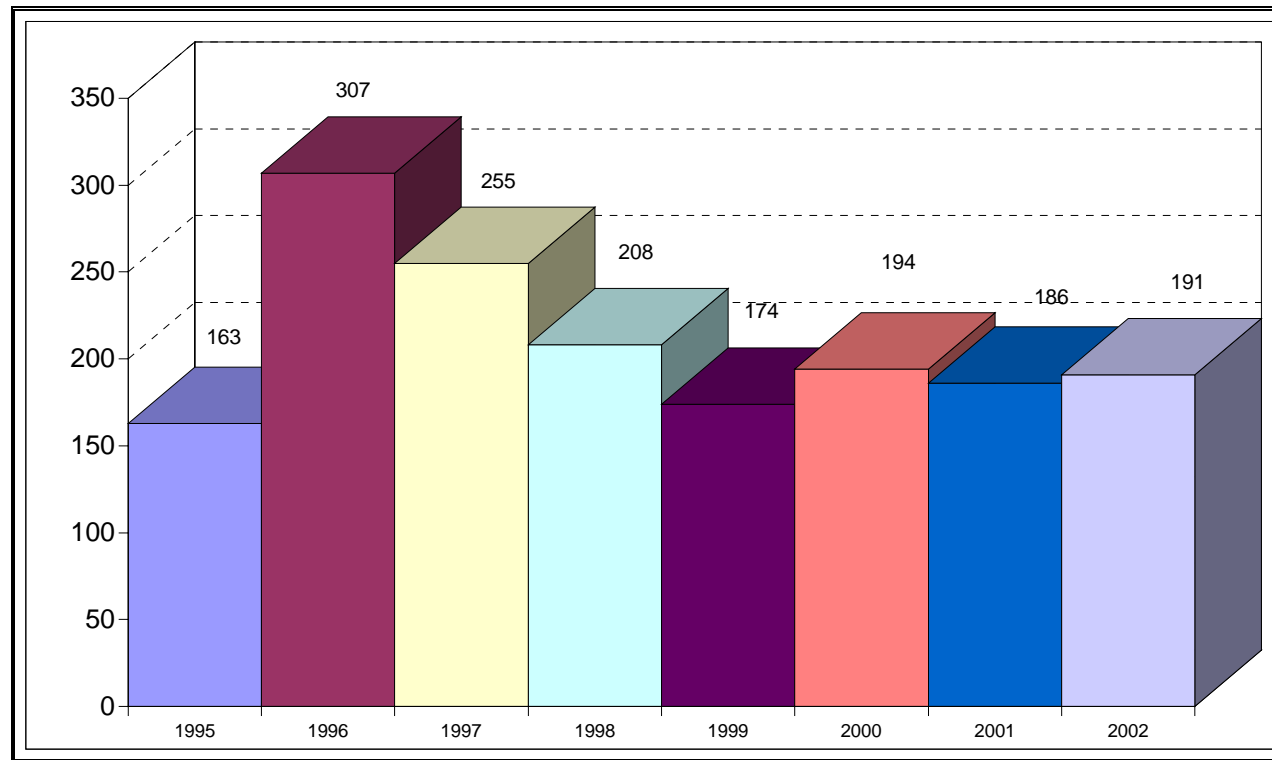
ÁREA I



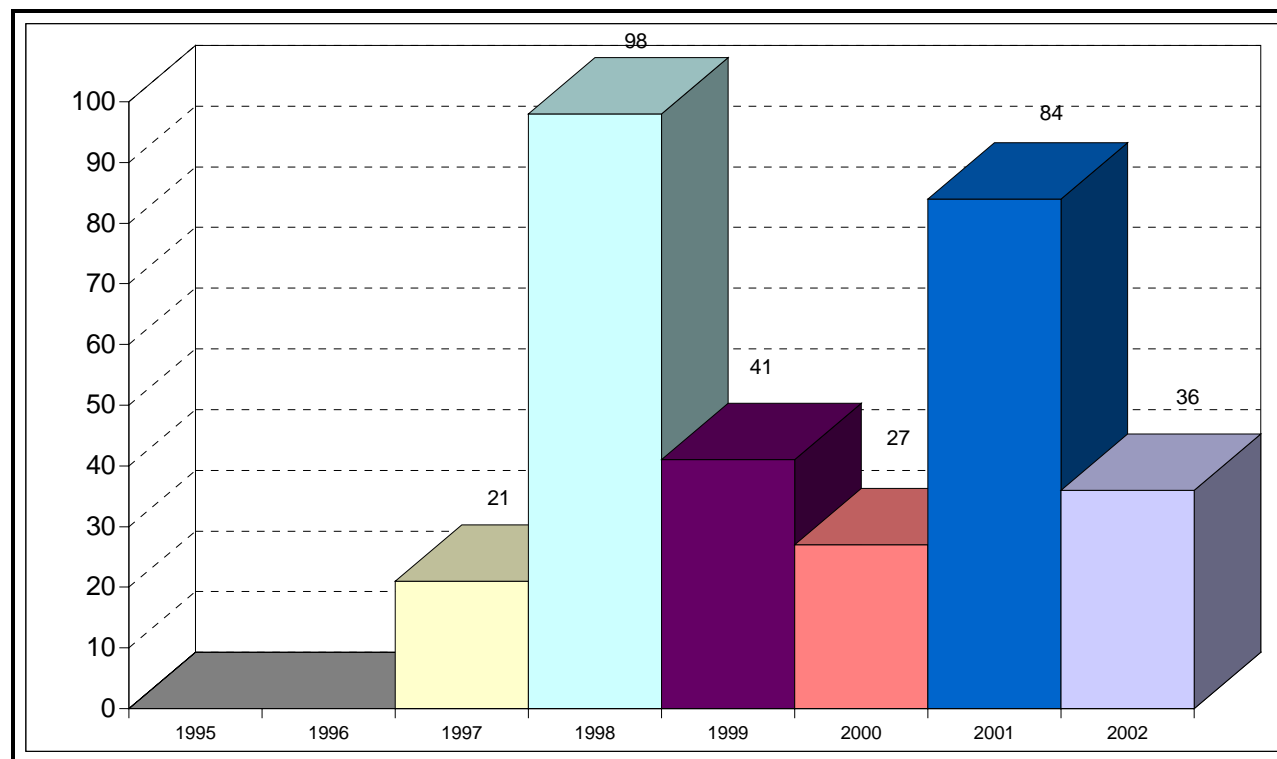
ÁREA J



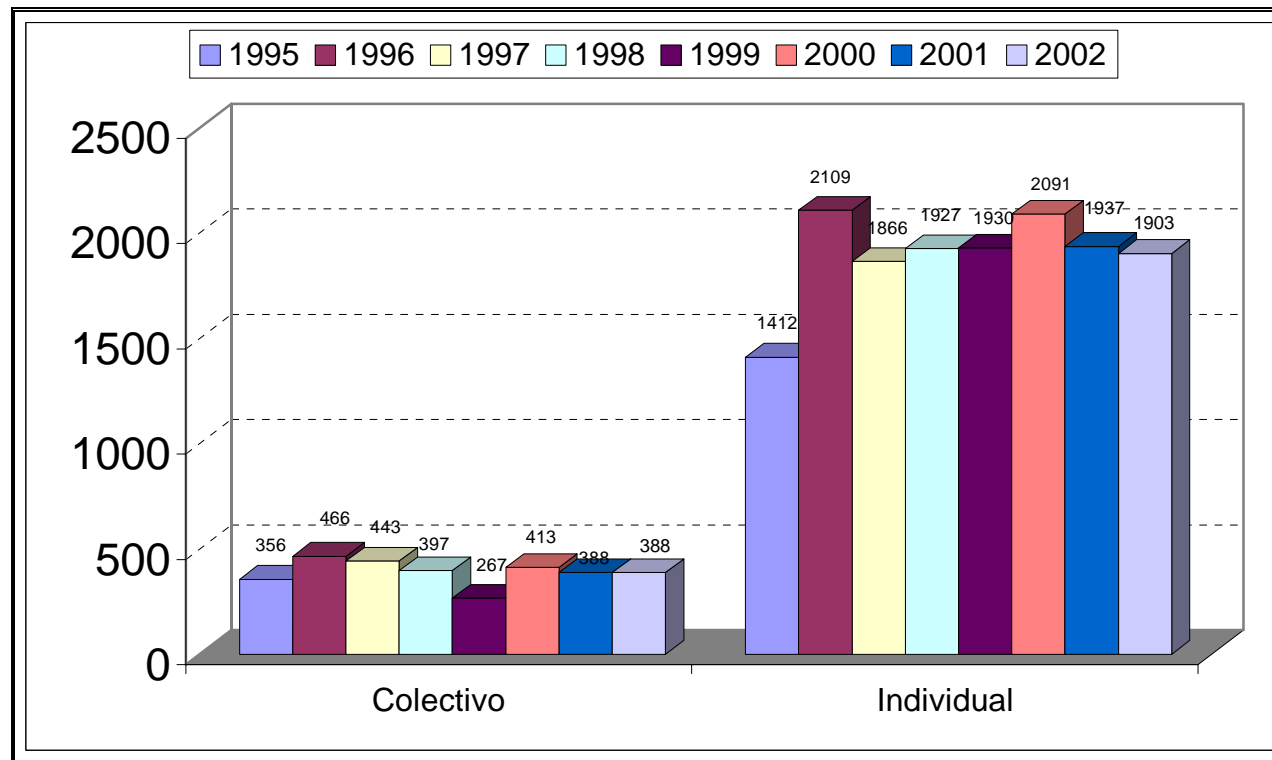
ÁREA K



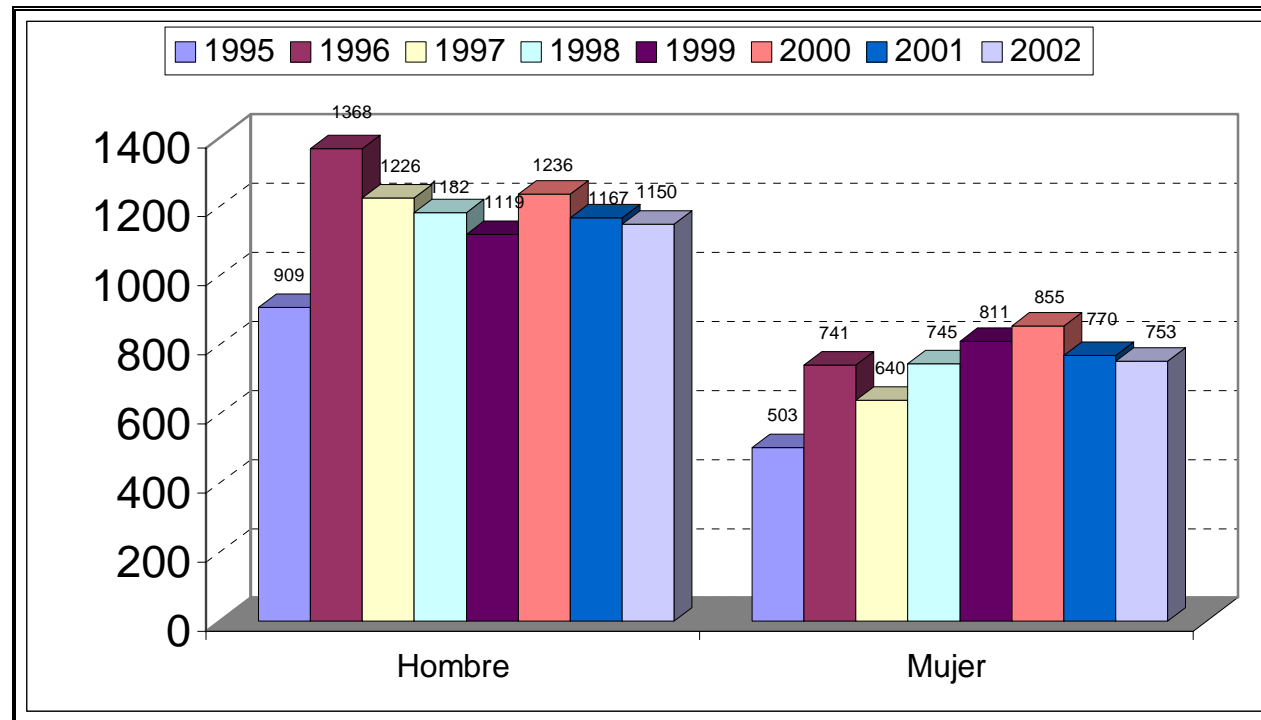
ÁREA L



NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES



CAPÍTULO II. ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2002

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2002

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, dispone en su artículo 31.1.c) que, junto al informe anual de las actuaciones llevadas a cabo por el Comisionado Parlamentario, se presente a la Cámara Legislativa, en escrito anexo, la liquidación de su presupuesto.

En consecuencia, a continuación se expone la liquidación de los recursos económicos correspondientes al ejercicio 2002.

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 2002.**

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 2002

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2002 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 18 y 19 de diciembre de 2001, y publicado en BOCYL nº 252 de fecha 31 de diciembre del mismo año, con corrección de errores en el BOCYL nº 6 de 9 de enero de 2002 y nº 8 de 11 de enero de 2002, como Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2002.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 1.638.809 €.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2002 ascienden a 1.638.809 €:

Cap.IV.- Transferencias corrientes.....	1.638.809
Total previsión inicial:	1.638.809

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos alcanzan la cantidad de 1.638.809 € pts. recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV Transferencias corrientes.....	1.638.809
Total previsión definitiva	1.638.809

2.1.3. DERECHOS RECONOCIDOS

En este apartado se recogen los ingresos devengados a favor del Procurador del Común de Castilla y León, independientemente de su cobro. En esta Institución los ingresos están constituidos principalmente por transferencias corrientes e ingresos patrimoniales que generan el derecho a ser cobrados con la aprobación del presupuesto. El total de los derechos reconocidos es de 1.645.005 €

Por capítulos :

Cap.

IV	Transferencias corrientes.....	1.638.809
V	Ingresos patrimoniales.....	6.196
	Total derechos reconocidos.....	1.645.005

2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales expone este apartado.

Este flujo monetario se recoge mensualmente en las actas de arqueo, cuyos datos coinciden con el diario de ingresos y con los movimientos de las cuentas bancarias, más la existencia en caja.

Su resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

IV	Transferencias corrientes.....	1.638.809
V	Ingresos patrimoniales.....	6.196
	Total recaudación líquida	1.645.005

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 6.196 €

Cap.

V Ingresos patrimoniales..... + 6.196

Total estado de ejecución + 6.196

El estado de ejecución nos ofrece, como se indica anteriormente, las variaciones que se han producido entre los derechos o ingresos liquidados y la previsión actual o definitiva, independientemente de que estén recaudados o pendientes de cobro.

2.2. GASTOS

2.2.2. PREVISIÓN INICIAL

Al partir de un presupuesto equilibrado, la previsión inicial de gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 1.638.809 € con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	1.264.379
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	341.375
VI	Inversiones reales	33.055
	Total previsión inicial.....	1.638.809

2.2.2. MODIFICACIONES

Las modificaciones del presupuesto de gastos tienen como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León, siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	+ 38.800
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	- 14.000
VI	Inversiones reales	- 24.800
	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 1.638.809 € siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	1.303.179
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	327.375
VI	Inversiones reales	8.255
	Total previsión inicial.....	1.638.809

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2002 ascienden a 1.582.103,09 €, que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 1.645.005,00 €, nos da una diferencia de 62.901,01 € 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.....	1.292.963,98
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	281.519,48
VI	Inversiones reales	7.619,63
	Total obligaciones reconocidas 2002	1.582.103,09

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2002, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 1.563.941,06 €, a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 15.864,98 €, resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	1.274.801,95
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	281.519,48
VI	Inversiones reales	7.619,63
	Total pagos líquidos año 2002	1.563.941,06
0	Resultas de ejercicios cerrados.....	15.864,98
	Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr.	1.579.806,04

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 2003 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 18.162,03 €

Por Capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	18.162,03
	Total pendiente de pago	18.162,03

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 56.705,91 € Por capítulos :

Cap.

I	Gastos de personal.....	10.215,02
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	45.855,52
VI	Inversiones reales	635,37
	Total economías	56.705,91

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	1.645.005,00
----------------------------------	--------------

Obligaciones reconocidas netas.....1.582.103,09

SUPERÁVIT 2002 a ingresar en Cortes C.y L.....62.901,91

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2002

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2002.....103.372,80

+ Pendiente de cobro en No Presupuestarias.. + 56.456,18

- Pendiente de pago en No Presupuestarias - 78.765,04

- Pendiente de pago Pto. Cerrados..... - 18.162,03

SUPERÁVIT 2002 a ingresar Cortes C.y L.....62.901,91

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 2002, 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 2002, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2002.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 103.372,80 €, estando depositadas en Caja Corporación (1.365,69 €), Caja España (25.664,54 €), Caja Duero (342,63 €) y Caja Rural del Duero (75.999,94 €).

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 2002.

La existencia en conceptos no Presupuestarios a 31/12/2002 es de - 85.210,77 €, siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos	18.489,94
Anticipos vivienda.....	37.966,24
Retención IRPF	- 75.282,93
Cuota obrera a la Seguridad Social	- 3.482,11
Cuotas Muface.....	0
Cuotas Mugeju	0
Derechos pasivos.....	0

Movimientos internos de Tesorería	0
Otros acreedores no presupuestarios	- 62.901,91
<u>TOTAL SALDO:.....</u>	<u>- 85.210,77</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:

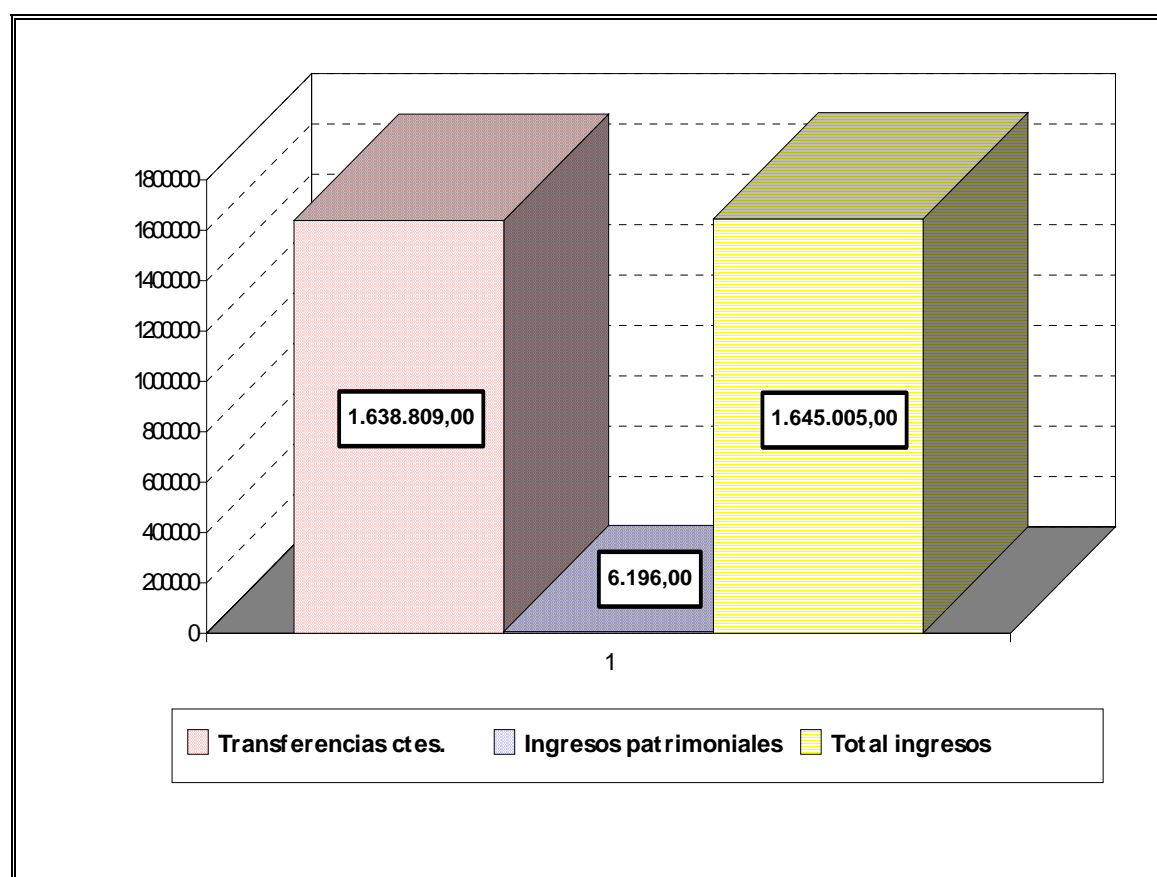
La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2002 ascendió a UN MILLÓN SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CINCO EUROS (1.645.005,00 €), que coinciden con los derechos liquidados por lo que no queda nada pendiente de cobro.

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 2002 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a UN MILLÓN SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS NUEVE EUROS (1.638.809,00 €).

A2. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS EUROS (6.196,00 €).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA
PRESUPUESTO INGRESOS 2002



LIQUIDACIÓN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2002 ascendieron a SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DOCE EUROS CON TREINTA Y UN CÉNTIMOS (796.412,31 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 111.160,91 € por lo que el total haber ascendía a 907.573,22 €, los pagos totales ascendieron a SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y SIETE CÉNTIMOS (773.439,47 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 48.922,98 €, por lo que el total debe ascendía a 822.362,45 €, la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2002 de menos OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS DIEZ EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (85.210,77 €)

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 2002 se ingresó por este concepto la cantidad de CUARENTA Y DOS MIL CIENTO SESENTA Y DOS EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS (42.162,24 €); se concedieron anticipos por importe de CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS EUROS CON NOVENTA Y TRES CÉNTIMOS (42.316,93 €), cantidad a la

que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 18.335,25 €, por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2002 es de DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (18.489,94 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2003.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2002 se ingresó por este concepto la cantidad de SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y UN CÉNTIMOS (7.378,51 €); se concedió un anticipo por importe de QUINCE MIL VEINTICINCO EUROS CON OCHO CÉNTIMOS (15.025,08 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 30.587,73 €, por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2002 es de TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS (37.966,24 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2003.

B3. Retenciones I.R.P.F.: a lo largo del año 2002 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL DOCE EUROS CON VEINTIOCHO CÉNTIMOS (249.012,28 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 66.005,88 €, por lo que el total haber ascendería a 315.018,16 €, se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CINCO EUROS CON VEINTITRÉS CÉNTIMOS (239.735,23 €) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2003 la cantidad de SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS EUROS CON NOVENTA Y TRES CÉNTIMOS (75.282,93 €).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2002 se retuvo la cantidad de TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y SEIS EUROS CON DIECISIETE CÉNTIMOS (39.566,17 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2002 por importe de 3.127,16 €, por lo que el total haber ascendería a 42.693,33 €, se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de TREINTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS ONCE EUROS CON VEINTIDÓS CÉNTIMOS (39.211,22 €) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2003 la cantidad de TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS EUROS CON ONCE CÉNTIMOS (3.482,11 €).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2002 la cantidad de OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS CON CUARENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (832,44 €), ingresándose el total en Muface.

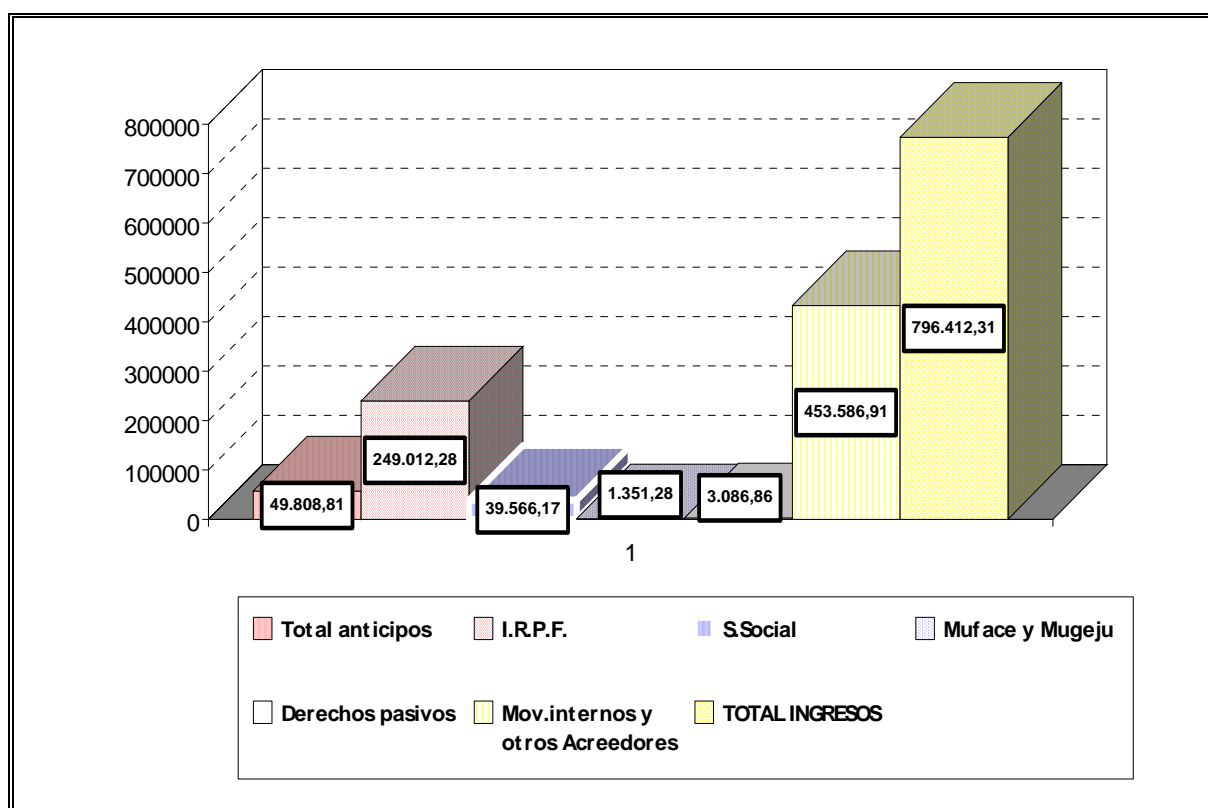
B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2002 la cantidad de QUINIENTOS DIECIOCHO EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (518,84 €), ingresándose el total en Mugeju.

B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2002 la cantidad de TRES MIL OCHENTA Y SEIS EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS (3.086,86 €), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

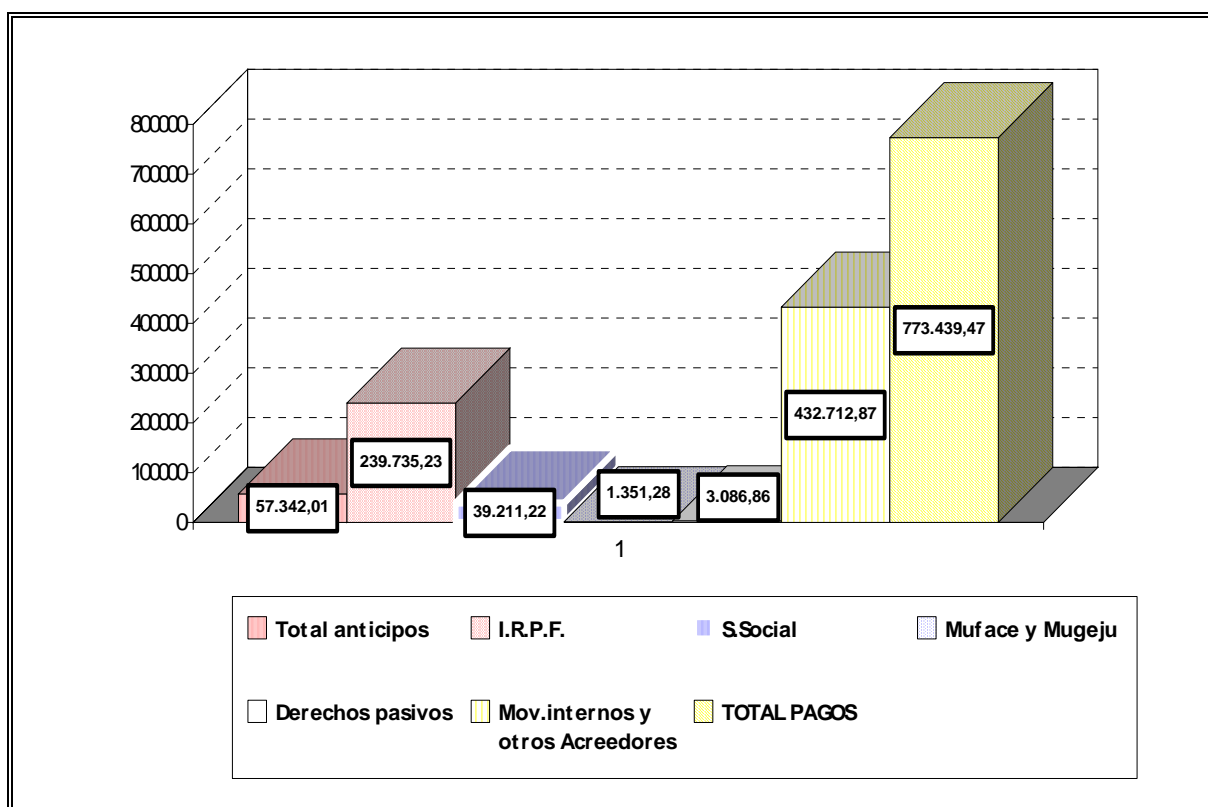
B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de TRESCIENTOS NOVENTA MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO EUROS (390.865,00 €).

B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 2001, era de CUARENTA Y DOS MIL VEINTISIETE EUROS CON OCHENTA Y SIETE CÉNTIMOS (42.027,87 €), ingresándose el total en las Cortes de Castilla y León; los ingresos durante el año 2002 ascendieron a SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS UN EUROS CON NOVENTA Y UN CÉNTIMOS (62.901,91 €), que coincide con el Superávit del año 2002 y que deberá ingresarse a las Cortes de Castilla y León.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

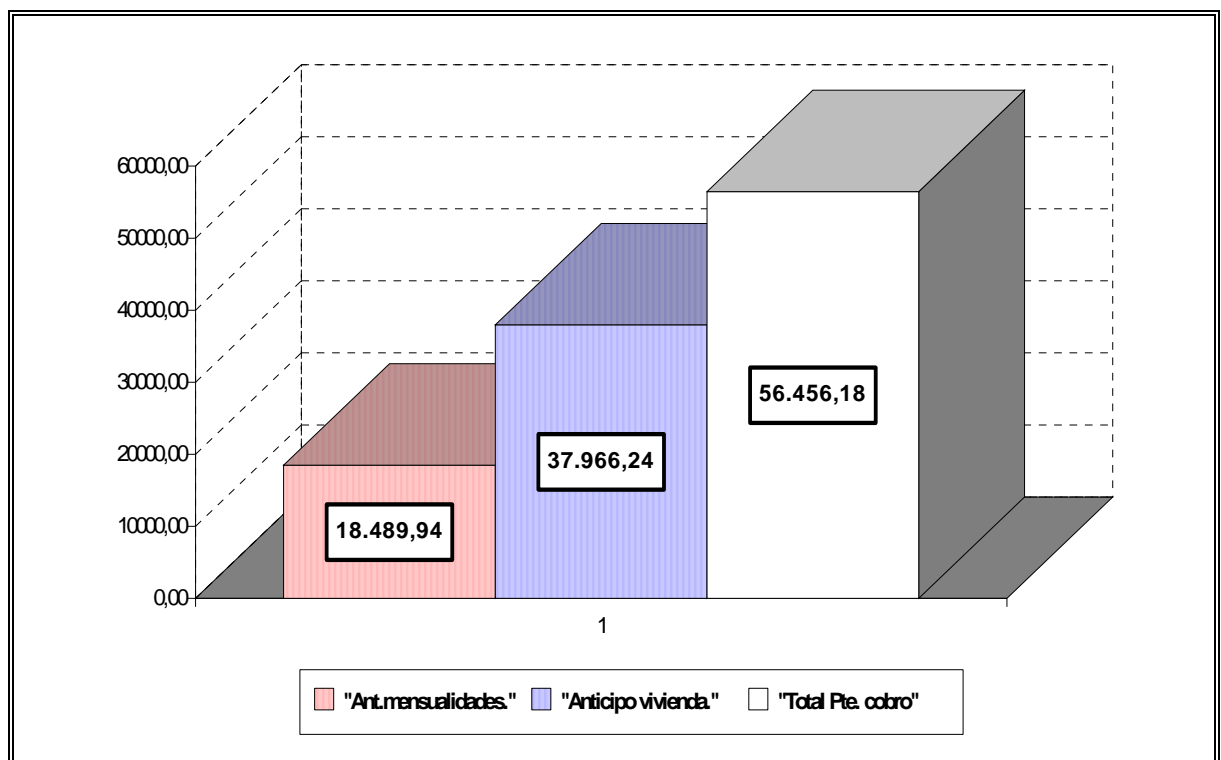


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A
31/12/2002

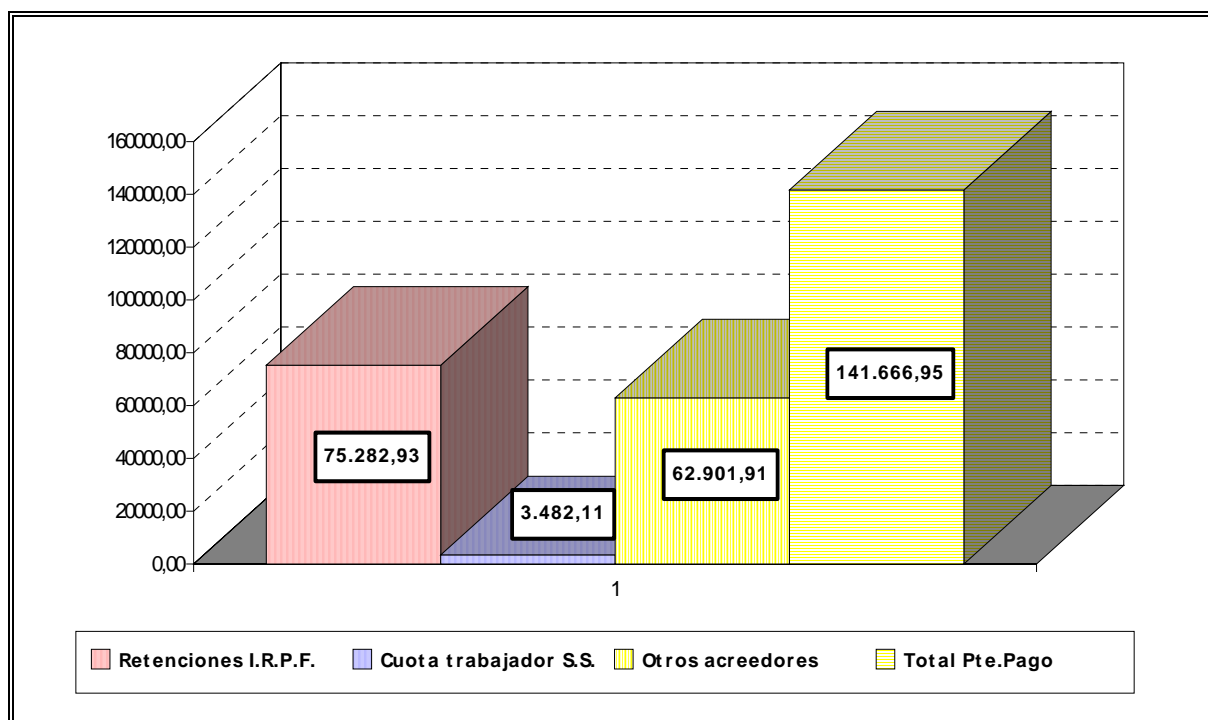
Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2002 ascendió a CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS EUROS CON DIECIOCHO CÉNTIMOS (56.456,18 €), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por un importe de 37.966,24 € y a anticipos, por otros conceptos, pendientes de devolución por un importe de 18.489,94 €



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A

31/12/2002

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2002 ascendía a CIENTO CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (141.666,95 €), de los que 75.282,93 corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2002, 3.482,11 a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra y 62.901,91 a otros acreedores no presupuestarios, cantidad que coincide con el superávit del ejercicio 2002 y que se ingresará a favor de las Cortes de Castilla y León.



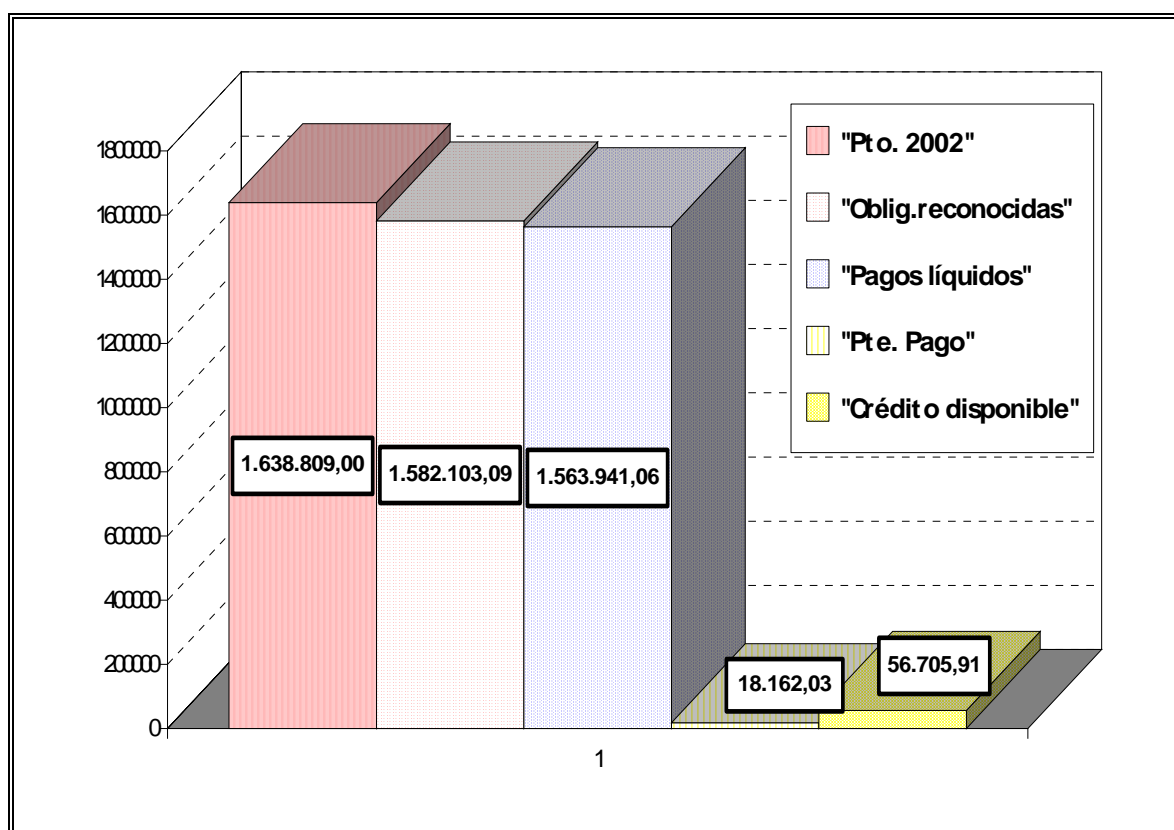
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2002 ascendió a UN MILLÓN SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS NUEVE EUROS (1.638.809,00 €).

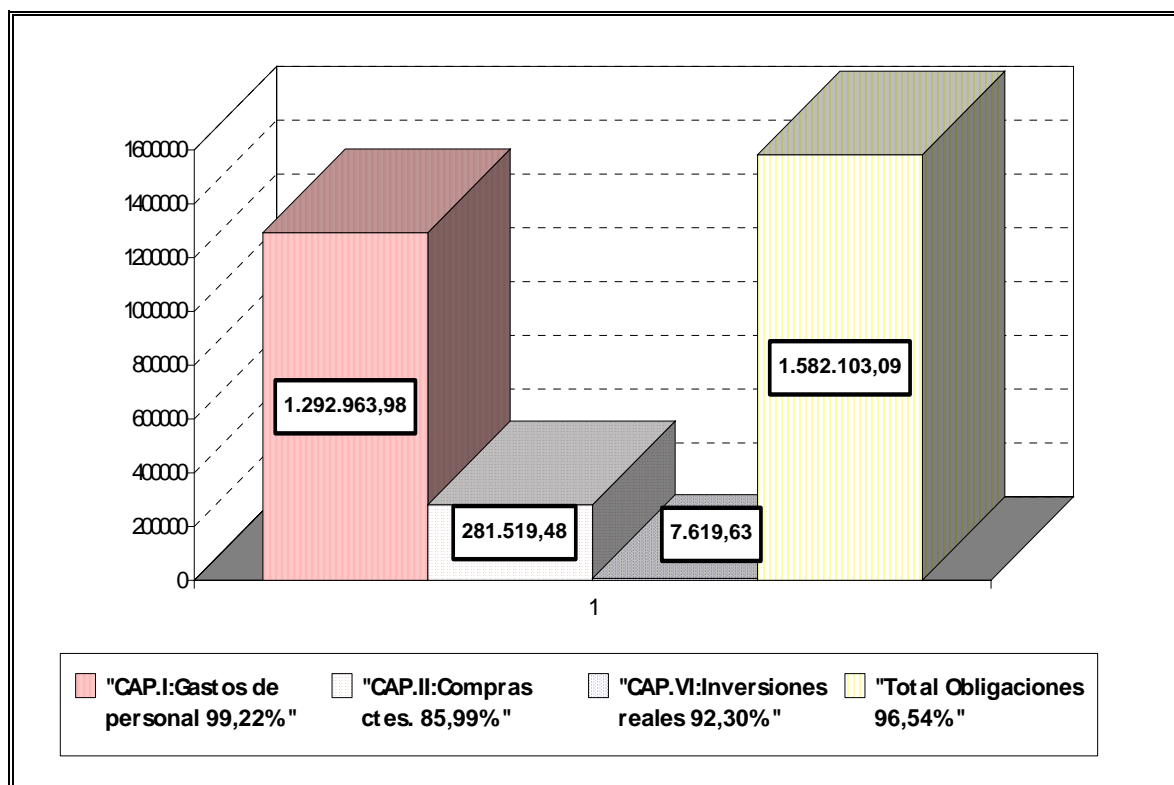
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2002 ascendieron a UN MILLÓN QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO TRES EUROS CON NUEVE CÉNTIMOS (1.582.103,09 €), es decir, el 96,54% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2002 ascendieron a UN MILLÓN QUINIENTOS SESENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN EUROS CON SEIS CÉNTIMOS (1.563.941,06 €) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y DOS EUROS CON TRES CÉNTIMOS (18.162,03 €) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2003.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2002, ascendió a CINCUENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCO EUROS CON NOVENTA Y UN CÉNTIMOS (56.705,91 €).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2002



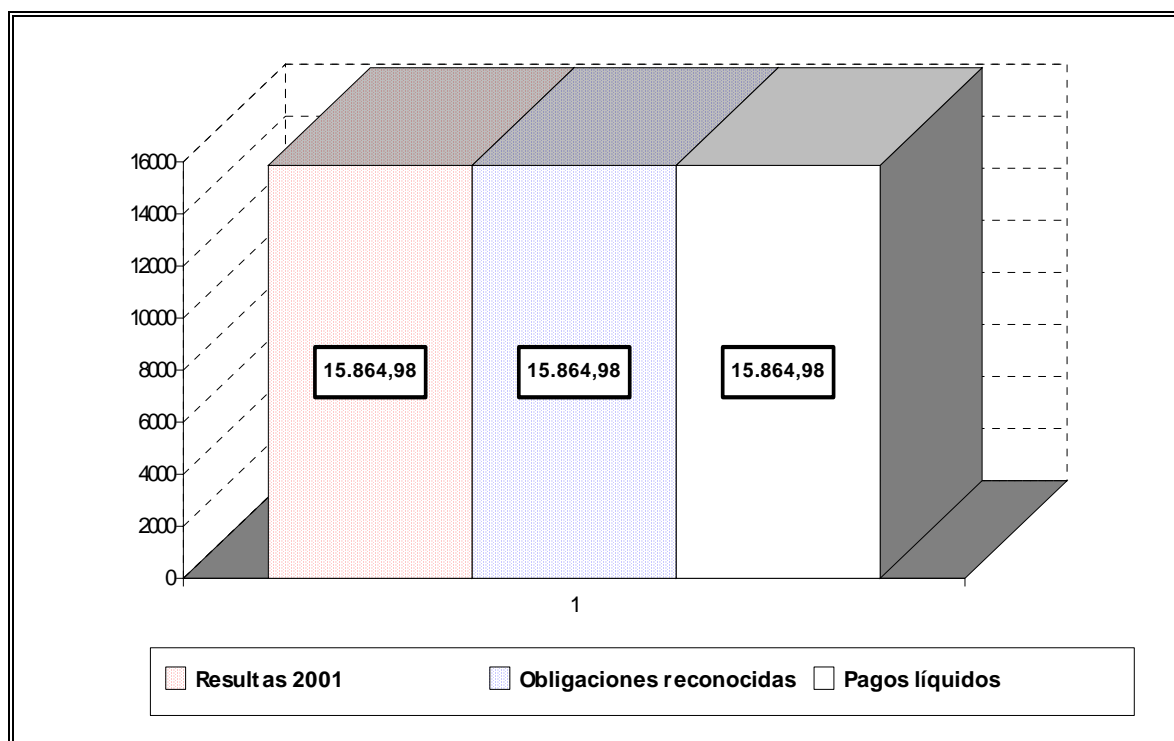
OBLIGACIONES RECONOCIDAS



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

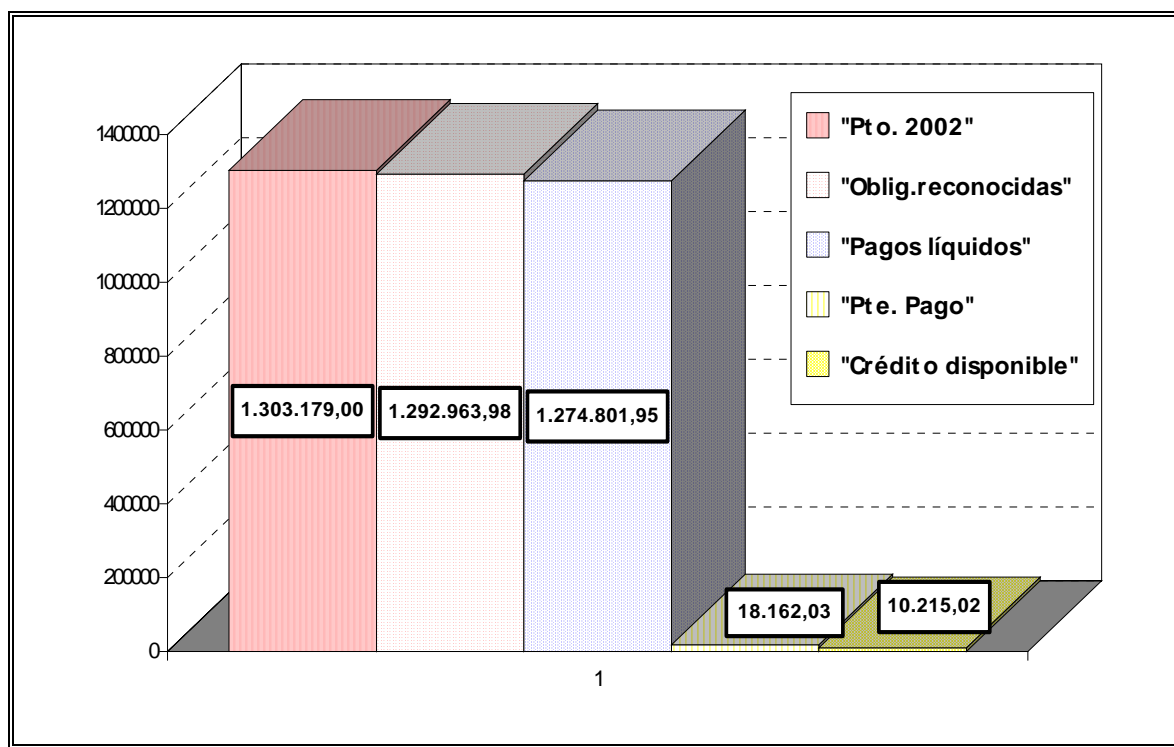
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 2001 ascendían a QUINCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (15.864,98 €); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 15.864,98 € , lo que supone el 100% de las mismas.



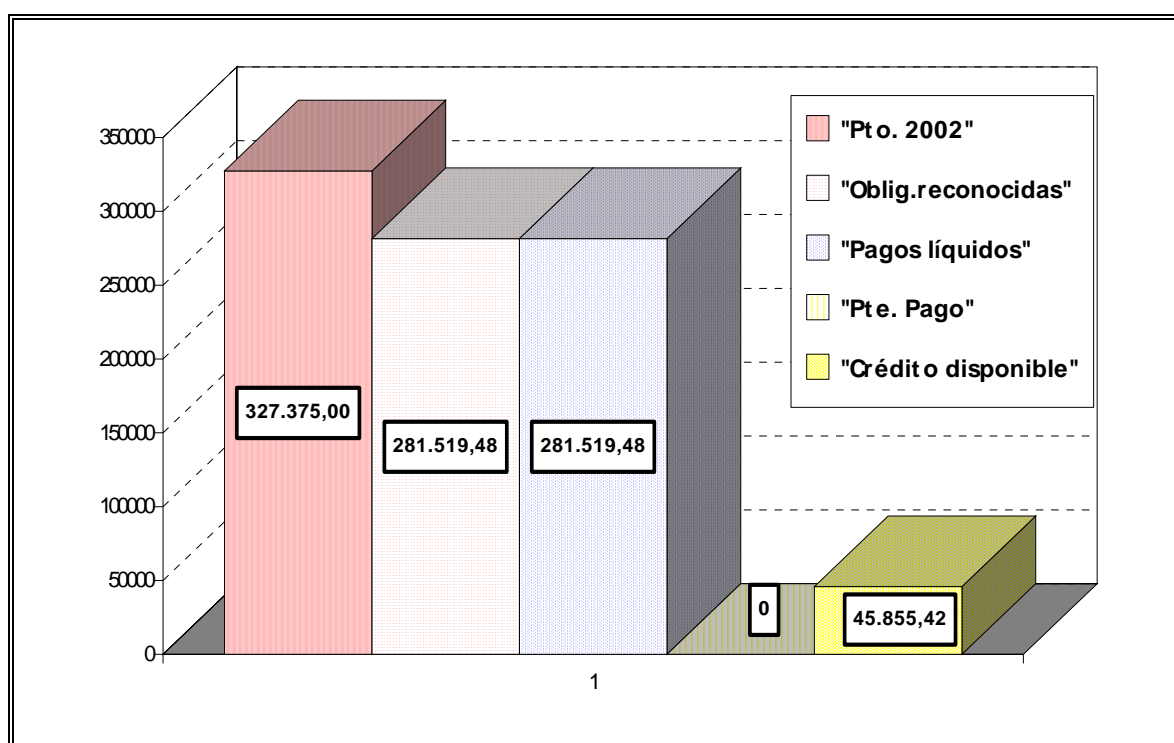
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 1.303.179,00 e; las obligaciones reconocidas ascendieron a UN MILLÓN DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (1.292.963,98 €), que supone un grado de cumplimiento del 99,22 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.274.801,95 €, por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 18.162,03 € que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 2003; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 10.215,02 €



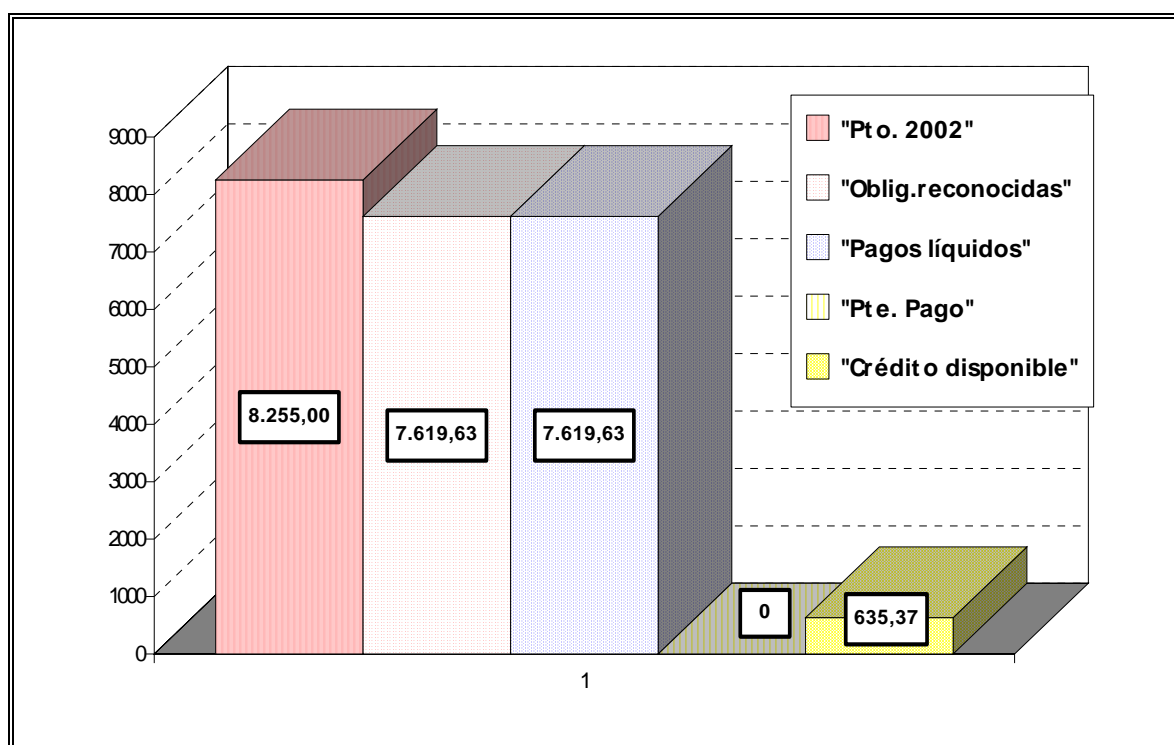
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 327.375,00 €, las obligaciones reconocidas ascendieron a DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS DIECINUEVE EUROS CON CUARENTA Y OCHO CÉNTIMOS (281.519,48 €), lo que supone un grado de cumplimiento del 85,99% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 281.519,48 €, el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 45.855,52 €



CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

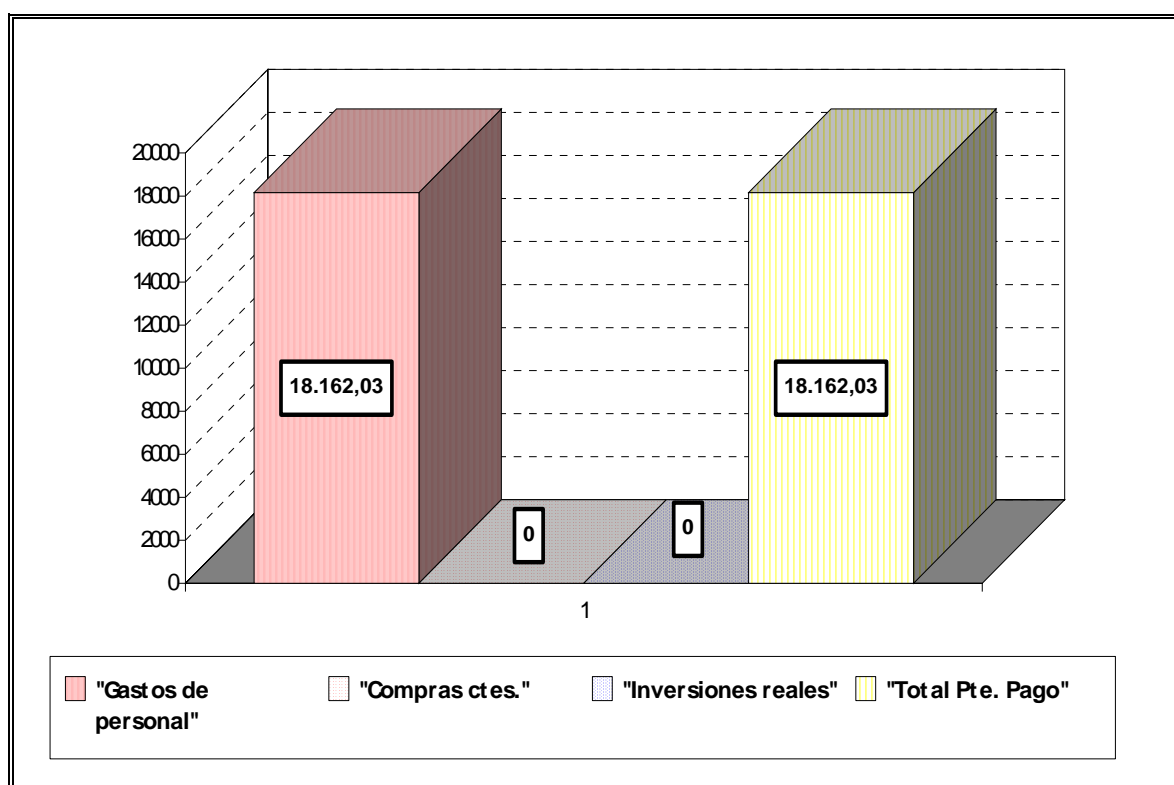
El presupuesto definitivo ascendió a 8.255,00 €, las obligaciones reconocidas ascendieron a SIETE MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE EUROS CON SESENTA Y TRES CÉNTIMOS (7.619,63 €), que supone un grado de cumplimiento del 92,30% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 7.619,63 €, el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 635,37 €



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/02

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2002, asciende a DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y DOS EUROS CON TRES CÉNTIMOS (18.162,03 €) correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".

PENDIENTE PAGO



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2002

<u>CAP</u>	<u>CAPITULOS DE INGRESOS</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>DERECHOS LIQUIDADOS</u>	<u>RECAUDACIÓN LÍQUIDA</u>	<u>PENDIENTE DE COBRO</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN</u>
3	TASAS Y OTROS INGRESOS							
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1638809,00		1638809,00	1638809,00	1638809,00		
5	INGRESOS PATRIMONIALES				6196,00	6196,00		+6196,00
	TOTALES	1.638.809,00		1.638.809,00	1.645.005,00	1645005,00		+6.196,00
<u>CAP</u>	<u>CAPITULO 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	1264379,00	38800,00	1303179,00	1292963,98	1274801,95	18162,03	+10215,02
2	COMPRAS CORRIENTES	341375,00	-14000,00	327375,00	281519,48	281519,48		+45855,52
6	INVERSIONES REALES	33055,00	-24800,00	8255,00	7619,63	7619,63		+635,37
	TOTALES	1.638.809,00	0,00	1.638.809,00	1.582.103,09	1.563.941,06	18.162,03	+56.705,91
	<u>SITUACION 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	1638809,00	0,00	1638809,00	1645005,00	1645005,00	0,00	+6196,00
	GASTOS	1638809,00	0,00	1638809,00	1582103,09	1563941,06	18162,03	+56705,91
	DIFERENCIA	0,00	0,00	0,00	62.901,91	81.063,94	-18.162,03	+62.901,91

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2002

<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	15864,98		15864,98	15864,98	
		<i>TOTAL CAPITULO I:</i>	<i>15.864,98</i>		<i>15.864,98</i>	<i>15.864,98</i>	
		TOTAL EJERCICIO :	15.864,98		15.864,98	15.864,98	

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

<i>CAP.0</i>	<i>RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LÍQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
ART.0	Resultas ejercicio 2001	15864,98		15864,98	15864,98	15864,98			0,00%	100,00%
	TOTAL CAPITULO 0	15864,98	0,00	15864,98	15864,98	15864,98			0,00%	100,00%

CAPÍTULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

<i>CAP. I</i>	<i>GASTOS DE PERSONAL</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG. RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LÍQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
ART.10	ALTOS CARGOS	125762,00		125762,00	125523,64	125523,64		238,36	0,19%	99,81%
100	Retribuciones básicas	37413,00		37413,00	37075,77	37075,77		337,23	0,90%	99,10%
101	Otras Remuneraciones	88349,00		88349,00	88447,87	88447,87		-98,87	-0,11%	100,11%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	730831,00	51300,00	782131,00	781552,28	781552,28		578,72	0,07%	99,93%
110	Retribuciones básicas	310123,00	20500,00	330623,00	330313,08	330313,08		309,92	0,09%	99,91%
111	Otras Remuneraciones	420708,00	30800,00	451508,00	451239,20	451239,20		268,80	0,06%	99,94%
ART.12	FUNCIONARIOS	188417,00	-15000,00	173417,00	171954,63	171954,63		1462,37	0,84%	99,16%
120	Retribuciones básicas	86245,00	-8000,00	78245,00	77832,59	77832,59		412,41	0,53%	99,47%
121	Otras Remuneraciones	102172,00	-7000,00	95172,00	94122,04	94122,04		1049,96	1,10%	98,90%
ART.16	INCENTIVOS	601,00		601,00	0,00	0,00		601,00	100,00%	0,00%
161	Gratificaciones	601,00		601,00	0,00	0,00		601,00	100,00%	0,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	201339,00	5500,00	206839,00	206182,53	188020,50	18162,03	656,47	0,32%	99,68%
171	Seguridad Social	196531,00	5500,00	202031,00	202092,99	183930,96	18162,03	-61,99	-0,03%	100,03%
172	Otras Cuotas	4808,00	0,00	4808,00	4089,54	4089,54		718,46	14,94%	85,06%
ART.18	OTROS GASTOS	17429,00	-3000,00	14429,00	7750,90	7750,90		6678,10	46,28%	53,72%
180	Formación del Personal	9015,00	-3000,00	6015,00	390,61	390,61		5624,39	93,51%	6,49%
181	Fondo de acción social	8414,00		8414,00	7360,29	7360,29		1053,71	12,52%	87,48%
	TOTAL CAPITULO I	1264379,00	38800,00	1303179,00	1292963,98	1274801,95	18162,03	10215,02	0,78%	99,22%

CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.REC ONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.20	ARRENDAMIENTOS	6611,00		6611,00	6366,16	6366,16		244,84	3,70%	96,30%
203	Arrendamiento de maquinaria, inst.y utillaje	6611,00		6611,00	6366,16	6366,16		244,84	3,70%	96,30%
ART.21	REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION	29299,00		29299,00	19404,82	19404,82		9894,18	33,77%	66,23%
212	Edificios y otras construcciones	6010,00		6010,00	3488,91	3488,91		2521,09	41,95%	58,05%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	2404,00		2404,00	289,37	289,37		2114,63	87,96%	12,04%
214	Elementos de transporte	2404,00		2404,00	992,35	992,35		1411,65	58,72%	41,28%
215	Mobiliario y Enseres	451,00		451,00	0,00	0,00		451,00	100,00%	0,00%
216	Equipos para Procesos de Información	18030,00		18030,00	14634,19	14634,19		3395,81	18,83%	81,17%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	238753,00	-4000,00	234753,00	205039,25	205039,25		29713,75	12,66%	87,34%
220	Material de oficina	42071,00		42071,00	39339,59	39339,59		2731,41	6,49%	93,51%
22000	Material de oficina ordinario no inventariable	10217,00		10217,00	9556,83	9556,83		660,17	6,46%	93,54%
22001	Prensa, revistas, libros y otras publicaciones	27046,00		27046,00	28147,09	28147,09		-1101,09	-4,07%	104,07%
22002	Material informático no inventariable	4808,00		4808,00	1635,67	1635,67		3172,33	65,98%	34,02%
221	Suministros	25243,00	-500,00	24743,00	17648,45	17648,45		7094,55	28,67%	71,33%
22100	Energía eléctrica	7814,00	-500,00	7314,00	4827,06	4827,06		2486,94	34,00%	66,00%
22102	Gas y calefacción	4207,00		4207,00	2492,00	2492,00		1715,00	40,77%	59,23%
22103	Combustibles y otros para vehiculos	6611,00		6611,00	5897,02	5897,02		713,98	10,80%	89,20%
22104	Vestuario	3005,00		3005,00	1553,25	1553,25		1451,75	48,31%	51,69%
22199	Otros suministros	3606,00		3606,00	2879,12	2879,12		726,88	20,16%	79,84%

CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.REC ONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
222	Comunicaciones	40268,00	-2500,00	37768,00	36163,61	36163,61		1604,39	4,25%	95,75%
22200	Comunicaciones telefónicas	33056,00	-2500,00	30556,00	25372,61	25372,61		5183,39	16,96%	83,04%
22201	Servicios postales y telegráficos	7212,00		7212,00	10791,00	10791,00		-3579,00	-49,63%	149,63%
223	Transportes	601,00		601,00	92,24	92,24		508,76	84,65%	15,35%
224	Primas de Seguros	1352,00		1352,00	1339,58	1339,58		12,42	0,92%	99,08%
226	Gastos diversos	16528,00	-1000,00	15528,00	9261,03	9261,03		6266,97	40,36%	59,64%
22602	Publicidad y promoción	5710,00	-1000,00	4710,00	4005,02	4005,02		704,98	14,97%	85,03%
22699	Otros Gastos	10818,00		10818,00	5256,01	5256,01		5561,99	51,41%	48,59%
227	Trabajos realizados por otras empresas profesionales	112690,00		112690,00	101194,75	101194,75		11495,25	10,20%	89,80%
22700	Limpieza y aseo	16528,00		16528,00	15938,76	15938,76		589,24	3,57%	96,43%
22701	Seguridad	96162,00		96162,00	85255,99	85255,99		10906,01	11,34%	88,66%
ART.23	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO	66712,00	-10000,00	56712,00	50709,25	50709,25		6002,75	10,58%	89,42%
230	Dietas	48682,00	-10000,00	38682,00	33774,45	33774,45		4907,55	12,69%	87,31%
231	Locomoción	18030,00		18030,00	16934,80	16934,80		1095,20	6,07%	93,93%
	TOTAL CAPITULO II	341375,00	-14000,00	327375,00	281519,48	281519,48		45855,52	14,01%	85,99%

CAPITULO VI:"INVERSIONES REALES"

<i>CAP.VI</i>	<i>INVERSIONES REALES</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.REC ONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LÍQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
ART.623	INVERSIONES NUEVAS	33055,00	-24800,00	8255,00	7619,63	7619,63		635,37	7,70%	92,30%
621	Construcciones	9015,00	-9000,00	15,00	0,00	0,00		15,00	100,00%	0,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	6010,00	-5800,00	210,00	140,63	140,63		69,37	33,03%	66,97%
626	Mobiliario	6010,00	-4000,00	2010,00	1959,18	1959,18		50,82	2,53%	97,47%
627	Equipos para procesos de información	12020,00	-6000,00	6020,00	5519,82	5519,82		500,18	8,31%	91,69%
	TOTAL CAPITULO VI	33055,00	-24800,00	8255,00	7619,63	7619,63		635,37	7,70%	92,30%

RESUMEN GENERAL

<i>CAPITULO</i>	<i>NOMBRE</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.REC ONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LÍQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
0	RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS	15864,98	0,00	15864,98	15864,98	15864,98			0,00%	100,00%
I	GASTOS DE PERSONAL	1264379,00	38800,00	1303179,00	1292963,98	1274801,95	18162,03	10215,02	0,78%	99,22%
II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	341375,00	-14000,00	327375,00	281519,48	281519,48		45855,52	14,01%	85,99%
VI	INVERSIONES REALES	33055,00	-24800,00	8255,00	7619,63	7619,63		635,37	7,70%	92,30%
	<u>TOTAL GASTOS</u>	<u>1638809,00</u>	<u>0,00</u>	<u>1638809,00</u>	<u>1582103,09</u>	<u>1563941,06</u>	<u>18162,03</u>	<u>56705,91</u>	<u>3,46%</u>	<u>96,54%</u>