

# **INFORME ANUAL**

## **1999**

**Procurador del Común de Castilla y León**

# **INFORME ANUAL 1999**

## **ÍNDICE**

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

#### **DEPARTAMENTO I: PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS**

<b>ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA.....</b>	<b>24</b>
<b>FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>25</b>
1. Acceso a la Función Pública.....	26
2. Concursos de traslados.....	50
3. Silencio administrativo .....	63
4. Actividad sindical.....	66
5. Ejercicio del derecho al voto en horario laboral.....	70
6. Retribuciones .....	72
7. Solicitudes de información .....	75
8. Cuestiones relacionadas con el personal laboral. ....	78
9. Problemática sobre movilidad del personal laboral de la Junta de Castilla y León.....	82
10. Funcionarios interinos. ....	84
<b>CORPORACIONES LOCALES.....</b>	<b>86</b>
1. Ayuntamientos .....	87

1.1 Silencio Administrativo. ....	87
1.2. Responsabilidad patrimonial. ....	91
1.3. Contratación .....	98
1.4. Subvenciones .....	105
1.5. Quejas de asociaciones de vecinos.....	110
1.6. Padrón de habitantes. ....	115
1.7. Quejas de Concejales. ....	118
2. Entidades Locales Menores.....	122
TRÁFICO.....	124
1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico.....	124
1.1. Tramitación de denuncias voluntarias. ....	126
1.2. Práctica de notificaciones. ....	131
1.3. Propuesta de resolución. ....	135
1.4. Resoluciones sancionadoras. ....	137
- Competencia .....	137
- Motivación .....	142
1.5. Derecho de acceso. ....	144
2. Ordenación del tráfico .....	148
3. Vigilancia y control del tráfico por los agentes de la autoridad.....	151
3.1. Molestias producidas ante estacionamientos prohibidos.....	151
3.2. Actuación de agentes de Policía Local en accidentes de circulación .....	154
4. Responsabilidad patrimonial.....	161
 <b>ÁREA B: URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA .....</b>	 <b>163</b>
URBANISMO .....	164
1. Planeamiento.....	166
2. Gestión urbanística.....	171

3. Disciplina urbanística. ....	176
3.1. Órdenes de ejecución .....	176
3.2. Obras sin licencia. ....	182
3.3. Obras sin ajustarse a las condiciones de licencia.....	191
3.4. Licencias de primera ocupación.....	195
3.5. Competencias concurrentes: órganos encargados de la protección del Patrimonio. ....	200
3.6. Licencias y derechos civiles. ....	202
3.7. Elementos protectores en construcciones, obras exteriores y derribos. ....	205
3.8. Ruina. ....	207
3.9. Ejecución subsidiaria de derribos.....	209
3.10. Otros. ....	210
PATRIMONIO Y BIENES MUNICIPALES .....	212
1. Bienes de dominio público.....	212
2. Acciones para la defensa de bienes y derechos.....	216
EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS MUNICIPALES .....	220
1. Pavimentación de vías públicas.....	221
2. Abastecimiento de agua potable .....	226
3. Recogida de residuos sólidos urbanos.....	233
4. Alumbrado público.....	235
EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	236
VIVIENDA .....	240
 <b>ÁREA C: MEDIO AMBIENTE Y ACTIVIDADES CLASIFICADAS .....</b>	<b>257</b>
MEDIO AMBIENTE.....	262
1. Espacios afectados por explotaciones mineras .....	262
2. Acceso a la información en materia de medio ambiente.....	270
3. Humedales .....	284

4. Vertederos .....	293
5. Aguas minerales .....	318
ACTIVIDADES CLASIFICADAS .....	328
1. Actividades molestas .....	328
1.1. Molestas por ruidos en locales de ocio .....	330
- Zonas saturadas.....	330
- Bares que funcionan como discotecas .....	348
- Insuficiente insonorización de los locales .....	362
- Importancia de las visitas de inspección .....	369
- Inspecciones de empresas particulares .....	374
1.2. Molestas por otros locales o industrias .....	377
- Funcionamiento sin las correspondientes licencias.....	377
- Importancia de las visitas de inspección .....	381
- Actividades esporádicas.....	385
- Molestias originadas por elementos comunes.....	387
- Serrerías.....	389
2. Actividades insalubres .....	394
2.1. Falta de medios técnicos en los Municipios.....	395
2.2. Inexistencia de licencias .....	401
2.3. Importancia de las visitas de inspección.....	411
2.4. Ampliaciones en este tipo de actividades .....	414
2.5. Disconformidad con el planeamiento urbanístico .....	419
2.6. Tránsito de ganado .....	431
2.7. Explotaciones apícolas .....	433
<b>ÁREA D: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES .....</b>	<b>437</b>
EDUCACIÓN. ....	438
1. Enseñanza no universitaria. ....	441
1.1. Ordenación educativa.....	441

- Guarderías infantiles.....	451
- Educación especial.....	454
1.2. Becas, ayudas al estudio y subvenciones.....	471
1.3. Edificios escolares.....	473
2. Enseñanza universitaria.....	502
2.1. Convalidaciones y planes de estudio.....	507
2.2. Personal docente.....	509
2.3. Becas y ayudas al estudio.....	515
3. Bibliotecas.....	529
<b>PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO.....</b>	<b>538</b>
1. La protección de los bienes inmuebles integrantes del del Patrimonio Histórico.....	539
1.1. La conservación de los bienes de la Iglesia.....	541
1.2. La protección de los bienes de interés cultural.....	550
1.3. La protección de los bienes de propiedad particular no declarados individualmente de interés cultural.....	551
2. El Camino de Santiago.....	558
 <b>ÁREA E: INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO.....</b>	 <b>562</b>
<b>ENERGÍA ELÉCTRICA.....</b>	<b>565</b>
1. Las instalaciones de transporte de energía eléctrica.....	565
2. El suministro de energía eléctrica.....	577
<b>SUMINISTRO DE GAS.....</b>	<b>581</b>
1. Derecho de alta-cobro indebido.....	581
2. Expedición de certificado de revisión e instalación de gas.....	583
3. Autorización de una instalación de gases licuados de petróleo (G.L.P.).....	584
4. Fuga de gas.....	586
5. Almacenamiento de bombonas de G.L.P. ....	587
6. Chimeneas y conductos de ventilación: potestad sancionadora.....	588

7. Trazado para la distribución y suministro de gas natural .....	589
COMERCIO.....	596
Venta ambulante .....	596
CONSUMO.....	607
Reclamaciones presentadas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios .....	608
TURISMO.....	623
INDUSTRIA .....	624

**ÁREA F: AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES,CAZA Y PESCA .....630**

AGRICULTURA.....	631
1. Concentración parcelaria.....	632
1.1. Iniciación del procedimiento.....	632
1.2. Paralización de los procedimientos .....	634
1.3. Retraso en la resolución de los recursos .....	640
1.4. Consecuencias del procedimiento de concentración parcelaria.....	643
1.5. Disconformidad con lotes de remplazo .....	667
2. Aprovechamiento de montes y bienes comunales.....	670
MONTES .....	675
AYUDAS .....	687

**ÁREA G: TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES.....694**

TRABAJO.....	694
1. Desarrollo de la relación laboral .....	713
2. Ayudas.....	739

SEGURIDAD SOCIAL .....	759
1. Tesorería General.....	771
2. Prestaciones no contributivas .....	771
SERVICIOS SOCIALES.....	781
1. Minusvalía .....	781
1.1. Accesibilidad.....	789
- Accesibilidad al medio físico .....	789
· Barreras arquitectónicas y urbanísticas .....	789
• Barreras en el transporte .....	808
- Accesibilidad a la propia vivienda .....	819
1.2. Ayudas Sociales.....	824
- Ayuda a domicilio.....	824
- Renta de ingresos mínimos de inserción .....	826
- Prestación de material ortoprotésico .....	827
1.3. Valoración de la minusvalía.....	837
- Disconformidad de los interesados con la aplicación de los baremos .....	838
- Falta de resolución por parte de la Administración .....	839
1.4. Otros .....	844
- Centros de atención a minusválidos .....	844
- Formación profesional y trabajo.....	846
2. Tercera edad.....	847
2.1. Centros residenciales de la tercera edad.....	849
- Irregularidades en el funcionamiento de las residencias. ....	855
- Problemas que plantea el ingreso en residencias de la tercera edad: las listas de espera.....	855
2.2. Los centros de día para la tercera edad.....	865
- La utilización de los hogares: los usuarios.....	866
- Irregularidades en el funcionamiento de los hogares.....	873



2.3. Participación de las entidades privadas en materia de acción social.....	876
3. Menores.....	884
3.1. Adopciones.....	885
3.2. Expedientes de protección de menores .....	895
3.3. Maltratos infantiles.....	903
3.4. Actuaciones en colaboración con el Defensor del Pueblo.....	910
4. Salud mental .....	913
4.1. Problemas que plantea el ingreso de los enfermos mentales .....	914
- Carencia de dispositivos asistenciales.....	914
- Ingresos en aquellos dispositivos dirigidos a la rehabilitación. ....	927
- Ingreso en centros psiquiátricos penitenciarios.....	930
4.2. Incapacitación de los enfermos mentales.....	934
4.3. Ayudas convocadas por la Administración para la atención de los enfermos mentales. ....	938
4.4. Asociaciones.....	946
5. Ludopatía. ....	948
<b>ÁREA H: SANIDAD .....</b>	<b>955</b>
1. Protección de la salud .....	959
1.1. Derecho de los usuarios a obtener información.....	959
1.2. Asistencia sanitaria.....	961
1.3. Listas de espera y reintegro de gastos.....	978
1.4. Centros sanitarios. ....	982
2. Personal en las instituciones sanitarias .....	989
<b>ÁREA I: JUSTICIA.....</b>	<b>1001</b>
1. Quejas relativas a la inejecución de resoluciones judiciales.....	1002

2. Quejas en las que el reclamante manifestaba su disconformidad con la resolución judicial.....	1004
3. Quejas relativas al Registro Civil.....	1021
4. Quejas relativas al funcionamiento de la oficina judicial. ....	1023
5. Quejas relativas a abogados y procuradores.....	1026
6. Quejas relativas al régimen penitenciario .....	1028
7. La dilación en la resolución de los recursos contencioso-administrativos.....	1029

## **ÁREA J: ECONOMÍA Y HACIENDA ..... 1030**

TRIBUTOS .....	1036
1. Impuestos sobre Bienes Inmuebles .....	1037
2. Contribuciones Especiales .....	1046
3. Impuesto sobre Vehículos a Motor.....	1050
4. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	1061
5. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.....	1062
6. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos .....	1073
7. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.....	1080
8. Tasas .....	1085
GASTOS PREFERENTES .....	1097
PROCEDIMIENTO ECONÓMICO ADMINISTRATIVO .....	1099
DEVOLUCIONES .....	1103

## **ÁREA K: ACTUACIONES DIVERSAS ..... 1108**

SALUBRIDAD LOCAL.....	1109
SERVICIO TELEFÓNICO.....	113
TRANSPORTES .....	115

## **ACTUACIONES DE OFICIO ..... 1118**

1.-CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.....	1119
2.- FAUNA SILVESTRE .....	1127
3.- LAGUNA DE LA NAVA.....	1133
4.- VENTA DE ALCOHOL EN GASOLINERAS Y ÁREAS DE SERVICIO Y DESCANSO DE LAS AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS. ....	1146
5.- PRUEBAS MOTORIZADAS EN MONTES Y VÍAS PECUARIAS.....	1151
6.- ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE PERSONAS DISCAPACITADAS....	1157
ACCESIBILIDAD.....	1157
1. Consecuencias de la Ley 3/98 (LASB) .....	1157
1.1. Ordenanzas y planes de accesibilidad.....	1158
1.2. Colegios profesionales .....	1171
1.3. Junta de Castilla y León .....	1178
2. Terrazas.....	1182
3. Colegios electorales .....	1183
4. Museos .....	1188
5. Barreras en los centros socio-sanitarios .....	1190
6. Hogar de la tercera edad .....	1195
7. Oficinas bancarias .....	1197
8. Establecimientos hoteleros .....	1198
9. Carretera León-Collanzo .....	1203
10. Actuaciones iniciadas en el año 1998.....	1205
11. Bibliotecas .....	1211
11.1. Bibliotecas gestionadas por la Junta de Castilla y León.....	1211
11.2. Bibliotecas municipales .....	1218
12. Viviendas para discapacitados. ....	1236
13. Transporte adaptado .....	1245
13.1. Taxi.....	1245
13.2. Tarjeta de aparcamiento .....	1249
14. Universidades.....	1249

15. Barreras en la comunicación.....	1260
EMPLEO.....	1264
1. Reformas legislativas.....	1264
1.1. Medidas de fomento del empleo .....	1264
1.2. Medidas alternativas a la cuota del 2% .....	1266
2. Contratos con las Administraciones públicas .....	1268
3. Subvención de programas para la formación de personas discapacitadas en desempleo .....	1271
4. Pacto local por el empleo: Ayuntamiento de Valladolid .....	1274
4.1. En cuanto al acceso al empleo público.....	1276
4.2. En cuanto al fomento de la ocupación a través de la contratación y otras acciones con las empresas públicas y privadas .....	1282
5. Especial referencia al empleo protegido.....	1284
CONCLUSIONES ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE PERSONAS DISCAPACITADAS .....	1294
7.- SEGURIDAD VIAL EN VÍAS URBANAS Y TRAVESÍAS .....	1295
1. Introducción .....	1295
2. Ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico.....	1297
3. Prueba de detección de intoxicaciones por alcohol a los conductores de vehículos .....	1301
4. Actuaciones realizadas ante posibles riesgos de accidentalidad en supuestos concretos .....	1302
- Intersección peligrosa en el acceso al Hospital Monte San Isidro desde la carretera N-630 (León).....	1302
- Problemas de circulación en el casco histórico de Zamora.....	1304
- Tránsito de vehículos pesados en la carretera que une las localidades leonesas de Lorenzana y La Robla.....	1305
- Peligrosidad del Tráfico en la carretera N-111, travesía de Lubia (Soria) .....	1306
- Algunos problemas concretos relativos al mantenimiento de la señalización .....	1309

5. Otras actuaciones.....	1309
- Evaluación de aptitudes psicofísicas de los conductores .....	1309
- Designación de los miembros de la Comisión de tráfico y Seguridad de la Circulación vial en Castilla y León.....	1311
6. Conclusiones.....	1312
8.- SALUD MENTAL .....	1313
9.- PATRIMONIO HISTORICO-ARTÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN .....	1315
1. Monasterio de Las Huelgas (Burgos). .....	1317
2. Sierra de Atapuerca (Burgos).....	1318
3. Yacimiento de Santa María de los Reyes Godos .....	1319
4. Castro Celtibérico en el Valle de Valdivieso (Burgos) .....	1321
5. Acueducto romano de León .....	1322
6. Puerta de Santa Ana (León) .....	1323
7. Yacimiento de Pintia (Valladolid).....	1324
8. Conjunto Histórico de Santiago Millas (León).....	1325
9. Castillo de Peñafiel (Valladolid) .....	1327
10. Iglesia de San Andrés (Aguilar de Campos, Valladolid) .....	1328
11. Monasterio de Santa María de Palazuelos.....	1329
12. Monasterio de Santa Cruz de la Zarza (Palencia).....	1330
13. Canal de Castilla .....	1331
14. Camino de Santiago .....	1333
- Delimitación del Camino de Santiago.....	1333
- Actuaciones previstas respecto al Camino de Santiago .....	1335
10.- INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA DE CASTILLA Y LEÓN.....	1342
1. Introducción .....	1342
2. Reuniones con representantes de movimientos asociativos gitanos.....	1344
3. Vivienda .....	1345
4. Empleo .....	1348
5. Educación.....	1350

6. Conflictos sociales y problemas de convivencia .....	1353
7. Conclusiones.....	1354
11.- JUEGO.....	1356
12.- ANIMALES PELIGROSOS.....	1357
13.- SECRETARIA DE ENTIDADES LOCALES MENORES .....	1360
14.- INCENDIOS FORESTALES .....	1361
15.- DEDICACIÓN PARCIAL RETRIBUIDA.....	1362
16.- FINANCIACION DE LA APORTACIÓN MUNICIPAL A LAS OBRAS INCLUIDAS EN LOS PLANES PROVINCIALES .....	1363
17.- PLAN COMPLEMENTARIO .....	1364
18.- PUENTE DE LA JUDERÍA (Peñafiel. Valladolid).....	1365
19.- INEXISTENCIA DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN DE LA VÍA DEL TREN (San Andrés del Rabanedo. León).....	1366
20.- INSALUD BURGOS-VALLE DE MENA .....	1368
21.- ESCOLARIZACIÓN COMBINADA-EDUCACIÓN ESPECIAL.....	1379
22.-ALIMENTOS DE PROCEDENCIA BELGA -DIOXINAS-.....	1383
23.- DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN UN COLEGIO .....	1384
24.- SALUBRIDAD. AGUA DESTINADA AL CONSUMO HUMANO .....	1385
25.- CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE DE UN GASEODUCTO.....	1386
26.- TRANSPORTE DE BOTELLAS DE G.L.P. (Butano-Propano) .....	1386
27.- AYUDA HUMANITARIA A REFUGIADOS .....	1388
28.- CONTROL DE ARMAS BLANCAS .....	1390
29.-INDULTOS EN SEMANA SANTA.....	1394
30.- INFRACCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES .....	1395

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

ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN .....	1401
1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía .....	1408
1.1. Seguimiento de la legislación del Estado .....	1408
1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley .....	1409
1.1.2. Reales Decretos .....	1438
1.1.3. Traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León .....	1449
1.2. Conflictividad constitucional .....	1449
1.3. Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía .....	1454
1.3.1. El silencio administrativo en la Ley 4/1999 de 13 de enero .....	1456
1.3.2. Los límites de la potestad sancionadora administrativa .....	1456
1.3.3. El alcance del régimen protector de los animales de compañía en la Ley 5/1997, de 24 de abril.....	1480
1.3.4. El aprovechamiento cinegético en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León .....	1499
1.3.5. Acceso a viviendas de protección oficial.....	1513
1.3.6. Adjudicación de plazas en centros de Educación Infantil dependientes de la Junta de Castilla y León .....	1518
2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley .....	1528
3. Seguimiento de normas reglamentarias .....	1530
OTRAS ACTUACIONES. ....	1541
1. Derecho de petición y obligación de resolver.....	1541
2. Derechos de los trabajadores y régimen sindical .....	1546
3. Procesos electorales. ....	1552
4. Nacionalidad y extranjería .....	1556
5. Transferencias educativas y representatividad sindical.....	1573

6. Los principios de la actuación administrativa .....	1580
7. El enclave de Treviño.....	1589
8. El régimen de aportación de documentos antes las Administraciones Públicas .....	1591

#### A PROPÓSITO DE LA REFORMA DE LA LEY 2/94:

La supervisión de la actividad de los Entes locales por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos: situación actual y posibilidad de reforma .....	1596
---	------

### **CONSIDERACIONES GENERALES..... 1631**

### **ESTADÍSTICAS ..... 1684**

### **ANEXO**

Liquidación del presupuesto de 1999 .....	1795
Presupuesto de ingresos.....	1808
Presupuesto de gastos.....	1818
Presupuesto de gastos por capítulos.....	1821
Ejecución del presupuesto .....	1826



Han pasado cinco años desde la puesta en marcha de la Institución Autonómica del Procurador del Común. Finalizado este primer mandato, estamos ante un momento apropiado para hacer un muy sucinto balance y analizar los resultados de un lustro de trabajo que he calificado en alguna ocasión como “cinco años intensos y duros, pero gratificantes”. Durante este tiempo, como defensor del pueblo de Castilla y León he recibido más de 11.000 quejas, se han abierto más de 200 actuaciones de oficio y se han escuchado muestras del descontento de multitud de personas y colectivos ciudadanos hacia los miles de actos administrativos que tienen lugar cada día en una comunidad tan extensa y conformada por tal cantidad de municipios y entidades locales menores como Castilla y León. Se suele decir que Castilla y León es la Comunidad Autónoma de mayor tamaño de la Unión Europea y que por su geografía se reparte más del veinticinco por ciento del total de municipios que hay en España, además de otras connotaciones socioeconómicas propias que también influyen en el quehacer diario de cualquier Institución Pública.

Diez de cada diez mil castellanos y leoneses se han dirigido anualmente al Procurador del Común desde 1995 para denunciar supuestas actuaciones incorrectas de las distintas Administraciones Públicas. Aproximadamente en algo más de la mitad de los casos los ciudadanos no tenían la razón, según se desprende de las estadísticas que recogen los informes anuales presentados en estas Cortes. Durante estos cinco años han pasado ante la Institución del Procurador del Común personas que sufrían por errores de un sistema administrativo siempre mejorable, incluso en ocasiones llegando a situaciones dramáticas, y no siempre hemos sido capaces de resolver los problemas con la eficacia deseada. Precisamente para mejorar este sistema de control de la actuación de las Administraciones de Castilla y León se recogen en este informe algunas consideraciones que podrían servir

para avanzar en el camino de rebajar en gran medida los errores en el acontecer cotidiano de algunas Administraciones.

Entre los aspectos positivos de este mandato se podría destacar el grado de independencia con que ha podido trabajar el primer Procurador del Común de esta Comunidad Autónoma y, también, el respeto mostrado por la inmensa mayoría de los responsables políticos y funcionarios de las Administraciones sometidas al control del "Ombudsman" de Castilla y León. Es verdad que no ha sido siempre fácil encontrar un hueco en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma y acostumar a sus dirigentes a las actuaciones del Procurador del Común de castellanos y leoneses. Y es momento también de recordar que de las correctas relaciones entre las Instituciones Públicas de Castilla y León se benefician los ciudadanos. Otro aspecto positivo de este primer mandato es el significativo grado de aceptación por parte de los habitantes de la Comunidad de las visitas semanales del Procurador del Común y sus asesores a las distintas provincias que conforman nuestra Autonomía. Han sido miles los ciudadanos que han aprovechado este sistema de visitas para plantear en persona sus reproches a la Administración o a sus responsables, de tal modo que he optado por ampliar el número de visitas a localidades de Castilla y León con el objetivo de acercar más aún la Institución a los ciudadanos. Es una forma más de hacer eficaz al defensor del pueblo de Castilla y León.

Pero quizá la conclusión más rotunda que ha deparado la experiencia de cinco años de funcionamiento de esta joven Institución Pública es la necesidad de reformar la Ley que rige el funcionamiento del Procurador del Común, como también he reiterado ante estas Cortes y otras diversas instancias. Si realmente queremos que ésta sea una Institución eficaz y que sirva para resolver los problemas que plantan los ciudadanos, debemos de dotarla de los mecanismos que

mejoren su actuación, entre ellos la obligatoriedad de que las Administraciones Públicas contesten razonadamente a los requerimientos del Procurador del Común; o concretar legalmente la relación de esta Institución con los Ayuntamientos y las Entidades Locales Menores, destinatarias de muchas de las quejas de los ciudadanos de la Comunidad.

Defender a los colectivos marginados o más desprotegidos de nuestra sociedad ha sido una de las tareas naturales adoptadas por la Institución del Procurador del Común desde los primeros pasos de la misma a principios de 1995. Los discapacitados físicos y psíquicos, los enfermos mentales, los inmigrantes o el colectivo gitano han sido algunos de los grupos humanos que han sentido de cerca el apoyo directo de su defensor. Y así lo han querido reconocer con galardones y premios que le han sido concedidos durante 1999, pero que vienen a destacar el trabajo del Procurador del Común y su equipo hacia esos grupos marginados.

En octubre del pasado año, dentro de los actos conmemorativos del XXV Aniversario del Hospital Nacional de Paraplégicos de Toledo, la Federación Nacional de Asociaciones de Paraplégicos y Grandes Minusválidos (Aspaym) entregó al titular el Premio de Integración Social 1999 por el trabajo realizado en pro de “los derechos de las personas discapacitadas”. Un mes más tarde se recibía de manos de la Federación Castellano- Leonesa de Familiares de Enfermos Mentales (Feclem) una mención honorífica “por la sensibilidad mostrada en el ejercicio de su cargo hacia el colectivo de enfermos mentales, por su constante lucha en defensa de sus derechos, los de sus familiares, y por la consecución de unos mejores servicios sanitarios y sociales para los mismos”. También en noviembre, el Procurador del Común era distinguido por el Patronato de la Fundación Intrás (Investigación y Tratamiento en Salud Mental y Servicios Sociales) con su Premio

Nacional 1999 por el informe “La situación del enfermo mental en Castilla y León”, ya presentado a estas Cortes.

En otro orden de cosas, continuaron celebrándose durante 1999 reuniones periódicas con el Defensor del Pueblo estatal y con el resto de Comisionados Parlamentarios autonómicos. Entre estos últimos cabe destacar la celebración en Aragón de las XIV Jornadas de Coordinación.

También, ha continuado la colaboración, siempre que ha sido solicitada, con el Consejo de Europa.

## **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.

### **1. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS.**

Este Departamento se distribuye en las siguientes Áreas:

- Área A: Función Pública y Presidencia.
- Área B: Urbanismo, Ordenación del Territorio, 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 G: Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales
- Área H: Sanidad.
- Área I: Justicia.
- Área J: Economía y Hacienda.
- Área K: Actuaciones diversas.
- Actuaciones de oficio.

### **2.- 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**

**ÁREA A**



## **ÁREA A**

### **FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>408</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>73</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>221</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>105</b>

### **FUNCIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública, como cualquier otra organización, tiene como pieza angular para llevar a buen término sus objetivos los recursos humanos. La importancia del reclutamiento es esencial para el buen desarrollo posterior de las tareas que se encomiendan.

La forma de acceso a la Función Pública es tema de importancia transcendental en cuanto que en él se inicia el diseño orgánico y el carácter de la organización. Los componentes de la Administración son la cara de la misma, y serán los que den cuenta del funcionamiento real de la organización.

En cuanto a la especialidad de la Administración como organización con fines y objetivos propios, el reclutamiento del personal a su servicio tendrá que estar condicionado a los requisitos legales de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. Estos principios se encuentran recogidos en la Constitución Española quien asume su reconocimiento y protección al máximo nivel jurídico.

Esta Institución viene ocupándose regularmente de la aplicación por parte de las diversas Administraciones Públicas de los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procedimientos de acceso a la función pública. De las actuaciones emprendidas con este objeto se ha dejado constancia en los anteriores informes anuales, en los que se han ido recogiendo todas aquellas prácticas administrativas que de una forma u otra podían suponer un detrimento de tales principios constitucionales, bien a la hora de convocar los correspondientes procesos, bien durante la tramitación del procedimiento hasta su resolución, y posteriormente en el trámite de fiscalización de las actuaciones de los tribunales y comisiones de valoración.

En 1999 hemos atendido quejas, gestiones y consultas relativas a Municipios, Diputaciones Provinciales y Universidades con sede en la Comunidad, con mayor frecuencia que en años anteriores.

Para este informe hemos incluido en esta sección las quejas referentes al sistema de empleo público de la Comunidad de Castilla y León. Constatada la permeabilidad y coincidencia entre los diferentes regímenes de empleo público y las quejas formuladas por los empleados de las diferentes administraciones, en esta ocasión, como en el año anterior, el análisis de las quejas se va a ordenar atendiendo a los derechos cuya ignorancia o vulneración se denuncia.

## **1. Acceso a la Función Pública**

En relación con la convocatoria del concurso-oposición para cubrir la plaza de Licenciado en Ciencias de la Información, Rama Periodismo, vacante en la plantilla de personal funcionario de la Diputación de Palencia, acudieron a esta Institución un grupo de interesados. Admitida la queja a trámite quedó registrada con el

número **Q/2311/98**; finalizada la instrucción del oportuno expediente, procedimos a efectuar a la Administración la siguiente recomendación:

"Los comparecientes en su escrito dicen que en las bases de la citada convocatoria se señala que para la realización del segundo ejercicio el Tribunal convocará a los cinco concursantes que hayan obtenido mayor puntuación sumadas la Fase de Concurso y el 1º Ejercicio de la Fase de Oposición, para la realización de un Ejercicio de carácter práctico.

Con fecha 9 de febrero de 1999 ha tenido entrada en esta Institución la contestación emitida por la Diputación de Palencia, habiendo sido remitida exclusivamente copia de la convocatoria en cuestión.

Vistos los antecedentes del caso y en el ejercicio de la misión que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se expondrán seguidamente los fundamentos de la presente resolución relativos a las normas que rigen el acceso a la función pública local del personal no habilitado.

**PRIMERO.-** Con carácter general:

- Art. 14, en relación con el 23.2; arts. 103.3 y 149.1.18 todos ellos de la Constitución española.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMFP).

- Arts. 126 a 177 del Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TR86).

SEGUNDO.- En cuanto a los procesos selectivos para acceso a puestos reservados a funcionarios de carrera:

- El art. 100.1 LBRL (reglas de selección) establece que es de competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios no comprendidos en el número 3 del art. 92, es decir, de los no habilitados. No obstante, de acuerdo con el número 2 del mismo artículo, *"corresponde a la Administración del Estado establecer reglamentariamente las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios"*, así como los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, e, igualmente, los diplomas complementarios de los títulos académicos que pueden exigirse para participar en las mismas (expedidos por los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas o del Instituto Nacional de Administración Pública).

- Dichas reglas básicas viene establecidas en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio.

- El art. 133 TR86 dispone que *"el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local se ajustará a la legislación básica del Estado sobre función pública y se establecerá teniendo en cuenta la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas"*.

- El art. 134.2 TR86 señala que serán aplicables las normas de la presente Ley y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en el art. 100.2 de la LBRL, y en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del

Estado (el Reglamento actualmente vigente fue aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo -en adelante RGI- que, en concordancia con esta previsión, establece en su art. 1.3, *in fine*, su aplicación supletoria a los funcionarios civiles al servicio de las restantes Administraciones públicas).

TERCERO.- Del estudio de estas reglas básicas y de la normativa aplicable, resulta que el art.4 del RD 896/1991, de 7 de junio, establece el contenido mínimo de las bases, disponiendo en el apartado c) tercer párrafo que:

*"En las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de oposición, no tendrá carácter eliminatorio ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de la fase de oposición".*

CUARTO.- Sin entrar en el debate de por qué la Diputación optó por el sistema de concurso-oposición, en vez del sistema ordinario de "oposición", ya que la corrección de la elección no cabe inferirla de la propia naturaleza de la plaza ni de las funciones que le son inherentes, y dado que el objeto de queja admitida a trámite ha sido por el motivo referido en el segundo párrafo de nuestro escrito; sin embargo, examinado el contenido de la Base Sexta, Fase de Oposición, cuando se refiere al 2º Ejercicio, la convocatoria contiene un exceso, al decir que " El Tribunal convocará a los 5 concursantes que hayan obtenido mayor puntuación sumadas la Fase de Concurso y el 1º Ejercicio de la Fase de Oposición para la realización de un Ejercicio de carácter práctico". A juicio de esta Institución, las Bases de la convocatoria contienen una ilegalidad, contraria al mandato contenido en el Art. 4 del RD 892/1991, de 7 de junio, pues terminantemente dispone que en las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de

oposición, no tendrá carácter eliminatorio ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de la fase de oposición.

El Pleno de la Corporación Provincial, en sesión celebrada el día 13 de julio de 1998, cuando aprobó las Bases de la convocatoria en cuestión, lo que hizo fue precisamente autorizar que los puntos de la fase de concurso sirvieran para poder acceder al segundo ejercicio de la fase de oposición, creando un confusionismo entre ambas fases, pues cuando en la Base Séptima -Calificación Total, estableció que ésta será: *"Finalizado el Concurso-Oposición, el Tribunal procederá a sumar las calificaciones obtenidas por cada opositor en la Fase de Concurso y en los dos ejercicios de la Fase de Oposición, declarando aprobado a quien haya obtenido mayor puntuación, sin que pueda rebasarse el número de plazas convocadas"*, determinó que los puntos de la fase de concurso serían tenidos en cuenta dos veces para aprobar el concurso-oposición: una vez para poder acceder al 2º Ejercicio, y otra en la puntuación total.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto:

1º.- Formular Recomendación formal, en orden a que por el Pleno de la Corporación de la Diputación de Palencia, se proceda a corregir la ilegalidad apreciada por esta Institución, de forma tal que los puntos de la Fase de Concurso no se tengan en cuenta para aprobar ningún Ejercicio de la Fase de Oposición.

2º.- Y que en las futuras convocatorias que realice esa Diputación se respeten escrupulosamente los mandatos contenidos en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio".

La Diputación aceptó nuestra resolución informándonos que, conforme a lo interesado, las recomendaciones recogidas en la Resolución serían tenidas en cuenta en futuras convocatorias.

Por lo que respecta a la convocatoria cuyas bases han motivado la Resolución anterior, nos comunicó que todos aquellos opositores que aprobaron el primer examen, de carácter teórico, realizaron el examen de carácter práctico independientemente de la puntuación obtenida en la fase de concurso, no habiéndose visto afectado el desarrollo del concurso-oposición por la circunstancia en su día denunciada ante el Procurador del Común.

El hecho de que la forma o medios de celebración de las pruebas de selección sean diferentes para unos candidatos y otros resulta contrario al principio de igualdad. Por este motivo se admitió el expediente **Q/1496/98** presentado por un ciudadano, que dio lugar a la siguiente resolución:

"Compareció en esta Institución D. XXX que formula queja en contra de los resultados y realización de los ejercicios del proceso selectivo de la oposición libre para proveer nueve plazas de Bomberos en la plantilla de funcionarios del Ayuntamiento de León. Verificados los requisitos formales, se dispuso la apertura del expediente de queja.

El Ayuntamiento de León publicó en el BOCyL nº 157, de 19 de agosto de 1997, las bases de la convocatoria para la selección de nueve personas para desarrollar las funciones de Bomberos del Servicio de Extinción de Incendios del Ayuntamiento de León.

La Base Séptima de la convocatoria contiene los ejercicios de la oposición y su calificación, constando de cinco ejercicios. Por ser el objeto del presente expediente de queja, haremos mención al cuarto ejercicio, que consta de dos pruebas A) y B). La prueba A) consistirá

en: "Llenar un recipiente de 1/2 metro cúbico de arena, debiendo estar el recipiente a una distancia de 2 m. del montón de arena..."

Manifiesta el interesado en su escrito de queja que en el sorteo realizado para iniciar la prueba fue designado el primero; una vez hubo concluido la prueba, el Tribunal Calificador colocó un tablón de madera señalando la distancia entre el montón de arena y el recipiente a llenar para que los restantes opositores la realizaran con la referencia del "tablón de madera".

Consta en el expediente que el día 27 de mayo de 1998, el reclamante recurre ante el Presidente del Tribunal Calificador, manifestando lo siguiente: "Toda vez que yo no realicé el ejercicio en iguales condiciones que los demás opositores, por medio del presente escrito SOLICITO se me haga nuevamente esta prueba tal y como se llevó a cabo para el resto de mis compañeros-aspirantes"; acompañó al mismo tiempo informe del Colegio Oficial de Profesores y Licenciados en Educación Física de Castilla y León, ratificando lo manifestado.

Dirigimos petición de información al Ayuntamiento de León. En el informe emitido al efecto, la Administración, aparte de corroborar todos los hechos según había descrito el recurrente, añade que "si bien en el expediente constan otras reclamaciones de la misma prueba en sentido contrario, alegando que la colocación de un tablón delante de la trayectoria del ejercicio dificultaba la realización del mismo y que no estaba especificado en las bases de la convocatoria".

Sin entrar en el análisis de si la colocación del tablón dificultó o facilitó la realización de la prueba, el Tribunal Calificador, al introducir un elemento extraño en la realización del cuarto ejercicio, prueba A), modificó las bases de la convocatoria, que ya eran firmes por no impugnadas en tiempo y forma. Dicha modificación no es conforme con



las disposiciones legales que rigen de modo imperativo las bases de toda convocatoria de acceso a la función pública.

Como tiene señalado convalidada y uniforme doctrina jurisprudencial, que se recoge, entre otras, en sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 1988, 29 de enero de 1991, 3 y 13 de octubre de 1994, las Bases de la Convocatoria son Ley de los concursos y oposiciones a que se contraen y obliga en igual medida a la Administración que a los concursantes y opositores a someterse a los términos de las mismas, pues así resulta, en lo que al ámbito de la Administración Local atañe, de lo normado en el art. 102.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local así como en el art. 15.4 y 5 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo y que resulta de aplicación a dicho ámbito conforme el art. 134.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

Pues bien, aprobando dicha doctrina y la doctrina jurisprudencial que interpreta el supuesto ahora analizado, es preciso concluir que la determinación del tribunal de alterar las bases, añadiendo para la celebración de la prueba A) del cuarto ejercicio un elemento extraño, no contenido en las bases de la convocatoria, al momento de su realización y después de haberse examinado el primer opositor que le tocó en el sorteo actuar, es una evidente conculcación del ordenamiento jurídico por parte del Ayuntamiento de León. Lo cual sí altera lo establecido en las bases, las cuales no pueden ser, modificadas, una vez publicadas, si no es con sujeción estricta a las normas de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia con lo expuesto, la realización del cuarto ejercicio de esta convocatoria podría haber incurrido en un vicio de anulabilidad, de los contemplados en el art. 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por infracción del ordenamiento jurídico.

Pero es que, además, como ha quedado patente, al haber existido un trato desigual en cuanto al nivel de exigencia hacia el primer opositor que actuó en la tan repetida prueba A) del cuarto ejercicio, se ha vulnerado el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

A la vista de los antecedentes expuestos y en uso de las competencias que me confiere el art. 19 de la Ley 2/1994, reguladora de esta Institución, he resuelto formular Sugerencia, en el siguiente sentido:

"Disponer que en lo sucesivo todo tribunal designado para evaluar a los candidatos que optan a una plaza en el Ayuntamiento de León debe entender que las bases de las convocatorias son vinculantes y no pueden modificarse ni alterarse si no es con estricta sujeción a las normas de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común".

Expediente **Q/1636/99**. Las dificultades existentes en relación con el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, derivadas de la preeminencia otorgada en el acceso a la función pública a los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 de la Constitución en detrimento de los principios de igualdad de hecho real y efectiva, y de igualdad ante la ley consagrados en los arts. 9.2 y 14 de la propia Constitución, ha dado origen a la presente queja.

Las condiciones de igualdad no quedan garantizadas en el caso de los minusválidos aplicando sin más las condiciones objetivas de

selección en base a mérito y capacidad. La minusvalía o discapacidad personal supone de por sí una quiebra natural del principio de igualdad cuyo restablecimiento requiere y justifica un tratamiento formalmente desigual, en el que se incluirían las cuotas de reserva y las adaptaciones de las pruebas a la discapacidad de los aspirantes, para compensar sus condiciones específicas adversas, trato plenamente compatible con los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 de la Constitución, en tanto dicha discriminación positiva se mantuviere, como tiene señalado el Tribunal Constitucional, en una relación de "razonable proporcionalidad".

No se trataría, en ningún caso, de establecer privilegio alguno para los minusválidos, sino de compensar justamente la peor situación de partida en la que se encuentran a la hora de afrontar las correspondientes pruebas selectivas, compensación incardinable dentro del amparo especial que predica el art. 49 de la Constitución en apoyo de la política de integración de las personas disminuidas a que vienen obligados, según dicho precepto, todos los poderes públicos.

Precisamente, ha sido esta peor situación de partida la que ha provocado que el compareciente manifestara a esta Institución que no se habían efectuado por el Tribunal Calificador adaptación de tiempos para realizar la prueba.

Como resultado del estudio de la documentación aportada por el interesado, fue admitido a trámite el expediente y solicitamos seguidamente informe a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León, que ha sido evacuado en los siguientes términos:

"1.- El Tribunal calificador acuerda por unanimidad acceder a todas las solicitudes de adaptaciones de medios materiales planteadas por los aspirantes, no considerando la ampliación de tiempo de examen

como un medio para la realización del mismo. Se acuerda, en consecuencia, no admitir las solicitudes de ampliación de tiempo de examen para ninguno de los aspirantes entendiendo que estas adaptaciones no se encuentran entre las previstas en la base 1.8 de la Orden de convocatoria.

2.- La Orden de 4 de septiembre de 1998, que convoca las pruebas selectivas que nos ocupan, distingue tres turnos de acceso independientes, cada uno de ellos con su reserva de plazas correspondiente. Uno de dichos turnos está reservado a personas con minusvalías. Los ejercicios de las pruebas selectivas, igualmente, se corrigen de forma separada para cada turno y se realizan con las adaptaciones solicitadas por los opositores y aprobadas por el Tribunal".

A la vista de lo informado, son de tener en cuenta las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- El art. 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, sobre integración Social de los Minusválidos, dispone que las empresas públicas o privadas que empleen un numero de trabajadores fijos que exceda de 50 vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por 100 de la plantilla, línea seguida luego por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública en su disposición adicional Decimonovena, según la cual, en las ofertas de empleo público se habría de reservar un cupo no inferior al 3 por 100 de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad de grado igual o superior al 33 por 100, siempre que éstas superen las pruebas selectivas, de modo que progresivamente se alcance el 2 por 100 de los efectivos totales de la Administración del Estado. Una reserva de esta naturaleza se implanta también en el 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 de la Administración de Comunidad de Castilla y León (art. 40), en consonancia con los principios de política social consagrados en el art. 49 de la Constitución.

SEGUNDA.- El Real Decreto 364/1995, de 10 marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo, de aplicación supletoria al resto de las Administraciones Públicas (art.1.3), dispone en el art. 19 que se establecerán para las personas con minusvalías que lo soliciten las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización.

En el mismo sentido, el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dedica el art. 21 a las "Discapacidades", disponiendo que: *"En las pruebas selectivas se establecerán para las personas con minusvalía que lo soliciten, las adaptaciones de tiempo y medios para su realización. En las convocatorias se indicará expresamente esta posibilidad, así como que los interesados deberán formular la correspondiente petición concreta en la solicitud de participación"*.

Así pues, la norma autonómica, como no podía ser de otra forma, contempla expresamente la adaptación de medios y tiempos, según lo casos, para potenciar la integración laboral de aquellas personas que, por la incapacidad que padecen, se encuentren en inferioridad de condiciones respecto de los demás aspirantes.

TERCERA.- La Orden de 4 de septiembre de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Administrativo

de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en la Base Primera, 1.7, el procedimiento de selección de los aspirantes por los turnos libre y personas con minusvalía, que estará formado por tres ejercicios. El primero consistirá en contestar un cuestionario tipo test; el segundo consta de dos partes: en la primera se contestarán cuatro preguntas sobre materias del programa, y en la segunda se resolverán dos supuestos prácticos, siendo el tiempo máximo para la realización de cada parte del ejercicio, comprendido el necesario para su transcripción a máquina (sin que ello comporte una prueba de velocidad en su utilización), de hora y media.

De acuerdo con la misma Base Primera, punto 1.8, el Tribunal establecerá, para las personas minusválidas que previamente lo hayan solicitado, las adaptaciones posibles de medios para la realización de los ejercicios, de forma que gocen de igualdad de oportunidades con los demás aspirantes.

Recapitulando todo lo anterior resulta que el interesado en este expediente, afectado por incapacidad superior al 33 por 100, solicitó participar en unas pruebas selectivas, haciendo constar en su instancia dicha circunstancia, a los efectos de contar con las adaptaciones de tiempos y medios necesarios para hacer efectiva la igualdad de oportunidades dicha.

Llegado el día del segundo examen, el compareciente solicitó del Tribunal la adaptación de tiempos, que no fue admitida para ninguno de los aspirantes, por entender que la misma no se encontraba entre las previstas en la Base Primera 1.8 de la Orden de convocatoria.

En nuestra opinión, el Tribunal interpretó restrictivamente la Orden de convocatoria, sin tener en cuenta que, por así disponerlo normas de rango superior (la Ley 13/1982 y el Real Decreto 364/1995, antes citados), también los tiempos son objeto de adaptación en

aquellas minusvalías que así lo requieran, como es el caso de la presente reclamación, sin dejar de reconocer, no obstante, que en virtud del carácter de ley entre las partes intervinientes que se predica de las bases de las convocatorias, diversos pronunciamientos jurisdiccionales vienen considerando requisito *sine qua non* que se haya combatido su eventual ilegalidad por medio de los pertinentes recursos.

CUARTA:- Sin perjuicio de lo anterior, es preciso resaltar que la discriminación, tal como es prohibida por el art. 14 de la Constitución, impide la adopción de tratamientos globalmente entorpecedores de la igualdad de trato o de oportunidades de ciertos grupos de sujetos, teniendo dicho tratamiento su origen en la concurrencia en aquéllos de una serie de factores diferenciadores que expresamente el legislador considera prohibidos, por vulnerar la dignidad humana.

No siendo cerrado el elenco de factores diferenciales enunciado en el art. 14 CE, es claro que la minusvalía física, psíquica y sensorial puede constituir una causa real de discriminación. Precisamente porque puede tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados, tanto el legislador como la normativa internacional (Convenio 159 de la OIT), han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en estas condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas. De ahí la estrecha conexión de estas medidas, genéricamente, con el mandato contenido en el art. 9.2 CE y específicamente, con su plasmación en el art. 49 CE.

Por ello, lo que resulta de todo punto inadmisibile es que en la Orden de convocatoria que nos ocupa, se haya omitido la mención expresa a la adaptación de tiempos y medios, posibilitando la negativa del Tribunal sobre la adaptación de tiempos solicitada por el candidato, y negándole con ello la participación en el proceso selectivo en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes, por más que ese Centro directivo afirme en su escrito de 3 de diciembre, que no existe la discriminación en el acceso al Cuerpo Administrativo que pretende el reclamante.

Por cuanto antecede, de conformidad con los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Recomendación Formal:

"Que en lo sucesivo, en las convocatorias de procesos selectivos de personal de la Administración de Castilla y León, en la Base de la convocatoria que contenga la referencia a las personas minusválidas, se haga mención expresa a la adaptación de tiempos y medios para la realización de los ejercicios, de forma que aquéllas gocen de igualdad de oportunidades efectiva y vinculante para los tribunales que han de juzgar dichos procesos".

La Administración, en la contestación a nuestro escrito, acepta la recomendación formulada por esta Institución.

Relacionado con el principio de publicidad de las convocatorias de acceso a la Función Pública, se registró el expediente de queja **Q/2260/98**, que dio lugar a la siguiente recomendación.

El compareciente manifiesta ante esta Institución que en sesión ordinaria del día 6 de noviembre de 1998, el Pleno Municipal acordó modificar las bases de la convocatoria para cubrir 23 plazas de Policía Local del Ayuntamiento de León, en el sentido de reducir a un mes el



plazo de tres meses, a contar desde la publicación del anuncio de la convocatoria en el BOE, señalado en las mismas para iniciar los ejercicios de la oposición, sin que tal modificación haya sido publicada en dicho Diario Oficial.

Como resultado del estudio de la documentación aportada se admitió a trámite el expediente, solicitando el informe al Ayuntamiento de León.

El 21 de abril de 1999 tiene entrada en esta Institución el informe solicitado, comunicándonos que por el Pleno Municipal, en sesión ordinaria de 4 de septiembre de 1998, se aprobó la convocatoria y las bases generales para cubrir 23 plazas de Policía Local, publicándose todo ello en el Boletín Oficial de la Provincia nº 216, de 21 de septiembre de 1998 y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León nº 185, de 25 de septiembre de 1998, y asimismo, en extracto, en el Boletín Oficial del Estado nº 250 de 19 de octubre de 1998.

En dichas bases se señalaba que el tiempo mínimo a transcurrir desde la publicación del anuncio de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado hasta la realización del primer ejercicio no sería inferior a tres meses, si bien mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 6 de noviembre de 1998, se acordó modificar las bases de dicha convocatoria, en el sentido de reducir a un mes el plazo anteriormente establecido, todo ello como consecuencia de la urgente necesidad de provisión de las citadas plazas para su incorporación al curso de prácticas que debía comenzar a principios de enero del año 1999.

Dicha modificación fue remitida al Boletín Oficial de la Provincia publicándose en el nº 266, de 20 de noviembre de 1998, y,

asimismo, al Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde se hizo pública en el nº 226, de 24 de noviembre de 1998.

En cuanto a la publicación en el Boletín Oficial del Estado, que también se interesó, con fecha 27 de noviembre tiene entrada en el Ayuntamiento de León escrito de la Subdirección General de Seguimiento de Acuerdos y Disposiciones -Ministerio de la Presidencia- del siguiente tenor literal:

"Le adjunto el texto remitido a esta subdirección para su publicación en el Boletín Oficial del Estado por no considerar obligatorio su inserción en el diario oficial.

En caso de que por parte de esa Corporación se sostenga la necesidad de su publicación en el Boletín oficial del Estado, deberán hacer constar la norma en que se establezca la obligatoriedad de la inserción, tal y como establece el Art. 18 del Real Decreto 1511/1996, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado".

A la vista de lo informado procede la formulación de las siguientes consideraciones:

Resulta indubitado que la publicación es requisito esencial a toda convocatoria; que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de las personas que van a integrarse en los cuadros de la Administración; y que, en definitiva, dicho requisito viene ordenado, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, a su acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública como derecho incluido en el catalogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la CE), y, desde el lado de la Administración, a satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes.

En este sentido, el art. 5º 2 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, obliga a publicar el anuncio de las convocatorias en el Boletín Oficial del Estado, debiendo contener:

- Denominación de la Escala, subescala y clase para cuyo ingreso se convocan las pruebas selectivas, Corporación que las convoca, clase y número de plazas, con indicación de las que se reserven, en su caso, a promoción interna, así como las que se reserven para personas con minusvalías, fecha y número del Boletín o diarios oficiales en que se han publicado las bases y la convocatoria.

Así pues, modificadas las bases de cualquier convocatoria, y so pena de nulidad, en otro caso, dicha modificación ha de ser forzosamente publicada también en el Boletín Oficial del Estado, indicando, cuando menos, el diario oficial que contiene el texto íntegro de la misma. Basta con consultar las páginas del BOE para constatar que este modo de proceder es habitualmente seguido por todas las Administraciones públicas con competencias para celebrar procesos selectivos de personal.

La modificación de la Base Sexta que nos ocupa, en cuanto afecta al comienzo de la oposición, precisa de la misma publicidad que la propia convocatoria para que pueda llegar a conocimiento de todos los interesados, finalidad que sólo se cumple eficazmente a través de su inserción en el BOE, como medio oficial único en todo el territorio nacional, pues de lo contrario podría suceder que ningún opositor llegara a tiempo de realizar el primer ejercicio, por no conocer el adelanto de los mismos.

Si se examina la cuestión planteada por el interesado en este expediente desde el lado práctico, resulta que el opositor presenta su instancia, se matricula de la oposición, se organiza creyendo que tiene por lo menos tres meses hasta el comienzo de las pruebas selectivas

para prepararse. En ese tiempo no tiene que preocuparse de fechas, y, en consecuencia, no consulta los Diarios oficiales provinciales ni los de la Comunidad de Castilla y León. Transcurridos los tres meses se interesa por el comienzo de las pruebas, y es cuando averigua que éstas ya han sido realizadas como consecuencia de una modificación de las bases que adelantó su celebración en dos meses; es decir, finalizan las pruebas selectivas en la misma fecha en que, según el único anuncio publicado en el BOE, debieron dar comienzo.

En consecuencia, y por afectar al comienzo mismo de los exámenes de la oposición, alterando el contenido de la convocatoria de forma esencial, el Ayuntamiento, debió interesar de nuevo la publicación de la tan citada modificación, siendo de destacar, asimismo, que la previsión del art. 18 del Real Decreto 1511/1986, sobre la procedencia de publicar una determinada disposición o acto, no apunta tanto a la publicación en sí como a la exención de contraprestación económica para el caso en que aquélla resulte obligatoria.

Sin embargo, la conformidad del Ayuntamiento con el escrito del Jefe del Servicio del BOE ha impedido el adecuado conocimiento de una convocatoria cuyo ámbito de aplicación es de carácter nacional, sin tener en cuenta que la publicidad en el periódico oficial del Estado hace efectivo -o al menos hace más efectivo- el tratamiento común de todos los ciudadanos que aspiren a alcanzar la condición de funcionarios al servicio de las Administraciones públicas.

Por cuanto antecede, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se consideró oportuno efectuar la siguiente Recomendación:

"Que en lo sucesivo, cuando por ese Ayuntamiento se celebren pruebas selectivas cuya publicidad haya de hacerse mediante la inserción de su extracto en el Boletín Oficial del Estado, se publique en el mismo Diario el anuncio de las modificaciones que, en su caso, se adopten, con el fin de salvaguardar el principio constitucional de publicidad y garantizar a todos los ciudadanos un tratamiento común en sus relaciones con esa Administración".

Se han venido presentado quejas (Q/192/99, Q/436/99, Q/723/99, Q/724/99, Q/769/99, Q/1020/99, Q/1356/99, entre otras), en las que se manifiesta la discrepancia de quienes participan en pruebas selectivas para el acceso a cuerpo o plazas de la Administración con las puntuaciones obtenidas, con los criterios de valoración de los tribunales o con la resolución final de tales procesos. En estos casos, solo es posible la intervención de esta Institución en el caso de que los datos objetivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa tiene atribuida esta Institución, limitándose en estos casos el Procurador del Común a obtener para el interesado una respuesta expresa de la Administración, de modo que, en el supuesto de no estar conforme con la misma, pueda interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan.

Ello viene motivado por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se sostiene que los órganos calificadores llamados a juzgar la idoneidad de quienes aspiran a ingresar al servicio de la Administración, en sus distintas esferas, ya se trate de constituir una relación estatutaria o de naturaleza laboral, gozan de discrecionalidad técnica en sus apreciaciones. Significa esa discrecionalidad técnica no que los tribunales y comisiones que resuelven oposiciones y concursos sean soberanos, como solía expresar la jurisprudencia tradicional para señalar la imposibilidad de controlar el fondo de sus decisiones, pero sí

que los juicios meramente técnicos que emitan sobre cada candidato no pueden ser revisados en vía de recurso, ni administrativo ni judicial, salvo que se demuestre que ha existido desviación de poder o una clara, manifiesta y evidente arbitrariedad o un patente error, acreditado por quien los impugna.

En los expedientes **Q/614/99**, **Q/706/99**, **Q/1096/99**, **Q/1159/99**, **Q/1174/99**, **Q/1576**, entre otros, presentados también como consecuencia de las discrepancias manifestadas por varios ciudadanos con resoluciones de la Administración, al proceder a su estudio, constatamos que habían iniciado la vía jurisdiccional ante los tribunales. Con tal motivo suspendimos toda actuación y así se lo hicimos saber a los interesados.

En relación con la devolución de los derechos examen, fue admitida a trámite la **Q/465/99**. El compareciente manifestaba que había ingresado la cantidad de 2.585 pesetas en concepto de derechos de examen para acceder a las pruebas selectivas para Trabajadores Sociales en la Junta de Castilla y León y que había resultado excluido por presentar la solicitud fuera de plazo. Solicitamos seguidamente el informe a la Administración. La Consejería de Economía y Hacienda nos comunica que ante un número tan elevado de perceptores y dado que el procedimiento establecido para esta clase de pagos es el giro postal, ha sido preciso elaborar por los servicios de informática de la Consejería un programa capaz de cumplimentar los 1.700 impresos necesarios para llevar a cabo esta operación a partir de los soportes de datos facilitados por la Función Pública. Confirmándonos que el día 7 de mayo de 1999 se ha dado por terminada la operación y que obran ya en el Servicio de Correos los correspondientes giros. Así se lo hicimos saber a los interesados, dando por concluida nuestra intervención.

En el expediente **Q/577/99** el reclamante considera que las bases que se publican en los Boletines Oficiales de las Provincias para proveer plazas de Policías Locales son discriminatorias por establecer siempre un límite diferente en cuanto a la estatura para hombres y para mujeres que desean participar en las pruebas selectivas.

Con respecto a la cuestión planteada es preciso realizar las siguientes reflexiones:

1. Existe doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia, entre otras, de 3 de agosto de 1983, nº 75) que señala que no atenta contra el principio de igualdad establecer un límite -de edad- para acceder a determinados puestos en la función pública.

2. Por lo que se refiere a los Cuerpos de Policía Local, la Ley de Bases de Régimen Local, en su disposición Final Tercera, establece que gozarán de Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, el personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de bomberos, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3. El art. 172.1a) del texto Refundido de la referida Ley incluye en la subescala de Servicios Especiales a la Policía Local y a sus auxiliares.

4. El Real Decreto Ley de 22 de febrero de 1988, que regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, en su art. 11.2 dispone que en los procesos selectivos no podrán existir más diferencias que las derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso.

5. Debe tenerse en cuenta el Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que aprueban las Normas Marco las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León (art. 54.1.g), así como el Reglamento de los Procesos Selectivos de la Policía Nacional de 21 de abril de 1995, el cual establece en su art. 7. c), entre los requisitos de los aspirantes, una estatura mínima de 1,70 los hombres y 1,65 las mujeres.

Se procedió por ello a dar contestación al interesado rechazando la admisión a trámite de la queja y comunicando el archivo de la misma, ya que el tratamiento diferenciado introducido en las convocatorias de oposiciones realizadas por los Ayuntamientos para ingreso en los Cuerpos de Seguridad Municipales, referente al establecimiento de una estatura diferente para el hombre y para la mujer, no tiene por qué suponer por sí mismo una vulneración del principio de igualdad si nos atenemos a la doctrina reiteradamente sentada por el Tribunal Constitucional en relación con dicho principio, que viene a proclamar que no es contrario al mismo toda diferencia de tratamiento que responda a una justificación suficiente. Y ello es así, siempre que esas diferencias, como es el caso que nos ocupa, se establezcan derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso.

En el expediente **Q/1114/99**, el compareciente manifiesta su desacuerdo con la Base Segunda d) de la Convocatoria del Concurso-Oposición para la provisión de puestos de trabajo vacantes, en régimen de contratación laboral de carácter fijo, categoría de Cuidadores técnicos de Servicios Asistenciales, por admitir a personas sin titulación que cuenten con la categoría profesional reconocida, entendiendo por categoría profesional reconocida aquella que, con un contenido funcional equivalente al especificado en el I Convenio



Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, haya sido desempeñada en la empresa en que se alegue que se haya ostentando por un periodo igual o superior al establecido como de prueba.

Examinado el I Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Junta de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales, en el art. 19 se describen los requisitos que deberán contener las convocatorias para cubrir vacantes:

*"Apartado c): Titulación exigible y, en su caso, categoría profesional reconocida y demás requisitos y condiciones que deben reunir los aspirantes.*

*A estos efectos se entiende por categoría profesional reconocida aquella que, con un contenido funcional equivalente al especificado en este Convenio, haya sido desempeñada en la empresa en que se alegue que se ha ostentado por un periodo igual o superior al establecido como de prueba en este Convenio Colectivo".*

Así pues, la convocatoria cuestionada, en este punto, se ajustaba a lo dispuesto en el vigente Convenio Colectivo, que por otra parte constituye el conjunto normativo por el que se rigen las relaciones del personal laboral y la Administración.

Sobre la base de la argumentación anterior, se comunicó al interesado que, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común, habíamos acordado el archivo del expediente.

Expediente **Q/520/98**. En el informe del pasado año dejamos constancia del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Venta de Baños de la obligación de efectuar la Oferta de Empleo Público y posterior convocatoria de las oportunas pruebas selectivas.

Pues bien, con fecha 15 de octubre de 1999, la Administración nos ha comunicado que: "Con independencia de que este Equipo Municipal ha tomado posesión el pasado mes de julio, debo significarle que es intención del mismo proceder a la tramitación de la respectiva Oferta de Empleo, resultante de la próxima aprobación del Presupuesto Municipal, y a la subsiguiente prueba o pruebas selectivas".

Así pues, aceptada nuestra recomendación, dimos por concluido el expediente y ordenado su archivo.

## **2. Concursos de traslados**

Compareció en esta Institución un ciudadano denunciando que la Universidad de Valladolid había convocado un concurso de traslados para la provisión de seis puestos base de Administración adscritos en la Relación de Puestos de Trabajo vigente a los Grupos C y D, entre funcionarios de la Universidad de Valladolid, del resto de universidades públicas, de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, permitiéndose solamente participar a los funcionarios del Grupo D.

Tras el examen de la documentación presentada por el compareciente se acordó admitir a trámite la queja quedando registrada con el número **Q/975/99**. Solicitamos seguidamente informe al Rectorado de la Universidad afectada interesando al mismo tiempo

copia de la Relación de Puestos de Trabajo del personal no docente de la Universidad y de la convocatoria del concurso en cuestión.

Entre los antecedentes obrantes en el expediente de referencia, son de resaltar los siguientes extremos:

1.- En el informe emitido a instancia de esta Institución, la Universidad manifiesta que:

"1º.- La convocatoria de este concurso ha sido el resultado del acuerdo alcanzado entre esta Gerencia y la Junta de Personal de Administración y Servicios funcionario -en su calidad de órgano de representación de los funcionarios de conformidad con los arts. 4. y 7.1.3.2 de la Ley 9/87, de 12 de junio- para dar respuesta a las múltiples peticiones recibidas de funcionarios de otras Administraciones Públicas demandando destino en esta Universidad. Dado que todas estas peticiones se articulaban bajo la fórmula de solicitud de comisión de servicios, se consideró oportuno optar por otro medio de provisión de puestos de trabajo que, además de posibilitar el principio de movilidad de los funcionarios (art. 17 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en adelante LMRFP), garantizara, en todo caso los principios de igualdad, mérito y publicidad. Desde esta óptica, se consideró idóneo el procedimiento de concurso, sistema normal de provisión de puestos de trabajo (art. 20 LMRFP).

2º.- (...) El Grupo de pertenencia de estos funcionarios participantes, dentro de la dualidad C/D prevista en la RPT para estos puestos de trabajo, quedaba restringida exclusivamente, al "D", pues, a la vista del presupuesto de la Universidad para 1998 –presupuesto en vigor en el momento de la convocatoria–, tan sólo de este Grupo existían al menos seis plazas vacantes dotadas presupuestariamente. De este modo, se explica la aparente contradicción existente entre la

dualidad de Grupo C/D prevista en la RPT para estos seis puestos de trabajo y su convocatoria únicamente para funcionarios del Grupo D. La RPT, como instrumento técnico de organización, prevé el Grupo o Grupos de funcionarios que reúnen las capacidades necesarias para desarrollar cada uno de los puestos de trabajo y, generalmente, del modo más flexible con la adscripción indistinta a dos Grupos. Ahora bien, en el momento de su convocatoria será la plantilla de cada Administración, el número de plazas vacantes por cada Grupo, el que determine la posibilidad de convocar los puestos indistintamente para ambos Grupos o, exclusivamente, para aquél de los dos posibles en el que existan plazas vacantes".

2.- Por Resolución de la Universidad de Valladolid de 13 de abril de 1999 (BOE de 20 de abril), se convoca la provisión de seis puestos de trabajo de personal funcionario entre funcionarios de carrera pertenecientes al grupo D de la Universidad de Valladolid, resto de Universidades públicas, de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el Anexo I, se relacionan los puestos de trabajo vacantes, objeto del citado concurso, constando en uno de los apartados: Adsc. grupo C/D en las seis plazas vacantes.

3.- Examinada con detenimiento la RPT en vigor de la Universidad de Valladolid, aprobada por Resolución de 5 de marzo de 1998, resulta que, en efecto, la seis plazas cuya oferta se cuestiona están adscritas indistintamente a los Grupos C/D.

Expuestos los antecedentes del caso, se formulan a continuación las siguientes consideraciones.

PRIMERA.- La institución específica para la ordenación de la función pública es la Relación de Puestos de Trabajo, definida en el art.

15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, LMRFP como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, en los términos que dispone la LMRFP. La Ley no utiliza con rigor la expresión “personal”, pues dichas relaciones, más que del personal, de lo que se ocupan es de la ordenación y racionalización de esas unidades básicas de la estructura administrativa que son los puestos de trabajo, convirtiendo las RPT en uno de los ejes vertebradores de la ley, afectando a todas las reglas importantes de la ordenación de la función pública y constituyendo un mecanismo básico de la organización administrativa, ya que al elaborarlas y modificarlas la Administración va diseñando en detalle su propia estructura interna.

En efecto, las RPT comprenden el conjunto ordenado de puestos de trabajo de una Administración que refleja sus necesidades de personal, pero sin afectar directamente su estatuto de derechos y deberes. En ellas, el puesto queda clasificado, es identificado como elemento estructural de la organización administrativa por su denominación, características esenciales, requisitos para su desempeño, complementos retributivos y personal a quien se reserva. Son las RPT los instrumentos que tienen que determinar qué Cuerpos o Escalas de funcionarios pueden optar a la provisión.

Se trata, en definitiva, del sistema principal para la ordenación del personal al servicio de todas las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra, desde luego, la de la Universidad de Valladolid, de acuerdo con lo prevenido en los arts. 160 y ss. de sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 1286/1985, de 26 de junio.

En resumen, las Relaciones de Puestos de Trabajo constituyen un orden propio de los puestos de trabajo, siendo de destacar que su

objeto, procedimiento de elaboración, eficacia e impugnación son, sin perjuicio de sus peculiaridades, asimilables a las disposiciones reglamentarias. La jurisprudencia ha respaldado mayoritariamente esta asimilación de las RPT a las disposiciones generales (STS de 25.IV.1995. Ar.3397, entre otras muchas).

SEGUNDA.- En el informe emitido por esa Universidad se justifica la decisión del anuncio únicamente para el Grupo D de las citadas vacantes, argumentando motivos presupuestarios, toda vez que solo existía disponibilidad presupuestaria para seis funcionarios del Grupo D, y que en el momento de la convocatoria será la plantilla de cada Administración, el número de plazas vacantes por cada Grupo, el que determine la posibilidad de convocar los puestos indistintamente para ambos Grupos o, exclusivamente, para aquél de los dos posibles en el que existan plazas vacantes.

A este respecto debemos resaltar que las RPT tienen una conexión directa con la estructura óptima de cada organización para el cumplimiento de sus fines, trazando previsiones para su evolución futura, mientras que las plantillas cumplen una función presupuestaria, ya que incluyen los puestos que resultan de los créditos establecidos en los correspondientes presupuestos (Art. 14.3 LMRFP). En consecuencia, la RPT debe ser aprobada con anterioridad a la plantilla, pues ésta tendrá su fundamento y base en aquélla.

Dicho de otro modo, la plantilla está subordinada a la RPT -y por ello no puede aprobarse a sus espaldas-, como instrumento ordenador que cumple la función de asegurar en cada ejercicio presupuestario la dotación económica de los puestos realmente cubiertos y las vacantes que vayan a ser provistas.

TERCERA.- El efecto principal de la aprobación y publicación de las RPT 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 todos los requisitos establecidos 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. Sólo a través de las RPT pueden crearse, modificarse, refundirse y suprimirse puestos de trabajo y sólo mediante la modificación de las RPT pueden producirse alteraciones en el contenido de estos puestos.

En suma, mientras la RPT esté vigente y no se modifique, las plazas adscritas indistintamente a dos Grupos deben ser ofrecidas para ser provistas indistintamente por uno o por otro, adjudicándose a aquellos, de entre todos los participantes, que obtengan las mejores puntuaciones, con independencia del Grupo de pertenencia.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa se ha producido una modificación de la RPT a través de un acto administrativo singular, la convocatoria del concurso de traslados, al haber restringido el acceso a los seis puestos C/D exclusivamente al Grupo D, modificación que debió haberse realizado previamente a dicha convocatoria.

CUARTA.- El concurso es el sistema normal de provisión, según dispone el art. 10.2 de LMRFP. La consignación de los puestos de trabajo en las RPT es presupuesto para poder proveer el puesto de trabajo correspondiente.

La convocatoria es el acto que abre el procedimiento de provisión y que lo rige mediante sus bases, la *lex* del concurso. En las convocatorias deberán figurar la denominación, nivel, descripción y localización de los puestos de trabajo ofrecidos, grupos a los que está adscrita la vacante, los requisitos indispensables para su desempeño,

los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán. Las convocatorias están subordinadas a las RPT, y no deben por ello variar ninguno de los elementos del puesto definidos en las relaciones aprobadas. El art. 38.1. del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y de Provisión de Puestos de Trabajo de los funcionarios (RGI), dispone que las convocatorias se ajustarán a lo dispuesto en las normas específicas que resulten aplicables, entre las que se encuentran las RPT. El carácter reglamentario de las RPT frente al de acto administrativo de convocatoria del concurso -si bien que dirigido a una pluralidad indeterminada de personas-, impone una relación jerárquica entre ambos instrumentos que no puede ser alterada, so pena, en otro caso, de incurrir en infracción del ordenamiento y consiguiente anulabilidad, por vulnerar el principio de inderogabilidad singular establecido en el art. 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No es misión de la convocatoria del concurso innovar las condiciones de los puestos de trabajo, ni aprovecharla para variar o restringir la participación de un grupo determinado de clasificación, cuando está aprobado de otro modo en la RPT, como ocurre en este supuesto, donde, además, existe contradicción entre el propio Anexo I de la convocatoria, en el que se relacionan las vacantes ofertadas al concurso (figuran todas ellas, para ser provistas indistintamente por los Grupos C/D) y la Base 1 -requisitos y condiciones de participación- de la misma, donde se establece que sólo podrán participar los funcionarios clasificados en el grupo D.

QUINTA.- Conviene, asimismo, detenerse brevemente en el Acuerdo alcanzado entre la Gerencia de la Universidad y la Junta de Personal de Administración y Servicios, encomiable por cuanto se tiene



en consideración el principio de movilidad de los funcionarios contenido en el art. 17 LMRFP, aunque, a juicio de esta Institución, innecesario, ya que según la RPT vigente, todos los puestos se encuentran catalogados en el apartado ADS. ADM. para ser provistos según la clave A.49LRU, es decir; por personal funcionario de la propia Universidad y por funcionarios “de otras Universidades, del Estado o de la Comunidad Autónoma”.

La propia Universidad manifiesta en su informe que establecía como requisito para su desempeño la pertenencia a cualquiera de estas Administraciones, dando cumplimiento al mandato estatutario. Siendo así que la legalidad vigente en el momento de la convocatoria era que estas vacantes debían ser ofertadas a los funcionarios de otras Administraciones, el citado Acuerdo se ajustó, en este punto, a la más estricta la legalidad, como no podía ser de otro modo.

Ahora bien, las mismas plazas vacantes están adscritas a los Grupos C/D, y sin embargo y por mor de dicho Acuerdo, la convocatoria ha impedido la participación de los funcionarios pertenecientes al Grupo C, apartándose de lo establecido en la RPT y, por tanto, de la legalidad.

Sin dejar de resaltar que, según previene el art. 30 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, la capacidad representativa para la negociación colectiva no corresponde a las Juntas de Personal, sino a los sindicatos, según los diferentes grados de representatividad a que alude la Ley Orgánica de Libertad Sindical, es lo cierto que todo Acuerdo así alcanzado crea un vínculo esencialmente procedimental, un trámite adicional en el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones específicas que vayan a conformar la convocatoria del Concurso de Traslados. Pero ello no supone que la Administración deba sin más integrar lo acordado, sino que esta integración deberá

producirse, cuando menos, previo control de la legalidad de lo acordado por los representantes.

Por todo ello, se ha de concluir que la Resolución de la Universidad de Valladolid de 13 de abril de 1999, al excluir a los funcionarios pertenecientes al Grupo C de la participación en el Concurso de Traslados convocado, incurre en vulneración del artículo 52.2 LRJ-PAC, al contrariar manifiestamente la RPT introduciendo una limitación no prevista en la misma.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones atribuidas en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló advertencia del vicio de ilegalidad apreciada por esta Institución en la Resolución de 13 de abril de 1999, por la que se convocó el concurso para la provisión de seis puestos de trabajo de personal funcionario de Administración y Servicios de la Universidad, por haber impedido participar a los funcionarios pertenecientes al Grupo C, al tiempo que se procedió a formular el pertinente Recordatorio de Deberes Legales sobre la necesidad de que en las convocatorias de los concursos de traslados se respeten todos los contenidos de la RPT vigente.

**Q/1758/99** Compareció ante esta Institución el reclamante manifestando su desacuerdo con el sistema empleado por la Administración de la Junta de Castilla y León para la adjudicación de plazas a los aspirantes aprobados en las pruebas selectivas para ingreso en los diferentes cuerpos de la Administración, en cuanto que no pueden ofertarse a funcionarios de nuevo ingreso en destino definitivo vacantes a las que no han podido acceder los funcionarios de carrera mediante concurso previo.

Comunicamos a la interesada que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su art. 103, dispuso:

*"Modificación del régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos. Uno. Se adiciona un segundo párrafo al apartado 4 del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:*

*Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios".*

Este mismo criterio ha sido adoptado por la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, que dio nueva redacción al art. 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por el Decreto 1/1990, de 25 de octubre:

*"Art. 29.- Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios".*

Por cuanto antecede, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada, procedimos a comunicar a la interesada el archivo de la queja en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

**Queja Q/166/99** El interesado en este expediente manifiesta que había solicitado participar en el concurso para la provisión de

puestos de trabajo convocado por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 10 de febrero de 1998 (BOCYL de 19 de febrero). Que acreditó los méritos de antigüedad, grado personal y trabajo desarrollado conforme disponía la Base quinta de la convocatoria. El día 10 de diciembre de 1998, en virtud de lo dispuesto en el punto segundo de la Base Tercera de la mencionada convocatoria, fue convocado a la celebración de una entrevista con los miembros de la Comisión de Valoración. En el curso de la entrevista le informaron que la certificación de méritos específicos no tenía valor al no estar firmada por el jefe de unidad o persona delegada, no pudiendo por tanto computarse dichos méritos para las plazas solicitadas.

Admitida la queja a trámite y solicitados los informes pertinentes, la Administración informa a esta Institución que el 11 de febrero de 1999 tiene entrada en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informe de la Comisión de Valoración en el que, entre otros extremos, se da cuenta de que en la sesión celebrada el 18 de enero de 1999, a la vista de la certificación remitida el 30 de diciembre de 1998 por el Jefe del Servicio Territorial, la Comisión de Valoración entendió debidamente acreditados los méritos específicos alegados y procedió a su valoración.

Resuelto favorablemente el expediente, así se lo comunicamos al interesado, procediendo al cierre de la queja.

**Queja Q/1716/99** Relacionado con un concurso de traslados de carácter interno, celebrado en la Universidad de León, el compareciente manifestaba que había obtenido un puesto de trabajo en los servicios administrativos de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales. En su nuevo puesto de trabajo estaba obligado a realizar sus funciones en horario de tarde de 14, 30 a 22,00 horas. Que había solicitado a la Gerencia de la Universidad realizar su trabajo en el

horario establecido para el personal funcionario en horario continuado de mañana, de 7,45 a 15,15 horas, estando abierto a la posibilidad de realizar un horario flexible, pero en todo momento se le había denegado cualquier posibilidad.

Admitida la queja a trámite y solicitado informe a la Universidad de León, con fecha 1 de diciembre nos informa la Gerencia que el horario de tarde del personal que desempeña funciones administrativas en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales ha sido una característica habitual y pública de ese Centro desde su creación, que continuó tras su integración en la Universidad de León en 1988.

Este tipo de horario ha dado servicio a un Centro con una especial característica de sus alumnos, al estar formado este colectivo mayoritariamente por alumnos que trabajan por la mañana y asisten a clase por la tarde.

La Gerencia de la Universidad en su día le indicó al interesado los trámites para modificar la jornada laboral, debiéndose seguir el siguiente procedimiento:

a) Informe del Director del Centro, ya que el puesto depende funcionalmente de él.

b) Informe de la Junta de Personal (Art. 9.4.a) de la Ley 9/1987, de 12 mayo).

c) Resolución motivada del Gerente que es quien ostenta la Jefatura del Personal de Administración y Servicios (art. 213.2 del Estatuto de la Universidad de León).

De acuerdo con el procedimiento anterior se pidieron los correspondiente informes y la Gerencia dictó la Resolución de la que se

remitió copia al interesado el día 12 de noviembre (Registro de Salida nº 007230), por la que se modifica su horario de trabajo, de tal forma que por una parte cubre las necesidades actuales del Centro y por otra da respuesta también a su petición de solicitud de cambio de tipo de jornada de trabajo, pasando a desempeñar su trabajo según el siguiente horario:

- De lunes a jueves: horario de mañana de 9,00 horas a 14,30 horas..

Horario de tarde: de 16,00 a 18,00 horas.

- Viernes: horario de mañana de 9,00 a 14,00 horas.

En consecuencia, una vez solucionado el problema que afectaba al presentador de la queja, acordé proceder al archivo del expediente, comunicándole previamente el resultado de las actuaciones realizadas.

Se han vuelto a presentar casos que en otros años ya habíamos atendido y respecto de los cuales ya había criterio jurídico formado, a través de Recomendación, a fin de que se reanuden las convocatorias de Concurso de Traslados de puestos de trabajo a proveer por los funcionarios de carrera pertenecientes a la Escala Sanitaria -Médicos y Veterinarios- y las convocatorias de pruebas selectivas de acceso a la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León para la misma Escala -Médicos y Veterinarios- (Q/383/99, Q/397/99, Q/494/99, Q/516/99, Q/675/99, Q/915/99, Q/1880/99).

### **3. Silencio administrativo**

Resultan frecuentes los casos en los que se deniega a los interesados, que han participado en pruebas de acceso a la Función

Pública, el derecho a obtener copias y certificaciones de documentos contenidos en el procedimiento de las pruebas selectivas.

Varios han sido los expedientes incoados en esta Institución denunciando esta situación (Q/1419/98, Q/ 888/99, Q/1613/99).

Los interesados, entre los pedimentos planteados ante las Administraciones respectivas (Ayuntamiento de Palencia, Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León y Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León), solicitaban copia de una serie de documentos perfectamente determinados, invocando el derecho contenido 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 (en adelante LRJAP y PC).

A este respecto, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJPAC, ha querido resaltar, en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El art. 35, en efecto, aglutina las exigencias mínimas que los particulares pueden demandar de las Administraciones Públicas. Dichos derechos se sitúan en el Título IV que reza "De la actividad de las Administraciones Públicas" y, concretamente, en su Capítulo I titulado, abstractamente, Normas generales. Entre tales generalidades se sitúan cuestiones tan diversas como los más variados derechos (algunos de relevancia constitucional y otros de simple configuración 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:

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 art. 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.

En este orden de cosas, la inactividad de la Administración impidiendo el ejercicio del derecho que tiene un ciudadano a obtener copias de documentos determinados que obran en un expediente administrativo en el que es parte interesada, como es el caso, ya que los interesados habían participado en un proceso selectivo, y los documentos que solicitaban todos estaban relacionados con dicho proceso, constituye una actuación irregular por parte de las distintas Administraciones implicadas.

Sin entrar en el análisis de la valoración efectuada por las distintas Comisiones de Valoración de cada prueba en concreto, dado que el objeto de las quejas admitidas a trámite versaban sobre la falta de contestación de sus escritos, dejamos constancia del incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones legales previstas en la LRJAP-PC y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 35, 41 y 42.

En efecto, del estudio de la documentación remitida por cada Administración, se desprende que ha sido cuando esta Institución



solicitaba información acerca de las cuestiones planteadas, cuando resolvían dar cumplimiento a lo solicitado por los interesados.

Por cuanto antecede, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, esta Institución efectuó a las Administraciones implicadas en cada expediente 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.

No ocurrió lo mismo en el expediente **Q/699/98**. En este caso se dirigió a esta Institución un funcionario de la Diputación Provincial de Salamanca, manifestando que había presentado varios escritos solicitando una serie de copias de documentos que integran su expediente personal como funcionario, así como una serie de aclaraciones sobre nóminas, y que sistemáticamente la Administración no le contestaba.

Admitida la queja a trámite y solicitados reiteradamente los informes correspondientes, la Administración no ha contestado. Debemos dejar constancia en el presente Informe Anual de la falta de colaboración y asistencia por parte de la Diputación Provincial de Salamanca, impidiendo llevar a cabo la actuación investigadora de esta Institución para la resolución de la cuestión planteada.

De la misma falta de colaboración, queremos dejar constancia en relación con el expediente **Q/206/99**. En este caso nos dirigimos al Ayuntamiento de Sahagún (León), solicitando información sobre la falta de aprobación y publicación de admitidos y excluidos para la contratación laboral mediante concurso-oposición de una plaza de Agente de Desarrollo Local cuyas Bases se habían publicado con fecha

19 de septiembre de 1998 en el B.O.P. nº 125. El Ayuntamiento, a pesar de nuestros requerimientos, no contestó, impidiendo llevar a cabo la actuación investigadora de esta Institución para la resolución de la cuestión planteada.

#### **4. Actividad sindical**

Expediente **Q/476/99**. Del contenido del escrito se desprende la formulación de dos cuestiones claramente diferenciadas, pues de un lado se denuncia que la "Agrupación de funcionarios" no es convocada a las Mesas de Negociación y Seguimiento del Ayuntamiento de Ávila, y, de otro, que la Administración oculta a la Junta de Personal toda la documentación referente al Capítulo I de los Presupuestos del Ayuntamiento de Ávila, complemento de productividad, etc.

Examinado el asunto descrito en primer lugar llegamos a la conclusión de que no quedaba comprendido en el ámbito de los cometidos atribuidos al Procurador del Común, ya que no se apreció irregularidad o contravención de la normativa vigente en materia de participación en la determinación de las condiciones de trabajo, como a continuación se expondrá motivadamente.

En efecto, la defensa de los intereses laborales de los funcionarios públicos, al igual que la de los restantes empleados, se articula en nuestro ordenamiento jurídico mediante una doble vía:

a) La vía de representación a través de las organizaciones sindicales, en los términos que contempla la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante).

b) La vía de la representación unitaria, constituida por órganos ajenos a la estructura sindical, cuyos miembros son elegidos por todos los funcionarios de la unidad electoral correspondiente.

Estos órganos específicos de representación unitaria o electiva de los funcionarios que se encuentren al servicio de las Administraciones locales son, alternativamente, los Delegados de Personal en las Corporaciones que cuenten con diez funcionarios como mínimo (o seis, si así lo acuerdan los interesados por mayoría) y no lleguen a 50, conforme previene el art. 5º 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 (en adelante LORAP); y las Juntas de Personal, que son órganos de representación de carácter colegiado que se establecen para las grandes unidades electorales referidas en el art. 7º de la LORAP, que alcancen un censo mínimo de cincuenta funcionarios.

Tanto los Delegados de Personal como las Juntas de Personal ostentan facultades de acción semejantes a las que se establecen en el Estatuto de los Trabajadores para los órganos de representación denominados delegados de personal y comités de empresa, en los términos establecidos en los arts. 9 a 11 de la LORAP. Sin embargo, aquellos órganos representativos carecen de capacidad para participar en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios mediante negociación o consulta, como tampoco están facultados para plantear medidas de conflicto colectivo, facultades ambas que la LORAP (arts. 30 y 38.1) reserva en exclusiva a los sindicatos más o menos representativos conforme a los arts. 6.3 c) y 7.1 y 2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (en adelante LOLS).

Si bien es cierto que la Agrupación Independiente de Funcionarios acudió a las últimas elecciones sindicales al amparo de lo prevenido en el art. 17.2 de la LORAP, y obtuvo un 30% de representación, ésta se encuentra reflejada en el número de miembros que forman la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ávila, pero al no estar constituida como Sindicato -al margen de la denominación que ostente-, no existe norma legal que obligue a llamar a la Agrupación, en cuanto tal, a formar parte de las Mesas de Negociación y de Seguimiento, o de cualquier otro órgano colegiado de participación, ya que la normativa aplicable ha introducido el derecho de "participación institucional" que se predica de los representantes sindicales y no de los órganos unitarios de representación (Delegados de Personal y Juntas de Personal en el caso de funcionarios públicos).

En cuanto a la posibilidad de acogerse a la tutela de la Jurisdicción en base a lo establecido en el Capítulo V, Art. 13 de LOLS, entendemos que en principio el propio artículo es suficientemente claro, cuando dice: *"Cualquier trabajador o sindicato que considere lesionados los derechos de libertad sindical, podrá recabar la tutela del derecho ante la jurisdicción competente a través del proceso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de las personas"*.

En consecuencia, contestando a la pregunta formulada en el último párrafo del escrito, y habida cuenta que la Agrupación Independiente de Funcionarios del Ayuntamiento de Ávila no tiene la consideración de organización sindical, no puede considerarse sujeto de los derechos reconocidos en la LOLS, ni le comprenden las previsiones del art. 13 que se acaba de citar, sin perjuicio, claro está, de la tutela judicial que el mismo precepto reconoce a cualquier trabajador.

Por último, y por lo que hace a la segunda de las cuestiones planteadas sobre la ocultación, por parte de la Administración, a la Junta de Personal de toda la documentación referente al Capítulo I de los Presupuestos del Ayuntamiento de Ávila, complemento de productividad, etc., se procedió a su archivo tras constatarse la inexistencia de irregularidad en la actuación denunciada.

En la queja **Q/1826/99**, los comparecientes manifestaban su desacuerdo por la interpretación unilateral por parte de la Gerencia de Servicios Sociales del art. 82.6 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales, de 13 de julio de 1999, por la que se regula el derecho al disfrute del servicio de comidas.

Admitido a trámite el expediente solicitamos informe a la Administración implicada, informándonos seguidamente que había recaído sentencia el 19 de noviembre de 1999 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, anulando la Resolución de 13 de julio de 1999 de la Gerencia de Servicios Sociales. Por doble motivo dimos por finalizadas nuestras actuaciones: por un lado había resolución judicial y además había sido anulada la Resolución cuestionada.

## **5. Ejercicio del derecho al voto en horario laboral**

Expediente **Q/1098/99** Con motivo de la celebración de las elecciones a las Cortes de Castilla y León, al Parlamento Europeo y Municipales, se presentó en esta Institución una queja manifestando que, por haber solicitado el permiso para ir a votar, están sufriendo ciertas presiones y que sus nombres habían salido en unas listas que se habían publicado en los tablones de anuncios del centro de trabajo.

Admitida a trámite la queja, solicitamos informe a la Gerencia de Servicios Sociales de Segovia, dictándose resolución en los siguientes términos:

"En primer lugar, manifiesto a V.I. el agradecimiento por la celeridad demostrada enviando en tan breve plazo de tiempo el informe solicitado y la documentación pertinente para su comprobación.

Celebro que se haya estimado oportuno proceder a la anulación de la actuación del Director de la Residencia Asistida de Personas Mayores en relación con el escrito de fecha 11 de junio de 1999. Sin embargo, del estudio de la documentación aportada, observamos que referente al permiso para ejercer su derecho al voto, un número muy elevado de trabajadores de la Residencia Asistida de Personas Mayores han optado por disfrutar las 4h en otro día.

A este respecto debo significarle que la Orden de 22 de abril de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula la concesión de permisos al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con motivo de las elecciones a las Cortes de Castilla y León, al Parlamento Europeo y Municipales, establece que los electores que presten su trabajo el día de las elecciones puedan disponer en su horario laboral de cuatro horas libres retribuidas para el ejercicio del derecho al voto.

Según doctrina jurisprudencial el derecho al voto se configura como un deber inexcusable, aun cuando pueda ser excusado a título individual. Así pues, el elector podrá hacer o no hacer uso del permiso establecido, pero dicho permiso deberá disfrutarlo forzosamente el día de la celebración de las "elecciones" y durante el horario en que estén abiertos los Colegios Electorales, permiso que, dada su naturaleza, no puede ser disfrutado otro día.

Por ello y en relación con los hechos descritos, esta Institución, en uso de las facultades que le vienen conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, ha considerado preciso efectuar a esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales la siguiente Sugerencia:

"Con el fin de evitar que en lo sucesivo vuelvan a producirse hechos como los descritos, sugiero a V.I. que por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, se impartan las órdenes oportunas a todos los centros dependientes de la misma, para que en los procesos electorales se cumplan escrupulosamente las órdenes que dicte la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en orden a la concesión de los permisos de cuatro horas retribuidas a los electores que lo soliciten, y siempre dentro del horario electoral."

Con fecha 3 de agosto, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia aceptó nuestra resolución.

## **6. Retribuciones**

El motivo del expediente **Q/972/99** puso de manifiesto la disconformidad de los comparecientes con la falta de percepción del complemento de antigüedad por el Personal Laboral de la Universidad de Valladolid con contrato temporal.

Se informó de lo siguiente a los interesados:

"El art. 25.1. del Estatuto de los Trabajadores se remite, en cuanto al complemento de antigüedad, a lo fijado en convenio colectivo o contrato individual. Y, así mismo, el art. 48 del Convenio Colectivo de ámbito intrauniversitario para el personal laboral de las de Extremadura, Murcia, Salamanca y Valladolid, de 28 de septiembre de 1998, establece bajo el epígrafe Antigüedad, apartado b) :

*"El valor del trienio, sin distinción de categorías, para el ejercicio de 1998 será de 5.069 pesetas, actualizándose en el futuro en la misma proporción que el salario base.*

*Asimismo, se reconocerán a efectos de antigüedad los servicios prestados a la Administración, los del período de prueba y aquellos correspondientes a contrataciones temporales de cualquier naturaleza laboral, siempre que, en este último caso, se adquiriera la condición de personal fijo".*

El primer párrafo antes mencionado del Convenio Colectivo es inocuo a estos efectos. Respecto del segundo párrafo hay que entender que su redacción presupone que el complemento de antigüedad sólo corresponde a los trabajadores fijos, pues en caso contrario no se hubiera hecho expresa mención del derecho al cómputo de los servicios prestados con anterioridad a adquirir la condición de personal laboral fijo; lo cual viene a coincidir, por otra parte, con la normativa administrativa relativa al cómputo de la antigüedad de los servicios previos prestados a la Administración antes de ocupar una plaza en plantilla, que se estableció en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, y en el Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio. Coincidencia que se explica por el carácter de Administración Pública de la Universidad de Valladolid, que obviamente también tiene a su servicio personal funcional; y en definitiva ha estipulado en el Convenio que esta mejora prevista para este personal se extienda al personal laboral.

Así pues, el Convenio Colectivo es la norma que introduce y regula el complemento de antigüedad, y no es contrario al principio de igualdad proclamado en el art. 14 de la Constitución, que solamente prevé su abono a los trabajadores fijos y no a los temporales, dadas las diferencias entre ambos colectivos, no pudiéndose olvidar que este complemento trata de premiar la vinculación del trabajador a la



empresa, y en principio, por su propia naturaleza, sólo es aplicable a los trabajadores por tiempo indefinido, salvo que por pacto o convenio colectivo se disponga expresamente lo contrario.

En definitiva, y sobre la base de la argumentación anterior, se le manifiesta que el Procurador del Común no consideró posible su intervención en el supuesto planteado, y por todo ello, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de la Institución, se acordó el archivo del expediente y así lo hicimos saber a los comparecientes, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo".

Compareció un ciudadano manifestando que había recibido una resolución de 20-10-99 en la cual se le anunciaban los trámites para el reintegro de haberes indebidamente percibidos, firmada por el Jefe de Servicios de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. El interesado manifestaba que, sin entrar a cuestionar la legalidad de la citada resolución, entendía que la misma había prescrito al no estar dictada en tiempo y forma, en virtud de lo dispuesto en el Art. 59 del Estatuto de los Trabajadores.

Admitida la queja a trámite se le asignó el número **Q/2131/99**, y solicitamos los informes preceptivos a la Consejería de Fomento.

En la contestación, la Administración nos informa que el art. 59 del texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores regula la prescripción de acciones derivadas del contrato, estableciendo un plazo de un año. En el presente caso, este plazo ha sido rebasado por tratarse de cantidades percibidas en las nóminas de julio, agosto y septiembre de 1998 y haberse notificado la solicitud de reintegro el 9 de noviembre de 1999. Que se por la Secretaria General de la Consejería se procedía de inmediato a resolver favorablemente la

reclamación interpuesta por el interesado dictando Resolución por la que se dejaba sin efecto la de 20 de octubre de 1999.

Esta Institución procedió, sin necesidad de efectuar recordatorio de deberes legales, al cierre del expediente, por haberse solucionado favorablemente para el interesado.

## **7. Solicitudes de información**

Como en años anteriores se han recibido escritos solicitándonos información referida a actuaciones de las Administraciones.

Algunos se interesaban por saber la composición de los Tribunales y Comisiones de Selección que han de juzgar el acceso a la función pública de los Ayuntamientos, comunicándoles que la composición de los órganos de selección, tanto de Tribunales como las Comisiones Permanentes de Selección, se rigen por lo dispuesto en el Capítulo III del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, de aplicación supletoria a la Administración Local. Con carácter general está previsto que los tribunales serán nombrados, salvo excepción justificada, en cada orden de convocatoria y con arreglo a la misma les corresponderá el desarrollo y la calificación de las pruebas selectivas. Estarán constituidos por un número impar de miembros.

El Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre Reglas Básicas y Programas Mínimos del Procedimiento de Selección de los Funcionarios de Administración Local, dispone en el artículo 4:

- Los Tribunales contarán con un Presidente, un Secretario y los Vocales que determine la convocatoria. Su composición será

predominantemente técnica y los Vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas.

- El número de miembros de dichos Tribunales que en ningún caso será interior a cinco.

- Actuará como Presidente el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue. Entre los Vocales figurará un representante de la Comunidad Autónoma.

Los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad garantizan la imparcialidad de todos los miembros que componen los órganos de selección de cualquier convocatoria de acceso a la Función Pública.

Los miembros de los Tribunales calificadores deberán abstenerse y podrán ser recusados a tenor de lo dispuesto en los arts. 28 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (**Q/853/99**).

En el expediente **Q/1136/99** el interesado solicitaba información sobre el procedimiento de acceso al Cuerpo de Policía Local desde la situación de Auxiliar de la Policía. A este respecto le informamos de lo siguiente:

"1. Los funcionarios Auxiliares de Policía, que desempeñen funciones de Policía Local y que hayan ingresado en dicha categoría con anterioridad a la creación en su municipio del Cuerpo de Policía Local, podrán ser integrados en los mismos con categoría de Policía, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en los municipios que tengan creado Cuerpo de Policía Local,

o dentro de los dos años siguientes al acuerdo de creación del Cuerpo por la Corporación Municipal, en los municipios que con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto creen tal Cuerpo al amparo de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

Para su integración dichos funcionarios han de reunir los siguientes requisitos:

a) Estar en posesión de la titulación exigida para acceder a la escala básica de la Policía Local.

b) Superar el curso de formación básica de Policías Locales, establecido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

c) Superar las pruebas de aptitud y conocimientos que pueda establecer el Ayuntamiento en la convocatoria de integración, que no podrá ser de mayor exigencia que las de ingreso en la escala básica de la Policía Local.

2. Aquellos Auxiliares de Policía que no deseen integrarse en los Cuerpos de Policía Local, que no puedan integrarse por falta de titulación o no superación del curso o de las pruebas, seguirán desempeñando sus funciones con la consideración de situación a extinguir."

Un grupo de sanitarios solicitaron también información acerca de las retribuciones (Q/744/99). En nuestra comunidad la gestión de la asistencia sanitaria es competencia del INSALUD y es esta Administración quien abona a los sanitarios las retribuciones correspondientes a los complementos específicos, de destino, de productividad y de atención continuada. La Comunidad de Castilla y

León costea exclusivamente lo correspondiente al sueldo base y trienios de los funcionarios sanitarios.

No obstante lo anterior, los aspectos retributivos del personal sanitario, tanto la productividad fija, como el complemento por dispersión geográfica, la atención continuada, complemento de destino y específico, se regulan por acuerdo entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas del sector sobre atención primaria CEMSATSE, CCOO, UGT, CS. IF y CIGA, Resolución de 15 de enero de 1993 (BOE de 2 de enero de 1993), acuerdos que se renuevan con carácter anual.

## **8. Cuestiones relacionadas con el personal laboral**

En el expediente **Q/1336/99** la reclamante, profesora de una Escuela Universitaria de Enfermería de Palencia, manifestaba que el 2 de julio de 1999 el Director del Centro le había enviado un comunicado diciéndole que no había sido solicitada la *Venia Docendi* a su nombre para el próximo curso académico de 1999/2000, por lo que al finalizar su actual contrato dejaría de pertenecer al cuadro de profesores de la citada Escuela.

Manifestaba la interesada en su escrito que está capacitado para impartir asignaturas tanto del nuevo como del antiguo plan de estudios. Que al parecer se van a contratar a profesores nuevos y sin experiencia docente, y que sospecha que toda esta maniobra para cesarla tiene algo que ver con su reciente permiso por maternidad.

Admitida la queja a trámite, se solicita información a la Diputación de Palencia, informándonos que en la actualidad la interesada está contratada como Profesora E.U.E. remitiéndonos copia

del contrato firmado por ambas partes. La situación planteada ha sido resuelta tras la mediación del Procurador del Común, no habiendo sido preciso formular Sugerencia o Recomendación, procediendo seguidamente al archivo del expediente.

Los expedientes **Q/1744/99**, **Q/1990/99**, **Q/2074/99** y **Q/2199/99** fueron incoados como consecuencia de los escritos presentados por el colectivo de Técnicos Especialistas de Educación Infantil de las Escuelas Infantiles pertenecientes a la Junta de Castilla y León, denunciando la existencia de agravio comparativo dentro del propio colectivo.

Del estudio del expediente sacamos las siguientes conclusiones:

1.- Al colectivo a que nos referimos le es de aplicación en materia de clasificación profesional y retributiva el I Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, suscrito en fecha 16 de diciembre de 1998 y publicado por Resolución de la Dirección General de Trabajo de 29 de diciembre de 1998 en el BOCyL de 12 de enero de 1999.

2.- El Anexo V de dicha norma convencional está dedicado a la clasificación profesional del personal incluido en su ámbito de aplicación. En lo que hace a la cuestión que nos ocupa, en dicho Anexo se recogen de manera totalmente diferenciadas las categorías de Educador y de Técnico de Jardín de Infancia, incluyéndose vía relación de puestos de trabajo al colectivo a que nos venimos refiriendo dentro de ésta última.

Las funciones a desempeñar por los trabajadores pertenecientes a la categoría profesional de Técnico de Jardín de Infancia son las establecidas en el Anexo V del Convenio Colectivo, que los define

como "el profesional con titulación de Técnico Especialista en jardín de Infancia (FP de Grado Superior o Técnico Superior en Educación Infantil, módulo III), responsable de la atención total y globalizadora de los niños de hasta tres años, pudiendo hacer funciones auxiliares y complementarias con niños de tres a seis años en actividades extraescolares".

La categoría de Educador queda definida como "el profesional educativo docente, Titulado de Grado Medio o asimilado. Es responsable de la formación integral y globalizadora del menor o grupo de menores a su cargo de más de tres años de edad. Realizará las actuaciones oportunas encaminadas a satisfacer las necesidades de los menores, bien por sí mismo, bien por el personal que corresponda según la programación establecida. Participará en el proceso educativo del menor realizando funciones de orientación, programación, ejecución, evaluación así como transmisión de conocimientos y promoción de actitudes..."

En cuanto a la reclasificación profesional como Educadores del Grupo II hay que tener presente de un lado el art. 20.4 del I Convenio Colectivo, ya citado, dispone que: "En ningún caso podrán producirse ascensos de categoría profesional por el mero transcurso de un determinado tiempo de servicios prestados. La consolidación de cualquier categoría estará sometida a la previa superación del concurso-oposición correspondiente"; y por otro, el art. 14 del mismo convenio, que en su párrafo tercero establece que: "El desempeño de funciones de categoría superior no producirá en ningún caso el ascenso automático del trabajador ni la consolidación de las retribuciones inherentes a la misma, teniendo para ello siempre que superar el concurso y pruebas establecidas en los arts. 18 y siguientes del presente Convenio, en las cuales no puntuará en modo alguno el desempeño de dichas funciones".

3.- Por otro lado, la Administración está obligada al cumplimiento del citado Convenio Colectivo, que como norma convencional goza del favor de haber salvado el control de legalidad a que deber estar sometida a tenor de lo que dispone el art. 90 del Estatuto de los Trabajadores.

Tampoco es dable a la Administración proceder a una modificación unilateral de la norma, por cuanto, al tratarse precisamente de una norma convencional, precisa del pertinente consenso previo con la parte social.

4.- Las diferencias de trato, que no se niegan por la Administración, se están produciendo entre el personal aludido, por los pronunciamientos judiciales recaídos en las reclamaciones formuladas por los propios trabajadores, pronunciamientos que han sido de distinto signo y que, al recaer sobre materia cual es la de clasificación profesional, que no admite recuso alguno, escapan de la posibilidad de acudir al recurso de casación para unificación de doctrina, lo que, no obstante ser así, no libera de su acatamiento a la Administración condenada.

Por cuanto antecede, esta Institución no detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación de la Administración denunciada.

No obstante creímos conveniente sugerir a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León la conveniencia de que en la negociación 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 para conseguir alcanzar con las partes negociadoras alguna solución tendente a reordenar los puestos de trabajo de los Técnicos de Jardín de Infancia de la Junta de Castilla y León.



La Administración contestó en los siguientes términos:

"Atendiendo al ruego formulado, por medio del presente escrito vengo a comunicar a V.E. que por este Centro Directivo no existe inconveniente alguno en aceptar su sugerencia y a tal efecto y con esta fecha se procede a dar traslado de la misma a la recientemente constituida Mesa de Negociación 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".

## **9. Problemática sobre movilidad del personal laboral de la Junta de Castilla y León**

El compareciente en este expediente manifiesta que en la actualidad no existe Convenio con otras Administraciones de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Novena del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, con el fin de que aquellos empleados públicos que deseen o necesiten una movilidad territorial fuera de esta Comunidad tengan la posibilidad de traslados. El expediente fue registrado con el número **Q/1999/99**, seguidamente solicitamos informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, para que nos comunicara si se estaba tramitando algún convenio de reciprocidad con alguna Administración.

En la actualidad este expediente se encuentra en tramitación, a la espera de la contestación de la Administración.

Expediente **Q/1560/99**. La interesada manifiesta que es personal laboral ATS/DUE, y hace referencia a la imposibilidad de

obtener una plaza en Soria en la misma categoría, como consecuencia de los procesos de transferencia a la Comunidad de Castilla y León y posterior funcionarización de los puestos de trabajo.

También había solicitado, con fecha 11 de junio de 1999, el reingreso al servicio activo, mediante su participación en el Concurso de Traslados abierto y permanente para la provisión de puestos de trabajo adscritos al personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales, convocado por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 12 de mayo de 1999 (BOCyL N° 93, de 18 de mayo), pero no había obtenido plaza.

Admitida la queja a trámite, solicitamos la información correspondiente a la Administración y sobre la existencia de vacantes de ATS/DUE (Enfermera) en Soria.

La Administración nos informa que la razón por la que no reingresa la interesada en la Administración de la Comunidad de Castilla y León en una plaza de su categoría (Enfermera) a través de la vía de concurso, viene dada porque dichas plazas están en proceso de funcionarización; no obstante está siendo objeto de estudio la posibilidad de ofertar dichas plazas en el concurso abierto y permanente, a fin de dar una solución a situaciones similares a la planteada por la reclamante.

La Consejería ha estimado conveniente la posibilidad apuntada en el informe que fue enviado a esta Institución y la compareciente ha resuelto su problema, le ha sido adjudicada plaza de enfermera en Soria a través del Concurso de Traslados abierto y permanente, cuya resolución ha sido publicada en el BOCYL de 29 de febrero de 2000.

## **10. Funcionarios interinos**

Han sido numerosas las quejas presentadas suscritas por empleados interinos, individuales unas y colectivas otras (**Q/51/99**, **Q/224/99**, **Q/742/99**, **Q/1956/99** entre otras), todas con el mismo transfondo, la precariedad en el empleo, en la mayoría de los casos con una antigüedad que supera diez años al servicio de la Administración.

Según el artículo 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, estos funcionarios son los que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera. El rasgo característico de esta figura es, pues, la provisionalidad o transitoriedad de la relación de servicio, pues se trata de cubrir una necesidad pasajera de la Administración, que debe solucionarse con la convocatoria y resolución del procedimiento para cubrir las plazas vacantes de funcionarios de carrera que deban desempeñar esas funciones. Por eso dispone el art. 104.1 de la misma Ley que *"para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera"*. Obviamente, también es necesario que exista una plaza vacante, dotada presupuestariamente y correspondiente a funcionarios de carrera, que carezca de titular o cuyo titular, con reserva de destino, no la desempeñe por cualquier razón.

Sin embargo, en la Administración de la Comunidad de la Junta de Castilla y León el personal interino se mantiene durante mucho tiempo en esa condición, pues tardan en convocarse los procesos de selección para cubrir las plazas que ocupan mediante funcionarios de carrera, lo que en algunos casos pone en duda la supuesta urgencia que justifica su nombramiento. Otras veces la situación ha venido heredada como consecuencia de procesos de transferencias de competencias del

Estado a la Comunidad. Lo cierto es que se han creado verdaderas bolsas de personal interino, sobre todo en algunas áreas determinadas (por ejemplo sanidad y, recientemente, personal docente no universitario).

Esta abundancia de personal interino plantea, sin embargo, algunos problemas: unos subjetivos, comunes a los de todo trabajador en precario, y otros objetivos. Los primeros parecen ser el signo de nuestro tiempo, en el que el trabajo fijo y estable empieza a ser un bien escaso. En cuanto a los objetivos, es habitual que los grupos numerosos de interinos presionen en favor de su estabilización.

Así pues, la Administración no puede hacer oídos sordos a estas demandas de estabilidad en el empleo, y a juicio de esta Institución deben ponerse en práctica todos los medios legales a su alcance para que doten a los colectivos de interinos de la posibilidad de acceder a un empleo estable, y se ponga en marcha el compromiso asumido por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, en comparecencia ante estas mismas Cortes el día 18 de noviembre de 1999, de acometer el estudio correspondiente para elaborar un "Plan de estabilización" del empleo que resuelva de forma definitiva y global las situaciones de temporalidad, sin olvidar que las convocatorias de procesos selectivos para la sustitución de empleo interino o consolidación de empleo temporal estructural y permanente se deberán efectuar de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante los sistemas selectivos de oposición, concurso o concurso-oposición.

## **CORPORACIONES LOCALES**

En este área se incluye el apartado que lleva por título "Corporaciones Locales", debiendo dejar constancia que todas las actuaciones municipales supervisadas por el Procurador del Común durante este ejercicio no están incluidas, exclusivamente, dentro de este epígrafe, ya que, a lo largo del presente informe y dentro de las áreas respectivas, se da cuenta del resultado de los demás expedientes referentes a diversas Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma que han sido objeto de estudio y resolución.

Quizás donde especialmente se puso de manifiesto la necesidad de la Institución del Procurador del Común como alternativa al conflicto jurisdiccional fue en el ámbito de la Administración Local. Y ello porque la supresión del recurso de reposición en virtud de la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Capítulo II del Título VI) obligaba necesariamente al administrado, salvo en supuestos concretos, a entablar un procedimiento judicial contra los actos de la Administración Local.

La posibilidad, pues, de acceder al Procurador del Común cuando se cuestionaban actos de las Corporaciones Locales suponía una oportunidad de reconsideración del tema y, en consecuencia, de evitar el conflicto jurisdiccional.

Sin embargo, con la Ley 4/1999, de 13 de enero, recobra vigencia el régimen jurídico anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y, por lo tanto, se restaura el recurso de reposición, si bien con carácter potestativo (salvo en materia económica).

### **1. Ayuntamientos**

### *1.1. Silencio Administrativo*

Como ya se puso de manifiesto en otros Informes anuales de esta Institución son numerosas las reclamaciones en las que se denuncia directamente, o se deduce del expediente, la falta de resolución expresa por parte de las Administraciones Públicas afectadas. Ello pone de manifiesto que, a pesar de la reforma operada por la Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/1992, la falta de resolución expresa en los plazos legalmente establecidos constituye un hábito aún no erradicado y la causa de la ralentización del funcionamiento de algunas instancias.

En el expediente **Q/2177/98** se hace alusión a la falta de respuesta por parte de la Corporación de Toro (Zamora) a determinado escrito del reclamante. Nos indica el Ayuntamiento (de conformidad con el informe del Arquitecto Municipal) que "Se hace constar que no se emitió informe en contestación al escrito del reclamante debido a que se le ha informado y se ha estado en contacto verbal con él por parte de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento en todo momento".

Sin embargo, y respecto a las manifestaciones anteriores, debe tenerse en cuenta que el art. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Y establece el apartado 3 del mencionado precepto legal que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Y continúa indicando que si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá al proponente, en el plazo máximo de 15 días, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.

En definitiva, la regla general es que toda petición deducida por los vecinos debe ser tramitada (STTS de 14 de noviembre de 1989).

Por todo ello, y con fecha 5 de mayo de 1999, se remitió al Ayuntamiento de Toro el siguiente Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado con fecha 21 de julio de 1999):

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se contesten, en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes dirigidas a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales.

2.-Que cuando las mismas formulen propuestas de actuación municipal se informe al solicitante del trámite que se les haya de dar y se le remita, en el plazo máximo de 15 días, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión (si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal)".

En el expediente **Q/869/99** se denuncia la falta de contestación, en este caso del Ayuntamiento de Salamanca, a diversos escritos y comunicaciones (año 1999) incumpliendo, según manifestaciones del reclamante, el Reglamento de Participación Ciudadana.

Concretamente nos indica el Ayuntamiento que "de los diferentes escritos que contiene la relación que nos aporta se le dio en su momento traslado a los diferentes departamentos y servicios municipales quienes recogieron la sugerencia de los mismos actuando en consecuencia".

A la vista de lo expuesto, y concretamente con fecha 8 de octubre de 1999, se remitió al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales (con el mismo contenido que el emitido en el expediente Q/2177/98) el cual fue archivado ante la inexistencia de respuesta municipal al respecto.

En el expediente **Q/2246/98** se hacía alusión a la falta de resolución expresa a los escritos de fechas 20 de febrero y 25 de agosto de 1998 mediante los que se solicitaba el acceso al expediente administrativo correspondiente a las obras que se estaban ejecutando en la "casa del médico" en la localidad de El Losar del Barco (Ávila).

Admitida a trámite la queja, e iniciadas las investigaciones oportunas, el Ayuntamiento remite escrito a esta Institución en el que se indicaba que "con fecha 13 de Enero de 1999 se ha dictado resolución mediante la cual se tiene por parte al reclamante en el expediente objeto de debate, pudiendo examinarlo en las dependencias municipales en horarios de esta oficina Consistorial".

A la vista de lo expuesto se remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento en el que se ponía de manifiesto el excesivo lapso de tiempo transcurrido desde el momento de la iniciación del procedimiento (20 de Febrero de 1998) hasta la fecha de la resolución (13 de Enero de 1999) lo cual evidencia un modo de actuar contrario a los principios constitucionales de celeridad, eficacia y economía que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas



La citada Resolución fue aceptada mediante escrito de fecha 10 de marzo de 1999.

En el expediente **Q/2238/98** se denuncia la negativa de la solicitud de acceso a los archivos y registros públicos de la Junta Administrativa de Villamayor del Río (Burgos).

Admitida a trámite la queja, y una vez recabada la información al efecto, la Junta nos comunicó que se había informado ampliamente al reclamante. Sin embargo, una vez analizada toda la documentación, se comprobó que el acceso a la documentación interesada se había condicionado a la presentación de una serie de documentos considerados de interés para la localidad.

A la vista de lo expuesto, y considerando que el condicionamiento establecido por la Corporación constituía una negativa velada a la información interesada y, por ende, no justificada se procedió a formular el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales que fue aceptado por la referida Junta Administrativa.

En el expediente **Q/1287/98** también se hacía alusión a la negativa del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) a facilitar al reclamante la información y documentación escrita referente a los ingresos y gastos del "Plan Ferial del mes de junio de 1997, Feria de Muestras, Muebles y Energía" que fue interesada mediante escrito de fecha 2 de junio de 1998. La Corporación Municipal, en el escrito remitido a esta Institución, se limitaba a responder a nuestra petición de informe aduciendo que la liquidación había sido aprobada definitivamente por la Comisión de Gobierno.

También en este caso se estimó oportuno remitir el correspondiente Recordatorio al Ayuntamiento de Medina del Campo (el cual fue aceptado por la Corporación Municipal).

## *1.2. Responsabilidad Patrimonial*

En el expediente **Q/846/99** se hace alusión a los daños ocasionados -con fecha 14 de febrero- en un equipo informático y en una cazadora "con ocasión de rotura de tubería en la oficina municipal sita en San Cristóbal (sede de la Asociación de Vecinos Amigos de San Cristóbal)", San Cristóbal de Segovia. Palazuelos de Eresma (Segovia). Según manifestaciones del reclamante "únicamente acceden a pagar el 50% del equipo informático pero de la cazadora no se hacen cargo".

Concretamente, obra en los archivos de esta Institución copia del expediente abierto a solicitud del reclamante en el que consta comunicación de la Alcaldía al afectado de fecha 29 de marzo de 1999 estimando que debe ser la Asociación de Vecinos Amigos de San Cristóbal quien decida y resuelva sobre las actuaciones que correspondan.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta, y así se le ha manifestado al Ayuntamiento, que las disposiciones del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones Públicas en dicha materia (y con independencia de la naturaleza de tales relaciones, derecho público o privado).

Y precisamente, y de conformidad con el mismo, la reclamación de responsabilidad a un ente local genera un procedimiento correspondiendo al Ayuntamiento esclarecer la verdad hasta el punto de que puede iniciarlo de oficio cuando entienda el ente local que efectivamente se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares.

La fase de instrucción del citado procedimiento deberá comprender los actos necesarios (realizados de oficio) para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución: pruebas, informes, información pública, trámite de audiencia. Todo ello sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer actuaciones, aducir alegaciones, proponer pruebas, presentar documentos, etc.

Finalmente, en el plazo de veinte días desde la conclusión del trámite de audiencia, deberá el Ayuntamiento resolver pronunciándose sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo.

La referida decisión habrá de ser motivada y expresará, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos. Todo ello con independencia de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma con fecha 9 de septiembre de 1999 Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside:

1.- Se desarrollen todos los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

2.-Se dicte resolución motivada, la cual expresará, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos".

El referido Recordatorio fue aceptado con fecha 31 de enero de 2000.

En el expediente **Q/1124/99** el reclamante manifiesta su disconformidad con el acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 18 de mayo de 1999 en virtud del cual "se desestima la solicitud de indemnización por daños y perjuicios originados por caída en vía pública debido al mal estado de una arqueta ubicada en la Calle Villafranca". Y ello "por no existir en los hechos denunciados responsabilidad municipal ya que en el expediente tramitado se establece el carácter particular del citado elemento por lo que su mantenimiento y conservación corresponde a los propietarios del edificio adyacente en el momento de producirse el siniestro".

Se plantea, en primer lugar, si el daño alegado ha sido consecuencia del funcionamiento de un servicio público gestionado por el Ayuntamiento de León (en este caso, el mantenimiento y conservación de los elementos integrantes de una calle).

Según resulta de la documentación que, obra en las oficinas de esta Institución no aparece probado que pese al mal estado de conservación que presentaba el referido elemento, existiera señalización alguna al respecto advirtiendo del peligro que podía suponer para los viandantes ni consta tampoco que fuese requerido su titular para su debido acondicionamiento.

Señalización que, según el Informe de la Policía Local de 5 de enero de 1999, se llevó a cabo con posterioridad al accidente. Dice así: "Consta que el día 1 de agosto de 1998, a las 11, 30 horas, se requirió

una patrulla para la C/Villafranca donde pudo comprobar que el identificado como D. XXX había introducido las dos piernas en un registro de saneamiento al ceder la tapa que lo cubría presentando lesiones de cierta importancia en ambas piernas. Fue trasladado al Complejo Hospitalario y, por parte de la patrulla, se precintó y señalizó la tapa para evitar posibles nuevos accidentes".

Ello implica, a juicio de esta Institución, una deficiente vigilancia por parte del Ayuntamiento de las vías públicas de dicha localidad reveladora de un funcionamiento anormal de los servicios de conservación y mantenimiento de las calles del Municipio (arts. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y 74 del Texto Refundido).

Y ello porque, si la calle hubiera estado en las condiciones que exige el fin para el que se construyó y está destinada, y que no es otro que el tránsito de las personas, el afectado no hubiera tropezado en el obstáculo existente en la misma ni se hubieran producido, en consecuencia, las lesiones que se ocasionaron. Funcionamiento anormal que, en relación de causa a efecto, sin intervención de causa extraña o de fuerza mayor que pudiera influir en el nexo causal, produjo la lesión o daño cuya indemnización reclama el particular al Ayuntamiento.

En este sentido, la Jurisprudencia del TS ha reconocido la responsabilidad municipal por los daños y perjuicios sufridos en caso de accidentes producidos por tapas metálicas que cubren los accesos a registros de propiedad privada que se encuentran en las aceras de las calles (STS de 22 de diciembre de 1994).

En virtud de lo expuesto, se remitió con fecha 26 de julio de 1999 Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se proceda a revisar el expediente administrativo a fin de comprobar si el Ayuntamiento procedió a señalar la zona (advirtiendo del peligro) o a requerir al titular para su debido acondicionamiento con anterioridad al accidente.

2.-En otro caso, que se proceda a revocar la resolución desestimatoria de la solicitud presentada por el afectado y, en su lugar, a reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración (abonando al afectado la cantidad que proceda por los daños producidos)".

El referido Recordatorio fue rechazado con fecha 26 de octubre de 1999.

En el expediente **Q/170/99** se alude a las condiciones de seguridad de los elementos de juego en las áreas recreativas públicas en el término municipal de La Lastrilla (Segovia).

Con fecha 12 de abril de 1999 se estimó conveniente dar traslado a la Corporación Municipal de las siguientes consideraciones:

La LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, dispone en su art. 11 que las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor en el ejercicio de sus competencias, especialmente en materia de control, entre otros, sobre los espacios libres de las ciudades teniendo particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas.

También respecto a esta cuestión se ha recordado al Ayuntamiento que, en ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en consecuencia,

ha reconocido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los menores en las áreas recreativas (así, sentencias de 24 y 29 de marzo del Tribunal Supremo).

En consonancia con lo expuesto, se recomendó al Ayuntamiento de la Lastrilla revisar periódicamente los elementos de las áreas de juegos infantiles y, en caso de detectarse alguna deficiencia, proceder a su subsanación inmediata; recomendación que fue aceptada por la Corporación Municipal.

En el expediente **Q/2141/98** se hacía alusión a presuntos daños en el inmueble propiedad del reclamante (tejado y patio del inmueble) como consecuencia de los balones y pelotas procedentes del Frontón Municipal. Santa María de las Hoyas (Soria).

El Ayuntamiento ponía de manifiesto en el escrito dirigido a esta Institución la existencia de una valla metálica cuya insuficiencia resultó acreditada. El Ayuntamiento manifestó su aceptación a nuestra resolución y procedió, en consecuencia, no solamente a reforzar las medidas de seguridad de la zona de recreo, sino también a reparar los daños causados.

En el expediente **Q/1967/98** se denunciaba la producción de daños en el inmueble propiedad del reclamante como consecuencia de las obras de pavimentación de la Plazuela ejecutadas por el Ayuntamiento de Cebanico (León). Santa Olaja de la Acción.

Se pone de manifiesto en este expediente un tipo de actuación que, como ya se ha puesto de manifiesto en otros informes de esta Institución, no es extraña y que consiste en la ejecución por los Ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles.

Respecto a esta cuestión se ha considerado conveniente poner de manifiesto al Ayuntamiento la necesidad de distinguir entre la existencia de un derecho subjetivo a la existencia de acceso en las mismas condiciones en que se hallaba con anterioridad a la realización de las obras de urbanización y el derecho de los particulares a no ser dañados, aun en el supuesto de ejercicio por parte de la Administración de un derecho legítimo como es la urbanización de las vías públicas. El Ayuntamiento manifestó su aceptación a nuestra Resolución mediante escrito de fecha 16 de julio de 1999.

Interesa finalmente destacar en este lugar tres cuestiones sobre las que ha reflexionado esta Institución como consecuencia de la tramitación de diversos expedientes sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Local. En concreto:

1.-En materia de prueba, se ha manifestado esta Institución indicando que corresponde al reclamante probar la efectividad del daño (y su evolución económica) y que el mismo se produjo a consecuencia del funcionamiento de un servicio municipal y al Ayuntamiento la fuerza mayor, las intervenciones extrañas que afecten al nexo causal y el dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

2.-Sobre la amplitud de la indemnización, interesa tener en cuenta que en el caso de funcionamiento normal comprende la misma los perjuicios directos sufridos por el lesionado (daño emergente y lucro cesante), y en el de funcionamiento anormal todos los que "conocidamente" se deriven , siempre que resulten probados y acreditados.

3.- Para que sea apreciable la fuerza mayor se requiere que el hecho sea imprevisible o que, previsto, resulte inevitable. Ello quiere decir que el que determinada precipitación (nieve, lluvia..) fuese abundante no es suficiente para considerar el hecho como imprevisible



si no no consta en el expediente prueba alguna que permita apreciar que fue de intensidad anormal, desusada o excepcional, y que, en todo caso, como se ha dicho en el párrafo primero, corresponde probarla a la Administración que la invoca.

### *1.3. Contratación*

Como ya se puso de manifiesto en el Informe anual 1998, en el expediente **Q/1034/98** se hace alusión al Informe del Jefe del Parque de Bomberos del Ayuntamiento de Palencia de fecha 7 de Octubre de 1997, en virtud del cual se propone la adjudicación del contrato de prestación del servicio de mantenimiento de extintores a determinada empresa (por entender que "la oferta presentada por otra de las concursantes debía descartarse por temeridad").

En el referido informe ya se aludía a que, con independencia de la cuestión relativa a la extensibilidad o no al concurso de las bajas temerarias, es claro que debe tenerse en cuenta la regla del art. 84.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

De conformidad con el citado precepto legal, cuando el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias se notificará (por escrito, se entiende) esta circunstancia a los interesados. Y continúa el apartado 3 indicando que la declaración del carácter desproporcionado o temerario de las bajas requerirá la previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en ella (está exigiendo, por lo tanto, procedimiento contradictorio para poder rechazar las ofertas incursas en presunción de temeridad).

Por todo ello se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Palencia Recordatorio de Deberes Legales de fecha 24 de noviembre de 1999 en los siguientes términos:

"Que por parte de esa Corporación Municipal:

1.-Se adopten las medidas que resulten procedentes en aplicación de los preceptos transcritos.

2.-Se tenga en cuenta, en actuaciones sucesivas de la misma, la necesidad de proceder, antes de rechazar alguna oferta anormalmente baja, a solicitar por escrito las precisiones que se consideren oportunas sobre la composición de la oferta y a verificar esta composición teniendo en cuenta las justificaciones presentadas".

Con fecha de entrada 5 de enero de 1999 la Corporación Municipal de Palencia nos comunica que "la citada Recomendación está siendo objeto de un profundo análisis". Y con fecha 10 de agosto de 1999 se acepta formalmente la misma.

En el expediente **Q/1472/98** se hace alusión a la falta de respuesta, por parte de la Corporación Municipal de Villarcayo de Merindad de Castilla la Vieja (Burgos), al escrito de fecha de entrada 27 de agosto de 1998 en virtud del cual se solicita "la revisión del contrato administrativo de gestión indirecta del servicio en régimen de concesión del Matadero Comarcal en su clausulado económico a fin de restablecer el equilibrio económico financiero de la concesión" como consecuencia de la "disminución de la matanza de porcino.... causada por la apertura de un nuevo matadero en las inmediaciones".

De conformidad con la documentación existente en nuestras oficinas el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 1998, adoptó el acuerdo de desestimar el escrito

presentado por el concesionario del Matadero Comarcal conforme al Informe Jurídico al efecto emitido (del Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Burgos de fecha 21 de octubre de 1998), destacando, entre sus conclusiones, la siguiente:

"Sexta: La comparación de la cantidad total de cabezas sacrificadas, kilogramos obtenidos y tarifas abonadas por los usuarios para interesar la variación de las condiciones económicas de la concesión debe hacerse en un período más amplio que los referidos a los meses de junio 1997, junio 1998 y julio 1998".

En efecto, se señala en el citado informe que "la comparación de las cantidades de carne con apoyo en los únicos tres partes facilitados no es suficiente, a criterio de esta Oficina, para determinar una alteración en más o en menos tanto del volumen de carne sacrificada como de pesetas globales satisfechas por los usuarios a fin de que, a partir de esos datos, se incida en las respectivas contraprestaciones de la Administración concedente y de la entidad concesionaria y, con su resultado, interesar una revisión de las tarifas o, en su caso, del canon".

Pues bien, lo cierto es que con posterioridad a la emisión del correspondiente Informe Jurídico del Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Municipios (de fecha 21 de octubre de 1998) pero con anterioridad a la fecha de la sesión (15 de diciembre de 1998) el reclamante presentó en el Ayuntamiento escrito con fecha de entrada 11 de noviembre de 1998 (nº 2580) adjuntando detalle de los meses de junio, julio, agosto, septiembre y octubre de los años 1997 y 1998 sin que el mismo se haya tenido en cuenta ni en el Informe Jurídico del Servicio de Asesoramiento (por ser posterior a este último) ni, parece ser, en el acuerdo del Pleno de fecha 15 de diciembre de 1998.

Y ello pese a lo dispuesto en el art. 79.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de conformidad con el cual "los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia (que no consta que haya tenido lugar) aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución" (estableciendo el art. 89.1 del mismo texto legal que "la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo").

Por otro lado, se señala en el citado Informe que "el Reglamento de Servicios, en su art. 126.2.b), prevé el mantenimiento de la retribución económica del concesionario a tenor de las bases que hubieren servido para su otorgamiento". Y continúa indicando (se entiende, el informe) "que no se han previsto en el contrato ni en el Pliego las bases, elementos, extremos y datos cuya alteración pudieran dar lugar a la modificación o revisión del canon a cuyos criterios y normas convenidas habría que atender y ajustarse para revisar el canon", remitiéndose a la Sentencia del TS de 4 de noviembre de 1986 de conformidad con la cual "...constituyen condiciones pactadas entre la Administración concedente y la empresa concesionaria que obligan a ambas en tanto el título concesional esté vigente..."

Por ello, el citado Informe sienta, entre otras, las conclusiones siguientes:

**PRIMERA.-** No es posible atender la petición de revisión del contrato administrativo de gestión del servicio público de matadero en su clausulado económico para restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión, en la parte referente al canon, por cuanto no

hay previsión sobre esta posibilidad ni en el contrato de 15 de marzo de 1997 ni en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

SEGUNDA.- La fijación del canon a tanto alzado, invariable durante todo el período de la concesión, se fundamenta en la voluntad de las dos partes contratantes: Administración concedente y entidad concesionaria, teniendo su base, precisamente, en la proposición ofertada por ésta última.

TERCERA.- La posible aplicación de las "circunstancias sobrevenidas o imprevisibles" entendemos que ha de referirse a la modificación de las tarifas como así está previsto en el contrato y en el pliego de cláusulas particulares.

Pues bien, como también ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia (en concreto, STTS de 20 de diciembre de 1986), "el principio tradicional en la contratación administrativa de riesgo y ventura del contratista -art. 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales - y la regla de la inalterabilidad de los contratos -art. 51 del mismo Reglamento- sufren importantísimas atenuaciones en el campo de la concesión de servicios públicos". Y continúa la citada Sentencia indicando que "la concepción de la rigidez del contrato -o del pliego de condiciones- ha sido sustituida por la de flexibilidad del contrato" y que "es una exigencia de la lealtad y buena fe que deben inspirar, con especial intensidad, las relaciones de colaboración entre la Administración y el concesionario".

Por otro lado, si bien es cierto que el art. 126.2.b) del Reglamento de Servicios impone el mantenimiento del equilibrio económico del contrato "a tenor de las bases que hubieran servido para su otorgamiento", tiene reconocido la Jurisprudencia que el término "bases" no está aludiendo al pliego de condiciones sino a la teoría de origen civilista de la "base del negocio" que se aplica muy

especialmente al supuesto de alteración de las circunstancias (STTS de 20 de diciembre de 1986).

En concreto, establece la referida Sentencia que "se entiende aquí por bases las representaciones de los interesados al tiempo de la conclusión del contrato sobre la existencia de ciertas circunstancias básicas para su decisión. En lo que ahora importa, la desaparición de la base del negocio debe dar lugar a la modificación de los elementos del pliego de condiciones precisamente para hacer viable la continuidad de la prestación del servicio".

Ahora bien, no se le escapa a esta Institución que uno de los problemas que más dificultades plantea es el de determinar qué es imprevisible a efectos del equilibrio económico de la concesión. Por otro lado, tampoco debe olvidarse que con la referida técnica se trata de mantener la prestación del servicio y que no ofrece al concesionario una compensación total sino que lo que pretende es, como ha puesto de manifiesto la doctrina, "repartir los perjuicios imprevisibles".

A la vista de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Villarcayo Recordatorio de Deberes Legales de fecha 3 de mayo de 1999, el cual no fue contestado por la Corporación municipal procediéndose, en consecuencia, al archivo del citado expediente. En los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside se proceda:

"1.-A solicitar nuevo Informe del Servicio de Asistencia a Municipios adjuntando:

a) Copia del escrito de fecha de entrada 11-11-1998 (nº 2580) presentado por el reclamante (detalle de los meses de junio, julio, agosto, septiembre y octubre de los años 1997 y 1998).

b) Cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en su poder relativos a los meses posteriores (reclamándolos, si fuere preciso, del interesado).

2.- A cumplir lo preceptuado en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo al trámite de audiencia.

3.- A resolver la petición de revisión teniendo en cuenta que la concepción de la rigidez del contrato -o del pliego de condiciones- debe entenderse sustituida por la de flexibilidad siendo esta última una exigencia de la lealtad y de la buena fe que deben inspirar, con especial intensidad, las relaciones de colaboración entre la Administración y el concesionario".

#### *1.4. Subvenciones*

Como ya se puso de manifiesto en el informe anual 1998, en el expediente **Q/720/98** se hace alusión a la actividad cultural "Muestra de Arte Urbano" organizada por determinado colectivo la cual, según se nos ha informado, ha sido subvencionada por el Ayuntamiento de Palencia en otras ocasiones.

En el escrito remitido por la Corporación Municipal textualmente se manifiesta que "la Concejala de Cultura en los años 1996 y 1997 mantuvo conversaciones con estos colectivos para que desarrollasen el proyecto, lo que no se efectuó, reiterando en 1998 la solicitud de subvención sin que tampoco se desarrollase el proyecto; tan sólo se adjuntó la iniciativa desarrollada en folio y medio".

También en el Informe 98 se puso de manifiesto, atendido el favorable criterio jurisprudencial respecto a la posibilidad de subsanar

defectos meramente formales o materiales y habida cuenta de la remisión que hace el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales a la normativa contractual, la procedencia de aplicar por analogía la solución reflejada en el art. 101 del Reglamento General de Contratación del Estado (posibilidad de subsanación).

En cualquier caso, la referida posibilidad se contempla expresamente en la Base 3 de conformidad con la cual a la solicitud deberá acompañarse memoria valorada de cada una de las actividades (programa) añadiendo que "si las solicitudes no acompañaran toda la documentación exigida se requerirá para que se subsane su falta con el apercibimiento de que, si no se presentara en el plazo de 5 días, se entenderá desistida la petición, archivándose sin más trámite".

Pero es más, analizadas las Bases remitidas para la convocatoria de subvenciones culturales, año 1998, se observa que en la Base número 4 (criterios de adjudicación) se indican los que se tendrán en cuenta sin que se desprenda de su redacción si los mismos se enumeran por algún orden de importancia así como tampoco la valoración que a cada uno de ellos se atribuye.

En virtud de lo expuesto, se remitió con fecha 2 de noviembre de 1998 Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Palencia en los siguientes términos:

"1.- Que cuando la solicitudes de participación no acompañen toda la documentación exigida se requiera al interesado para que subsane su falta con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición archivándose sin más trámite.

2.- Que en las Bases para la convocatoria de subvenciones culturales, año 1999, se establezcan los criterios de adjudicación de



subvenciones por orden decreciente de importancia y que se haga constar la ponderación que se atribuye a cada uno de ellos".

El citado Recordatorio fue aceptado por la Corporación Municipal con fecha 7 de abril de 1999.

En el expediente **Q/606/99** se hace alusión a las Bases para la concesión de subvenciones a Asociaciones de Vecinos y Familiares de Barrio y a otras Asociaciones de la ciudad de Valladolid.

A mayor abundamiento continuaba el reclamante indicando que "la Concejalía de Participación Ciudadana, sin convocatoria alguna, ha destinado dentro del ejercicio 1998 una cantidad (en comunicados de prensa se ha cifrado en 10 millones de ptas.) para los viajes a seguidores del Real Valladolid S.A.D contraviniendo la Base 1ª...". Ello no obstante, según la Corporación Municipal, "las ayudas a los seguidores del Real Valladolid u otros deportes no se han realizado a través del programa de subvenciones sino por medio de ayudas directas o convenios".

Analizadas las Bases para la concesión de subvenciones a Asociaciones de Vecinos y Familiares de Barrio y a otras Asociaciones de la ciudad de Valladolid que no puedan incluirse en ninguna otra convocatoria municipal de subvenciones para 1998 (y para el año 1999) se observa que en la Base número 5 (tramitación) se indica que las subvenciones para la realización de actividades se adjudicarán teniendo en cuenta principalmente las actividades o programas a realizar, su calidad, objetivos propuestos, destinatarios y difusión. Y que las subvenciones para la organización de fiestas se adjudicarán teniendo en cuenta, principalmente, el número de habitantes del barrio, la experiencia de la Asociación en la organización de fiestas (este criterio no se recoge para el año 1999) y la participación de los vecinos. Sin embargo, no se desprende de su redacción el orden de

importancia de los referidos criterios así como tampoco la valoración que se atribuye a cada uno de ellos.

Igualmente sucede con la Base 5 para la concesión de subvenciones a Asociaciones de Vecinos y Familiares de Barrio y a otras Asociaciones de la ciudad de Valladolid que no puedan incluirse en ninguna otra convocatoria municipal de subvenciones para 1998 ajena a participación ciudadana. Se indica textualmente que las subvenciones para la realización de actividades se adjudicarán teniendo en cuenta principalmente las actividades o programas a realizar, su calidad, objetivos propuestos, destinatarios y difusión.

La aplicación de la normativa contractual a la técnica subvencional se contempla en el art. 23.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de conformidad con el cual "al efecto, se aplicará el Reglamento de Contratación" así como en el art. 29.2 del referido texto el cual establece que "las demás subvenciones se otorgarán con arreglo al procedimiento previsto por el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales". Después, en dicho texto normativo, se exige la necesidad de licitación lo que aboga en pro del respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Lo cierto es que el derogado art. 36 de la antigua Ley de Contratos del Estado no exigía ponderación, llegando a afirmar el art. 115 del Reglamento General de Contratos del Estado que "Los criterios... se indicarán, cuando sea posible, por orden decreciente.

Hoy, sin embargo, y a juicio de esta Institución, esa discrecionalidad vinculada a la mera posibilidad ha desaparecido pudiendo afirmarse que en la actualidad la objetivación es esencial y de total cumplimiento por las Administraciones Públicas también, como no podía ser menos, en la actividad subvencional.

En efecto, la normativa contractual y, concretamente, el art. 87 de la Ley 13/1995 establece que en los pliegos del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base a la adjudicación tales como... de conformidad con los cuales el órgano de contratación acordará aquella. Los criterios se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Valladolid Recordatorio de Deberes Legales de fecha 15 de julio de 1999 en los siguientes términos:

"1.- Que en las futuras Bases para la concesión de subvenciones a Asociaciones de Vecinos y Familiares de Barrio y a otras Asociaciones de la ciudad de Valladolid se establezcan los criterios de adjudicación de subvenciones por orden decreciente de importancia y que se haga constar la ponderación que se atribuye a cada uno de ellos.

2.- Que en las Actas de las Comisiones encargadas de estudiar las solicitudes de subvenciones se establezca la prelación entre concursantes de conformidad con los criterios objetivos recogidos en las bases y con la ponderación que en las mismas se atribuye a cada uno de ellos.

3.- Que el otorgamiento de las subvenciones venga precedido de una licitación pública admitiendo solamente como excepción a la misma, en supuestos tasados y justificados, la vía de la asignación nominativa a través de los presupuestos municipales."

El citado recordatorio fue rechazado por el Ayuntamiento de Valladolid con fecha 3 de agosto de 1999.

En el expediente **Q/967/99** se hace alusión a la concesión de subvenciones para actividades de Asociaciones Juveniles (año 1999). Ayuntamiento de Valladolid

Esta Institución con fecha 30 de noviembre de 1999 remitió al Ayuntamiento de Valladolid Recordatorio de Deberes Legales instándole a comprobar :

-Si en las Bases para la concesión de subvenciones para actividades de Asociaciones Juveniles se establecen los criterios de adjudicación por orden decreciente de importancia y si se hace constar en las mismas la ponderación que se atribuye a cada uno de ellos.

-Si en las Actas de las Comisiones encargadas de estudiar las solicitudes se establece la prelación entre concursantes de conformidad con los criterios objetivos recogidos en las bases y con la ponderación que se atribuye a cada uno de ellos.

Esta Resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid mediante escrito de fecha 27 de diciembre de 1999. En los siguientes términos "Recibido en este Ayuntamiento su recomendación en el asunto más arriba indicado, se acompaña contestación aceptándola".

### *1.5. Quejas de asociaciones de vecinos*

Como consecuencia de la tramitación ordinaria de expedientes de queja por esta Institución se han puesto de manifiesto las inquietudes de las asociaciones de vecinos las cuales reivindican un mayor protagonismo en la vida política y, de manera especial, a nivel

municipal sobre todo en relación con su tradicional lucha por conseguir servicios básicos, zonas verdes, colegios, alumbrado público, etc.

La fundamentación normativa de esta materia se encuentra en el artículo 23 de nuestra Constitución, el cual define el ámbito material del derecho de los ciudadanos a participar en la vida política democrática estableciendo que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal y asimismo que "tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes".

El citado precepto debe ponerse en relación con el apartado segundo del artículo 9 de la Constitución, de conformidad con el cual "Corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

La Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1986, regulan el conjunto de derechos y deberes de los vecinos y, entre ellos, los derechos de participación e información.

Es lo cierto que las asociaciones de vecinos ejercen una función imprescindible, tanto como instrumentos de reivindicación de derechos y servicios, como de interlocutores con los gestores públicos en la elaboración de normas municipales, o de otro ámbito, así como para el control y seguimiento de las medidas adoptadas y eficacia de las mismas.

Por eso deben los Ayuntamientos promover que las asociaciones que defienden intereses legítimos de la ciudadanía puedan

desempeñar su función, facilitándoles la información necesaria y suficiente y ofreciéndoles cauces de participación

En concreto y, a partir de las potestades reglamentarias y de autoorganización, los Ayuntamientos pueden dotarse de las oportunas normas de organización, incluyendo en las mismas importantes concreciones sobre participación e información en relación con las asociaciones locales de interés general o sectorial.

En este sentido son numerosas las quejas en las que los afectados denuncian las dificultades o negativas para acceder a la información solicitada a los Ayuntamientos.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta el art. 69.1 de la Ley de Bases de Régimen Local el cual ha venido a recoger el principio de transparencia al declarar que "las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad..." Exigencia que podemos encontrar en dos aspectos distintos: uno, la publicidad de los actos y acuerdos municipales y, el segundo, la accesibilidad de los archivos (y la obtención de copias de los mismos, en su caso).

El art. 18.1 de la Ley de Régimen Local reconoce, por su parte, el derecho del vecino a "participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal".

El apartado e) de este mismo art. 18.1 reconoce el derecho del vecino a "ser informado previa petición razonada" y a dirigir solicitudes a la Administración Municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.b) de la Constitución.

En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge una regulación de desarrollo del citado artículo 105.b) de la Constitución. En concreto, en el apartado 1 del artículo 37 se declara que "los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud".

En definitiva, y a la vista de lo expuesto, no puede dejar de considerar esta Institución (y así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el expediente Q/204/99) la conveniencia de que los derechos de participación de los vecinos en el poder local (incluyendo la información en sus dos aspectos: publicidad y acceso a los archivos) se encuentren regulados en los respectivos Reglamentos Municipales de los Ayuntamientos.

En dicho expediente se denuncia la falta de contestación, por parte de la Corporación de Salamanca, a diversos escritos y comunicaciones (38 según nuestra petición de información de fecha 8 de febrero de 1999) incumpliendo, según manifestaciones del reclamante, el Reglamento de Participación Ciudadana.

De la documentación que obraba en nuestro poder solamente resultaba acreditado mediante copia de la notificación efectuada al interesado que se había procedido a remitir contestación a los escritos con números de registro de entrada 5561, 10255 y 25848. Por otro lado, y con fecha 18 de febrero, se registra de entrada nuevo escrito del reclamante en virtud del cual se pone en conocimiento de esta

Institución que: "no hemos conseguido el que nos reunamos con el Equipo de Gobierno para tratar todos los temas pendientes". En el escrito de fecha de entrada 20 de enero también se hacía alusión a esta cuestión "no somos recibidos por el Alcalde, las reuniones periódicas no se han reanudado...". Y continuaba: "desde el día 15 de septiembre de 1997 con registro de entrada en el Ayuntamiento nº15152 pedíamos el que se reanudasen las reuniones periódicas con el Equipo de Gobierno municipal... No ha sido posible".

Respecto de la segunda de las cuestiones aludidas se estimó conveniente poner en conocimiento del Ayuntamiento las siguientes consideraciones:

Al margen del referéndum como fórmula básica de participación ciudadana, tanto los Reglamentos Orgánicos Municipales como los Reglamentos de Participación Ciudadana pueden configurar fórmulas que posibiliten el pronunciamiento vecinal ante la gestión municipal.

Y ello como consecuencia del mandato recogido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, cuyo art. 69 establece que las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; lógica consecuencia, también, del derecho a participar en la gestión municipal reconocido a los vecinos en el art. 18.1 b) de la misma disposición.

El propio Reglamento de Organización y Funcionamiento regula en los arts. 227 y siguientes algunos de estos mecanismos tales como la posibilidad de intervenir en las comisiones informativas (art. 227.2), publicidad y participación en las sesiones de los demás órganos complementarios (art. 227.2), intervenciones en sesiones plenarias (art. 228), edición de un boletín informativo (art. 229.3), publicación en los medios de comunicación (art. 229.3), tablón de anuncios (art. 229.1 y



3), oficina de información (art. 230), obtención de copias y certificaciones de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración y de sus antecedentes así como consulta de archivos y registros (art. 207), participación en los consejos sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada de servicios municipales (art. 235).

Ahora bien, además de los mecanismos anteriores cabe que los correspondientes Reglamentos Municipales desarrollen otros distintos (preguntas de iniciativa popular, participación en los Consejos de Administración de las empresas municipales y otras entidades de gestión de servicios públicos locales, creación de consejos de sector... y, por lo que aquí nos interesa, la previsión de reuniones periódicas entre los órganos de gobierno y las distintas asociaciones, federaciones o agrupaciones).

A la vista de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales de fecha 10 de mayo de 1999 (que fue aceptado el día 3 de septiembre de 1999). En los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se contesten, en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales.

2.-Se valore la posibilidad de articular en los correspondientes Reglamentos Municipales (orgánicos o de participación ciudadana) reuniones periódicas entre los Órganos de Gobierno y las distintas Asociaciones, Federaciones o Agrupaciones...".

### *1.6. Padrón de habitantes*

En el expediente **Q/475/98** el reclamante hacía referencia a que "con el empadronamiento de 30 personas de Bilbao en la localidad de Pérex de Losa los mismos acceden a la Alcaldía. Aunque su residencia la tienen en Perex de Losa, su domicilio está en Bilbao, Baracaldo... y sus respectivos trabajos también". Medina de Pomar (Burgos).

Comenzaba el Ayuntamiento indicando en su informe que en el censo correspondiente a 1991 figuraban inscritas en Pérex de Losa 14 personas y que a finales de 1994, principios de 1995, se introduce un empadronamiento masivo de tal forma que en el nuevo censo de 1996 aparecen empadronadas en Pérex de Losa 36 personas.

Y continuaba indicando que "hoy, 28 de diciembre, se han empadronado 13 personas más" y que según información de la Policía Local "viviendo de forma continuada al día de hoy hay 9 personas, el resto vienen los fines de semana, en vacaciones otros y nunca algunos".

Es decir, lo que se cuestiona en este caso es que el Alcalde Pedáneo (y otras personas, 30 en concreto, según el escrito del reclamante) no residan habitualmente en el lugar donde se encuentran empadronadas.

Respecto a esta cuestión se informó al Ayuntamiento en los siguientes términos:

El art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) impone a toda persona que viva en España la obligación de inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente, y quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año .

De acuerdo con la normativa hasta ahora vigente era más que dudoso que procediera la baja de oficio en el Padrón por el hecho de la no residencia durante el tiempo previsto en la Ley. Únicamente la Instrucción II.1.c.3, de las aprobadas por Resolución de 26 de julio de 1991, previó las bajas promovidas de oficio de quienes no residieran efectivamente, pero su escaso rango normativo y falta de apoyo legal la hacía inoperante ante una oposición del interesado.

Ahora bien, en la actualidad ha de contemplarse el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, y, concretamente, el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial el cual establece que los Ayuntamientos darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos del art. 54 del Reglamento (el cual establece la obligación de empadronarse en el municipio en el que se habite más tiempo al año).

Otra cosa es que el procedimiento de baja de oficio previsto en el art. 72 del RP deba conjugarse con el previsto en el art. 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) siempre que la baja de oficio se base en un alta indebida puesto que implicaría la revisión de un acto declarativo de derechos. Caso distinto sería el de baja por no residencia sobrevenida ya que en este supuesto no se trata de privar de efectividad al acto de alta en el Padrón, que en su momento fue o se consideró correcto, sino que nuevas circunstancias en la residencia efectiva del vecino motivan un acto administrativo nuevo, la baja.

En virtud de lo expuesto esta Institución formuló al Ayuntamiento de Medina de Pomar el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 7 de enero de 1999:

"Que por parte de V.I se proceda a examinar los distintos supuestos (altas indebidas o no residencia sobrevenida) a fin de

proceder de conformidad con lo dispuesto en el art. 72 del Reglamento de Población y demarcación Territorial y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA)".

El citado recordatorio fue aceptado con fecha 17 de mayo de 1999.

#### *1.7. Quejas de Concejales*

Debe destacarse el elevado número de reclamaciones presentadas ante esta Institución por concejales, miembros de grupos políticos minoritarios, y relativas a la organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales.

La mayoría versan sobre el derecho de información de los miembros de las corporaciones locales, debiendo tenerse en cuenta que corresponde a la Corporación probar que la finalidad perseguida no es otra que obstruir su funcionamiento (elemento que no se puede considerar suficientemente acreditado porque la documentación que se pretenda examinar tenga un cierto volumen), la necesidad de aplicar la legislación más favorable (por ejemplo, la Ley de 12 de diciembre de 1995 -el derecho de información en materia de medio ambiente- si en algún aspecto resulta más favorable que las disposiciones específicas) o la imposibilidad de exigir una tasa por expedición de documentos a los concejales por las copias que se les faciliten para el ejercicio de su función (ya que no tiene cobertura legal y podría vulnerar el art. 23.1.CE).

Por lo que respecta a términos y plazos debe tenerse en cuenta que los domingos son días hábiles para celebrar sesión pero no a

efectos de plazos, mientras que sí lo son los sábados, razón por la cual computan a efectos de la validez de la convocatoria.

Por ejemplo, el expediente **Q/642/99** versaba sobre las incidencias de la sesión plenaria celebrada el día 26 de marzo de 1999 en el Ayuntamiento de Molinaseca (León); en concreto, sobre la falta de celebración de la misma a la hora a la que había sido convocada, las siete de la tarde. Se aludía también al horario de apertura al público de la oficina de registro de ese Ayuntamiento.

En cuanto al primero de los temas señalados, nos indica el Ayuntamiento que "a las 19 horas del citado día se formó la Corporación Municipal con la asistencia de cuatro Concejales de los siete que la forman. El orden del día de la sesión no comenzó a tratarse hasta un cuarto de hora más tarde en espera de que acudieran más Concejales.

Debe tenerse en cuenta, y así se se ha hecho saber a la Corporación Municipal, que la celebración de las sesiones debe dar comienzo a la hora a la que han sido convocadas (en este caso concreto, a las siete de la tarde); de este modo se hubieran evitado las anomalías que tuvieron lugar durante la sesión mencionada: la confusión en los ciudadanos que se proponían asistir a los debates y la celebración de una segunda votación cuando apareció el último concejal asistente.

El art. 90 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, establece un quórum de asistencia para la válida constitución del pleno consistente en la presencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Si este quórum se alcanza, deben iniciarse las sesiones y, en su defecto, de conformidad con el párrafo 2º del art. 90 del ROF, se entenderá convocada la sesión automáticamente dos días después, a la misma hora. Si tampoco entonces se alcanzase, se dejará sin efecto la convocatoria, posponiéndose para la primera sesión que se celebre, ordinaria o extraordinaria.

Por tanto, es necesario insistir en que deben evitarse los tiempos de espera en el inicio de la celebración de las sesiones, máxime cuando la normativa expuesta contiene las previsiones a que se ha hecho referencia sobre la falta de quórum de asistencia; de lo contrario, se estaría beneficiando a los impuntuales y se podrían producir distorsiones en el normal desarrollo de las sesiones.

Por lo que se refiere al otro tema planteado, el horario de la oficina de registro de esa Corporación, nada se ha indicado en el informe remitido por el Ayuntamiento, salvo que ese día no se admitió el escrito de las dos personas que pretendían presentarlo.

El art. 151 del ROF establece que el Registro General permanecerá abierto al público todos los días hábiles durante las horas prevenidas en la legislación de procedimiento administrativo común remitiendo, en consecuencia, al art. 38.6 LRJPAC de conformidad con el cual cada Administración Pública establecerá el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos.

Al no establecerse en el nuevo texto ni días ni horarios parece se deja en libertad a cada Administración Pública para fijarlos lo cual no es cierto teniendo en cuenta que ha de garantizarse el derecho de los administrados a presentar sus escritos los días hábiles. De ahí que el Registro deba funcionar todos los días y con un horario razonable, que ha de determinar el propio Ayuntamiento.

Con fecha 29 de noviembre de 1999 se remitieron al Ayuntamiento de Molinaseca las siguientes Recomendaciones:

"Que por parte de esa Corporación se actúe de conformidad con lo previsto en el art. 90 ROF en cuanto a la celebración de las sesiones plenarias y se eviten los tiempos de espera en el comienzo de las mismas.

Que, si no se hubiera establecido, se proceda a fijar un horario razonable en el que deba permanecer el registro abierto al público".

En la fecha de cierre de este Informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/1227/99** se alude a la negativa por parte del Alcalde del Ayuntamiento de Castrillo de Villavega (Palencia) a abonar a un concejal las cantidades que, en concepto de dietas, le correspondían por la asistencia a las sesiones corporativas celebradas en los meses de febrero, abril, junio, julio, agosto, octubre y diciembre de 1998 y febrero, marzo, abril, mayo y junio de 1999.

En este caso la Corporación Municipal nos indica textualmente que "...esta Alcaldía ordenará el pago de los referidas indemnizaciones cuando el reclamante presente la solicitud de licencia de obras y pague los impuestos correspondientes".

A juicio de esta Institución resultaba inadmisibile condicionar el abono de las dietas (resultando acreditada la asistencia y participación del reclamante en las sesiones del órgano colegiado y, en consecuencia, el devengo de las cantidades fijadas en su día por tal concepto) a la regularización de la situación urbanística del inmueble propiedad del reclamante, para lo cual contaba la Corporación con los mecanismos establecidos en la legislación urbanística vigente.

Por los motivos expuestos se remitió al Ayuntamiento de Castrillo de Villavega Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado por el mismo) en el que se ponía de manifiesto el derecho de los miembros corporativos a percibir, con cargo al Presupuesto de la Entidad Local, las retribuciones e indemnizaciones que correspondan y, en concreto, el derecho a percibir las cantidades que se hayan fijado por la simple concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte y en la cuantía que señale el Pleno de la misma. Todo ello de conformidad con el art. 13 del Real Decreto 2568/86, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

## **2. Entidades Locales Menores**

En el expediente **Q/1465/99** se denunciaba el deficiente estado en que se encontraba la red general de saneamiento de la localidad de Quintanilla del Monte, Benavides de Órbigo (León).

El Ayuntamiento, en el Informe remitido a esta Institución, se eximía de toda responsabilidad entendiendo que era la Junta Vecinal de Quintanilla del Monte "la que gestiona y administra tanto la red de alcantarillado como la de suministro de agua". Por su parte, la Entidad Local Menor sostenía que era competencia municipal la satisfacción de estos servicios mínimos.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el art. 50.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Regulación del Régimen Local de Castilla y León, las entidades locales menores podrán ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Ello quiere decir que, en



principio, de no existir dicha delegación expresa, se carece de competencia para realizar las obras o establecer el servicio.

Ahora bien, la disposición transitoria 2ª 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 acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley (12 de junio de 1998) 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.

En virtud de lo expuesto, ha considerado esta Institución que si la entidad local menor, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley autonómica (12 de junio de 1998) gestionaba y prestaba el servicio, y si la delegación debe entenderse concedida en virtud de la disposición transitoria 2ª, lo que procede es formalizar el oportuno convenio para evitar conflictos entre Ayuntamiento y entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Todo ello a fin de que esta última continúe con la prestación del servicio y lo regule como estime conveniente.

En el referido convenio se determinaría la distribución de competencias entre el municipio y la entidad o entidades inframunicipales, el régimen de los recursos económicos y las relaciones de cooperación y coordinación de sus respectivos órganos de gobierno.

En la fecha de cierre de este informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

## **TRÁFICO**

Siguiendo la tendencia de ejercicios anteriores los temas en torno a los cuales giran las reclamaciones en esta materia son los tres siguientes: la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores, el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las normas de circulación y la ordenación del tráfico.

La mayoría de las quejas se refieren a disconformidades con expedientes sancionadores, aunque han disminuido las reclamaciones en las que los ciudadanos mantenían su parecer contrario a la potestad sancionadora de los municipios en las zonas establecidas por las ordenanzas reguladoras del aparcamiento.

### **1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico**

La posición del ciudadano en sus relaciones con la Administración sancionadora se configura en un estatuto jurídico de garantías que comprende también el derecho de defensa en el marco del expediente administrativo.

La prohibición de indefensión es la cláusula de cierre del sistema de garantías del ciudadano en el procedimiento administrativo sancionador, acogiendo el conjunto de derechos del art. 24 de la Constitución, entre otros, el derecho a proponer y practicar las pruebas convenientes para salvaguardar las posibilidades reales de defensa en el ámbito del mismo.

La labor de esta Institución únicamente puede dirigirse 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.

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 denunciadores. Así ocurrió, por ejemplo en los expedientes **Q/147/99, Q/286/99, Q/737/99, Q/1032/99, Q/1253/99**. 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.

De los expedientes examinados a lo largo de este ejercicio destacaremos los siguientes:

### *1.1. Tramitación de las denuncias voluntarias*

Dentro de la tramitación del procedimiento sancionador cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado a la Autoridad competente y a ésta corresponde disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.

El art. 75 LSV y el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RPST), en su art. 4, permiten que cualquier persona formule denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto

Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La denuncia de las infracciones de tráfico no es función exclusiva de los Agentes de la Autoridad, ni constituye por tanto un cometido reservado en las vías urbanas a los Agentes de la Policía Local. Siendo por el contrario una facultad reconocida en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico a cualquier persona.

Cualquier ciudadano puede denunciar un hecho que atente a la normativa de tráfico, bien verbalmente ante los Agentes de Vigilancia de Tráfico más próximos al lugar de los hechos o por escrito dirigido a la Alcaldía, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, por lo cual la infracción supuestamente cometida deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

Lo que ciertamente podrá desconocerse a las denuncias voluntarias es la fehacienda de que, según lo dispuesto en el art. 76 LSV, gozan en principio las formuladas por los agentes de la autoridad. Esta falta de fehacienda no es sin embargo impedimento para que los hechos denunciados puedan ser tenidos por ciertos mediante la justificación de su realidad por los adecuados medios probatorios, entre los que sin duda cabe reputar comprendidos, aun sujetos a valoración, el testimonio del propio denunciante.

En la queja **Q/458/99** un ciudadano aludía a la conducta infractora de forma reiterada del conductor de una moto en el acceso peatonal de la calle en la que residía, cuya denuncia había cursado al Ayuntamiento de Ponferrada con fechas el 24-11-98, 14-1-99, 10-2-99 y 23-2-99 (fechas de registro de entrada en ese organismo).

El Ayuntamiento de Ponferrada respondió a la petición de información que le fue dirigida, con motivo de la admisión a trámite de la queja, adjuntando únicamente una copia de las actuaciones practicadas, que resultaban ser las siguientes:

- Escrito firmado por el Mayor Jefe de la Policía Municipal de fecha 22-2-1999 (Policía Municipal registro de salida nº 506) del cual se daba traslado al interesado como contestación a su denuncia de fecha 10-2-99. En él se indicaba que "se ha realizado un seguimiento por parte de esta Policía Municipal no detectándose infracción en este sentido el día de la fecha".

- Escrito firmado por el Concejal de tráfico de fecha 25-2-99 (registro de salida nº 1.493) del cual se había dado traslado al interesado como contestación a su denuncia de fecha 10-2-99. En él se indicaba que "por parte de la Policía Municipal se ha realizado un seguimiento del problema, no detectándose infracción en este sentido al día de la fecha".

Esta Institución consideraba positivo que los agentes de Policía Local hubieran tratado de verificar la infracción, haciéndose cargo de la dificultad de comprobar la realización de este tipo de conductas.

Sin embargo, entre los escritos dirigidos a ese Ayuntamiento por el interesado se encontraba otro de fecha posterior (23-2-99) en el que ponía de manifiesto que "si bien es cierto que el día 17 de febrero a las siete y ocho de la tarde pasaron por estas calles dos Agentes de la Policía Municipal, no es menos cierto que los Agentes no se han bajado del coche, lo que hicieron fue dar vueltas por las calles, total que el referido señor entró y se paseó por el mismo sitio una vez que los Agentes pasaban sin precaverse de lo ocurrido, salió a la ocho treinta y volvió a las once de la noche".

No constaba que con posterioridad se hubiera realizado ninguna otra actuación por parte de los agentes de Policía Local.

Debe tenerse en cuenta, además, que el presentador de la queja había dirigido varios escritos al Ayuntamiento de Ponferrada, fechados los días 24-11-98, 14-1-99, 10-2-99 y 23-2-99, los cuales podían ser calificados de denuncias voluntarias.

De ellos sólo uno obtuvo contestación, el de 10-2-99, aunque tampoco en este caso los trámites posteriores se ajustan a los establecidos para el procedimiento sancionador.

En aplicación del art. 75 LSV, en relación con los arts. 5 a 8 del RPST, las referidas denuncias voluntarias deben cumplir unos requisitos para constituir un medio hábil de iniciación del procedimiento sancionador: identificación del vehículo con el que se comete la supuesta infracción, la identidad del denunciado y la relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora, y nombre, profesión y domicilio del denunciante.

Pues bien, en este caso, a juicio de esta Institución, el denunciante había proporcionado los elementos esenciales para la correcta determinación de los hechos denunciados, pues, si bien es cierto que en cuanto a la identificación del vehículo únicamente se aludía a una "moto", lo cierto es que se aportaban los datos relativos al titular del vehículo.

En cualquier caso, si la denuncia se hubiera considerado incompleta, podía haberse requerido al denunciante para que aportara los datos que se consideraran oportunos, en cumplimiento del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual "si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que

señala el artículo anterior se requerirá al interesado para que, en un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición", lo cual exige después de la entrada en vigor de la modificación de la Ley 30/1992 por Ley 4/1999, de 13 de enero "previa resolución que deberá ser dictada en los términos del art. 42."

Por otro lado el art. 11.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS), aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto -aplicable con carácter supletorio en defecto total o parcial de procedimientos específicos y, por tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico-, dispone que cuando se haya presentado una denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento si la denuncia va acompañada de una solicitud de iniciación, sin que en este caso se haya procedido conforme a ello.

De las actuaciones remitidas por el Ayuntamiento de Ponferrada se desprendía que los escritos del denunciante no habían dado lugar a ningún pronunciamiento sobre la incoación del procedimiento sancionador, ni tampoco había sido requerido para su subsanación, en caso de que se hubiera considerado necesario.

Por lo cual, con fecha 2-8-99 se formuló al Ayuntamiento un recordatorio de los deberes legales expresados en los artículos citados, a la vez que se le trasladó la siguiente recomendación:

“- Que en lo sucesivo se proceda a la tramitación de las denuncias voluntarias conforme a los preceptos legales citados.

- Que, en la medida de lo posible, se extreme la vigilancia en el acceso peatonal a la calle X para comprobar la existencia o no de las



infracciones descritas y, en su caso, se cursen las denuncias oportunas por los Agentes de la Autoridad.

- Que en relación con las denuncias voluntarias cursadas por el denunciante, se resuelva sobre la iniciación del procedimiento sancionador y se comuniquen dicha decisión al denunciante.”

A fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta del Ayuntamiento de Ponferrada sobre la recomendación realizada, pese a haberse requerido en dos ocasiones el 17-11-99 y el 3-1-00.

## *1.2. 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 del interesado, quien recibe la primera noticia de la actuación de la Agencia ejecutiva encaminada al cobro de la sanción por vía de apremio.

Uno de estos casos fue el examinado en el expediente **Q/285/99** en el que el interesado denunciaba el desconocimiento del procedimiento sancionador tramitado contra él hasta el aviso recibido de la entidad bancaria depositaria de su cuenta corriente informándole

del embargo dispuesto por el Ayuntamiento de Ávila, por deudas correspondientes a dos sanciones de tráfico.

La cuestión, por tanto, se ceñía a determinar si la Administración había dictado la resolución sancionadora con omisión del trámite de audiencia previsto frente a la denuncia, ya que el denunciado manifestaba que no se le había notificado la misma.

Efectivamente, el art. 137, d) de la Ley General Tributaria (hoy, art. 138.1, d) y el art. 99.1, b) del Reglamento General de Recaudación, señalan como uno de los motivos tasados por el que puede impugnarse la providencia de apremio la falta de notificación reglamentaria de la liquidación (sanción).

Las denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad, como norma general, deben notificarse en el acto al denunciado, pudiendo hacerse con posterioridad en su domicilio por razones justificadas que deberán constar en la propia denuncia (art. 77 LSV).

La jurisprudencia ha insistido en la importancia de que se cumpla este precepto para garantizar debidamente el derecho de defensa protegido constitucionalmente, y ello teniendo en cuenta el valor privilegiado que la Ley atribuye a las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad (art. 76 LSV).

Por tanto hay que tener presente que el art. 77 LSV contempla la posibilidad de no notificar la denuncia en el acto por razones justificadas, lo cual no resulta posible determinar en este caso, ya que no tenemos a la vista el boletín de denuncia.

Lo cierto es que en ambos expedientes sancionadores la denuncia se notificó al interesado en su domicilio, por lo que

únicamente se examinará el modo de proceder a la práctica de estas notificaciones.

Como indica el art. 78 LSV a efectos de notificaciones, se considerará domicilio del conductor y del titular del vehículo aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto el que figure en los Registros de Conductores e Infractores, y en el de Vehículos, respectivamente. Las notificaciones de las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador, se cursarán al domicilio indicado en el anterior apartado de este artículo y se ajustarán al régimen y requisitos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo. En los mismos términos se expresa el art. 11 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En el informe remitido a esta Institución procedente del Ayuntamiento de Ávila se indicaba que "sin duda parece ser que el domicilio a efectos de notificaciones previsto en el art. 78 no es actualmente el de la residencia del sancionado y por esa circunstancia no lo ha llegado a conocer, pero no es culpa de la Administración que el interesado no haya corregido el domicilio en el Registro de Tráfico".

No obstante no se aportaban datos sobre la residencia actual, ni cómo se había llegado a la conclusión de que el domicilio que constaba en el Registro de Vehículos no había sido actualizado debidamente por el denunciado.

Lo cierto es que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, confiere a la notificación edictal carácter subsidiario de la personal. El art. 79 de la misma dispone que,

cuando la notificación no se hubiere podido practicar, se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en el BOP.

Dichas normas deben completarse con las del Reglamento de los Servicios de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 mayo, que exige, en el art. 251.3, que la entrega se intente dos veces, antes de devolver el envío con la nota expresiva de su causa.

Así viene exigiéndose también por la jurisprudencia, por ejemplo la STS de 18-3-1995 declara: la Corporación ampara la procedencia de la notificación edictal practicada después del intento de notificación por correo certificado con acuse de recibo de la liquidación original en que, en el sobre de dicha carta certificada, figura la palabra desconocido. Ahora bien, ni en el expediente constaba, ni la Corporación había demostrado, que la notificación de la liquidación fuera intentada dos veces, como exigía el art. 251.3 del Reglamento de los Servicios de Correos, Decreto 14 mayo 1964, y han declarado, entre otras, las Sentencias de esta Sala de 30 abril 1987 y 8 noviembre 1988, para que tal mecanismo notificadorio fuese plenamente eficaz.

En la actualidad este modo de proceder para la práctica de notificaciones se incorpora al texto de la LRJPAC, art. 59.2, tras la reforma operada por Ley 4/1999, de 13 de enero: Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse éste presente en el momento de entregarse la notificación, si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

A la vista del informe remitido por el Ayuntamiento de Ávila se deducía que se había realizado un primer intento de notificación de la

denuncia y de la resolución sancionadora en ambos expedientes y, pese a que había resultado infructuoso por "*no encontrarse en su domicilio*", no se había procedido a llevar a cabo un segundo intento, (art. 251.3 del Reglamento de los Servicios de Correos).

Este modo de proceder había producido la omisión del trámite de audiencia para efectuar alegaciones determinante de la nulidad del acto administrativo (art. 62.1.e) LRJPAC).

De acuerdo con todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Ávila la siguiente recomendación:

“- Que se valore la conveniencia de proceder de oficio a declarar la nulidad de la sanción impuesta al denunciado en los dos procedimientos sancionadores de tráfico examinados.

- Que, en lo sucesivo, para la práctica de notificaciones, en caso de ausencia del interesado, se repita por segunda vez el intento de notificación antes de proceder a la notificación edictal.”

El Ayuntamiento de Ávila comunicó a esta Institución la aceptación de la recomendación realizada

### *1.3. Propuesta de resolución*

El Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de tráfico introduce, como un trámite más del procedimiento, la propuesta de resolución que será formulada una vez concluida la instrucción del expediente y previamente a dictar la resolución sancionadora (arts. 13, 14 y 15 del RD 320/1994).

Recientemente se han modificado estos artículos mediante RD 137/2000, de 4 de febrero, para precisar más nítidamente la distinción entre el trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución y ajustar el art. 13.2 al contenido del 84.4 de la Ley 30/1992.

El interesado en el expediente **Q/209/99** estimaba que se había producido la omisión de este trámite en el caso concreto de una sanción de la que había sido objeto y de esta omisión pretendía derivar la nulidad de la resolución sancionadora, por haberse prescindido de un trámite esencial del procedimiento.

Sin embargo el art. 13.2 del RD 1398/1993 establece que en la notificación de la denuncia se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento sancionador en el plazo previsto en el art. 16.1 (quince días), la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso sobre la responsabilidad imputada.

Esa es una conclusión lógica desde el momento en que los datos y elementos de hecho a tener en cuenta por la Administración para dictar la resolución sancionadora son los mismos que se contenían en la denuncia si la persona contra la que se dirige el expediente no ha reaccionado frente a la misma, de modo que no se produce alteración alguna en el debate que determinara la necesidad de dictar una propuesta de resolución.

La queja no pudo ser admitida a trámite ya que el reclamante no había presentado escrito de alegaciones y proposición de prueba, por lo cual la actuación administrativa se consideró correcta.

En la reclamación **Q/886/99** se planteaba la posibilidad de que se hubiera omitido la fase de audiencia posterior a la propuesta de

resolución en un expediente sancionador tramitado por el Ayuntamiento de León.

El reclamante manifestaba que el día 24-3-1999 había recibido la notificación de la propuesta de resolución y, dentro del plazo legal, había efectuado alegaciones el 8-4-1999, sin embargo la resolución sancionadora ya había sido dictada, porque la notificación de la misma la había recibido el mismo día 8-4-1999.

El Ayuntamiento de León no contestó a la petición de información que le fue dirigida, pese a haber sido reiterada en dos ocasiones, ante lo cual el expediente hubo de ser archivado.

#### *1.4. Resoluciones sancionadoras*

##### *- Competencia*

Una de las cuestiones que más problemas suscitaba, antes de la Ley 4/1999, de 13 de enero, era la prohibición de delegar la potestad sancionadora que introdujo el art. 127. 2 de la LRJAP-PAC.

El art. 68 LSV, después de atribuir la competencia al Gobernador civil y al Alcalde en sus respectivos ámbitos, dispone en el último inciso del párrafo 1º que la facultad de sancionar podría ser delegada por los Gobernadores civiles en las autoridades provinciales de tráfico "en la medida y extensión que reglamentariamente se determine". Con base en esa mención, la Administración había venido defendiendo en sede jurisdiccional el ejercicio de la potestad sancionadora por delegación y, por otra parte, en el ámbito de la Administración local el art. 127.2 LRJAP-PAC se hallaba en clara

oposición con el art. 21. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que permite al Alcalde delegar algunas de sus competencias, entre las que se encontraba la de sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales

En la praxis de las Administraciones, las resoluciones sancionadoras venían –y vienen- siendo dictadas por delegación de los órganos competentes, lo cual se había constituido en uno de los motivos principales y más reiterados de impugnación administrativa y jurisdiccional de las mismas y, también, de reclamación frecuente ante esta Institución, dando pie a una rica discusión, hasta ahora deducida fundamentalmente ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Pueden encontrarse no pocas resoluciones de Tribunales Superiores de Justicia que han puesto de manifiesto el carácter contrario a Derecho de las resoluciones dictadas por delegación de aquellos órganos a quienes la potestad sancionadora está atribuida –así por los Jefes Provinciales de Tráfico, en vez de por el Gobernador Civil-. Cabe destacar, entre ellas, las SSTSJ de Castilla y León de 25-2-1997, de 16-9-1997 y de 28-10-1997; SSTSJ de Murcia de 30-7-1997, de 19-12-1997 y de 11-2-1998; SSTSJ de Canarias de 8-7-1997, de 25-9-1997 y de 30-1-1998 y SSTSJ de Navarra de 18-11-1998 y 25-11-1998, todas ellas referidas a la delegación de la competencia sancionadora en la Administración del Estado.

Y, referidas a tal delegación en el ámbito de la Administración local, las SSTSJ de Cataluña de 22-4-1997, de 26-4, 12-1-1998 y de 23-6-1995, y STSJ de Castilla y León de 26-2-1998.

No obstante, en otras resoluciones la pretensión anulatoria deducida por los recurrentes fue desestimada por los tribunales,



manteniéndose, de forma más o menos explícita, o por omisión, una postura o conclusión contraria a ésta.

El Tribunal Supremo se ha terminado pronunciando sobre tal cuestión, en la Sentencia de 10 de noviembre de 1998, recaída en virtud de un recurso de casación en interés de ley. La conclusión a la que llega esta Sentencia era que resultaba posible esa delegación de la potestad sancionadora en materia de infracciones de tráfico en el ámbito local.

El TS abordaba la cuestión como un conflicto de normas y declaraba como doctrina legal que el art. 127.2 de la Ley 30/1992 no derogaba lo dispuesto en el art. 21 LBRL y, por tanto, en los supuestos de infracción de tráfico podrían delegar los Alcaldes sus atribuciones.

La supresión de la prohibición de delegar la potestad sancionadora tiene lugar mediante la modificación del art. 127.2 de la Ley 30/1992 operada por Ley 4/1999; el R.D 137/2000, de 4 de febrero, prevé expresamente esta posibilidad fijando reglamentariamente las autoridades delegadas.

En otros casos los reclamantes han basado sus reclamaciones en la infracción de distintas normas sobre competencia para conseguir la anulación de la sanción.

Por ejemplo el interesado de la queja **Q/209/99** expresaba sus dudas acerca de la regularidad de una denuncia en los siguientes términos: "Considero improcedente que la notificación por correo sea suscrita por el Jefe de la Policía Local por estimar que este funcionario carece de facultades para establecer, notificar y cuantificar una sanción, todo lo cual estimo son competencias reservadas al Ilmo Alcalde o edil en que pueda delegar".

Al respecto debe recordarse la separación de fases instructora y decisoria prevista en el art. 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que habrá que distinguir la competencia para instruir el expediente y la competencia para imponer la sanción.

De acuerdo con el art. 79 LSV y 12 RPST, los órganos competentes de la Jefatura Central de Tráfico y los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, si no se hubiere hecho por el denunciante, al presunto infractor, concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas.

En los Ayuntamientos, salvo que se disponga otra cosa, la tramitación corresponde a las Jefaturas de las Policías Municipales, ostentando el cargo de Instructor el Jefe de éstas.

La competencia sancionadora, es decir para dictar la resolución sancionadora que pone fin al expediente, se atribuye al Alcalde en el art. 68 LSV. En cualquier caso, las denuncias de los agentes no vinculan a la autoridad administrativa competente para sancionar, que puede luego en la resolución variar la calificación, la fundamentación o el importe de la sanción.

Una vez informado el reclamante de la regularidad de la actuación denunciada se procedió al archivo del expediente.

Tampoco fue admitida a trámite la queja **Q/200/99**, en la cual el presentador de la misma consideraba que la resolución sancionadora debía anularse al haberse dictado por un órgano incompetente, ya que, según su criterio, al Alcalde correspondía la competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías urbanas en todo caso.

La resolución del procedimiento sancionador en materia de tráfico debe adoptarse, como regla general, por los Alcaldes, en cuanto a las infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas, aunque los Gobernadores Civiles pueden asumir esta competencia.

Corresponde a los Gobernadores Civiles la sanción de las infracciones de tráfico que se cometan en vías urbanas en los casos siguientes:

a) Cuando la infracción tenga lugar en travesías, en tanto no tengan características exclusivas de vías urbanas.

b) Cuando se trate de infracciones que tengan por objeto las autorizaciones relativas a los permisos de conducir o a los vehículos; o pueda recaer sanción de suspensión del permiso de conducir.

c) Cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida la competencia sancionadora por los Alcaldes.

La referencia a los Gobernadores Civiles debe entenderse hecha en la actualidad a los Delegados del Gobierno (en caso de infracciones graves y muy graves) y Subdelegados del Gobierno (infracciones leves), por aplicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Respecto a la cuestión del estampillado de la firma en la resolución sancionadora, es preciso poner de relieve que, a lo sumo, podría ser un defecto de forma y los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales necesarios para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados.

En ocasiones la jurisprudencia se ha mostrado contraria a la virtualidad invalidante de la omisión de firma, pero, en cualquier caso, este defecto se subsana por la resolución confirmatoria del superior jerárquico, al que el denunciado había acudido interponiendo recurso ordinario.

#### - Motivación

En materia de tráfico suelen dictarse las resoluciones sancionadoras en impresos normalizados, razón que en alguna ocasión ha servido para defender la invalidez de la sanción argumentando que no se estudiaron pormenorizadamente las alegaciones, causando con ello indefensión.

Esta Institución ha mantenido que el hecho de utilizarse impresos normalizados en los acuerdos resolutorios no implica por sí mismo clase alguna de indefensión, siempre que consten con claridad y suficiente detalle los datos fácticos y jurídicos que posibiliten la necesaria contradicción y permitan a los sancionados la aportación al expediente de los elementos de prueba que sirvan para desvirtuar la apreciación de la Administración.

Es más, las motivaciones genéricas e incluso las que se hagan mediante la mera cumplimentación de formularios con una "X", han sido consideradas admisibles por la jurisprudencia, siempre que del expediente administrativo pueda tomarse cabal razón del porqué de la actuación administrativa para el caso concreto (SSTS 20 julio 1989 y 7 mayo 1991).

Con carácter general la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Desde el punto de vista interno, asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto de determinado contenido- no es sólo una elemental cortesía, sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar, en su caso, el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se apoya.

La falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante y el deslinde de ambos supuestos ha de hacerse indagando si realmente ha existido o no indefensión, puesto que el procedimiento administrativo tiene una función de garantía del administrado.

En lo que se refiere al caso concreto habrá que partir del examen de la motivación de la Resolución sancionadora para posteriormente examinar en qué medida con la omisión de la motivación se han producido los resultados antes mencionados

Así en el expediente **Q/147/99** el denunciado pretendía la anulación de la sanción alegando que en la resolución no se hacía alusión a todos y cada uno de los puntos por él esgrimidos, a lo que añadía que, por el contrario, se hacía referencia a la ausencia de prescripción de la infracción, cuando este motivo no había sido alegado por él, lo que evidenciaba la falta de criterio.

No afecta a la eficacia de la resolución el hecho de que se haga referencia a la prescripción, pese a que no había sido alegada por el denunciado. La prescripción debe estimarse de oficio por el órgano competente, así lo dispone el art. 18.1 y 3 RST, según los cuales previamente a la incoación del procedimiento sancionador se comprobará si la infracción ha prescrito, acordándose, en tal caso, la no

procedencia de su iniciación y una vez incoado el mismo, la prescripción se aplicará de oficio por los órganos competentes en las diversas fases de tramitación del expediente.

En realidad la resolución sancionadora consistía en la remisión de uno de aquellos modelos a los que se aludía al comienzo de este apartado, aunque en ella se habían individualizado los hechos sancionados con referencia al caso concreto y se reflejaban, aunque de manera sucinta, las alegaciones del denunciado, por lo cual se consideró que se había cumplido con la obligación de motivar las resoluciones sin que hubieran resultado afectadas las posibilidades de defensa del interesado.

Por ello se acordó la no admisión a trámite de la queja.

### *1.5. Derecho de acceso a expediente*

El firmante de la queja **Q/940/99** se dirigió a esta Institución para someter a nuestra consideración la tramitación de un expediente sancionador de tráfico por la Jefatura Provincial de Ávila. Dos cuestiones concretas se planteaban en torno al mismo: la notificación de la denuncia al conductor del vehículo y la solicitud de obtención de copias del expediente sancionador.

1.- En cuanto a la primera de ellas, la notificación de la denuncia, del informe remitido por la Jefatura Provincial de Ávila se desprendía que la notificación no se había entregado al conductor del vehículo en el acto, ni se había efectuado posteriormente en el domicilio.

En dicho informe se indicaba que «los agentes que se encontraban en servicio de vigilancia del tráfico formularon boletín de

denuncia, que reunía los requisitos que determina el art. 5 del RD 320/94 ... procediendo a la notificación en el acto, si bien el sancionado no firmó el boletín ni recogió la copia "por tener prisa"».

La notificación de los actos administrativos tiene como primordial función la de dar a conocer al destinatario la existencia de los mismos. Por tanto, para cumplir dicho fin el art. 59.1 LRJPAC señala que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, así como la fecha, identidad y contenido del acto.

En definitiva, para entender practicada correctamente la notificación es necesario que quede acreditado suficientemente que el afectado tiene noticia del acto concreto de que se trate. En este caso resulta acreditado precisamente lo contrario, pues los propios Agentes denunciadores informan que el interesado no recogió la copia del boletín de denuncia.

Siendo ello así, no podíamos sino discrepar de la afirmación sobre la conformidad de las actuaciones a lo dispuesto en el art. 77 LSV, pues, según este artículo, la no recepción del boletín de denuncia debió haberse recogido en su texto y haberse notificado con posterioridad en el domicilio que señala el artículo siguiente.

Todo ello tuvo su reflejo en una disminución de las posibilidades de defensa del interesado, a quien no se le dio la oportunidad de conocer su derecho a efectuar alegaciones en el procedimiento y a proponer prueba, ni tampoco los efectos que se derivarían del no ejercicio de estos derechos.

2.- En segundo lugar el interesado manifestaba que, mediante escritos cursados por él con fechas 4-2-1999 y 27-5-1999, había

solicitado la obtención de una copia de las actuaciones practicadas en dicho expediente, sin que se le hubieran facilitado.

El mandato establecido en el art. 35 a) LRJPAC como uno de los derechos de los ciudadanos, concede al administrado la posibilidad de conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la consideración de interesado y de obtener copia de los documentos contenidos en ellos.

La necesidad de asegurar una verdadera posibilidad de defensa del ciudadano ante la posición de superioridad que siempre representa la Administración llevó al legislador a buscar que aquél pudiera en todo momento acceder a los expedientes en los que se viera afectado, ya sea en periodo de instrucción, o en el momento procedimental en que crea necesario contar con las pruebas obrantes en el mismo para poder conformar su argumentos de defensa.

Las únicas limitaciones que podrían afectar a este derecho serían las derivadas del art. 37 de la LRJPAC y que no resultan aplicables a este caso.

No nos encontrábamos ante una solicitud que conculcara la eficacia del funcionamiento del servicio público, ya que lo solicitado únicamente era la vista de un expediente, cuestión cotidiana en el ámbito burocrático y que en modo alguno supone que la Administración deba realizar acción alguna de singular gravosidad para el buen funcionamiento del servicio público encomendado.

Tampoco ante una solicitud de obtener copia del contenido total del expediente cabe suponer, salvo mejor criterio, que la documentación existente en un expediente sancionador en materia de tráfico, sea especialmente voluminosa.



Por todo ello con fecha 30-11-99 se dirigió recomendación a la Jefatura Provincial de Tráfico de Ávila en los siguientes términos:

"- Que se valore la conveniencia de revisar de oficio la Resolución dictada en el expediente sancionador en materia de tráfico tramitado con el nº X.

- Que, en lo sucesivo, las denuncias que no hayan sido notificadas en el acto se realicen en el domicilio del denunciado, entendiendo por tal el establecido en el art. 78 LSV.

- Que, en el futuro, se garantice el derecho de los interesados a la obtención de copias de la documentación existente en los expedientes sancionadores de tráfico en cualquier momento."

Con fecha 23-12-99 la Jefatura Provincial de Tráfico de Ávila informó a esta Institución de la remisión de la recomendación a la Subdirección General de Legislación y Recursos de la Dirección General de Tráfico para su valoración, sin que, en el momento de cierre del informe, se haya comunicado el resultado de la misma.

## **2. Ordenación del tráfico**

Una asociación de vecinos de Burgos se dirigió a esta Institución para expresar su malestar ante las condiciones en que se desarrollaba el tráfico de vehículos por la calle Islas Baleares.

Según su reclamación "esta vía soporta un tráfico intenso de vehículos, más de diez mil al día, incluidos transportes de mercancías peligrosas." Continuaban afirmando que "la calle se planeó y construyó como una vía de servicio para acceder a las viviendas que se estaban construyendo en la zona, a dos metros de distancia de las mismas y con aceras estrechas, con la idea de que la calle fuera de poco tránsito. Posteriormente, se decide convertir la calle en una circunvalación para la ciudad de Burgos, uniendo la Autopista del Norte y la Carretera Nacional I, así como los Polígonos Industriales anexos a la misma, abriéndose unos puentes sobre el río Vena, permitiéndose acceder a dicha calle a todos los vehículos y camiones pesados, incluso con mercancías peligrosas.

También indicaban que el Ayuntamiento de Burgos no había adoptado ninguna medida de mejora de infraestructuras, para lograr adaptar las condiciones de seguridad de la calle a las nuevas condiciones de tráfico.

Miembros de la asociación habían mantenido conversaciones con algunos corporativos, en el transcurso de las cuales, según los vecinos, "se habían comprometido a instalar varios semáforos provisionalmente y a construir, posteriormente, varias glorietas en la calle con una vía de servicio; sin embargo lo único que se ha realizado ha sido la colocación de un solo semáforo hace escasas semanas, con lo cual el problema sigue sin solucionarse".

La respuesta remitida por el Ayuntamiento de Burgos a la solicitud de información que le fue dirigida se formulaba en los términos siguientes:

“- El tráfico que soporta la C/ Islas Baleares es inferior al que recibe la Avda. General Vigón o la C/ Vitoria, por poner un ejemplo.

- Se ha instalado un semáforo hace dos meses.
- Se van a construir unas glorietas, pero debido a que es preciso hacer expropiaciones, el trámite es más largo.
- No existe ningún problema especial de tráfico en esta calle, sino más bien una actividad insolidaria de algunos de los escasos vecinos que allí viven.”

Asimismo el Servicio de Urbanismo informó que "la calle Islas Baleares es una porción del sistema general de vialidad en suelo urbano correspondiente al denominado vial norte, cuyo carácter es de ronda viaria periurbana que cerrará un anillo circulatorio alrededor de los futuros desarrollos residenciales del noreste de la ciudad".

A la vista de este informe el 20-8-99 se solicitó del Ayuntamiento de Burgos información complementaria sobre los criterios y la documentación, en particular los informes emitidos por los servicios técnicos municipales, en que basaban las afirmaciones efectuadas en su respuesta anterior.

Después de enviar dos requerimientos de esta nueva solicitud en fechas 17-11-99 y 9-12-99, el expediente fue archivado el 1-2-00, al no obtener respuesta del Ayuntamiento de Burgos. Con posterioridad, verbalmente nos han informado que la remisión de la información tendrá lugar en fecha próxima.

Un ciudadano disconforme con la declaración de la calle donde tenía su residencia como zona azul por parte del Ayuntamiento de Palencia presentó a esta Institución un escrito, registrado con la referencia **Q/713/99**, en el que responsabilizaba a esta Corporación de los perjuicios patrimoniales que la adopción de esta medida podría acarrearle.

En definitiva planteaba un posible supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Respecto a esta cuestión la jurisprudencia tiene declarado (por ejemplo, Sentencia de 22-11-1983, Sentencia de 30 de marzo de 1997)- que nadie discute la competencia del Ayuntamiento, por otro lado reconocida en numerosos preceptos legales y reglamentarios, para ordenar el tráfico por las calles y plazas públicas así como para regular la forma de su uso.

Dentro de dicha competencia se incluye la facultad municipal de declarar una plaza o calle pública de uso peatonal "sin que frente a la misma ningún vecino ostente derecho adquirido alguno para seguir transitando por ellas con vehículos en la forma en que venían haciéndolo, ni siquiera en el supuesto de que fuese titular de licencia para el ejercicio de una actividad que conlleve la necesidad de acceso con vehículos, pues el derecho que concede esa licencia tiene que ceder, sin perjuicio de la indemnización que proceda, ante la declaración de peatonalidad según ha declarado ya esta Sala en S. de 10 abril 1976"(STS de 22 -11-1983).

Esta misma Sentencia continúa indicando que "es indudable que la forma en que viniese ejercitándose el tránsito por el vecindario o cualquier otra persona no engendra derecho alguno a perpetuar la modalidad de tránsito que resulte prohibida por la nueva ordenación que del mismo haga el Ayuntamiento, pues otra cosa sería negar a éste el ejercicio legítimo de la competencia, no pudiendo por tanto hablarse, en el ámbito del Derecho Administrativo, de uso anterior, cualquiera que sea su antigüedad".

La queja no fue admitida a trámite, pues esta Institución no encontró motivos que permitieran considerar que efectivamente concurrían los requisitos exigidos por la jurisprudencia para declarar la

responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento. Sin perjuicio de ello se informó al interesado de la posibilidad de que formulara él mismo su reclamación en demanda de este tipo de responsabilidad y del modo de proceder para ello.

### **3. Vigilancia y control del tráfico por los agentes de la autoridad**

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.

#### *3.1. Molestias producidas ante estacionamientos prohibidos*

El expediente **Q/1745/98** versaba sobre los problemas de tráfico existentes en una calle de Segovia, motivados por el estacionamiento de vehículos en contra de la señalización instalada en la misma.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Segovia señalaba que “no es cierto que no se estén denunciando las infracciones en la calle Corralillo de San Nicolás, como se refleja en la consulta de expedientes sancionadores abiertos en esa zona. Que igualmente se ha procedido a la retirada de vehículos con grúa en la zona de San Nicolás”.

También se indicaba que, "a principios de este año entraron en funcionamiento las denominadas Policías de Barrio, dentro de las cuales se ha destinado un agente de policía de 7 a 23 horas para la zona

del recinto amurallado, el cual vigilará y procurará corregir los distintos problemas que detecte en el barrio".

El expediente fue archivado en esta Institución el 13-5-99, después de trasladar el contenido de dicha respuesta al reclamante, sin que éste manifestara su parecer contrario a estimar solucionado el problema, como se deducía del informe procedente de esa Corporación.

Sin embargo, con posterioridad el interesado nos dirigió un nuevo escrito en el que denunciaba la persistencia de los motivos que dieron lugar a su reclamación inicial. Según manifestaciones suyas, los conductores seguían obviando la prohibición de estacionar los vehículos en esa calle.

Por otro lado, comprobado el listado de expedientes sancionadores incoados por infracciones registradas en la zona en el periodo comprendido entre el 18-2-98 y el 15-12-98 y de los vehículos retirados con grúa que se adjuntaba al su informe de 18-2-99, se extraen las conclusiones siguientes:

- Entre el 18-2-98 y el 15-12-98 se habían tramitado siete denuncias por "estacionar en zona prohibida señalizada" en la calle que era objeto de queja.

- Entre el 24-2-99 y 2-1-99 habían sido retirados por los servicios de la grúa municipal dos vehículos de la calle mencionada.

De esto se deducía que los vehículos estacionaban en esa calle pese a la prohibición establecida, aunque el escaso número de expedientes sancionadores parecía indicar la posibilidad de que ello ocurriera con una frecuencia superior a la de su denuncia por los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, si bien esta Institución

era consciente de que no podía mantenerse la vigilancia constante en un único punto de la ciudad, en detrimento de las demás vías existentes.

Los interesados proponían como solución la instalación de un sistema de protección (p. ej.: bolardos) que impidiera el estacionamiento de vehículos en esta vía.

Esta Institución formuló recomendación al Ayuntamiento de Segovia en los siguientes términos:

“- Que, previo informe de los servicios técnicos municipales, se valore la posibilidad de instalar un sistema de protección (p. ej. bolardos) que impida el estacionamiento de vehículos en la calle Corralillo de San Nicolás.

- Que se incremente, en la medida de lo posible, la vigilancia policial en la calle Corralillo de San Nicolás y, en caso de detectarse cualquier infracción a la normativa de tráfico, se cursen las denuncias oportunas.”

El Ayuntamiento de Segovia contestó a la recomendación con fecha 29-11-99 en los siguientes términos:

“1º.- No existe inconveniente en que se instalen sistemas de protección, según plano que se adjunta, lo que deberá solicitarse a este Ayuntamiento por los interesados, advirtiéndoseles que los gastos de adquisición, instalación y mantenimiento de los mismos serán de cuenta de los interesados.

2º.- Que en cuanto a la vigilancia de la zona se han dado órdenes al servicio de Policía Local para que se incremente la vigilancia en la zona, en la medida en que el servicio lo permita.”

### *3.2. Actuación de agentes de Policía Local en accidente de circulación*

En el expediente **Q/1612/99** una persona denunciaba la actuación de los agentes del Cuerpo de Policía Local de San Andrés del Rabanedo (León) en un accidente de tráfico en el que el interesado se había visto implicado.

Según el firmante del escrito los agentes no se habían identificado a pesar de haber sido requeridos para ello, tampoco habían levantado atestado del accidente, ni habían tomado fotografías a petición suya.

Según la información procedente del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo “los agentes intervinientes en la actuación son los identificados con los números de identificación profesional 3854 y 3855. Ambos agentes manifiestan que en ningún momento se les requirió para que se identificaran. Así mismo se hace constar que todos los agentes de esta Policía portan una chapa identificativa, colocada sobre el pecho, en la cual se indica el número de identificación profesional, y que este número es perfectamente visible.”

En cuanto a la falta de atestado del accidente se informa que “efectivamente no se realizó atestado de circulación, pues como consecuencia del accidente no resultaron heridos ninguno de los implicados en el accidente. Así mismo no se realiza parte de daños materiales, porque después de informar a los dos implicados del parecer de los agentes intervinientes, sobre las causas y motivos del accidente, ambos están de acuerdo en realizar un parte amistoso de accidente para entregar a sus respectivas compañías aseguradoras. El



impreso de parte amistoso es cumplimentado por uno de los Agentes, siendo firmado por ambos conductores, dando su conformidad.”

Los agentes de la Policía Local pueden y deben formular atestados en caso de producirse un accidente de circulación. La LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, art. 53. 1 encomienda, entre otras funciones, a los Cuerpos de Policía Local la instrucción de atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

Sin embargo para examinar el alcance de esta obligación no puede desconectarse de las funciones de policía judicial encomendadas a los agentes de la Policía Local.

Las funciones generales de policía judicial se hallan descritas en el art. 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el que se dispone que la policía judicial tiene por objeto y será obligación de todos los que la componen averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según su atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlo y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos y pruebas del delito, de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad judicial.

El art. 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 6/1985, de 1 de julio, indica que la función de policía judicial comprende el auxilio a los Juzgados y Tribunales y al ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

La Policía judicial, en este sentido amplio empleado por la LECrim. y LOPJ, la constituyen e integran todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya dependan de Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales.

De ello se deduce la obligatoria realización de funciones de policía judicial por parte de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, tanto cuando se les requiera a tal fin por parte de los Juzgados, Tribunales o Ministerio Fiscal, como por iniciativa propia -art. 284 LECrim. y art. 4 RD 769/1987- *cuando tengan conocimiento de un hecho que revista caracteres de delito*, practicando las primeras diligencias de prevención y aseguramiento, y remitiéndolas, bien a la Autoridad judicial, bien a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

Conforme al art. 297 de la LECrim., los atestados se considerarán denuncias para los efectos legales. En igual sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

En cuanto a si debe formularse atestado en todo los casos en que se produce un accidente de tráfico en las vías urbanas, de lo dicho hasta aquí se deduce que sólo existe esta obligación cuando los hechos revistan caracteres de delito.

Lo cierto es que tratándose de accidentes de tráfico los resultados lesivos pueden causarse tanto a las personas como a las cosas, pero sólo pueden calificarse como delitos las conductas tipificadas como tales en el Código Penal.

Tratándose de daños a las personas sólo son constitutivas de infracción penal las lesiones -entendiendo por lesión cualquier menoscabo de la integridad corporal o de la salud física o mental que requiera para su sanidad, además de una primera asistencia facultativa,

tratamiento médico o quirúrgico (art. 147 del Código Penal)- causadas con dolo o imprudencia grave.

Es cierto que en un primer momento puede resultar en la práctica difícil apreciar si existe infracción penal o no, razón por la cual en caso de que se produzcan daños personales siempre se levanta atestado, cuyo valor es el de una simple denuncia como se ha dicho.

En cuanto a los daños materiales, sólo constituye delito el hecho de causar daños cuyo importe exceda de cincuenta mil pesetas cuando el agente tenga la intención de dañar.(art. 263 CP).

Los daños que se producen como consecuencia del tráfico no son subsumibles como regla general en el tipo penal del art. 263, sino en el del art. 267, que requiere que los daños sean causados por imprudencia grave y en cuantía superior a diez millones de pesetas y que para su persecución requieren la previa denuncia de la persona agraviada. Los demás daños causados por imprudencia leve o los daños que no superen los diez millones no constituyen delito.

De ahí que no exista obligación de la Policía local de levantar atestado en los accidentes en los que se produzcan únicamente daños materiales derivados de accidentes de tráfico, a no ser que existan dudas sobre la posibilidad de que se trate de un delito de los perseguibles de oficio -muy excepcionalmente-, o también cuando se den las condiciones del art. 267 y a requerimiento de alguno de los perjudicados para que conste la denuncia a su instancia.

En este caso concreto el interesado había firmado el parte amistoso del accidente, por tanto no tenía intención de iniciar las actuaciones penales correspondientes, pero aunque así fuera, la cuantía de los daños no excedía de diez millones de pesetas, con lo cual los agentes no tenían obligación de levantar atestado del accidente, ni

siquiera tendría sentido que lo hicieran porque de no darse las dos condiciones -la condición subjetiva de perseguibilidad y la condición objetiva de la cuantía de los daños- el hecho no resulta constitutivo de delito.

Todo lo dicho hasta aquí respecto a la persecución de los delitos y la obligación de levantar atestado debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de reclamar el importe de los perjuicios sufridos en la vía civil, por el trámite del juicio verbal civil y ante el juzgado de Primera Instancia del lugar en que se produjeron los hechos.

Si no existe acuerdo entre las compañías aseguradoras de los vehículos implicados en el accidente, cualquiera de las dos partes puede citar como testigos a los agentes intervinientes, en caso de posteriores actuaciones judiciales, para que expresen su parecer sobre las condiciones de la vía, posibles responsabilidades de los implicados, pues todos los agentes están identificados en todo momento, mediante un cuadrante de servicio y de un servicio de recogida de telefonemas.

Finalmente el interesado ponía de manifiesto en su reclamación que había solicitado a los agentes la realización de fotografías, sin que su solicitud fuera atendida.

Frente a ello es necesario afirmar que no existe una obligación legal de efectuar este tipo de diligencia, que se realiza como complemento del atestado.

La recogida de fotografías se realiza, en algunos casos, para facilitar el informe técnico futuro. El informe técnico es el documento emitido por grupos especializados de la Policía de tráfico, en el que se estudian los elementos intervinientes en el accidente y la valoración técnica de sus circunstancias, como ampliación del atestado.

No es posible dar normas concretas sobre cuáles serán los casos en que deba emitirse el informe técnico, ni cuando será necesaria la toma de fotografías, aunque según las Instrucciones de la Guardia Civil de Tráfico deberá emitirse el primero en los casos de accidentes en los que se produzca la muerte de una persona o al menos haya dos heridos graves, o numerosos vehículos implicados o uno al menos sea de transporte escolar o mercancías peligrosas, y también cuando lo solicite el Juez de Instrucción.

El art. 4 del RD 769/1987 dispone que todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la Autoridad Judicial o Fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

En fin, si en el supuesto concreto que se examinaba la instrucción del atestado no debía realizarse, no se justificaría como complemento la toma de fotografías, diligencia ésta que ni si quiera existe obligación de realizar en los casos en que procede que aquél se instruya.

Por estas razones no se apreció la existencia de irregularidad en la actuación denunciada.

No obstante esta Institución tuvo en cuenta que los agentes de la Policía Local, además de los atestados relativos a accidentes de circulación que se produzcan en las vías urbanas, también han de levantar atestados, en el ámbito territorial y funcional de sus

competencias, respecto de los hechos que revistan caracteres de alguno de los delitos contra la seguridad del tráfico, tipificados en los arts. 379 a 385 del Código Penal, por ser los únicos encargados de la vigilancia y control del tráfico en las vías urbanas.

La apreciación de la posible comisión de una de estas infracciones penales no exige la producción de un resultado lesivo, por tanto estas conductas no tienen por qué haber llegado a producir un accidente de tráfico, aunque, en la práctica, con motivo de un accidente de tráfico puede ponerse de manifiesto la posible comisión de un delito contra la seguridad del tráfico, en cuyo caso el atestado no debería levantarse sólo en caso de existir daños personales, también cuando se aprecien datos que puedan deducir la existencia de una de estas conductas punibles.

Especialmente importante es la realización de controles de alcoholemia en todos los casos en que se produzca un accidente, aunque el resultado positivo derivado de los mismos no sea suficiente, por sí solo, para integrar el tipo penal correspondiente, no obstante, puede ser indicativo de su existencia.

Esta Institución formuló una sugerencia al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo para que se comprobara que los Agentes de Policía Local instruyen atestados para la comprobación de los delitos contra la seguridad del tráfico y, en caso contrario, se cursaran las órdenes oportunas para que procedieran de este modo.

En el momento en que fue redactado este informe no se había recibido respuesta procedente del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a la sugerencia formulada.

#### **4. Responsabilidad patrimonial**

La Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, dispone que la responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza corresponderá en las zonas de seguridad (caminos y vías públicas, entre otras) a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de los terrenos vedados y en el de los refugios de fauna, (12.1.d) para lo cual la Junta ha suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos de los daños que produzcan las piezas de caza mayor en estos casos (12.2).

En alguna ocasión los ciudadanos se han dirigido a la Institución para denunciar la ausencia de respuesta de la Administración a sus reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños causados por la irrupción de animales en la calzada. Al menos en el caso de la queja **Q/360/99** se comprobó que no existía una tramitación posterior a la solicitud hasta que no se había dirigido nuestra solicitud de informe.

Por ello se recomendó, con fecha 23 de julio de 1999, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria que procediera a dar curso con carácter inmediato a las solicitudes de los administrados en demanda de responsabilidad patrimonial, a fin de evitar dilaciones en la tramitación de los expedientes.

La Delegación Territorial citada comunicó a esta Institución la aceptación de la recomendación y la iniciación de un expediente de información reservada para aclarar los retrasos habidos y la incoación, si fuese preciso, del correspondiente expediente disciplinario.

**ÁREA B**



## **ÁREA B**

### **URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>406</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>41</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>259</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>88</b>

## **URBANISMO**

No puede dejar de citarse en en este lugar la aparición, durante el año 1999, de la la Ley de 8 de abril de 1999, de Urbanismo de Castilla y León la cual, como establece la exposición de motivos del Decreto 223/1999, de 5 de agosto, "consciente de la demanda social de una norma más sencilla y accesible, ha realizado un importante esfuerzo de concisión y simplificación".

La Disposición Final primera de la citada Ley, Aplicación de los Reglamentos Urbanísticos, establece que en tanto esta Ley no sea objeto de desarrollo reglamentario continuarán aplicándose en Castilla y León los artículos de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Reparcelaciones que resulten compatibles con lo previsto en esta Ley y que, a tal efecto, la Junta de Castilla y León aprobará en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley la relación de preceptos de estos

Reglamentos que sean de aplicación (lo cual ha tenido lugar mediante el Decreto de 5 de agosto de 1999 anteriormente aludido).

Ello no obstante, no puede dejar de considerar esta Institución la necesidad de contar con el correspondiente texto reglamentario en el que, entre otras cuestiones, y tal y como establece la Ley 5/1999, deberá abordarse la obligación del titular de la licencia urbanística de situar en lugar visible desde la vía pública anuncio que informe sobre sus características esenciales (art. 100.2), la periodicidad y condiciones en las cuales los propietarios de construcciones deberán promover la inspección técnica de las construcciones por facultativo competente en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que tengan Plan General de Ordenación Urbana (art. 110), los medios de publicidad complementarios según las características del Municipio y del instrumento o expediente objeto de información pública, a fin de garantizar que la población reciba la información que haya de afectarle (art. 142.2), los medios de difusión complementarios, según las características del Municipio y de los instrumentos urbanísticos concretos (art. 144.3) así como las normas de consulta, obtención de copias, emisión de certificaciones y otras necesarias para el funcionamiento del Registro de Urbanismo de Castilla y León (art. 145.3).

Respecto a esta materia, sería conveniente detenerse en algunas de las quejas más significativas que han tenido entrada en esta Institución en el año 99 (la mayoría de las presentadas se refieren a cuestiones de disciplina y, en menor medida, a las de planificación o gestión urbanística) y que podríamos agrupar en torno a los siguientes puntos:

## **1. Planeamiento**

En el expediente **Q/441/99** se denuncia la falta de contestación, por parte del Ayuntamiento de Molinaseca (León) a las alegaciones formuladas por el reclamante con fecha 18 de agosto de 1998 a la aprobación inicial de las Normas Subsidiarias (y cuya aprobación provisional, según se nos ha informado, ha tenido lugar con fecha 30 de octubre de 1998).

Según manifestaciones del reclamante "el Ayuntamiento de Molinaseca no nos comunicó el resultado recaído en las alegaciones que habíamos presentado y, solicitada personalmente una certificación del acuerdo en el que se resolvieron estas alegaciones, se me informó que no se me daba porque no existía obligación de contestar por escrito".

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento textualmente se señala que "las citadas alegaciones fueron desestimadas en base al informe del Técnico de este Ayuntamiento" y que "no se dio contestación a estas alegaciones desestimadas por no ser, tanto la aprobación inicial como la aprobación provisional, actos definitivos"

Respecto a esta cuestión se ha indicado al Ayuntamiento la necesidad de tener en cuenta que la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha establecido un procedimiento administrativo que deben respetar todos los organismos públicos. De conformidad con el apartado II de su exposición de motivos "*...regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa*".

La Ley 30/92 establece en sus arts. 42-1º y 58-1º que la Administración está obligada a responder y a dictar una resolución

administrativa sobre cuantos asuntos le planteen aquellos ciudadanos que reúnan la condición de interesados en un procedimiento administrativo concreto. En los siguientes términos:

*Artículo 42-1º: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados..."*

*Artículo 58-1º: "Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses..."*

Respecto al trámite de información pública la citada obligación administrativa está recogida con un criterio general, sin exigir la condición de interesado, en la sección IV "Participación de los interesados" del capítulo III "Instrucción del procedimiento" del título IV "De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos", art. 86-3º, párrafo 2º: *"La comparecencia en el trámite de información pública no otorgará por sí misma la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales"*.

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, desde la aprobación de la Ley 30/92, y en virtud de lo expuesto en su art. 86-3º, párrafo 2º, es indiferente que el alegante reúna o no la condición de interesado en el expediente para que la Administración esté obligada a contestar a las alegaciones que se presenten. En otras palabras, a partir de ahora, debe entenderse que, aunque la legislación urbanística no lo establezca, en todos aquellos supuestos en que los administrados, individual o colectivamente, presenten alegaciones en los trámites de información

pública de los instrumentos de planeamiento o gestión urbanística la administración competente, generalmente los Ayuntamientos, está obligada a responder a todas y cada una de las alegaciones presentadas indicando si tales alegaciones han sido aprobadas o rechazadas y, en su caso, si lo han sido total o parcialmente.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Molinaseca Recordatorio de Deberes Legales de fecha 13 de abril de 1999 con el siguiente contenido

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

Se responda a todas y cada una de las alegaciones que presenten los ciudadanos durante el trámite de información pública de los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico por disponerlo así el art. 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En dicha contestación se deberá indicar si la alegación ha sido rechazada o aceptada, en todo o en parte y, en su caso, los motivos por los que ha sido desestimada".

Como consecuencia de la falta de respuesta de la Corporación Municipal se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1986/98** se hace alusión a la intensidad de tráfico de vehículos y personas en la Calle Doradores, Barrio de "El Carmen", como consecuencia, parece ser, de la ubicación en la misma del tanatorio municipal, un supermercado de tres plantas, una gasolinera y un garaje subterráneo.Segovia.

Según manifestaciones del reclamante, "la parcela que ocupa el garaje subterráneo está calificada como espacio libre de uso público

con obligación de ajardinamiento y limpieza y de accesibilidad en los pasos. Sin embargo, el espacio está cerrado por una verja metálica, no hay ajardinamiento alguno y se aduce que se trata de un terreno privado y de uso exclusivo de la propiedad".

Mediante escrito de fecha 10 de mayo de 1999 nos indica el Ayuntamiento que el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia de 1984 creó la categoría de "espacios libres privados de uso público" (con la intención de dar mayor calidad a las edificaciones futuras al permitir que las viviendas que recayeran al citado espacio tuvieran la consideración de vivienda exterior).

Y continúa indicando que dicha categoría urbanística ha creado muchos problemas de gestión ya que, por un lado, los propietarios de dichos espacios de titularidad privada (tienen la consideración de zona común en las escrituras de división horizontal de los distintos edificios) se niegan a su mantenimiento (como consecuencia de su uso público) y, por otro, la Administración municipal no puede asumir el mismo ya que se trata de espacios de titularidad privada.

El presente expediente plantea uno de los temas más debatidos hoy en la doctrina urbanística al que el derecho en vigor no da en la práctica más solución que la que se contenga en las normas urbanísticas de los planes. En concreto, el concepto de espacio libre y su relación con el dominio público.

Y ello porque, en efecto, no todo espacio libre, resultante de la edificación de viviendas aisladas, pasa necesariamente al dominio público ya que la concentración del aprovechamiento en parte de la parcela no determina necesariamente la naturaleza de dominio público del resto ni, por consiguiente, el uso o disfrute del mismo por la colectividad (salvo que se trate de espacios libres de uso público). En

otras palabras, no es lo mismo espacio libre (aunque sea de uso público) que vial o dominio público.

En virtud de lo expuesto, y a fin de evitar los problemas de gestión a que ha dado lugar dicha categoría urbanística según nos indica el Ayuntamiento, esta Institución remitió con fecha 21 de abril de 1999 el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Segovia.

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se valore la posibilidad de determinar en el Planeamiento la integración de los citados "espacios libres privados de uso público" en el dominio público (de propiedad pública y con uso y obligación de mantenimiento también públicos).

2.-Que en el supuesto de que los citados "espacios libres de uso público" no se integren en el dominio público se procedan a adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar el uso público de los mismos así como la obligación de conservación y mantenimiento a cargo de sus propietarios."

El referido Recordatorio fue aceptado con fecha 14 de junio de 1999.

## **2. Gestión urbanística**

En el expediente **Q/1543/98** se hace alusión a determinada liquidación girada a un miembro de una cooperativa correspondiente al 6º pago de los costes de urbanización del Sector 34-E Parcelas a-1, a-2 y 11A3.

Según nos indica el Ayuntamiento, examinado el expediente administrativo (cuya copia obra en poder de esta Institución) se comprueba que dicha liquidación fue notificada en periodo voluntario con fecha 4-9-1996 haciéndose cargo de la notificación D..... con D.N.I... Con posterioridad, continúa, se dictó providencia de apremio siendo notificada el día 12-3-1997 haciéndose cargo de la notificación D....con D.N.I.." (según la documentación que se adjunta, en ambos casos en la C/ Orense, 2 6º B).

Lo cierto es que, comprobado el domicilio en que se efectuaron ambas notificaciones, resulta que no es el mismo en el que el reclamante se encuentra empadronado, según comprobaciones del propio Ayuntamiento. A mayor abundamiento, continúa el Ayuntamiento indicando que "del mismo modo se comprueba que este domicilio es el mismo que figura en el listado de socios cooperativistas remitido a este Organismo mediante escrito de fecha 31 de julio de 1996 por la cooperativa"

De conformidad con el art. 45.2 de la LGT: *"...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. La Administración podrá rectificar el domicilio tributario de los sujetos pasivos mediante la comprobación pertinente".*

Y a partir, precisamente, del citado precepto legal en cuanto "norma de protección" de la Administración financiera dirigida a



procurar una gestión tributaria ágil un importante sector de la jurisprudencia (STTS de 27 de mayo de 1988 y 19 de diciembre de 1955...) 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. Es decir, incumplido el deber de comunicar el nuevo domicilio, queda subsistente el anterior y las notificaciones que en el mismo se realicen se tienen por bien hechas.

Ahora bien, la citada interpretación (creación de una ficción de validez de las notificaciones dirigidas al último domicilio declarado) podría tropezar, a juicio de esta Institución, con los valores constitucionales de justicia tributaria formal los cuales demandan considerar que la Administración puede y debe rechazar el último domicilio declarado cuando le conste la divergencia entre el domicilio declarado y el real.

Esta parece ser, por otra parte, la línea jurisprudencial iniciada en nuestro país por el TC en sentencia 1/1983, de 13 de enero, y 14/1987, de 11 de febrero, de conformidad con las cuales el simple incumplimiento de las variaciones del domicilio por los obligados tributarios no permite entender, al menos de manera automática, que las notificaciones realizadas en el último domicilio declarado sean correctas y eficaces. Y ello, porque el correcto desenvolvimiento de la actividad de notificación exige que tanto el particular como la Administración observen una determinada diligencia.

Y esta diligencia notificadora exigida a la Administración comporta, a juicio de esta Institución, la necesidad de agotar todas las posibilidades previstas reglamentariamente para notificar en forma el acto de gestión tributaria. Con ello queremos decir que el órgano administrativo del que emana la notificación, antes de dar por efectuada

la misma, deberá, en el ejercicio de la función comprobadora que le atribuye el último párrafo del art.45.2 de la LGT, acudir a todas las vías y medios a su disposición en orden al conocimiento del domicilio o lugar efectivo donde practicar la notificación.

Precisamente, en los últimos años, los tribunales han ido articulando toda una doctrina que no se conforma con la aplicación automática y rigurosa del art. 45.2 de la LGT sino que interpreta éste conforme a los postulados del art. 24.1 de la CE proclamando la necesidad de desplegar por parte de la Administración un mínima actividad investigadora o instructora para conseguir que los actos de comunicación lleguen efectivamente a conocimiento de los interesados "acudiendo por ejemplo al censo municipal o electoral", "a los antecedentes obrantes en la misma Administración por otros tributos...".

Por todo ello, con fecha 28 de abril de 1999 se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Salamanca.

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.- En actuaciones sucesivas de la misma, que se proceda a desplegar la correspondiente actividad investigadora o instructora para conseguir que las liquidaciones (en periodo voluntario) y las providencias de apremio lleguen a conocimiento de los interesados (acudiendo al censo municipal o electoral, a los antecedentes obrantes en la misma Administración por otros tributos...).

2.- En el presente caso, tratándose de notificaciones defectuosas y, salvo que se haya producido la convalidación de

las mismas, se proceda a la anulación de los correspondientes actos administrativos”.

Con fecha 5 de enero de 2000 la Corporación Municipal nos comunica la aceptación del Recordatorio formulado. En los siguientes términos: "En relación con su escrito de fecha 28 de Abril de 1999, relativo a la queja registrada con el nº Q/1543/98, pongo en su conocimiento que por el Jefe de Negociado de Fiscalidad Inmobiliaria de la Sección de Gestión Tributaria de este Organismo Autónomo se ha emitido informe favorable a las pretensiones de la interesada... lo que se le hace saber a los efectos oportunos".

Dentro de este epígrafe procede referirse brevemente a la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de las Entidades urbanísticas de colaboración (Juntas de compensación, Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y Entidades de conservación) las cuales, de conformidad con el Reglamento de Gestión Urbanística, actúan en lugar de la Administración Pública, o en colaboración con ella, en el ejercicio de tres importantes funciones de carácter administrativo: la gestión urbanística, la ejecución del planeamiento y la conservación de la urbanización.

Dichas Entidades urbanísticas de colaboración ostentan naturaleza jurídica administrativa de conformidad con el art. 26.1º del citado texto legal el cual establece que *"las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán, en este orden, de la Administración urbanística actuante"*.

Ello no obstante, y así se ha puesto de manifiesto en alguno de los expedientes tramitados en esta Institución (Q/1074/99), no se puede negar que dentro de las funciones que ejercen las mismas cabe distinguir dos facetas o aspectos distintos: por un lado, el ejercicio de

funciones puramente administrativas y, por otro, la gestión de los intereses privados de sus miembros con sujeción al Derecho privado. Es decir, gozan de una capacidad de Derecho público y una capacidad de Derecho privado para el cumplimiento de fines conexos con aquellos de carácter público.

Cuando las Entidades urbanísticas colaboradoras ejercen funciones públicas en lugar de la propia Administración sus actos tienen la consideración de auténticos actos administrativos recurribles en alzada ante la Administración actuante y, posteriormente, ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

El problema se plantea respecto de los actos de las citadas entidades en virtud de los cuales se pretende hacer efectivo por éstas el cobro de las cantidades adeudadas por sus miembros no resultando sencillo determinar si se dictan en ejercicio de funciones puramente administrativas o si, por el contrario, deben incluirse en el ámbito privado. Según tiene reconocido la Jurisprudencia del TS, los mismos se incardinan en el ámbito privado de las relaciones de la Entidad con los propietarios y, por tanto, se encuentran sujetas al enjuiciamiento de la jurisdicción civil.

Y ello porque, si bien es cierto que el legislador ha dotado a las Entidades urbanísticas, como privilegio concedido por la importante función que desarrollan, de procedimientos administrativos adicionales para hacer efectivas las obligaciones dinerarias asumidas frente a las mismas por sus beneficiarios (vía de apremio y expropiación), ello no significa la imposibilidad de recurrir a la vía civil ordinaria para su reclamación si renuncian a los mismos resultando el procedimiento adecuado para la reclamación de dichas cantidades el juicio declarativo que corresponda por razón de la cuantía -arts. 481 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

### **3. Disciplina urbanística**

#### *3.1 Órdenes de ejecución*

En el expediente **Q/17/99** se hace alusión al Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Valladolid, nº 4186 de fecha 8-5-98 el cual textualmente manifestaba:

"Habiendo tenido conocimiento esta Alcaldía, a través de denuncia, del deficiente anclaje de los toldos instalados en los inmuebles nº2, 4 y 6 de la Avda. Burgos...".

Esta Alcaldía resuelve:

"1.-Incoar el oportuno expediente de orden de ejecución y requerir a la propiedad de los inmuebles... para que procedan al correcto anclaje de los toldos a los paramentos de fachada más firmes en el plazo máximo de 1 mes a partir del día siguiente al de notificación de la presente resolución.

3.-Conceder a todos los interesados un plazo de audiencia de 15 días a fin de que durante el mismo puedan alegar y presentar por escrito cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos".

Y concluía indicando:

"Contra esta resolución podrá interponer recurso contencioso-administrativo... ".

Sin embargo, es claro que la referida notificación debiera haberse cursado al interesado con base en lo preceptuado en el art.84

de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, el objeto de la referida notificación debiera haber sido el procedimiento incoado para restablecer las condiciones de seguridad del inmueble con el fin de que durante un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes. Recordemos en este punto que la STTS de 14 de marzo de 1988 declara ilegal el acuerdo que ordenó la ejecución de unas obras omitiendo totalmente el trámite de audiencia.

Es decir, al interesado se le significó, por un lado, que podría examinar el procedimiento y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes y, por otro, una resolución que ponía fin a la vía administrativa contra la que se ofrecía recurso contencioso-administrativo.

Y es que solamente después de notificado el trámite de audiencia como tal, y oídas las alegaciones del interesado, podía el Ayuntamiento ordenar la ejecución de las obras (y no antes). Y es en dicha resolución en la que se debería establecer el plazo de ejecución y el apercibimiento de que -de conformidad con el art. 10.3 RDU- transcurrido el mismo sin haberlas ejecutado se procedería a la incoación de expediente sancionador con imposición de multa, en cuya resolución, además, se le volvería a requerir para la ejecución de la orden efectuada y que, de no cumplirla, se llevaría a cabo a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Y contra esta resolución, que sí que pone fin a la vía administrativa, se ofrecería al interesado, en la notificación de la misma, la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo.

Pero es más, en el citado Decreto textualmente se señala "...para que procedan al correcto anclaje de los toldos a los paramentos de fachada más firmes en el plazo máximo de 1 mes a partir del día siguiente al de notificación de la presente resolución".

Al respecto debe tenerse en cuenta, tal y como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia, que "las órdenes de ejecución de obras exigen para su acomodamiento a derecho que sean concretas, específicas y detalladas en cuanto a las operaciones a realizar.." (STTS de 6 de noviembre de 1991).

En efecto, de conformidad con la STTS de 18 de septiembre de 1989 "...debe especificarse en el acuerdo administrativo que impone la orden de ejecución de tales obras cuáles hayan de ser las mismas con la descripción más detallada posible. El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia jurídica de tal orden de ejecución...". Por otro lado, la STTS de 2 de enero de 1992 establece que "no resultan suficientes las declaraciones genéricas dado que todo tipo de obra exige por su propia naturaleza la redacción del proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles con base a unas inexcusables exigencias... Sin dicha precisión no podría saberse si las obras ordenadas se hallan dentro del campo que trazan los arts. 181TR y 10 RDU -seguridad, salubridad y ornato público- y también, sin esa necesaria precisión o concreción de las obras, el administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla".

Es decir, debe existir una especificación detallada, además del plazo, de las deficiencias, del valor estimativo de las obras y de las medidas necesarias para conservar las condiciones de seguridad.

Por todo ello esta Institución remitió con fecha 4-8-1999 el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Valladolid:

"Que ese Ayuntamiento acomode su actuación a los principios procedimentales a que se ha hecho referencia y que deben de resultar de aplicación en estos casos. Y en concreto:

1.- Que con carácter previo a las órdenes de ejecución de las obras se notifique a los interesados el trámite de audiencia como tal (para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas).

2.- Que en las citadas órdenes de ejecución se contenga una especificación detallada de las deficiencias, de las medidas necesarias para corregirlas y del valor estimativo de las obras".

El mencionado Recordatorio fue aceptado con fecha 13 de octubre de 1999. En los siguientes términos: "En relación a su recomendación en el asunto más arriba indicado adjunto se comunica la aceptación de la recomendación".

En el expediente **Q/1530/98** se denuncia la existencia de una vivienda sita en Avda. de Portugal (Ávila) "abandonada y en estado de ruina muy avanzado". En este caso nos indicaba el reclamante que "tiene el artesonado del alero de la cubierta, tejas y cascotes completamente sueltos o amenazando continuamente a los viandantes".

En el escrito remitido por la Corporación Municipal de Ávila con fecha 15 de abril se indicaba que "ante la problemática planteada sobre la titularidad actual del inmueble afectado este Ayuntamiento está realizando gestiones tendentes a que el nuevo propietario asuma las obligaciones de mantener el edificio en condiciones adecuadas de



seguridad, salubridad y ornato público. Toda vez que, al existir multitud de herederos del propietario inicial, no ha sido posible efectuar las correspondientes notificaciones derivadas de las actuaciones municipales llevadas a cabo".

Respecto a esta cuestión interesa recordar aquí la tesis de la "suficiencia de la apariencia de la titularidad" como única aceptable para que la Administración pueda imponer sus facultades de policía a fin de que las obras y los edificios se conserven en las debidas condiciones. Si así no fuera, se estaría estableciendo la obligatoriedad para la Administración de "desbrozar" (que es el término utilizado por la Jurisprudencia) problemas de titularidad dominicales para los que carece de competencia o esperar, en su caso, a la resolución de los mismos por los jueces y tribunales en detrimento de la inmediata seguridad de las personas y cosas.

Con fecha 26 de abril de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Ávila Recordatorio de Deberes Legales (aceptado el día 20 de diciembre de 1999). En el referido Recordatorio se instaba al Ayuntamiento de Ávila a:

1.-Girar la correspondiente visita de inspección por los Servicios Técnicos Municipales al inmueble de referencia a fin de determinar la entidad de los deterioros observados.

2.- Notificar a los titulares de derecho los correspondientes actos administrativos y a proceder, en caso de incumplimiento, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Todo ello sin perjuicio de las relaciones jurídico privadas que puedan existir, las cuales serían cuestiones a dilucidar entre los diversos propietarios de hecho existentes.

Con relación, también, a las órdenes de ejecución interesa destacar dos cuestiones sobre las que ha reflexionado esta Institución como consecuencia de la problemática derivada de la tramitación de diversos expedientes. En concreto:

1.- El responsable de sufragar los gastos de limpieza de un solar es el propietario del mismo ya que pesa sobre él la obligación de mantenerlo en condiciones de seguridad, higiene y ornato públicos y sin perjuicio de las acciones que puedan corresponderle contra los terceros causantes de la situación.

2.- Aun cuando son los propietarios los obligados a realizar las obras ordenadas (seguridad, salubridad y ornato), no debe excluirse la posibilidad de que las órdenes se dirijan al arrendatario titular de la actividad que se ejerce en el local particularmente cuando se trate de actividades molestas, insalubres o peligrosas.

3.- Las órdenes de ejecución se dirigirán, con carácter general, al propietario del terreno, urbanización, edificio o cartel afectado. Sin embargo, tampoco puede descartarse que, en algunos casos, tengan por destinatario al propietario del terreno o edificio limítrofe siempre que se demuestre que su inestabilidad, deterioro o insuficiencia causa daño o riesgo a la seguridad, salubridad u ornato de un tercero.

### *3.2. Obras sin licencia*

Pese a la necesidad legalmente establecida de contar con la correspondiente licencia urbanística para la ejecución de los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales se procede con frecuencia, y así ha sido puesto de manifiesto

en los Informes anuales de esta Institución, a ejecutar los mismos sin contar con la citada autorización.

A fin de frenar esta práctica la nueva Ley de Urbanismo de la Comunidad ha contemplado expresamente en el art. 101 del citado texto legal la necesidad de contar con la correspondiente licencia urbanística (además de para autorizar o inscribir escrituras de declaración de obra nueva) para contratar los servicios de las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y demás servicios urbanos.

También interesa destacar en este sentido el nuevo art. 113 de la misma Ley el cual establece la obligación por parte del Ayuntamiento de adoptar diversas medidas cautelares para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución, tales como precintar las instalaciones y retirar los materiales y maquinaria que se consideren necesarios a costa del promotor y ordenar a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía y telefonía (la cual deberá mantenerse desde que se cumplan cinco días desde la recepción de la orden hasta que se les notifique el otorgamiento de la licencia urbanística, en su caso).

Procederemos ahora a analizar brevemente alguno de los expedientes registrados en esta Institución en los que se denuncia la ejecución de obras sin la correspondiente licencia urbanística.

En el expediente **Q/1613/98** se denuncia, según manifestaciones del reclamante, la ejecución de obras sin licencia en Avda. de Gijón nº 38. Valladolid.

Como ya se indicó en el Informe 98, esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales de fecha 2 de febrero de 1999 al Ayuntamiento de Valladolid en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside, y en actuaciones sucesivas de esa Corporación, se proceda:

1.-Una vez acordada la suspensión de las obras, a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos -incluso retirando los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria aprovechable cuando el interesado no lo realizare y hubiere riesgo de incumplimiento de lo ordenado-.

2.-A resolver, una vez incoados, los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores (incluyendo la infracción consistente en habilitar el edificio sin licencia de primera ocupación).

3.-Que en el presente caso, y con independencia de la caducidad del expediente sancionador, se proceda a analizar si la infracción urbanística no ha prescrito por si fuere procedente la incoación de un nuevo expediente sancionador".

El citado Recordatorio fue aceptado con fecha 19 de julio de 1999.

En el expediente **Q/130/99** se hace alusión al presunto incumplimiento de las Ordenanzas Municipales por parte de un ciudadano, el cual ha sido puesto en conocimiento de la Corporación municipal de Ponferrada mediante escritos de fechas de entrada 3.6.97, 31.3.98, 11.5.98 y 9.10.98.

En este caso nos comunicaba el Ayuntamiento que con fecha 24-10-1997 se incoó expediente sancionador por construir dos casetas en Calle La Cemba careciendo de la preceptiva licencia municipal y

que, según informe técnico, las obras ejecutadas son compatibles con la normativa vigente (ordenanza 8, grado 1º B). Concluye su escrito indicando que, con fecha 27 de abril de 1998, se hizo efectivo el importe de la sanción de 3.175 pesetas.

A la vista de lo expuesto parece deducirse que no se procedió a acordar durante el periodo de ejecución de las obras la suspensión de las mismas y, en consecuencia, a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos -retirando incluso los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria aprovechable cuando el interesado no lo hubiese hecho y existiere riesgo de incumplimiento de lo ordenado-. La STS de 18 de diciembre de 1991 indica que "es el Alcalde quien debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos llegando a retirar -si fuese preciso- los materiales y la maquinaria si se trata de obras que se realizan sin licencia".

Pero es más, y si efectivamente nos encontramos en presencia de un supuesto de obras terminadas sin licencia, de conformidad con el art. 185 LS76, se requerirá al promotor para que solicite en el plazo de 2 meses la oportuna licencia y, si el interesado no solicita la licencia o si la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas, el Ayuntamiento acordará la demolición. Por su parte, el art. 249.1 LS92 establecía que, si hubiere concluido una edificación sin licencia, el Ayuntamiento, dentro del plazo de cuatro años a contar desde la terminación de las obras, y si la edificación fuera conforme con el planeamiento, requerirá al interesado para que en el plazo que establezca la legislación aplicable o, en su defecto, en el de dos meses solicite la oportuna licencia.

Por todo ello, esta Institución remitió al Ayuntamiento de Ponferrada Recordatorio de Deberes Legales de fecha 26 de marzo de 1999. En los siguientes términos:

"1.-Que por parte del Ayuntamiento de Ponferrada se proceda a tramitar sin dilación el correspondiente expediente de protección de la legalidad urbanística (requiriendo al interesado para que solicite la oportuna licencia).

2.-Que en el supuesto de que no se proceda a solicitar la correspondiente licencia, se acuerde la demolición (y si no se da cumplimiento a la misma, que se resuelva sobre la ejecución subsidiaria señalando día y hora para ello y comunicándolo así al interesado -además del importe material que suponga tal ejecución y que se exigirá al particular de acuerdo con lo previsto en el art. 94 de la citada Ley-).

3.-Todo ello sin perjuicio de que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios que deben resultar de aplicación en estos casos".

Ante la falta de respuesta municipal, y pese a haber sido requerida la misma en dos ocasiones, se procedió al archivo del presente expediente.

En el expediente **Q/1009/99** se hace alusión a la ejecución de obras llevadas a cabo por particulares, según se nos informa, sobre terrenos de dominio público. En concreto, se refiere el reclamante a la construcción de una rotonda en la Avda. Siete Fuentes y a la instalación de barras de hierro limitadoras de altura a 2,5 metros del suelo en la urbanización Pinar Jardín Párraces I. Marugán. Segovia.

Según manifestaciones del reclamante "las referidas actuaciones urbanísticas pueden conducir a graves consecuencias para la vida de las personas en caso de evacuación urgente de la población ante un posible incendio (impidiendo el paso de vehículos de bomberos y otros servicios de emergencia)".

En este caso nos indica el Ayuntamiento en el escrito señalado en el encabezamiento que "la Urbanización Pinar Jardín es una urbanización privada y que la anterior Junta Rectora de la Entidad Urbanística de Conservación de la Urbanización solicitó autorización de este Ayuntamiento para la construcción de la rotonda y el limitador de altura". Y continúa "a la vista de la petición el Ayuntamiento contactó verbalmente con la Junta Rectora y el técnico municipal y, entendiendo que es una urbanización privada, dio libertad para que hicieran lo que ellos creían mejor".

Y concluye indicando: "Si ahora la nueva Junta Rectora considera más conveniente retirar la rotonda y el limitador de altura, este Ayuntamiento, en el ánimo de colaborar con el buen funcionamiento de las instalaciones, seguirá estudiando y, en su caso, dando el visto bueno a las propuestas presentadas".

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Disciplina Urbanística (arts. 1.1 y 3.1 principalmente) estarán sujetas a previa licencia las obras de construcción de instalaciones así como las de modificación o reforma que afecten a la estructura de las mismas las cuales deberán otorgarse de acuerdo con las previsiones y determinaciones de la legislación urbanística y del planeamiento (es decir, respetando la normativa y planeamiento concreto que sea aplicable). En el mismo sentido, arts. 97.1 y 98.1 de la Ley de 8 de abril de 1999 de Urbanismo de Castilla y León.

Ello supone que, al conceder dichas licencias, la Corporación municipal ha de atender a todas las exigencias de un adecuado uso del suelo, incluido el de propiedad particular, para garantizar la prevalencia del interés general.

Con ello queremos decir que si se hubiere denegado la licencia (en este caso autorización verbal en reunión conjunta) ello no hubiera supuesto, en modo alguno, la decisión de cuestiones civiles relativas al dominio privado y que competen a los correspondientes órganos del orden jurisdiccional civil habida cuenta de lo que dispone al respecto el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales- Decreto de 17 de junio de 1955- sino, exclusivamente, el ejercicio de la potestad de control del uso del suelo en salvaguarda del interés urbanístico general que compete al Ayuntamiento.

En este sentido, la Sentencia del TS de 30 de julio de 1991 declara la nulidad de los actos administrativos impugnados por su disconformidad con el Derecho y, en concreto, del acuerdo del Ayuntamiento demandado en cuya virtud se otorgó licencia de obras para la construcción de un muro o valla longitudinal a lo largo de una calle particular de una urbanización privada. En la referida sentencia se alude, entre otras cuestiones, al obstáculo que dicho muro podría entrañar para el desarrollo de servicios necesarios y urgentes de interés colectivo, como los de vehículos sanitarios y de extinción de incendios, etc.

Con fecha 26 de julio de 1999 esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Marugán con el siguiente contenido:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside, y en actuaciones sucesivas de la misma:



1.-Se proceda a exigir licencia para las obras de construcción de instalaciones así como para las de modificación o reforma de las mismas en las urbanizaciones privadas.

2.-Que a través de la concesión o denegación de la correspondiente licencia se ejercite la potestad de control del uso del suelo que, en salvaguarda del interés urbanístico general, compete al Ayuntamiento".

El mencionado Recordatorio fue aceptado con fecha 2 de noviembre de 1999. En los siguientes términos: "En contestación a su atento oficio nº 9251, de fecha 18.10.99, s/ref.: Q/1009/99, sobre escrito de queja por construcción de una rotonda en la Avda. Sietefuentes e instalación de barras de hierro limitadoras de altura a 2,5 metros del suelo en la Urbanización Pinar Jardín Párraces, pongo en su conocimiento que previa liquidación y pago del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, la Alcaldía, mediante Decreto nº. 74, de 6.09.99, expidió Licencia de derribo de la rotonda, por motivos de seguridad para las personas y facilitar el acceso a los servicios de extinción de incendios".

En el expediente **Q/542/99** se denuncia, en concreto, "la sustitución por determinada empresa del rótulo luminoso exterior **SERVICIOS Y DESPACHOS**, situado en las dos entradas de una Galería Comercial, y la colocación de otro en su lugar".

El Ayuntamiento adjunta a su Informe copia del Decreto de fecha 22 de abril de 1999 notificado a la empresa con fecha 4 de mayo.

En el referido Decreto se contempla la orden de retirada de los carteles instalados en la fachada del (en el plazo de 10 días desde la notificación) por la empresa en cuestión así como el requerimiento de solicitud de licencia en el plazo de 2 meses (debiendo acompañar a la

solicitud documentación acreditativa de su adecuación a la normativa, diseño de los carteles, montaje fotográfico de la fachada y presupuesto de su instalación, incluyendo planos sobre sus anclajes).

Pues bien, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos estableciéndose en el artículo siguiente 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.

Pero es más, las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias y unilaterales sino que ostentan, además, el de realizar materialmente la decisión con, sin o contra la voluntad del obligado. Para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medidas de ejecución forzosa y un procedimiento específico. En concreto, establece el art. 95 del citado texto legal que las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

En definitiva, si el propio Ayuntamiento no ejecutara sus actos el mismo estaría quebrando el principio de autoridad, condicionando favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas y propiciando una sensación de impunidad al carecer las mismas de efecto práctico alguno.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Palencia Recordatorio de Deberes Legales de fecha 15 de julio de 1999. En los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside se actúe con la mayor diligencia posible en el caso de que la empresa no atienda los requerimientos practicados llevando a cabo las correspondientes actuaciones a través del procedimiento de ejecución subsidiaria. Todo ello en garantía de la seguridad jurídica y del cumplimiento de las resoluciones municipales recaídas y a fin de evitar las consecuencias que para otros interesados afectados pudieran producirse en caso de inactividad por parte del municipio".

Ello no obstante, a la fecha de cierre de este informe no le consta a esta Institución ni la retirada de los carteles instalados ni la concesión de la correspondiente licencia.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta en este apartado correspondiente a las obras sin licencia que, si bien la legislación vigente exige expresamente la obtención de licencia de obras en determinados casos (catalogo positivo), existe también un elenco de supuestos para los que la jurisprudencia no exige licencia de obras (catálogo negativo). Quedan, con todo, algunos supuestos, a caballo entre uno y otro catálogo, cuya necesidad o no de licencia deberá ir determinándose caso por caso por la jurisprudencia.

Dentro de los supuestos incluidos en el catalogo negativo para los que la jurisprudencia no exige licencia urbanística (sobre alguno de los cuales, por otro lado, ha tenido ocasión de pronunciarse esta Institución) se pueden citar los siguientes:

1.-Obras de mera sustitución, reparación o conservación (habida cuenta que ya se obtuvo licencia para la obra originaria en su día realizada).

2.-Obras de urbanización contenidas en proyectos al efecto

3.-Obras inherentes a las órdenes de ejecución.

4.-Tala de arbolado no incluido en masas arbóreas y planes de ordenación

5.-Obras de ordenación territorial (las cuales se colocan en un plano superior a las de mera edificación).

### *3.3. Obras sin ajustarse a las condiciones de la licencia*

En el expediente **Q/1930/98** se hace alusión al inmueble sito en C/ Hornija, nº 11-3º H. Según manifestaciones del reclamante "se procedió a instalar un ascensor, pero para ello acortaron (con fecha 5-9-1997) ilegalmente en su anchura la única escalera existente, y de los 90 cm. que tenía, la han dejado en unos 85 cm.". Valladolid.

Mediante escrito de fecha de salida 10 de enero de 1999 nos indicaba el Ayuntamiento, en contestación a nuestra petición de información de fecha 3 de noviembre, que se está tramitando expediente de protección de la legalidad urbanística y sancionador como consecuencia de la realización de obras de instalación de ascensor sin ajustarse a las condiciones especificadas en la licencia (tramitada y concedida en expte. 23866/97) e incumpliendo lo previsto en el art. 7 del Reglamento Municipal de instalación de ascensores en edificios existentes aprobado por el Pleno de este Ayuntamiento con fecha 29 de julio de 1997 (BOP 26 de agosto de 1997).

Sin embargo, en el escrito de fecha 25 de junio de 1999 textualmente se manifiesta por el Ayuntamiento de Valladolid que "durante la tramitación del expediente de restitución de la legalidad se solicitó informe técnico... a efectos de continuar el procedimiento sancionador incoado". Y continúa "se advierte la perención del procedimiento administrativo sancionador... sin perjuicio de que, previa comprobación de la posible prescripción de la infracción urbanística en el supuesto de que aquella no resultara apreciable, iniciar un nuevo procedimiento en cumplimiento de lo previsto en los arts. 261.2 LS92, 225 TR76 y 52 del Real Decreto de 23 de junio de 1978".

De conformidad con el art. 249.2 LS92, si se hubiere concluido una edificación contraviniendo las condiciones señaladas en la licencia el Ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años, previa la tramitación del oportuno expediente, requerirá al interesado para que ajuste la edificación a la licencia o, en caso de ser conforme con la legislación urbanística aplicable, solicite la oportuna licencia...

Por otro lado, según se desprende de los propios términos en que aparece redactado el texto del art. 185 LS76, en el caso de obras terminadas sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia, se requerirá al promotor de las obras para que solicite en el plazo de dos meses la oportuna licencia. Es decir, lo procedente a tenor del citado precepto legal es requerir al promotor en todo caso -también en el caso de obras incompatibles con el planeamiento- para que solicite la oportuna licencia.

En otro orden de cosas, el art. 251 de la Ley del Suelo de 1992 establecía claramente que lo dispuesto en los tres artículos anteriores (es decir, en los arts. 248, 249 y 250) se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan. Es decir, se establecía claramente la efectiva necesidad de diferenciar ambos grupos de

preceptos recordando que las previsiones del art. 249 -que se refiere a las obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones - lo son sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme al régimen del capítulo II del Título VII relativo a las infracciones urbanísticas. Debiendo tenerse en cuenta en la actualidad el capítulo II del Título VII de la Ley del Suelo de 1976 (el art. 225 establece que "*La vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes... tendrán la consideración de infracciones urbanísticas y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables, todo ello con independencia de las medidas previstas en los arts. 184 a 187...*"). También se refieren a la existencia de ambos procedimientos (sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad) los arts. 111 y ss. de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de abril de 1999 remitiendo el art. 117.5 a la reglas generales de procedimiento administrativo sancionador establecidas en la legislación de la Comunidad Autónoma, estableciendo el plazo para resolver, la caducidad del procedimiento si en el mismo no se hubiere dictado resolución y la obligación de iniciar uno nuevo si la infracción no ha prescrito.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Valladolid Recordatorio de Deberes Legales de fecha 15 de julio de 1999 con el siguiente contenido:

"1.-Que por parte del Ayuntamiento de Valladolid se proceda, sin dilación, a incoar o a continuar, en su caso, la tramitación de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores.

2.-Que en el supuesto de que proceda la demolición y no se dé cumplimiento a la misma se resuelva sobre la ejecución subsidiaria señalando día y hora para ello y comunicándolo así

al interesado (además del importe material que suponga tal ejecución -art. 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre- que se exigirá al particular de acuerdo con lo previsto en el art. 94 de la citada Ley).

3.-Todo ello sin perjuicio de que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios que deben de resultar de aplicación en estos casos".

El citado recordatorio fue aceptado con fecha 4 de noviembre de 1999. En los siguientes términos: "Recibido en este Ayuntamiento su petición de contestación a su sugerencia más arriba indicada, le contestamos que aceptamos sus recomendaciones en el asunto indicado".

En el expediente **Q/1302/98** se denuncia la ejecución de obras amparadas, en principio, por la licencia concedida mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 7 de Enero de 1997, nº 3/97, las cuales, según resulta de la documentación municipal que obra en las oficinas de esta Institución, "no se ajustan a la licencia concedida". Ponferrada (León).

El Ayuntamiento de Ponferrada pone de manifiesto en sus escritos de fechas 16 de octubre de 1998 y 16 de febrero de 1999 que el expediente sancionador nº97/16 incoado "por construir pilares sin ajustarse a la licencia municipal" concluyó mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 26 de agosto de 1997 en virtud de la cual se impone una multa por importe de 61.446 pesetas. Y en el de fecha 16 de febrero de 1999 continúa indicando que "no obstante, por el interesado se ha solicitado licencia de obras para la legalización del edificio sin que hasta la fecha haya conseguido la licencia municipal".

A la vista de lo expuesto y, concretamente, con fecha 21 de marzo de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Ponferrada Recordatorio

de Deberes Legales (con el mismo contenido que el emitido en el expediente Q/1930/98) el cual fue aceptado con fecha 16 de diciembre de 1999.

### *3.4. Licencias de primera ocupación*

En el expediente **Q/2274/98** se hace alusión a la desestimación de la solicitud de primera ocupación presentada por la Comunidad de Propietarios del inmueble situado en Palencia, Calle San Antonio nº 10.

Según nos indica el Ayuntamiento, " viniendo impuesto por la legislación, Decreto 462/71, de 11 de marzo, que para otorgar licencia de primera ocupación el Ayuntamiento tendría que examinar todos y cada uno de los aspectos que integran los elementos de la seguridad del edificio, lo que en principio parece difícil por cuanto la valoración de la seguridad de un edificio no se puede efectuar con la mera observación del mismo necesitando como aval o garantía para expedir la licencia de primera utilización el certificado de final de obra suscrito por los técnicos competentes, es por lo que esa Administración municipal no ha podido conceder la licencia de primera ocupación".

Debe de partirse de que, efectivamente, el Decreto número 462/71, de 11 de marzo sobre Normas de redacción de proyectos y dirección de obras de edificación establece en su art. 6 que "para la ocupación de cualquier inmueble de promoción privada será requisito indispensable la expedición del Certificado Final de Obra suscrito por los Técnicos superior y medio y visado por los respectivos Colegios Profesionales".

Ahora bien, también es cierto que, de conformidad con el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto de 23 de junio de 1978 (RDU):



*"1.- A los efectos del presente Reglamento, se considera que unas obras amparadas por licencia están totalmente terminadas:*

*a) Cuando sean de nueva planta, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de primera ocupación o de la cédula de habitabilidad.*

*b) En los demás casos, a partir de la fecha de expedición del certificado final de obras en las condiciones del apartado anterior o, a falta de éste, desde que el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.*

*2.- En defecto de los citados documentos, se tomará a todos los efectos como fecha de terminación la que resulte de cualquier comprobación de esta situación por parte de la Administración municipal".*

Pues bien, a la luz del referido artículo cabría plantearse si el certificado final de obras se ha de exigir obligatoriamente y, en consecuencia, si se puede expedir licencia de primera ocupación sin que se aporte dicho certificado (teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 32 RDU, la licencia de primera ocupación puede expedirse sin la presentación del certificado final de obra).

Las respuestas a los referidos interrogantes deben encontrarse en las ordenanzas de cada municipio ya que, a falta de un desarrollo exhaustivo de los requisitos exigibles para la obtención de la licencia de primera ocupación, los mismos deben concretarse, a juicio de esta Institución, en las correspondientes normas urbanísticas o mediante la

aprobación de la correspondiente ordenanza municipal reguladora de las licencias de primera ocupación (de conformidad con lo dispuesto en los arts. 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Por todo ello, se remitió con fecha 27 de abril de 1999 Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Palencia con el siguiente contenido:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se proceda a comprobar si en las Normas Urbanísticas o en la correspondiente Ordenanza municipal reguladora de las licencias de primera ocupación, si existiere, se exige el requisito de la Certificación Final de Obras para la obtención de la Licencia de Primera Ocupación.

2.-En otro caso, que se valore la posibilidad de su otorgamiento pese a la inexistencia de la misma. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) y previas las comprobaciones y exigencias que se estimen oportunas por parte de los Servicios Técnicos Municipales".

En la fecha de cierre de este informe nos encontramos a la espera de conocer los resultados del último requerimiento municipal efectuado a la citada comunidad de propietarios mediante resolución de fecha 11 de noviembre de 1999.

En el expediente **Q/376/99** se denunciaba la improcedencia del requerimiento de pago de tasas por abastecimiento de agua y recogida de basuras. Sanchonuño (Segovia).

Admitida la reclamación a trámite, y una vez practicadas las diligencias de investigación oportunas, mediante escrito de fecha 25 de

octubre de 1999 el reclamante desistió de su pretensión frente al Ayuntamiento. Ello no obstante, nos comunica este último en su informe que "En este Ayuntamiento no se tramitan licencias de ocupación, sino que ésta se produce sin más una vez terminada la obra..."

A la vista de esta circunstancia se consideró oportuno instar al Ayuntamiento de Sanchonuño a la elaboración de una Ordenanza Municipal sobre licencia de primera ocupación dadas las garantías que su tramitación y entrada en vigor lleva consigo y dada, también, la falta de concreción legislativa a la hora de establecer los criterios o requisitos legales que se han de tener en cuenta para la concesión de la citada licencia.

Con fecha 21 de febrero de 2000 el Ayuntamiento nos comunicó la aceptación de la resolución procediendo, en consecuencia, al archivo del expediente.

Finalmente, procede referirse dentro de este apartado a la práctica consistente en denegar la licencia de primera utilización invocando la ilegalidad de la licencia de obras; práctica que, a juicio de esta Institución, equivale a una revisión de hecho sin ajustarse a las exigencias formales y, en consecuencia, susceptible de ser calificada como un supuesto de nulidad de pleno derecho.**Q/493/98.**

Y ello porque la finalidad de la licencia de primera ocupación es la de comprobar si la construcción se ajusta a los términos (proyecto y condiciones lícitas) en que la licencia de obras fue otorgada. Es decir, que si la construcción se ajusta a los referidos términos deberá otorgarse la licencia de primera ocupación y si no se ajusta deberá denegarse sin perjuicio de la incoación de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores (ejecución de obras sin ajustarse a la licencia).

Por lo tanto, y partiendo de que no es función de la licencia de primera ocupación revisar el contenido de la licencia de obras -tal y como afirma la STS de 6 de diciembre de 1986-, no es dable jurídicamente denegar la licencia de primera ocupación invocando la ilegalidad de la licencia de obras ya que la referida vía equivaldría a una revisión de la licencia de obras sin ajustarse a las exigencias formales establecidas al respecto (dicha revisión sería nula de pleno derecho).

Es decir, lo procedente en el caso de que la licencia de obras sea ilegal es proceder a su revisión por los cauces legalmente previstos (revisión de oficio o declaración de lesividad del acuerdo de otorgamiento) y a indemnizar a su titular de conformidad con el art. 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV).

### *3.5. Competencias concurrentes: órganos encargados de la protección del Patrimonio*

En el expediente **Q/856/98** el reclamante manifiesta su disconformidad con las obras de asfaltado de diversas calles de la localidad de Santiagomillas, León (con bordillos y aceras) proponiendo, como alternativa, "una calzada central de 3 metros de losa de piedra con accesos derivados a cada casa" (en la línea, pues, de urbanizar sin asfalto ni aceras y sí exclusivamente con losa y piedra).

Lo cierto es que mediante Resolución de fecha 23 de octubre de 1998 (BOCyL de 12 de noviembre) se ha procedido a incoar expediente de declaración de Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico.

Ello no obstante, nos indica la Corporación Municipal de Santiagomillas que "la licencia concedida por este Ayuntamiento a la Diputación de León y la aprobación de los proyectos para la ejecución de las obras de Planes de 1997 y 1998 son anteriores a nuestro conocimiento e incluso a la fecha de resolución sobre incoación de cualquier procedimiento de declaración de carácter cultural por la Junta que afecte a este municipio".

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural producen efectos *ab initio* ya que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1 de la Ley de 25 de junio de 1985 (LPH), la incoación de los mismos determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural.

Por otro lado, el art. 16.1 establece que la incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas así como de los efectos de las ya otorgadas, suspensión que afectará a las zonas comprendidas en la delimitación llevada a cabo por el acto de incoación (art. 12.1 RPHE).

Y habida cuenta que el acto de incoación ha de notificarse en todo caso al Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen los inmuebles en relación con los cuales se haya incoado el expediente de declaración, la práctica de dicha notificación constituye a los Ayuntamientos en la obligación de adoptar cuantas medidas sean precisas para llevar a su debido efecto el cumplimiento de la indicada suspensión.

Con ello queremos decir que los efectos de la referida incoación sobre la ejecución de los proyectos de obras de

pavimentación de calles objeto de la presente reclamación (número 48, Programa de Acción Especial Maragatería-Cepeda, 1997 y número 90, Plan de Remanentes de Zona de Acción Especial Maragatería-Cepeda, 1998) deben traducirse en la necesidad de autorización -por parte de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural- para su ejecución.

Todo ello, también, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 LPH de conformidad con el cual los Ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes en la conservación y custodia del patrimonio histórico español adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción y notificando a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran así como las necesidades y dificultades que tengan para el cuidado de estos bienes.

Por todo ello, esta Institución formuló al Ayuntamiento de Santiagomillas el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 16 de abril de 1999:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside se notifique a la Administración competente en materia de protección del patrimonio histórico artístico los correspondientes proyectos a fin de obtener la correspondiente autorización para su ejecución".

El referido Recordatorio fue aceptado con fecha 17 de mayo de 1999.

### *3.6. Licencias y derechos civiles*

En el expediente **Q/2213/98** se hace alusión a la instalación por parte de una empresa de proyectores eléctricos para la iluminación del

letrero y del escaparate del local sito en la Calle Legión Española, nº 3 bajo. Burgos.

Mediante escrito de fecha de salida 1019 de 25 de enero, en contestación a nuestra petición de información de fecha 28 de diciembre, nos indica el Ayuntamiento de Burgos que "mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 14 de enero de 1999 se concede un plazo de dos meses a la empresa para que solicite la preceptiva licencia municipal para la colocación del referido anuncio advirtiéndole de que, en defecto de solicitud de licencia o si la misma no puede concederse por disconformidad con la ordenación vigente, se procederá a ordenar la retirada del anuncio colocado".

Con posterioridad y, concretamente, mediante escrito de fecha 14 de abril de 1999 la Corporación Municipal de Burgos nos amplía la información suministrada en los siguientes términos: "Mediante instancia de fecha 8 de febrero de 1999 se solicita por el Consejero Delegado de la empresa la legalización de un rótulo

Y continúa el citado Ayuntamiento indicando que "pasado el expediente a los Servicios Técnicos Municipales, éstos, en fecha 2 de marzo de 1999, informan favorablemente la solicitud presentada" y que "por Decreto de la Alcaldía de fecha 8 de marzo de 1999 se concede licencia de legalización a la empresa para el rótulo adosado colocado en C/ Legión Española, 3 con arreglo a las condiciones siguientes: El anuncio cumplirá toda la normativa de aplicación de la instalación eléctrica".

En el caso que nos ocupa debe de partirse de lo dispuesto en el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) de conformidad con el cual las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, no pudiendo ser invocadas para excluir o disminuir la

responsabilidad civil o penal en la que hubieren incurrido los beneficiarios en el ejercicio de sus atribuciones.

En efecto, y como manifiesta la STTS de 22 de abril de 1983, "el acto de concesión de una licencia es una actividad con la que se pretende controlar si el ejercicio de las facultades dominicales se ajusta a las disposiciones que lo regulan en los aspectos urbanístico, higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general, disposiciones a las que los Ayuntamientos deberán ajustarse en el doble sentido de denegar las licencias que a tales disposiciones se opongan y tener que conceder las que a las mismas se acomoden, debiendo descansar, por tanto, las motivaciones de los acuerdos de los Ayuntamientos para denegar una licencia en criterios de ordenación urbana, al margen de cualquier fin de defensa de intereses privados, por muy respetables que puedan ser, aún en el supuesto de que su titular sea la entidad llamada a concederlas".

Ello no obstante, y abstracción hecha de la cuestión administrativa referente a las licencias o autorizaciones municipales correspondientes, debe de tenerse en cuenta que las fachadas de los inmuebles no cabe duda de que tienen el carácter de elemento común y, como tal, viene regido por la normativa establecida en los arts. 7, 12 y demás concordantes de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (modificada por la Ley 8/1999, de 6 de abril).

Efectivamente, y de conformidad con el art. 7.1, el propietario de cada piso podrá modificar los elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios de aquél cuando no menoscabe o altere la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estado exteriores o perjudique los derechos de otro propietario debiendo dar cuenta de tales obras previamente a quien represente a la Comunidad.



Por otro lado, el art. 12 establece que cualquier alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes afectan al título constitutivo y deben someterse al régimen establecido para las modificaciones del mismo, que no es otro que el señalado en el art. 17.1, es decir, la exigencia de la unanimidad de la Junta de Propietarios.

Es decir, debe analizarse si la instalación del referido rótulo implica una mera modificación de los elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios de un determinado piso o si afecta a la estructura general y a la configuración o estado exteriores, no siendo suficiente, en el segundo caso, la simple dación de cuenta a quien represente a la comunidad sino la unanimidad de la Junta de Propietarios (requisito que, si no se hubiere cumplido, haría adolecer de ilegalidad a la alteración de la estructura del inmueble que, en su caso, se hubiere efectuado en la fachada).

En consecuencia, con fecha 27 de abril de 1999 se procedió al archivo del citado expediente

### *3.7. Elementos protectores en construcciones, obras exteriores y derribos*

En el expediente **Q/356/99** se denuncia el incumplimiento de la Sugerencia formulada con fecha 23 de enero de 1998 pese a la aceptación formal de la misma (mediante escrito de fecha de entrada 20 de mayo de 1998).

En efecto, con fecha 23 de enero de 1998 esta Institución valoró la conveniencia de formular al Ayuntamiento de Valdepero (Palencia) la Sugerencia de proceder a aprobar o modificar la correspondiente Normativa Municipal en la que, con independencia de

las normas vigentes y obligatorias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y entre otros extremos, se prevean las siguientes determinaciones. En concreto:

1.- Instalación de elementos protectores -vallas- en todas las construcciones de edificios, obras exteriores y derribos (los cuales tendrán altura suficiente para impedir la caída de materiales y escombros en las aceras o calzadas).

2.- Colocación de mallas de protección que permitan el tránsito por las proximidades y ofrezcan las debidas garantías de seguridad para la circulación en la vía pública.

3.- Prohibición de depositar escombros, tierras y materiales de construcción en la vía pública.

4.- Necesidad de que los derribos se efectúen reduciendo al mínimo las molestias a vecinos (estableciendo, por ejemplo, la previsión de que los mismos se lleven a cabo durante las primeras horas de la mañana).

5.- Prohibición de arrojar directamente los escombros (se bajarán de la obra haciendo uso de poleas u otros aparatos que faciliten su descenso).

6.- Obligatoriedad de transportar los materiales procedentes de la obra en vehículos convenientemente dispuestos para evitar el desprendimiento de escombros y polvo en el trayecto.

7.- Reparación inmediata por el causante de los desperfectos que se puedan ocasionar en las fincas colindantes con motivo de una obra.

8.- Obligatoriedad de regar los elementos de construcción a fin de que se produzca el menor polvo posible.

Sin embargo, y mediante escrito de fecha 13 de abril de 1999, nos indica el ayuntamiento que dicha normativa, que se incluirá en las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio, "al día de la fecha se encuentra en fase de redacción".

Ahora bien, y con independencia de que las citadas normas se incluyan en la normativa urbanística (que en la actualidad solamente se encuentra en fase de redacción y cuya aprobación definitiva puede dilatarse en el tiempo), ello no excluye que por la Corporación Municipal se establezcan las referidas determinaciones en cualquiera otra normativa dirigida a garantizar la seguridad en las obras de nueva edificación y derribo (vallas de cierre, andamios de protección...).

Por todo ello, esta Institución remitió al Ayuntamiento de Valdepero la siguiente Sugerencia de fecha 16 de abril de 1999:

"Que por parte de ese Ayuntamiento, y con independencia de las normas vigentes y obligatorias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, se proceda a aprobar o modificar la correspondiente Normativa Municipal (ordenanza) en la que, en su caso y entre otros extremos, se prevean las determinaciones a que se hacía referencia en nuestra resolución de 23 de enero. Todo ello con independencia de su inclusión en las Normas Subsidiarias de ese municipio".

La citada Sugerencia no fue contestada por la Corporación Municipal procediéndose, en consecuencia, al archivo del citado expediente.

### *3.8. Ruina*

En el expediente **Q/1341/99** se aludía al estado de ruina en que se encontraba el inmueble, propiedad del reclamante, sito en la localidad de Monzón de Campos (Palencia).

El Ayuntamiento, en el escrito remitido a esta Institución, nos comunica que "presentada la solicitud del reclamante por la que interesaba la declaración de estado de ruina del inmueble de su propiedad, el técnico municipal señala que no se aporta con la solicitud informe técnico que justifique la incoación del expediente por razones económicas o de ruina técnica. Por lo que, no apreciándose evidencias o indicios racionales de que el inmueble se encontrase en algunos de los supuestos legalmente establecidos para declararlo en estado de ruina, se procedió al archivo de las actuaciones sin más trámite".

A la vista de lo expuesto, se apreció por esta Institución infracción de lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de conformidad con el cual, si la solicitud no reúne los requisitos exigidos 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 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

Es decir, de acuerdo con los criterios antiformalistas a los que debe ajustarse el procedimiento administrativo, el art. 71 impone a la administración el deber de requerir al interesado para que subsane las deficiencias de su escrito de iniciación cuando aprecie que el mismo no cumple los requisitos que exige el ordenamiento en vigor. Sin embargo, el requerimiento de subsanación no tuvo lugar en este caso sino que se procedió, sin más trámite, a resolver la improcedencia de incoar el expediente de ruina a la vista del Informe del técnico municipal.

En los términos expuestos se remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Monzón de Campos el cual fue aceptado por la referida Corporación Municipal.

### *3.9. Ejecución subsidiaria de derribos*

En el expediente **Q/1289/99** se denunciaba la "improcedencia" del expediente administrativo de apremio (nº 122/91) instruido por la oficina de Recaudación Municipal del Ayuntamiento de León, así como del posterior embargo bancario por importe de 355.778 pts, tramitado con el objeto de cubrir los gastos derivados de la ejecución subsidiaria de las obras de derribo de cochera construida en 1991. León.

A la vista de la información remitida pudo constatar que si bien es cierto que el Ayuntamiento procedió en su día a articular los mecanismos legalmente establecidos para el restablecimiento del orden urbanísticamente vulnerado, de conformidad con lo establecido en la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y en el Reglamento de Disciplina Urbanística, en la fecha de la Recomendación que esta Institución formuló al Ayuntamiento de León (25 de noviembre de 1999) el acuerdo municipal de 30 de julio de 1991 por el que se dispuso la ejecución subsidiaria de las obras de demolición no había sido ejecutado

Si bien es cierto que en este caso no había transcurrido el plazo de 15 años prevenido en el art. 1964 del C.C y que, por lo tanto, aún no había tenido lugar la prescripción de la orden de derribo firme (STS 5-6-1987), a juicio de esta Institución el excesivo tiempo transcurrido evidenciaba un modo de actuar absolutamente contrario a los principios de celeridad, eficacia y economía que deben presidir las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas.

De conformidad con lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de León la correspondiente Recomendación (que fue aceptada por la Corporación Municipal) y en la que, invocando el principio de

autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias determinaciones o declaraciones de voluntad, se concluía afirmando la necesidad de llevar a cabo las resoluciones de ejecución con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado y adoptando las medidas necesarias para su ejecución, de acuerdo con las leyes. Todo ello a fin de evitar que las resoluciones administrativas se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

### *3.10. Otros*

En el expediente **Q/1200/98** se hace alusión a los garajes de las viviendas sitas en la Urbanización Parque Ángel Abia (C/Tomás y Valiente) de Venta de Baños. Según manifestaciones del reclamante "Se incumplen las Ordenanzas del Plan General las cuales contemplan, para los semisótanos destinados a garaje, que dispongan en todos sus accesos al exterior de un espacio de 3 metros de anchura y 5 metros de fondo como mínimo con piso horizontal".

Con fecha 11 de agosto de 1998 se remitió escrito al Ayuntamiento de Venta de Baños mediante el cual se le comunicaba que, mediante fax de 6 de agosto, nos indicaba el reclamante su intención de dar por finalizado el expediente de queja. Ello no obstante, mediante escrito de fecha 27 de octubre de 1998 de nuevo se pone en contacto con nosotros el reclamante manifestándonos su voluntad de "reabrir el citado expediente" y con fecha 27 de mayo solicitando "la eliminación del aparcamiento situado frente a las viviendas, que es el que obligó al retranqueo del vallado y que es el causante de la inseguridad vial".

Por lo tanto, se remitió escrito al Ayuntamiento el día 6 de julio en el cual se solicitaba información incluyendo la viabilidad de la propuesta del reclamante en la actualidad y, en otro caso, las medidas que podrían adoptarse por parte de la Corporación Municipal para resolver el problema planteado (para seguir manteniendo el destino de garaje de los semisótanos y eliminar, en la medida de lo posible, los riesgos derivados de la inexistencia de piso horizontal).

La información fue reiterada en dos ocasiones procediendo al archivo del expediente con fecha 14 de diciembre ante la inexistencia de respuesta.

Por otro lado interesa destacar en este lugar tres cuestiones sobre las que ha reflexionado esta Institución como consecuencia de la tramitación de diversos expedientes. En concreto:

1.- No es obstáculo para otorgar una licencia de actividad y apertura el hecho de que el edificio o local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación, ya que una cosa es que aquel se encuentre sometido a ciertas limitaciones y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse.

2.-No puede utilizarse la facultad municipal de otorgamiento de licencia de obras para la defensa del dominio público cuando no existan indicios serios y fundados del carácter demanial del bien. En otras palabras, solo podrá denegarse la licencia cuando con su materialización se invada o perturbe el dominio público e, incluso, cuando claramente se invadan bienes patrimoniales. Máxime a partir de la Ley de 8 de abril de 1999, de Urbanismo de Castilla y León, cuyo art. 98 establece que las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros salvo que afecten al dominio público o a suelos patrimoniales, y que el Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos, denegará las



licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público.

## **PATRIMONIO Y BIENES MUNICIPALES**

### **1. Bienes de dominio público**

En el expediente **Q/1684/98** se hace alusión al Decreto de fecha 22 de Julio de 1998 en virtud del cual, según manifestaciones del reclamante, "se concede al propietario del Bar Álamo 25 veladores (parece ser que como al Bar Loren's) y menos del espacio solicitado". Miranda de Ebro (Burgos).

A la vista de la información remitida con fecha de salida 9 de febrero de 1999 se desprende que la superficie asignada a cada establecimiento son los siguientes:

1.-Bar A: 160 y 294 metros cuadrados

2.-Bar B: 170 y 40 metros cuadrados

Ello no obstante, es consciente esta Institución de que, como afirma el Ayuntamiento en el escrito de fecha de entrada 10 de noviembre de 1998, "la división matemática en mitades para ambos puede ser dificultosa debido a la configuración de la vía pública y a la situación de los bares respecto de ésta".

Sin embargo, lo cierto es que, tal y como indicaba el reclamante, "Al Bar A se le concede más del doble de terreno que al Bar B". En concreto, los metros cuadrados asignados al primero son 454 metros cuadrados y al segundo 210 metros cuadrados.

Lo cierto es que la atribución de discrecionalidad al órgano competente para decidir sobre las autorizaciones o licencias a que se refiere este expediente no puede identificarse con una facultad legitimadora de posible arbitrariedad del mismo.

Debe de partirse de que la discrecionalidad comporta la atribución a la Administración por el ordenamiento jurídico de una facultad de apreciación sobre cómo, cuándo y en qué sentido ha de actuar. Ahora bien, siempre dentro del campo de la estricta legalidad y valorando las circunstancias del caso concreto para la debida aplicación, entre otros, del principio de igualdad recogido en el art. 2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Todo ello con independencia de que, tal y como en su día afirmaba el Ayuntamiento, "dicha distribución de los espacios públicos para la instalación de veladores establecida para el año 1998 haya sido prácticamente idéntica que la considerada para los ejercicios anuales 1997 y 1996 y que fue aceptada por los titulares de ambos establecimientos públicos".

Y ello porque los Ayuntamientos, en el uso y ejercicio de su facultad-deber de gobierno y administración de los intereses de su territorio, pueden y deben, en un momento dado, variar determinada situación de hecho cuando la crean inapropiada o anormal. Y, en concreto, el caso que nos ocupa debe considerarse como un uso común especial del dominio público cuya autorización por parte del Ayuntamiento ha de inspirarse en principios de uniformidad, igualdad y proporcionalidad.

Con fecha 16 de febrero de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.- Se valore para el año 1999 la posibilidad de una reordenación de los espacios destinados a la instalación de veladores.

2.- Que en dicha valoración se tenga en cuenta, además del inicio de obras de edificación en las inmediaciones (a que hace referencia en su escrito de 2 de febrero de 1999), la equiparación, en la medida de lo posible, de los metros cuadrados asignados a los dos establecimientos así como que los bancos públicos en la rampa de acceso al garaje afectan (aunque no sea de forma significativa) a la instalación de veladores".

El referido Recordatorio fue aceptado por el Ayuntamiento con fecha 22 de marzo de 1999.

En el expediente **Q/199/99** se hace alusión a la concesión de una licencia de vado permanente en una vía pública de la localidad de Peñafiel (en la que reside una persona incapacitada obligada a utilizar para sus desplazamientos una silla de ruedas) la cual, sin embargo, fue revocada mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 28 de julio.

Según resulta de la documentación examinada se desprende que con fecha 19 de octubre de 1995 por el Ayuntamiento de Peñafiel se concede al reclamante una licencia de vado y que mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 28 de julio se revocó el anterior.

La citada revocación se fundamentaba en "que los Ayuntamientos, por razones de interés público, tienen competencia para revocar este tipo de licencias" y que "visto que el referido interés público está más que justificado ante la nueva situación en que se

encuentra la calle, que ha pasado de ser peatonal a estar abierta al tráfico de vehículos así como que el único lugar apropiado para establecer un sistema de carga y descarga es el lado del edificio nº16". También se argumenta que "el referido vado apenas es utilizado debido a que un coche no cabe por la puerta que existe actualmente".

Es claro que no puede negarse la facultad revocatoria de las licencias municipales otorgadas sin necesidad de acudir al procedimiento previsto en el art. 110 de la Ley 7/1985. En efecto, establece el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación, que podrán ser revocadas cuando se adopten nuevos criterios de apreciación y anuladas cuando resultaren otorgadas erróneamente.

Ahora bien, establece el apartado tercero del mencionado artículo que la revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y la anulación cuando la licencia resultare otorgada erróneamente comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.

Pero es más, la revocación efectuada con arreglo a cualquiera de los criterios establecidos como válidos en el art. 16 del Reglamento de Servicios ha de efectuarse cumpliendo el trámite de audiencia al interesado que ordenaba el art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo (actualmente, art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) con el fin de que éste pueda tener conocimiento de los motivos en que se apoya el ejercicio de la facultad revocatoria y alegar cuanto estime oportuno para desvirtuarlos.

Con fecha 30 de marzo de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Peñafiel el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside:

1.- Que se proceda a comprobar si la revocación efectuada se ha efectuado cumpliendo el trámite de audiencia al interesado que ordena el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a fin de proceder, en otro caso, a la anulación de la misma.

2.-Que si la revocación se funda en la adopción de nuevos criterios de apreciación, o si se trata de la anulación de una anterior que ha resultado otorgada erróneamente, se proceda al resarcimiento de los daños y perjuicios que se causen".

Como consecuencia de la falta de respuesta municipal se procedió al archivo del expediente.

## **2. Acciones para la defensa de bienes y derechos**

Como ya se ha puesto de manifiesto en otros informes anuales de esta Insitución, las Corporaciones Locales vienen obligadas a ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos tal y como establecen los arts. 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 54 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, 9.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por lo que aquí nos interesa, los arts. 4.1 d) y 82 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,

conceden a las Entidades Locales la prerrogativa de recuperar por sí mismas la posesión en cualquier momento si se trata de bienes de dominio público y en el plazo de un año si se trata de bienes patrimoniales.

Estos preceptos, que se desarrollan en los arts. 70 a 73 del citado Reglamento de Bienes, han servido de punto de referencia obligado a distintas Resoluciones de esta Institución instando a las Corporaciones afectadas a adoptar el correspondiente acuerdo previo expediente que acredite la posesión pública del bien y su perturbación por la actuación de determinada persona. Así en los expedientes **Q/1851/98, Q/277/99, Q/925/99.**

Ahora bien, esta potestad recuperatoria tiene carácter puramente posesorio ya que contempla la situación de hecho, al margen de la titularidad dominical, y tiende a recuperar tal posesión sin prejuzgar aquella titularidad por ser esta cuestión de índole civil y reservada a los Tribunales de este orden jurisdiccional. Y ello porque la declaración como acto formal, solemne y *erga omnes* de que un bien es público o privado corresponde a los Tribunales ordinarios de Justicia, como recuerda, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1979.

Por lo tanto, el ejercicio de esta facultad de recuperación administrativa viene subordinado a la real existencia de una prueba indubitada de la posesión administrativa cuya carga corresponde al Ayuntamiento y a que el uso público haya sido perturbado por el administrado pudiendo recurrirse para probar la posesión pública a todas las admitidas en Derecho: declaraciones testificales de los vecinos, documental (Registro de la Propiedad, Catastro, documentos públicos o privados), afectación o destino al uso público desde tiempo inmemorial...

En el expediente **Q/2065/98** se hace alusión a la existencia de 15 casetas (entre perreras y cubiles de cerdos) sin ninguna medida sanitaria en la zona La Solana-El Valle.

En el escrito remitido por el Ayuntamiento a esta Institución se pone en conocimiento de la misma que "las casetas existentes en la ladera que queda por encima de las calles indicadas están ahí desde hace más de 20 años" y se alude "a la apertura de un expediente por ocupación de terreno municipal en la ladera de El Castillo donde, como ya se ha dejado constancia, existen unas casetas de perros desde hace muchos años" así como a que "se está hablando de construcciones muy antiguas que incluso pudieran tener algún derecho adquirido."

Lo cierto es que así como los particulares pueden renunciar a los derechos reconocidos en las leyes aplicables conforme determina el art. 6.2 del Código Civil -salvo que esta renuncia contraría el interés o el orden público o perjudique a terceros-, los Entes Locales no sólo no pueden renunciar sino que tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

En efecto, y tal y como se indicó anteriormente, el art. 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, el art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 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 la entidad habrá de

sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia puedan estar abocadas de antemano al probable fracaso. Es decir, al amparo de estos preceptos no pueden mantenerse pleitos indefendibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad (o lo que es lo mismo, la Entidad Local no tiene obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente).

Sin embargo, no se nos escapan los inconvenientes y dificultades que lleva aparejado el ejercicio de esta acción: entre otros, la necesidad de anticipar los gastos que se vayan produciendo, la dificultad que entraña resultar acreedor de una entidad pública y la necesidad de probar la efectividad de los perjuicios que se hayan irrogado.

Con fecha 13 de abril de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Guardo el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.- Se proceda a valorar la documentación que obra en los archivos municipales por si de la misma resultaren fundamentos suficientemente razonables que permitan prever el éxito de la acción.

2.- Que en este caso se proceda a ejercitar las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la Entidad Local en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 y art. 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986".



Dicho recordatorio fue aceptado por la Corporación Municipal con fecha 28 de mayo de 1999.

## **EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS MUNICIPALES**

Como ya se dijo en el Informe 98, es evidente la importancia que reviste en la actualidad la intervención de las Entidades Locales en el contexto general de la Administración Pública e, incluso, de la economía española ya que los municipios tienen, además, un papel inversor importante y cuentan con un presupuesto que los coloca como la primera empresa "prestataria de servicios" dentro del término municipal.

El creciente aumento de los sectores en los que interviene la Administración Local así como la complejidad de gestión de los servicios públicos locales influye para que la Administración Local, a la vista de las estadísticas incluidas en los informes elaborados por los distintos Comisionados Parlamentarios, revista una importancia de primer orden dentro del ámbito de supervisión de las Instituciones autonómicas.

Centrándonos en lo que podríamos denominar competencias clásicas municipales, lo cierto es que la actividad de las Administraciones Locales de Castilla y León ha dado lugar a un importante número de reclamaciones durante 1999. Para proceder al análisis de las mismas se ha considerado conveniente su sistematización en torno a los epígrafes a que inmediatamente nos vamos a referir.

### **1. Pavimentación de vías públicas**

En el expediente **Q/1633/98** se denuncian, según manifestaciones del reclamante, agravios comparativos en la prestación de servicios públicos de carácter básico. Navarredonda de Salvatierra (Salamanca)

En el escrito remitido por el Ayuntamiento se pone de manifiesto que "respecto al tema del consultorio médico, está proyectado hacerlo y empezarán las obras rápidamente". Sin embargo, y con respecto al tema de la pavimentación, textualmente se señala que "no se dispone de recursos económicos para hacer frente a dicho gasto" aunque "se está estudiando la posibilidad de pavimentar alguna calle".

Lo cierto es que el servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1a) LBRL, un servicio público mínimo (los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de pavimentación de vías públicas).

Por otra parte, el art. 18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

El Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU) dispone en su art. 39.1 que en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las correspondientes garantías.

Y de conformidad con el art. 40.2 RGU el compromiso de urbanizar alcanzará no sólo a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretende construir sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios tales como red de abastecimiento de aguas,

saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

En el caso de que no se hayan exigido por la Corporación Municipal las garantías mencionadas lo que procede es aprobar los correspondientes proyectos de obra e imponer, en su caso, contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados (art. 30 LHL).

Y ello porque, en efecto, la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogándose la entidad local a las líneas de ayuda a este fin establecidas- implica un coste, en ocasiones excesivo, para las arcas municipales

En concreto, y de conformidad con el art. 31.1 LHL, 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 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.

Finalmente, y respecto a la afirmación municipal relativa a que no se dispone de recursos económicos para hacer frente a dicho gasto se ha indicado al Ayuntamiento que, tal y como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del TS, "la inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En

efecto, no cabe excusar a la Administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la existencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración)".

Con fecha 15 de enero de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Frades de la Sierra Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado el día 12 de abril de 1999). Con el siguiente contenido.

"Que por parte de la Corporación Municipal:

- 1.- Se otorguen solamente licencias para edificar en suelo urbano cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías establecidas en la legislación urbanística.
- 2.- Que en el supuesto de que no se proceda a ejecutar la urbanización, se actúe sustitutoriamente por el Ayuntamiento con cargo a las citadas garantías.
- 3.- Que en el caso de que no se hayan exigido por la Corporación Municipal las garantías mencionadas (lo que le impedirá actuar sustitutoriamente) se proceda a aprobar los correspondientes proyectos de obra y a imponer, en su caso, contribuciones especiales".

En los mismos términos se remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Béjar con fecha 22 de junio de 1999 (Q/456/99). En dicho expediente se denunciaba la deficiente prestación de los servicios públicos mínimos en el Barrio de Palomares de Béjar.

En concreto, se refería el reclamante a la inexistencia de pavimentación de las siguientes calles:

- a) Calle de la Iglesia, desde la Plaza hasta los Pozuelos.
- b) Calle Perales, hasta entrada de Cementerio y las Eras.
- c) Calle de bajada Salas Pombo, hasta C/ La Fuente.

Dicho expediente fue archivado una vez constatada la falta de respuesta municipal sobre la aceptación o el rechazo del recordatorio efectuado.

Respecto a esta cuestión procede referirse, siquiera sea brevemente, a la problemática que suscitan las relaciones entre las urbanizaciones y los Ayuntamientos en cuyo territorio se produce su actividad: conservación de los servicios, cesión de espacios, policía urbana y administrativa...

En concreto, suscita gran controversia la naturaleza jurídica de los viales o calles ya que dicha cuestión no es unánimemente concebida en la doctrina. En ocasiones, son los propios municipios los que sostienen la tesis del dominio público de los viales de las urbanizaciones privadas mientras que en otras se ha mostrado partidarios de su carácter privado con la finalidad de no recibirlos y liberarse de los deberes y de los costes de su mantenimiento.

La misma actitud ambivalente es posible observar en los titulares de las urbanizaciones privadas, partidarios unas veces de la tesis municipalizadora que les libera de los costes y de la gestión de los servicios comunes y, en otras, de la tesis de su carácter privado con la finalidad, en este caso, de mantener la urbanización en un confortable y aristocrático aislamiento del tráfico general y exenta, en consecuencia, de las potestades de policía y fiscales de las corporaciones locales.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la existencia de calles privadas en las Sentencias de 14 noviembre 1985, 2 junio 1987, 15 febrero 1988 y 13 marzo 1989. La doctrina por su parte se encuentra dividida ya que mientras algunos autores se pronuncian claramente por el carácter público de los viales, otros admiten la existencia de calles privadas pero de uso público y otros, finalmente, admiten la existencia de calles privadas estrictamente.

Desde el punto de vista legal debe tenerse en cuenta que de conformidad con el art. 48.2 del Reglamento de Planeamiento el Plan Parcial deberá expresar el destino público o privado de los terrenos que resulten edificables, de los que se destinan a dotaciones y de los correspondientes a espacios libres. Ello quiere decir que el Plan Parcial puede determinar el destino privado de las dotaciones a la vista de la configuración de la urbanización en cada caso concreto.

## **2. Abastecimiento de agua potable**

En el expediente **Q/811/99** se hace alusión a la Calle Escuelas Viejas (Barrio de los Pizarrales). Salamanca. Según manifestaciones del reclamante "Desde hace varios años venimos soportando diferentes problemas debido a la escasa afluencia de agua corriente que llega hasta nuestras viviendas. El caudal sigue reducido, por lo menos, a la mitad respecto del que antes nos era suministrado llegando incluso al extremo de haber sufrido averías en los electrodomésticos debido a que se requiere mayor torrente en las acometidas para el normal funcionamiento de los mismos".

En el escrito remitido por la Corporación Municipal con fecha 8 de junio de 1999 textualmente se manifiesta, sin embargo, que "tanto las presiones como las pérdidas de carga desde el depósito hasta las

bocas de riego de dicha calle se encuentran dentro del rango de valores considerado como normal".

Ello no obstante, obra en poder de esta Institución Informe del Jefe del Servicio de Aguas de fecha 26 de febrero de 1996 (nº de salida 2161) en cuya virtud se señala "que la falta de presión podemos decir que es estructural y la única forma de mejorar las condiciones sería renovar las tuberías de dichas calles para que no hubiera tanta pérdida de carga". Además, en el propio escrito remitido por el Ayuntamiento de Salamanca se manifiesta que "a pesar de que la C/ Escuelas Viejas dispone de una tubería de pequeño diámetro (60 mm)..."

Respecto a esta cuestión interesa destacar que la distribución o el suministro de agua potable es un servicio típicamente local. El tenor literal del propio art. 25.1 LBRL no ofrece ningún género de dudas al señalar que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Por su parte, el apartado 2 del mismo precepto establece que el municipio ejercerá en todo caso competencias en materia de suministro de agua.

Además, la distribución de agua potable es uno de los servicios públicos que los municipios -por sí o asociados- deberán prestar en todo caso según impone el art. 26.1.a) LBRL. El imperativo empleado en el precepto refuerza la obligatoriedad que pesa sobre los municipios respecto a la prestación del referido servicio.

Por otro lado, el art. 18.1 g) LBRL establece, entre los derechos de los vecinos, el de *"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"* (y el abastecimiento domiciliario de agua potable es, por expresa disposición del art. 26.1 a) de la misma Ley, uno de tales servicios).

Podemos por lo tanto concluir que la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento respectivo -con respeto al principio de continuidad y regularidad- es un derecho que asiste a los vecinos teniendo dicha prestación la consideración de mínima, obligatoria e irrenunciable para la Corporación (la cual no puede hacer dejación del ejercicio de sus funciones).

En virtud de lo expuesto, y en el caso de resultar ciertas las afirmaciones del reclamante -previa comprobación de las mismas-, se ha indicado al Ayuntamiento con fecha 30 de julio de 1999 la necesidad de proceder por parte del mismo a adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivos los principios de continuidad y regularidad del suministro, igualdad de acceso por los usuarios y generalidad en la prestación mediante, en su caso, la ejecución de la obras precisas a tal fin.

El citado recordatorio fue rechazado con fecha 28 de septiembre de 1999 procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

En el expediente **Q/764/99** se denunciaba la ilegalidad de la adopción de la medida de corte de suministro de agua domiciliaria por impago de la tasa correspondiente. Coruña del Conde (Burgos). En concreto, nos comunica el Ayuntamiento en su Informe que "el motivo del corte de suministro se basa en el impago de las tasas de agua correspondientes a varios ejercicios, a pesar de ser requeridos reiteradamente a que procedan al abono de los recibos adeudados".

Respecto a esta cuestión se consideró conveniente dar traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

En principio, debe indicarse que no faltan opiniones que ponen de manifiesto que las Corporaciones Municipales no tienen, ni



precisan, la facultad de suspensión del suministro de agua ya que disponen, frente a las empresas privadas, del procedimiento de apremio para conseguir la efectividad del cobro; procedimiento mediante el cual pueden llegar al embargo de los bienes y derechos del deudor sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Además, no cabe duda que el carácter esencial de determinados servicios obliga a extremar las cautelas en estos supuestos ya que no solamente existe un derecho a su utilización sino también a exigir la prestación de los mismos de conformidad con el art. 18.1.g) de la Ley 7/1985 y 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Cabría plantearse qué rango debe tener la norma jurídica que autorice el corte en el suministro de agua o, dicho en otros términos, si será suficiente la autorización por un reglamento autónomo (reglamento municipal del servicio de suministro de agua) o si se requiere que una Ley previamente haya otorgado esta posibilidad. Algunos autores entienden que estamos ante una habilitación implícita en virtud de una cláusula general de orden público si bien para otros es, cuando menos, dudoso.

Lo que está claro es que la regulación que contenga el reglamento (supuestos y procedimiento a seguir para proceder al corte en el suministro de agua) debe respetar los principios de proporcionalidad, congruencia, igualdad, publicidad -bando o notificación personal- y audiencia previa del interesado, teniendo siempre en cuenta que la ejecución de las deudas y sanciones impagadas debería reconducirse, en principio, pues es su cauce natural, a la vía de apremio.

En la fecha de cierre de este Informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/2144/97** se hace alusión, según manifestaciones del reclamante, a una deficiente cloración de las aguas destinadas al consumo publico en los términos municipales de Justel, Asturianos, Espadañado, Muelas de los Caballeros, Palacios de Sanabria y Rosinos de la Requejada. Provincia de Zamora

En este caso, nos indicaba la Delegación Territorial de Zamora que, de conformidad con los partes semanales de cloración que detectaron en dichos municipios la ausencia de cloro libre residual, se procedió a la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores. Sin embargo, continuaba indicando que se apreció "que la cloración, que depende de una maquinaria especializada y de unos instrumentos selladores de los depósitos del agua, requiere se acometan una serie de obras de embergadura en muchas ocasiones sujetas a disponibilidad presupuestaria que no están al alcance del Ayuntamiento" y, en definitiva, "la imposibilidad material, que no falta de voluntad, en el adecuado cumplimiento de estas medidas". Por este motivo, se convino acordar la suspensión del expediente sancionador siempre y cuando cada una de las Corporaciones Municipales, asumiendo la responsabilidad pertinente, se comprometiera a acometer las actuaciones necesarias para evitar y reponer, en la medida de sus posibilidades, la deficiencia que motivó la apertura del expediente.

Pues bien, a la vista de lo expuesto debe tenerse en cuenta que el artículo 43 del texto constitucional reconoce el derecho a la protección de la salud estableciendo en su apartado 2 que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios y que la Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

Es claro que las Corporaciones Locales ejercen competencias en materia de salubridad pública -art. 25.2.h) de la L.B.R.L.- y

suministro de agua -art. 25.2.1) L.B.R.L.- siendo éste uno de los servicios municipales obligatorios a la luz del artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Pero es más, frente a esta obligación de los Ayuntamientos se encuentra el derecho de los vecinos a exigir su prestación. Así, el artículo 18.1.g) de la Ley de Bases de Régimen Local otorga a los vecinos el derecho a "exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia propia de carácter obligatorio" amparando y reconociendo, en consecuencia, el derecho al mantenimiento y a la prestación continuada del servicio, derecho que quedaría vacío si, una vez establecido, no fuera exigible su funcionamiento continuo y con la calidad que le es propia.

También la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad, y, en concreto, su artículo 42 delimita las competencias de las Corporaciones Locales estableciendo en su párrafo 3, como responsabilidades mínimas de los Ayuntamientos, el control sanitario del abastecimiento de aguas y el saneamiento de aguas residuales.

Sin embargo, y a juicio de esta Institución, estamos en este caso ante un supuesto de competencias concurrentes. En efecto, establece la Constitución, en su artículo 149.1.21ª, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene. Y la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad delimita en su artículo 41 las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia remitiendo a las asumidas en sus Estatutos y a las que el Estado le transfiera o delegue, en su caso.

De cuanto se lleva dicho se desprende, en consecuencia, que la competencia municipal en materia sanitaria se ejerce bajo la dependencia de la Comunidad Autónoma, que es la que debe exigir a

las Corporaciones Locales el cumplimiento de la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y el control de calidad de las aguas potables de consumo público que incorpora la Directiva de 15 de julio de 1980 del Consejo de CE relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Y en tal sentido debe actuar la misma requiriendo el cumplimiento de tal normativa por parte de los Entes Locales.

Ahora bien, a nadie se le escapa la necesaria cooperación que debe existir entre las Administraciones Públicas para la satisfacción de estos servicios en tanto en cuanto, como reconocía en su escrito la Delegación, para llevar a cabo los mismos son necesarios medios económicos, técnicos y personales de los que los Ayuntamientos a veces carecen pero sin que ello constituya, obviamente, una razón para dejar de prestarlos.

En resumen, y considerando que tanto la Comunidad Autónoma como los respectivos Ayuntamientos tienen competencias sobre la materia de referencia, ambos tienen, en consecuencia, el deber de ejercer adecuadamente sus funciones y velar por el cumplimiento de la normativa de protección de la calidad de las aguas de consumo público recurriendo en caso necesario a las técnicas de cooperación y coordinación, bajo la responsabilidad de la Administración superior, para poder llevar a cabo sus funciones. Y todo ello con la finalidad de que el agua, bien tan escaso y a la vez tan necesario, ofrezca garantías de calidad y salubridad.

Por todo ello, se remitió a la Delegación Territorial de Zamora el siguiente Recordatorio de Deberes Legales con fecha 7 de septiembre de 1999:

"Que por parte de ese Centro Directivo se proceda a articular, con los órganos competentes de la Administración Autonómica

y con los Ayuntamientos afectados, mecanismos de cooperación y coordinación con el fin de apoyar técnica y económicamente las actuaciones que resulten necesarias para conseguir una suficiente cloración de las aguas destinadas al consumo publico en los términos municipales de Justel, Asturianos, Espadañedo, Muelas de los Caballeros, Palacios de Sanabria y Rosinos de la Requejada".

Con fecha 25-4-2000 se recibió comunicación del citado Centro Directivo en la que se pone en conocimiento de esta Institución que se había decidido aceptar la Recomendación formulada.

### **3. Recogida de residuos sólidos urbanos**

Con fecha 21 de mayo de 1999 el Ayuntamiento de Ávila nos comunica la aceptación del Recordatorio de fecha 14 de enero de 1999 relativo al expediente **Q/1346/98**. En el mismo se aludía a presuntas deficiencias del servicio municipal de recogida de residuos sólidos urbanos procedentes del Hotel Palacio de los Velada.

En dicha resolución se instaba a la Corporación Municipal a:

1.- Establecer la obligación (si no lo estuviere) de depositar las basuras dentro de los contenedores prohibiéndose el abandono de los residuos en los alrededores de las zonas habilitadas para la colocación de estos elementos de contención.

2.- Establecer la obligación (si no lo estuviere) de que los residuos orgánicos se depositen mediante bolsas perfectamente cerradas de manera que no se produzcan vertidos de materias residuales.

3.- Llevar a cabo las inspecciones y comprobaciones necesarias (sobre lugar, condiciones y horario de depósito de los residuos del Hotel Palacio de los Velada) y, en su caso, a incoar los correspondientes expedientes sancionadores al referido hotel.

4.- Valorar la posibilidad de modificación de la ubicación de los referidos contenedores.

En el expediente **Q/2064/98** se denuncia "la existencia de un contenedor de basuras para 39 vecinos (31 de la C/La Solana y 8 de la C/El Valle)".Guardo (Palencia).

En el escrito remitido por el Ayuntamiento a esta Institución se pone en conocimiento de la misma que "el promedio de contenedores por vecino en nuestro municipio oscila según la intensidad o densidad del uso civilizado que con carácter general se impone a las zonas urbanas". Y continúa indicando que "de hacerse un correcto uso del servicio de recogida de basuras procurando sacar las bolsas herméticamente cerradas pocas horas antes de la hora de recogida se conseguiría un resultado suficiente".

Debe tenerse que la relación de la Administración Local con el medio ambiente es deudora de la configuración llevada a cabo por el legislador estatal a través de la Ley 7 /1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El art. 25.2 f) de la Ley citada otorga a los municipios competencias en materia de protección del medio ambiente en los términos de la Legislación del Estado y de las CCAA y el art. 26 refleja la obligatoriedad de prestar unos servicios municipales mínimos entre los que se encuentra expresamente el de protección del medio ambiente además de otros con incidencia directa en el mismo. También entre las actividades complementarias realizadas por los municipios respecto de

las competencias propias de otras Administraciones se halla -entre las que se citan en el art. 28- la protección del medio ambiente.

Por todo ello, esta Institución remitió con fecha 30 de marzo de 1999 el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Guardo:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1- Se valore la posibilidad de aumentar el número de contenedores teniendo en cuenta, entre otros criterios, la media de Kg/habitante/año (de residuos sólidos urbanos) en la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

1.-Si no fuere necesario aumentar dicho número, que se fijen (si no lo están) las condiciones y horario de depósito de los residuos. En concreto, y por lo que respecta a las condiciones, la necesidad de que los mismos se depositen mediante bolsas perfectamente cerradas.

2.- Que se lleven a cabo las inspecciones y comprobaciones necesarias (sobre lugar, condiciones y horario de depósito de los residuos) y se proceda, en su caso, a incoar los correspondientes expedientes sancionadores".

El referido recordatorio ha sido aceptado por el Ayuntamiento de Guardo con fecha 27 de julio de 1999.

#### **4. Alumbrado público**

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que la prestación del servicio no consiste en la contratación del suministro de energía eléctrica sino en la ordenación adecuada de los medios precisos

para obtener la finalidad del alumbrado de los espacios públicos, conforme a los principios de continuidad y regularidad.

Precisamente por este motivo, y así se le comunicó al reclamante en el expediente **Q/1633/98**, las instalaciones y el alumbrado no deben efectuarse de una manera caprichosa, sino que deberán ajustarse a un proyecto meditado, con la finalidad de lograr que cada calle tenga el alumbrado que racionalmente le corresponda y con criterios de generalidad e igualdad que evite privilegios o preferencias. En otras palabras, el "alumbrado público" exige que todas las calles, absolutamente todas, estén alumbradas, sin perjuicio naturalmente de que los lugares céntricos, las zonas de mayor concurrencia, puedan tener un alumbrado más intenso.

## **EXPROPIACION FORZOSA**

El estudio de las quejas referidas a este apartado pone de manifiesto el incumplimiento de los plazos legalmente previstos para la realización de determinados trámites procedimentales, lo que da lugar a una demora excesiva en la fijación y pago de los justiprecios expropiatorios, igualmente, en el cobro de los intereses devengados por la demora en el abono de las cantidades justipreciadas.

El justiprecio puede determinarse por mutuo acuerdo inicial entre el beneficiario y el particular a quien se refiera la expropiación, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se da por concluido el expediente iniciado. Si no es posible llegar a tal acuerdo en el plazo de quince días, se seguirá el procedimiento establecido en los arts. 29 y 30 de la Ley de Expropiación Forzosa para determinar el justo precio, el cual se tramitará como pieza separada, abriéndose un expediente a cada uno de los expropiados o bienes expropiables.



Si bien es cierto que el alto volumen de obras públicas que se llevan a cabo dificulta enormemente que se observen con todo rigor por las administraciones expropiantes los plazos establecidos legalmente para la fijación del justiprecio, dado el gran número de expedientes expropiatorios que se inician, ello no puede, sin embargo, justificar los excesivos retrasos que de forma generalizada se producen en la tramitación de tales expedientes.

La situación descrita fue puesta de manifiesto en el expediente número **Q/920/99**. El compareciente decía en su escrito que con fecha 30 de noviembre de 1995, le habían expropiado terrenos de su propiedad, con motivo de las obras de mejora de la plataforma de la Carretera C- 615 de Palencia a Riaño, y que no le habían sido abonados ni el justiprecio ni los intereses devengados a pesar de haber transcurrido más de seis meses desde la firma del justiprecio por mutuo acuerdo. Denunciaba también que con fecha 1 de febrero de 1999, había presentado un escrito ante la Delegación Territorial de Palencia relacionado con la expropiación y con la reversión del citado bien, y que a la fecha de presentación de la queja no había recibido respuesta de la Administración.

Examinada la documentación presentada, esta Institución admitió la queja a trámite, solicitando información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

La información emitida se refería únicamente a que con fecha 11 de junio de 1999, se había procedido a la fiscalización del presupuesto de gastos de la expropiación forzosa llevada a cabo con motivo de la obra descrita anteriormente, y en el que se halla incluido el reclamante, por un importe de 12. 796.024 pesetas.

A la vista de la documentación aportada y del informe emitido por la Administración, esta Institución consideró necesario resaltar las siguientes conclusiones:

En primer lugar, y en cuanto a la falta de contestación al escrito presentado por el compareciente el día 1 de febrero de 1999, se produce una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de nuestra Constitución, puesto que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (art. 42 LRJ-PAC), 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.

Por otra parte hemos de recordar que la Constitución Española establece la función social de la propiedad privada y por eso establece también los mecanismos legales para la privación de sus derechos a los propietarios en interés de la comunidad, o, como señala la propia Constitución, por causa justificada de utilidad pública o interés social (art. 33. 2 y 3). Pero al tiempo señala también, cuando tal suceda, que eso debe traer consigo la correspondiente indemnización, y el procedimiento debe ser acorde con lo dispuesto por la Ley (art. 33.3 *in fine*).

En este supuesto que examinamos, la celeridad no ha sido característica en la tramitación del expediente de expropiación forzosa por parte de la Administración responsable.

Por otra parte, la tardanza en el abono del justiprecio (con fecha 11 de junio de 1999 se ha procedido a fiscalizar el justiprecio) genera una responsabilidad por demora, por lo que la Administración

expropiante y culpable de la misma se obliga al abono de una indemnización consistente en el pago del interés legal del justiprecio, perjudicando también de esa manera las finanzas públicas.

Por todo lo señalado hasta ahora, en aplicación de lo dispuesto en el art. 12.2. de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se considera necesario hacerle llegar a la Administración el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"- Que en el caso examinado y con carácter general, una vez determinado el justiprecio de la expropiación, se proceda al pago inmediato del mismo, sin demoras injustificadas no previstas en la Ley de Expropiación Forzosa ni en ninguna otra disposición legal.

- Que en el caso concreto, y como consecuencia de la demora en hacer efectivo el pago del justiprecio, se proceda del mismo modo al pago de la indemnización consistente en el pago del interés legal del justiprecio (art. 56 y ss. de la Ley de Expropiación forzosa).

- Que se den las órdenes oportunas, para que, por quien proceda, se dé contestación al escrito presentado el día 1 de febrero de 1999 por el reclamante de conformidad con los arts. 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJ-PAC".

Con fecha 2 de septiembre, la Administración acepta nuestra resolución, comunicándonos que se ha efectuado el pago del justiprecio

En el mismo sentido fue resuelto el expediente **Q/1320/99**. El compareciente manifestaba que hacía más de tres años que había sido fijado el justiprecio por mutuo acuerdo, y que a pesar del tiempo

transcurrido no se lo habían abonado. La Administración al contestar a nuestro requerimiento nos informa que con fecha 18 de agosto de 1999 se procedió a efectuar el pago del justiprecio al interesado.

Otro ciudadano compareció ante esta Institución manifestando que desde que le notificaron el Acta de ocupación hasta que le conceden el plazo para que presente la Hoja de Valoración había transcurrido un año. Admitimos la queja a trámite registrándola con el número **Q/487/99**, solicitando seguidamente información a la Delegación Territorial de Valladolid. En el transcurso de la instrucción del expediente, el interesado nos comunicó que podíamos cerrar el expediente, pues había sido ya resuelto favorablemente por el Servicio Territorial de Fomento, aceptando la contravaloración que había presentado de los bienes expropiados y que había sido justa y coherente con sus pretensiones. Con tal motivo dimos por finalizada nuestra actuación, comunicándoselo a la Administración.

## **VIVIENDA**

La Constitución Española reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1.).

Ahora bien, para poder alcanzar la satisfacción de este derecho, los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

La Constitución obliga a todos los poderes públicos a desenvolver los principios recogidos en el capítulo III del título I (dedicado a los principios de la política social y económica), entre los que está el derecho a una vivienda digna y adecuada, de tal forma que el incumplimiento de esta obligación, por omisión, se deberá considerar inconstitucional.

Si bien es cierto que los derechos y las libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos, el derecho a una vivienda digna no se configura como un derecho público subjetivo, exigible individualmente. Los poderes públicos promoverán las condiciones precisas para su efectividad mediante el desarrollo de los principios rectores de la política social y económica establecidos en el capítulo III del título I del texto constitucional. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León dispone que en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias exclusivas en materia de vivienda (art. 32.1. 2ª).

Además de la legislación sectorial del Estado en materia de política de vivienda, tenemos que citar, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 64/1992, de 9 de abril, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León; Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, que contiene norma de desarrollo del anterior Decreto. Decreto 74/1992, de 7 de mayo, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo; Decreto 153/1997, de 24 de julio, que regula las subvenciones de amortización anticipada de las Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

Recientemente se aprueba el Decreto 56/1998, de 12 de marzo, por el que se regulan la Comisiones Provinciales de Vivienda.

Es decir, el derecho a una vivienda digna no es exigible directamente ante los tribunales, sino que se hará valer de conformidad con lo que disponga el derecho positivo que lo desarrolla y regula (art. 53.3 de la Constitución). Es un derecho que obliga a los poderes

públicos a que asuman el compromiso de promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

Como en años anteriores, en este informe del año 1999 tenemos que seguir informando del grado de observancia por parte de los poderes públicos del contenido del art. 47 de la Constitución.

A tenor de las quejas presentadas durante el año 1999, la actividad del Procurador del Común estuvo encaminada a supervisar que las administraciones públicas ejerzan adecuadamente las competencias que les otorga la normativa de viviendas de protección oficial, para garantizar su cumplimiento.

En la categoría jurídica de viviendas de protección oficial se incluyen tanto las de promoción privada como las de promoción pública. El principal problema que se plantea en las viviendas de protección oficial de promoción privada se concreta en la lentitud con que se tramitan los expedientes sancionadores incoados por la Administración pública por el incumplimiento por parte de los promotores de la normativa específica.

Durante los años transcurridos desde el inicio de la actuación del Procurador del Común comprobamos que una vez dictada resolución administrativa firme, por la que se obliga al infractor a hacer las obras de reparación necesarias para subsanar los defectos de las viviendas, con independencia de las sanciones económicas, una vez agotados los plazos concedidos para la ejecución voluntaria, la Administración no suele actuar con la diligencia que sería deseable para llevar a cabo la ejecución forzosa, como medida de ejecución subsidiaria a costa del obligado.

En cuanto a las quejas relacionadas con las viviendas de protección oficial de promoción pública, las denuncias recaen sobre

presuntas irregularidades en los procesos de selección de adjudicatarios, regulados por la Orden de 27 de mayo de 1998 de la Consejería de Fomento. En los escritos recibidos en la institución, los promoventes de las quejas muestran su desacuerdo con la valoración de su solicitud por parte de las Comisiones Provinciales de Vivienda. En estos casos iniciamos las actuaciones oportunas para comprobar si la valoración efectuada se ajusta a los baremos establecidos en la Orden citada (Q/109/99, Q/261/99, Q/268/99, Q/471/99, Q/775/99, Q/1184/99, Q/1885/99, Q/1379/99, Q/1231/99, Q/1844/99, entre otras).

En otro orden de cosas, pero en relación con los planes de viviendas, se debe hacer mención a las quejas **Q/108/99** y **Q/710/99**, recibidas por falta de adecuación de los tipos de interés de los préstamos cualificados ya concedidos a las variaciones que los tipos hipotecarios han venido experimentando en el mercado libre como consecuencia de la política monetaria seguida por el Banco de España, llegándose en muchos casos a plantear la situación de que un préstamo cualificado, incluso subsidiado, suponía para su beneficiario el abono de una tasa de interés a la entidad financiera concedente superior a la que obtendría en ese mismo momento si negociara con la misma un préstamo libre, sobrecoste al que habría que sumar el gasto que para las arcas públicas supone el importe del subsidio.

Tras el estudio de la normativa reguladora del plan cuatrienal de vivienda y del anterior, y la consulta efectuada ante las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, se concluyó que la revisión de los iniciales tipos de interés de los préstamos cualificados, que se fijaban en los convenios que anualmente se firmaban entre la Administración estatal y las entidades financieras colaboradoras para financiar las actuaciones programadas, estaba condicionada por unas cláusulas que figuraban en esos convenios.

Estas cláusulas establecían un período temporal en que los tipos iniciales, en principio serían inamovibles. Transcurrido ese período que, según los casos, abarcaría tres o cinco años, se establecería un nuevo tipo que sería el resultado de aplicar una determinada fórmula concebida como una función de la media de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios libres concedidos por la totalidad de las entidades financieras según datos del Banco de España. Ahora bien, los tipos subsidiados en ningún momento se verían modificados, de tal manera que, si llegado el momento de la revisión del tipo inicial del convenio ésta se produjera y el tipo resultante fuese inferior al tipo subsidiado de que se beneficia el ciudadano, a partir de ese momento se le aplicaría el primero.

En el caso de que el beneficiario decidiera no esperar el tiempo convenido para la revisión del tipo de su préstamo, y renegociase personalmente con su entidad financiera o con otra, colaboradora o no en la financiación del plan de vivienda, nuevas condiciones, el Ministerio de Fomento expresa que cualquiera de las variantes del supuesto supondría la pérdida de la consideración de préstamo cualificado, pero no se obligaría a la devolución de las ayudas recibidas hasta ese momento.

En relación con los expediente antes citados, los interesados, beneficiarios de préstamos cualificados y/o subsidiados, querían saber si tendrían que devolver las ayudas recibidas si se decidían a renegociar su préstamo. Esta Institución les informó en la línea expuesta anteriormente.

El análisis de problemas como el expuesto ha permitido llegar a la conclusión de que los convenios de financiación de los planes de vivienda adolecían, hasta la fecha, de una excesiva rigidez para



adaptarse a las variaciones del mercado hipotecario. Con la entrada en vigor del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 1998-2001, estos problemas creemos se verán en buena parte corregidos, pues el procedimiento descrito por citado RD para la revisión y, en su caso, modificación del tipo de interés efectivo se aplicará con carácter anual entre 1998 y 2001, y con periodicidad bienal a partir del año 2001, inclusive, adaptando en cada caso los índices y parámetros de referencia, de modo que los que sirvan de base comparativa para el cálculo sean los correspondientes al último tipo de interés efectivo vigente antes de la revisión y eventual modificación.

Por infracción al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial se presentó el expediente registrado con el número **Q/218/99** en el que los interesados exponían la existencia de vicios o defectos de la construcción en las viviendas en el Grupo "Calatrava" de la localidad de Mayorga de Campos (Valladolid). Admitida la queja a trámite, solicitamos seguidamente el oportuno informe a la Dirección General Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

La Dirección General pone en conocimiento de esta Institución que desde que la Administración tuvo conocimiento del problema existente en las viviendas, se procedió a identificar las causas técnicas por las que se había producido, sus antecedentes, y buscar soluciones adecuadas y más compatibles con el uso residencial del inmueble.

Por parte de la empresa adjudicataria de las obras se han tomado medidas provisionales para la prevención de los riesgos de accidentes que pudieran ocasionarse por la caída de material, en todas aquellas viviendas a las que se les ha permitido el acceso, disponiendo una red provisional que recoja el material que pudiera desprenderse.

Asimismo se han mantenido contactos y celebrando reuniones con los representantes de la comunidad de vecinos siempre que estos lo han solicitado, habiéndose efectuado múltiples visitas a las obras por la Dirección Facultativa y los técnicos del Servicio Territorial de Valladolid.

Respecto a la solución del problema, la Dirección Facultativa propuso, y así se aceptó, la disposición de una perfilería metálica fijada a las viguetas en la cara inferior del forjado, adosando una placa de escayola tipo "pladur", con lo que se resuelve suficientemente el problema, pintándose posteriormente para lograr un acabado adecuado. Esta solución se experimentó inicialmente en una vivienda no ocupada de la promoción y posteriormente se está realizando en las restantes, según los vecinos lo van solicitando.

En consecuencia, y a la vista de las actuaciones realizadas por el Servicio Territorial de Fomento, esta Institución entendió que el problema por el que acudieron a nosotros (las deficiencias que presentaban las viviendas) se encontraba en vías de solución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

Ello, sin perjuicio de decir a los interesados que si transcurrido un plazo prudencial de tiempo observaban que se producían nuevas dilaciones en las subsiguientes actuaciones encaminadas a la reparación de las deficiencias, rogábamos nos lo comunicaran con el objeto de que esta Institución pudiera realizar las actuaciones que estimara convenientes.

En el caso del expediente **Q/96/98**, el interesado pone en nuestro conocimiento el archivo de un expediente incoado a la empresa promotora, por defectos existentes en una vivienda de protección oficial, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

«Del expediente remitido en su día a esta Institución así como del informe emitido por V.I. son de destacar los siguientes aspectos:

Primero.- Con fecha 30 de enero de 1992 tuvo entrada en el Servicio Territorial de Zamora la denuncia presentada por D.XXX contra la promotora "XXX S.A.", por la existencia de humedades en el inmueble habitado por el interesado.

Segundo.- Según consta en el informe remitido por V.I., una vez constatada la existencia de las deficiencias denunciadas, con fecha 22 de junio de 1994 se acuerda la incoación del expediente sancionador contra "XXX S.A.".

Tercero.- Con fecha 6 de septiembre de 1994 la instructora del procedimiento dicta propuesta de resolución consistente en imponer a la citada constructora sanción por falta muy grave del art. 153.C.6 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, que se fijó en multa de 250.000 pts., debiendo realizar así mismo la totalidad de las obras requeridas en el plazo improrrogable de 15 días.

Cuarto.- Con fecha 18 de octubre de 1994, la Inspección Técnica emite un informe indicando que se han realizado los trabajos señalados en el informe de 21 de julio de 1994, a excepción de la colocación de unos recogedores de persianas que, según se indica, tiene intención de colocar el propio denunciante.

Quinto.- Con base en el referido informe, y a propuesta de la instructora del expediente sancionador, el Delegado Territorial dicta resolución de archivo del expediente con fecha 18 de octubre de 1994, comunicándoselo al denunciante XXX. En

dicho escrito también se le comunicaba a los efectos procedentes que contra esta resolución podía interponer recurso ordinario ante el Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, en el plazo de un mes a partir de la notificación, de acuerdo con lo establecido en el art. 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (JRJ-PAC en adelante).

Sexto.- Por carta certificada nº 626, de fecha 15 de noviembre de 1994, D. XXX, remite un escrito dirigido al Delegado Territorial de Fomento Junta de Castilla y León, que literalmente dice: "Expediente D.P. ZA-28/92. ASUNTO: NO AL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE. 1º) NO SE HAN ACABADO DE REALIZAR LAS OBRAS. La fisura exterior (informe técnico de 20-mayo-1993 y 21 de octubre-1993) no se ha tapado, como ya tiene por costumbre la parte denunciada, vuelve a hacerse la olvidadiza, la desinteresada para ver si pasa bola, y no realiza los trabajos en tiempo y forma como ya tiene por costumbre y lo ha venido demostrando a lo largo de todo el expediente. Me imagino, que el no haberlo repetido en el informe técnico el arquitecto técnico haya sido a causa de un olvido involuntario. 2º) NO AL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE. Con todo lo anteriormente expuesto y la chapuza realizada, no creo que se pueda ni deba archivar ahora este expediente hasta que se termine de tapar la fisura exterior, que hoy está pendiente y después se compruebe con el paso del invierno la efectividad del resto de los trabajos, de los que pongo en duda su eficacia por tener el problema en el techo y haberme forrado las paredes con un pladur. Por todo lo expuesto: Suplico al Delegado Territorial de Fomento tenga a bien tomar las medidas oportunas, para la realización de los

trabajos pendientes y esperar que pase el invierno para poder comprobar la eficacia de los trabajos. Es justicia que pido en Benavente a 15 de Noviembre de 1.994. Rúbrica Fdo. XXX."

Séptimo.- Consta en el informe de fecha 24 de febrero de esa Delegación Territorial, en el punto 10, la afirmación del siguiente tenor literal: "Con fecha 15 de noviembre de 1994 D. XXX presenta escrito en este Servicio Territorial contra la resolución mencionada, que la entonces instructora del procedimiento no considera que se trate de un recurso ordinario".

Ante todo hay que señalar que de acuerdo con los antecedentes que obran en esta Institución se ha constatado que desde el día 15 de noviembre de 1994, fecha en que tiene entrada en el Servicio Territorial de Fomento el recurso ordinario, interpuesto por D. XXX, ha quedado archivado el expediente sancionador.

Pues bien, no es este el momento para estudiar los requisitos y características del escrito del recurso ... pero sí hemos de resaltar que del mismo se deducía claramente la voluntad del interesado de recurrir la decisión del archivo del expediente sancionador que se había instruido al constructor, porque, a su juicio, no se habían subsanado las anomalías denunciadas.

La decisión errónea de la Instructora del procedimiento sancionador, de considerar que el escrito presentado por el denunciante no se trataba de un recurso ordinario, cuando en el mismo se decía que se oponía a la decisión de archivar el citado expediente porque, sencilla y llanamente, los vicios constructivos no estaban subsanados, podemos calificarla cuando menos de desconocimiento del contenido del art. 110.2

en relación con el art. 116.1, ambos de la Ley LRJ-PAC, y en definitiva con el art. 42 de la misma Ley.

En efecto, en el caso de eventuales defectos de las exigencias formales del contenido del recurso, los mismos son subsanables de acuerdo con el principio antiformalista que inspira el procedimiento administrativo, que se manifiesta en el art. 71 de la citada Ley para la solicitud de iniciación del procedimiento, aplicable también a los recursos. Esta completa libertad de formas supone que la Administración está obligada a dar al "escrito" la tramitación que legalmente corresponda cuando del contenido del mismo aparezca su verdadera naturaleza, con independencia de la denominación que el recurrente le haya dado. Con tal que el interesado exprese su disconformidad, manifieste algunas razones e interese otra resolución, el documento merece reputarse de recurso ordinario, y eso es lo que se desprende de cuanto XXX expresaba en su citado escrito de 15 de noviembre de 1994.

En definitiva, esta recalificación administrativa de los recursos supone que cualquier escrito dirigido a la Administración en relación con un acto recurrible debe calificarse de recurso, siempre que pueda advertirse con razonable claridad la voluntad impugnatoria.

Sin entrar en la procedencia de la estimación o desestimación del recurso por el órgano llamado a resolver (art. 42 de LRJ-PAC), no puede ignorarse que la obligación para la Administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama

el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la Administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 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 este respecto se podía argumentar que precisamente para que el ciudadano no se vea privado de su derecho a la jurisdicción existe actualmente la institución del acto presunto, como antes la del silencio administrativo. Sin embargo, el Procurador del Común ha planteado en múltiples ocasiones que dicha técnica o institución, cuando su carácter es negativo, sigue suponiendo un gravamen inadmisibles para el justiciable por lo oneroso que en muchas ocasiones puede resultarle el proceso si se compara con el valor material de su pretensión, al tiempo que no puede servir como argumento o excusa de las Administraciones Públicas para eludir su deber de resolver expresamente.

Por consiguiente, de ningún modo es admisible que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración

pública pueda afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos.

Merece destacarse que, a la vista del informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora, tan larga demora no se ha debido, desde luego, a especiales dificultades del proceso sancionador, ni se hace constar en el mismo otras circunstancias justificativas de la excesiva dilación en remitir el recurso al órgano llamado a resolver -Consejero de Fomento-, limitándose en su exposición a decir que la instructora del procedimiento no consideró que se tratara de un recurso ordinario.

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.

Si a ello añadimos que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, nos vincula especialmente en nuestras actuaciones con éste y los restantes principios contenidos en el artículo citado, y de conformidad con el mandato del art. 12.2 de la mentada Ley 2/1994, considero oportuno efectuar la siguiente Recomendación:

Que por esa Delegación Territorial se impartan las instrucciones necesarias a fin de proceder a la reapertura del expediente sancionador DP-ZA-28/92 (V/P-9/4) incoado a XXXS.A, archivado el 18 de octubre de 1994, remitiéndolo, junto con el recurso ordinario efectuado por el denunciante mediante escrito de fecha 15 de noviembre de 1994, al



Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, para que dicte la resolución que en derecho proceda.»

Por la Administración es aceptada nuestra recomendación.

En el expediente **Q/960/99** el reclamante manifestaba que en las viviendas de Protección Oficial "El Parque" de Madrigal de las Altas Torres (Ávila), desde su construcción existen graves deficiencias, humedades en muchas viviendas, mal estado de los canalones, fachadas en mal estado, etc. Manifestaban también que habían remitido varios escritos a la Administración, pero que ésta no les ha contestado.

A la vista de lo manifestado, admitimos la queja a trámite y solicitamos el preceptivo informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, solicitando además fotocopia del primer escrito denunciando la anomalías existentes y fecha de la calificación definitiva de dichas viviendas.

La Administración consultada nos informa que son viviendas terminadas de construir en el año 1982 y entregadas a sus receptivos adjudicatarios en el año 1983, y que la cubierta, fachadas, canalones, etc, son elementos arquitectónicos que requieren un mantenimiento periódico pues de lo contrario podrían dejar de cumplir la función que tienen encomendada, mantenimiento que en este caso corresponde a los adjudicatarios.

Así mismo, se desprende del informe y la documentación remitida al efecto por la Delegación Territorial de Ávila que la fecha de la calificación definitiva de las viviendas es de 7 de noviembre de 1983, y el primer escrito que consta en el Servicio Territorial de Fomento sobre deficiencias en el mencionado grupo de viviendas es de fecha 11 de febrero de 1999, no existiendo constancia alguna de escritos anteriores, toda vez que incluso existen actas anuales de la

Junta de la Administración de las viviendas en las que para nada aluden a deficiencias.

En consecuencia, cuando se manifestaron los defectos de construcción a que se ha hecho referencia y se efectuó la primera reclamación a la Administración, los adquirentes de la Comunidad de propietarios habían adquirido el pleno dominio de sus viviendas con obligación contractual de mantenerlas en buen estado, así como sus elementos comunes, y efectuar las obras de reparación que fueran precisas, y también había transcurrido sobradamente el plazo de caducidad de la responsabilidad exigible administrativamente al contratista al amparo del art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de cinco años a partir de la fecha de la calificación definitiva. En cuanto a la responsabilidad que pudiera exigirse en virtud del art. 1591 del Código Civil, y sin perjuicio de que haya transcurrido, o no, los plazos en él previstos (que en el presente caso han transcurrido), es de significar que la Administración demandada resulta por completo ajena a la cuestión, pues en ella sólo está personal y directamente implicado el contratista y, en su caso, el arquitecto, tratándose de un tema puro y exclusivamente civil entre ellos y la Comunidad de propietarios. De igual manera ha prescrito la responsabilidad contractual derivada del saneamiento por vicios ocultos al haber transcurrido el plazo que previene el art. 1490 del Código Civil, de seis meses desde la entrega del bien vendido.

Por todo ello, dimos por concluido el expediente, y así se lo comunicamos a los interesados.

Varios comparecientes presentaron escritos, solicitando información sobre las posibilidades de poder resultar adjudicatarios de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Públicas. Todos ellos

fueron informados ampliamente del procedimiento (Q/1512/99, Q/741/99, Q/555/99).

Del estudio de los anteriores expedientes, así como de otros (Q/329/99, Q/578/99), hemos podido constatar que en efecto la Administración aplica correctamente la Orden de la Consejería de Fomento de 28 de mayo de 1998 en relación con la adjudicación de V.P.O.

Cuando examinamos estos expedientes, llegamos fácilmente a la conclusión de que no ha habido ninguna irregularidad por parte de la Administración demandada, la aplicación de la normativa legal ha sido correcta. Pero lo cierto es que existe un abanico de ciudadanos con rentas bajas que con la actual regulación nunca podrán llegar a acceder a una Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública, pues no reúnen los requisitos mínimos de 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, debido a una serie de factores socioeconómicos que les impiden año tras año integrar las listas de adjudicatarios de dichas viviendas.

Concluyendo, existen en nuestra Comunidad ciudadanos con rentas muy bajas, necesitados de acceder a una vivienda digna, a los que no les alcanzan ninguna de las previsiones legales que les pudieran ayudar a disfrutarla.

Una posible solución podría ser que por parte de las Administraciones se construyeran viviendas para ser cedido el uso en régimen de alquiler a los ciudadanos con estas rentas y a los que su situación económica no les permite acceder a una vivienda en propiedad, o bien fomentar el mercado de arrendamientos, subvencionando a arrendatarios a los que no sea les sea posible acceder a la vivienda en propiedad, ampliando los meses de alquiler subvencionable y el abanico de posibles beneficiarios de las ayudas.

## ÁREA C

## **ÁREA C**

### **MEDIO AMBIENTE Y ACTIVIDADES CLASIFICADAS**

<b>Expedientes Área.....</b>	<b>163</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>1</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>132</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>29</b>

Como en años anteriores, hemos constatado la creciente preocupación de los ciudadanos por las cuestiones ambientales, lo que ha exigido una notable actividad por parte de esta Institución en esta materia.

Cabe recordar que el art. 45 CE, al proclamar el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, impone a los poderes públicos y, especialmente, a las Administraciones Públicas dos tipos de deberes: el primero, el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y, en segundo lugar, el deber de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, la interconexión existente entre el medio ambiente y otros derechos reconocidos constitucionalmente. 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), el derecho a la salud (art. 43), 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. A ello hay que añadir la competencia genérica que en materia de protección del medio ambiente tienen asignada los Municipios por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que se traduce no sólo en medidas de intervención en la esfera jurídica de los particulares sino en la producción de nuevas normas a través de su competencia para elaborar Ordenanzas.

Cabe destacar, así mismo, que la mayoría de las quejas encuadrables en el área de medio ambiente se refieren a las molestias ocasionadas por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas cuyo ejercicio se encuentra sometido en nuestra Comunidad a las prescripciones establecidas principalmente en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Las licencias de este tipo de actividades pertenecen a las conocidas licencias de funcionamiento, ya que exigen un control permanente por parte de la Administración autorizante (riesgo de afecciones medioambientales).

Lo que significa que la Administración dispone, en todo momento, de la facultad de imponer medidas correctoras dirigidas a solventar las molestias que se derivan del ejercicio de estas actividades, además de revisar y actualizar estas medidas si resultan ineficaces para garantizar su correcto funcionamiento.

En la tramitación de las quejas, como venimos apuntando año tras año, se observa una pasividad por parte de la Administración Local, administración autorizante de las preceptivas licencias de actividad y apertura, en la adopción de las medidas necesarias para paliar las molestias que padecen los vecinos que residen en las inmediaciones de estas actividades.

No siempre se puede achacar este problema a la desidia municipal, sino también a la falta de medios materiales y personales para ejercer la facultad de control, con objeto de determinar las supuestas infracciones.

En cualquier caso, los Municipios han de asumir que, de conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los Ayuntamientos y de primordial importancia para los ciudadanos afectados por las molestias que de ellas se derivan, pues inciden claramente en su calidad de vida.

Tampoco podemos olvidar que los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales de la Junta pueden intervenir subsidiariamente si los correspondientes municipios no disponen de los medios necesarios para hacer frente a las inspecciones técnicas preceptivas para el control y seguimiento de estas actividades.

En la tramitación de los expedientes hemos constatado que los titulares de estas actividades, que conocen la lentitud de la autoridad municipal para adoptar las medidas pertinentes, sancionadoras incluso, se abstienen de solicitar las preceptivas licencias o de acometer las medidas correctoras necesarias.

Por todo ello, el Procurador del Común considera necesario que los Ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del

correcto funcionamiento de la actividad de que se trate, así como del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia.

Antes de pasar a examinar las quejas más relevantes es preciso hacer mención a las peculiares condiciones que se producen a la hora de poder llevar a cabo la labor de supervisión de las actuaciones denunciadas. Se trata en la mayoría de los casos de situaciones no producidas en un solo acto, sino que se desarrollan a lo largo del tiempo; e incluso, en gran cantidad de supuestos, el posible daño que motivaría la irregularidad que justifica la actuación de esta Institución no existe en el momento de producirse la denuncia, sino que es una perspectiva de futuro, a corto, medio o largo plazo, que ha de analizarse en profundidad.

Queremos decir con lo que antecede que son quejas cuya investigación requiere un espacio de tiempo superior al habitual ya que por lo general en el expediente es tan importante el análisis de los hechos como el seguimiento de los mismos y de sus consecuencias durante el tiempo suficiente para contar con elementos de juicio que permitan valorar con un mínimo de garantías si efectivamente se ha producido la irregularidad denunciada.

Buena prueba de ello es que existen algunas quejas abiertas de años anteriores, quejas en las que los ciudadanos exigen de la Institución un seguimiento constante de la actuación administrativa.

La complejidad y diversidad de contenidos y sectores que integran el objeto material del medio ambiente se traduce en la tramitación de diversos expedientes de los que resaltamos aquellos que, a juicio de esta Institución, podrían considerarse como más interesantes.



## **MEDIO AMBIENTE**

### **1. Espacios afectados por explotaciones mineras**

El interés creciente de los ciudadanos por la conservación de la naturaleza así como por el mantenimiento de los ecosistemas que en la misma se encuentran se pone de manifiesto en el expediente de queja **Q/952/99** en el que se denunciaban los siguientes hechos:

Por Decreto 94/98, de 14 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León se acordó la incorporación del enclave de la Sierra de la Encina de la Lastra, situada en las provincias de León y Orense, al Plan de Espacios Naturales de Castilla y León, gozando ya en esa fecha de protección la vertiente gallega.

El Consejo de Gobierno de Castilla y León, en sesión de 18 de marzo de 1999, acuerda la inclusión de la Sierra de la Encina de la Lastra dentro de la propuesta de espacios en la futura Red Natura 2000.

Paralelamente, según manifestaciones de los comparecientes, se encontraban en tramitación varios expedientes administrativos para la autorización de explotaciones a cielo abierto dentro del futuro Parque Natural, con los consiguientes riesgos que esta situación podría conllevar.

Una vez admitida la queja a trámite solicitamos de la Consejería de Medio Ambiente la siguiente información:

- Estado en que se encuentre la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del referido Espacio indicando, expresamente, si por parte de esa Administración se tiene previsto

establecer un Régimen Preventivo de Protección, en aplicación de lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo.

Así mismo nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León solicitando información sobre la realidad de los hechos expuestos en la queja.

Con fecha 15 de junio de 1999 la Consejería de Medio Ambiente nos comunica expresamente lo siguiente:

“La Sierra de la Encina de La Lastra fue incluida en el Plan de Espacios Naturales establecido en la Ley 8/1991, mediante Decreto 94/1998, previo informe del Consejo Regional de Espacios Naturales y a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, teniendo en cuenta los valores naturales de la zona.

Posteriormente, mediante Orden de 11 de mayo de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOCYL nº 96), se acordó la iniciación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de dicho Espacio, estableciéndose los límites del territorio objeto de planificación.

Iniciado el Plan de Ordenación, le resulta aplicable el régimen de protección previsto a tales efectos en la Ley 8/1991, especialmente en lo relativo a la autorización de usos constructivos en suelo no urbanizable, constituyendo en sí mismo una garantía suplementaria de protección frente a actividades que puedan poner en peligro la salvaguarda de los valores naturales que se quieren proteger, y ello sin perjuicio de otros regímenes de protección preventiva aplicables en todo caso como el previsto en la Ley 8/1994, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León.

Por todo ello se considera innecesario, por no aportar ninguna protección adicional a las mencionadas, el establecimiento de un régimen de protección preventiva, figura que parece más adecuada en aquellas situaciones en las que, ante una amenaza inminente y dada la dilación de plazos que supone incorporar al Plan de Espacios Naturales una nueva zona, e iniciar su Plan de Ordenación, la única protección posible deriva del establecimiento del régimen de protección preventiva previsto en la misma Ley 8/1991”.

A la vista de este escrito, con fecha 16 de julio de 1999 se efectuó la siguiente sugerencia formal a la Consejería de Medio Ambiente:

“Debe tenerse en cuenta que, iniciado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de un determinado espacio, cabe la posibilidad de que aquellas personas interesadas en llevar a la práctica determinadas actividades dentro del mismo se apresuren a obtener autorizaciones o licencias que, tras el establecimiento de la concreta figura protectora, serían objeto de denegación o de sometimiento a condiciones más gravosas.

Así parece aceptarlo el legislador cuando, desde la propia norma, se ofrecen soluciones encaminadas a contrarrestar el problema de la larga duración de los expedientes de declaración de espacios naturales protegidos.

Nos referimos al régimen preventivo de protección de espacios naturales previsto en el art. 24 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de aplicación en los siguientes casos:

- Zonas bien conservadas que, sin embargo, pueden llegar a no estarlo, sobre las que la Administración competente no ha adoptado ninguna medida de planificación encaminada a su declaración como espacio natural.
- Zonas en las que, iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación, se aprecia la concurrencia de las mismas circunstancias.

En ambos supuestos la Ley es imperativa: se establecerá un régimen de protección preventiva, régimen que provoca dos efectos compatibles ya que, de un lado, es desencadenante de la elaboración del Plan de Ordenación y, de otro, se establecen una serie de medidas cautelares y transitorias hasta que este Plan se apruebe.

Es bien cierto que dichas medidas resultan de escaso alcance puesto que consisten en la aplicación de lo previsto en el art. 7 de la misma Ley (es decir, durante la tramitación de un Plan de Ordenación, la prohibición de aquellos actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del mismo, de modo que, a tal efecto, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión sin informe favorable de la Administración actuante) y, como se acaba de señalar, la primera consecuencia que se sigue del establecimiento del régimen preventivo es, precisamente, la inmediata iniciación del Plan de Ordenación.

Así mismo se prevé la aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección previstos en el Título III (De la protección de los espacios naturales) en el que se contemplan únicamente las líneas básicas a las que han de responder las

distintas categorías protectoras (Parques, Reservas, Monumentos y Paisajes Protegidos), sin que apenas existan reglas sobre los usos y actividades en estos espacios (excepto referencias genéricas a las limitaciones de aprovechamientos en Parques y Reservas).

Por el contrario, el régimen de protección preventiva establecido en el art. 25 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, prevé normas adicionales de protección medioambiental que vendrían a contribuir de modo eficaz a paliar el efecto negativo que puede acarrear una excesiva demora en la aprobación de los Planes.

En primer lugar (y aunque a veces los mandatos legales sometidos a plazo no se caracterizan por su cumplimiento dentro del mismo), el correspondiente Plan de Ordenación deberá aprobarse en el plazo máximo de dos años desde la fecha del Decreto de establecimiento del régimen preventivo de protección.

Además se aplicará, en su caso, alguno de los regímenes de protección previstos en el Título III de la Ley 8/1991, en el que expresamente se establece la regulación de usos dentro de los espacios naturales (distinguiendo entre aquellos que se consideran permitidos, prohibidos y autorizables).

Por último, la Consejería requerirá el sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos y actividades que se relacionan en el art. 36.2 de la Ley 8/91, de 10 de mayo, precepto este que establece un régimen de evaluación adicional al previsto con carácter general. Así, por ejemplo, cualquier instalación de línea de transporte de energía

con un trazado inferior a 5 Km. requeriría evaluación de su impacto, mientras que con la legislación general quedaría exonerada de dicha exigencia. También se encontraría sometida a evaluación de impacto ambiental cualquier actividad de tostación, calcinación, aglomeración o sinterización de minerales metálicos, aunque la producción fuese inferior a 1.000 T/año de mineral procesado.

Se produce de este modo una anticipación del contenido del Plan de Ordenación (documento que obligatoriamente, por mandato del art. 4.4 Ley 4/1989, debe concretar aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental) junto con un reforzamiento de las medidas protectoras, puesto que ahora habrá de estarse a lo previsto en el art. 36.2 de la Ley 8/1991.

Por otro lado, el art. 8 de la norma autonómica dedicado a la protección del territorio de los procesos urbanísticos contiene en su apartado 3 la siguiente previsión:

*"La aprobación definitiva del planeamiento urbanístico comprendido en el ámbito de un espacio sometido al Régimen de Protección Preventiva (...) corresponderá al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, previo informe de la Dirección General y de la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, en tanto en cuanto no esté aprobado el correspondiente instrumento de planificación. Una vez aprobado éste, será la Comisión Provincial de Urbanismo la*

*responsable de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico."*

En este sentido, no podemos compartir el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente, que, en relación en el espacio natural de La Sierra de la Lastra, considera innecesario establecer un régimen de protección preventiva dado que éste tiene iniciado su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y que las previsiones del art. 8.4 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, surten efectos similares a los que derivan del régimen de protección preventiva.

Sin embargo, el régimen de protección preventiva conlleva un plus de protección, plus que, hemos de insistir, no es otro que el siguiente:

- Mayor celeridad en la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
- Regulación de usos del espacio anticipada.
- Evaluación de impacto ambiental de mayor alcance.
- Mayor intervención del órgano medioambiental en el planeamiento urbanístico.

El régimen previsto en el art. 8.4 de la Ley 8/1991 se prevé para todos aquellos espacios en los que se inicie la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, exista o no amenaza de perturbación potencial, de tal modo que invocar la aplicación de este precepto frente a las previsiones más protectoras del régimen preventivo supone vaciar de contenido el art. 25 de la referida norma.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley 2/1994, reguladora de esta Institución, se formula la siguiente sugerencia formal:

"Que dentro del marco normativo que resulta de aplicación, y más concretamente de las previsiones contempladas en el art. 25 y concordantes de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, se adopten cuantas medidas conduzcan a evitar que la degradación de los valores naturales existentes en la zona denominada Sierra de la Encina de la Lastra llegue a impedir la plena efectividad de las medidas protectoras que, en su día, se adopten como consecuencia de su inclusión en el Plan de Espacios Naturales de Castilla y León y posterior declaración como espacio natural protegido".

Con posterioridad, recibimos un informe de la Delegación Territorial de León en el que nos comunicaban lo siguiente:

"Las solicitudes de autorización de explotaciones a cielo abierto y los Permisos de Investigación en el ámbito de este Espacio Natural han sido informadas desfavorablemente por considerar que, dada la escasa entidad superficial de la Sierra de la Encina de La Lastra y la fragilidad de sus valores naturales, estas actividades pueden conllevar una transformación sensible de sus características físicas y biológicas y, por tanto, no pueden ser autorizadas.

Estos informes desfavorables se basan en el art. 7 de la Ley 4/89 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de aplicación subsidiaria en las materias no reguladas por la Ley de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, en el que se



establece que durante la tramitación de un PORN no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que puedan hacer imposible o dificultar, de forma importante, la consecución de los objetivos de dicho Plan.

Asimismo el punto 2º dice que, iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que ésta se produzca, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actas de transformación de la realidad física y biológica sin informe favorable de la Administración actuante".

## **2. Acceso a la información en materia de medio ambiente**

La presentación de muchas de las reclamaciones recibidas en esta Institución durante el ejercicio 1999 en materia de medio ambiente ha venido encauzada a través de asociaciones ecologistas.

Han sido este tipo de colectivos los que de nuevo, en este ejercicio, han denunciado las irregularidades administrativas a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información medioambiental.

Así en el expediente **Q/257/99** se denunciaba la falta de contestación, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León, a la solicitud de información efectuada sobre determinadas irregularidades cometidas durante el sellado del vertedero de residuos sólidos domiciliarios de la Comarca de Sahagún.

Se señalaban, en este sentido, los graves riesgos medioambientales que podría conllevar la construcción de un depósito de basura en un terreno colindante al vertedero de referencia, terreno

en el que no había sido adoptada medida correctora alguna a fin de preservar las posibles filtraciones que pudieran producirse.

Estos hechos se pusieron en conocimiento, en un primer momento, del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social. Con posterioridad esa Administración comunicó al interesado que, al tratarse de un tema medioambiental, daban traslado de la solicitud al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Administración que no dio respuesta alguna a las cuestiones planteadas.

En respuesta a nuestra solicitud de información la Delegación Territorial de León nos comunicó los siguientes hechos:

“En relación con la información solicitada por el Procurador del Común sobre determinadas irregularidades durante el sellado del vertedero de residuos Comarca de Sahagún, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha facilitado los datos sobre los que informo a V.E:

Comprobada la documentación obrante en el Servicio se indica que el depósito de basura, objeto del presente expediente es, previsiblemente, la denominada "zona de excavación de materiales de sellado", recogida en el Proyecto de Sellado del Vertedero controlado de Calzada del Coto (denominación con la que también se identifica el vertedero de Residuos Domiciliarios de la Comarca de Sahagún), y que fue realizado durante el mes de noviembre de 1997.

La mencionada zona de excavación fue proyectada como una celda de pequeña capacidad para el vertido de residuos urbanos en tanto se sellaba la celda inicial y, al igual que ésta, fue dotada, también, con sistema de recogida de lixiviados y pozo

de almacenamiento y bombeo de los mismos (construido de hormigón y revestido con lámina impermeabilizante), así como con entubamiento en toda su superficie”.

Por parte de esta Institución se procedió a informar al reclamante de los anteriores hechos. Ello no obstante y considerando que la Administración debía haber sido la que informase al compareciente de los mismos, con fecha 3 de septiembre de 1999 se efectuó el siguiente Recordatorio de Deberes Legales a la Delegación Territorial:

“Es evidente que la solicitud de información se efectuó de conformidad con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la Ley 30/1992, la cual establece el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, a acceder a la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas.

El derecho a la información ambiental se configura, de este modo, como un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo, que no están obligadas a probar un interés determinado.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que el art. 4 de la referida Ley establece que las Administraciones Públicas deberán resolver las solicitudes de información en el plazo máximo de dos meses y que serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones

administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.E. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de actuar conforme previenen los arts. 42 LRJPAC y 4 de la Ley 38/1995”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

En el expediente **Q/370/99**, se denuncia también la falta de contestación, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, al escrito presentado por una asociación ecologista sobre determinadas irregularidades cometidas por una empresa sita en la localidad salmantina de Cabrerizos.

En respuesta a nuestra solicitud de información, Administración nos comunica únicamente que, consultado el Registro de Asociaciones de esa Delegación, no existe ninguna asociación registrada con la denominación que tiene la asociación reclamante ni en el ámbito local ni regional.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 13 de mayo de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal:

“Es evidente que la referida solicitud de información se efectuó de conformidad con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, la cual tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la Ley

30/1992, la cual establece el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, a acceder a la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas, sin obligación de acreditar un interés determinado.

En todo lo no establecido en esta Ley, según lo indicado en su Disposición final primera, será de aplicación lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En este sentido debe resaltarse que el acceso de los ciudadanos a los registros y documentos obrantes en los archivos administrativos se configura en el art. 37 LRJ-PAC como un auténtico derecho subjetivo cuyo ejercicio corresponde tanto a las personas físicas como a las jurídicas, en los términos de esta misma Ley y demás disposiciones específicas. En consecuencia, y de principio, quien inicia el procedimiento a que da lugar la solicitud de acceso a los archivos y registros, ostenta la condición de interesado en los términos del art. 31.1 LRJ-PAC.

Por lo que hace a la existencia de la persona jurídica que ahora parece cuestionarse, y según el art. 22.3 de la Constitución española y la copiosa jurisprudencia recaída, el deber de inscripción registral de las asociaciones constituidas al amparo del mismo lo es "a los solos efectos de publicidad", lo que significa que la atribución de personalidad jurídica a la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada, como presupuesto fundamental de su nacimiento, por la concurrencia de voluntades de los promotores.

Además de lo dicho, y de acuerdo con el art. 30 LRJ-PAC, la capacidad de obrar ante las Administraciones públicas se predica "de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles...". Por lo que a las asociaciones se refiere habrá de estarse con carácter general a sus estatutos, por disponerlo así el art. 37 del Código Civil.

En cualquier caso, tanto si la solicitud de iniciación del procedimiento de acceso a archivos y registros que ha dado lugar a la presente actuación incumpliera lo prevenido en el art. 70.1 LRJ-PAC, como si por ausencia de publicidad registral hubiera de acreditarse la existencia de la persona moral o la representación de quien dice actuar en nombre de ésta, procede, antes de realizar cualquier otro trámite, requerir la subsanación conforme al art. 71.1 de la misma Ley teniendo en cuenta, además, que, según reiterada jurisprudencia, la Administración no podrá alegar después el defecto subsanable como argumento para negar la pretensión ejercitada (Ss.T.S. de 15-12-87; 12-4-89; 20-6-89 y 22-9-89, entre otras muchas).

Por cuanto antecede, y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, he resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación formal:

Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la asociación reclamante, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

Así mismo, en la queja **Q/1627/99** una asociación ecologista ponía de manifiesto la falta de respuesta, por parte de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente e Industria de la Delegación Territorial de León, a los escritos presentados el 27 de abril de 1999; escritos en los que se solicitaba información sobre la construcción de una planta para el tratamiento de minerales ubicada en los términos municipales de Castropodame y Molinaseca (León) en el lugar conocido como Llerapietra.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Delegación Territorial de León nos comunica los siguientes hechos:

“1.- Con fecha 29 de octubre de 1999, registro de entrada número 519, se recibe en la Sección Comarcal del Bierzo, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, nota interior del Secretario Territorial dando traslado de copia del escrito del Procurador del Común, de fecha 14 de octubre de 1999, en el que se pone de manifiesto la queja formulada por una Asociación Ecologista en relación con la falta de respuesta, por parte de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente e Industria, Comercio y Turismo, respectivamente, a los escritos de fecha 27 de abril en los que solicitaba información sobre la construcción de una planta de tratamiento de minerales ubicada en los términos municipales de Castropodame y Molinaseca, en la provincia de León.

2.- Con fecha 15 de julio de 1988, registro de entrada número 3189, se presenta en la Sección Comarcal del Bierzo, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, solicitud de alta en el registro industrial junto con el proyecto de la instalación a que nos estamos refiriendo por importe de 10.700.000.- ptas.

3.- Con fecha 10 de noviembre de 1999 se efectúa visita de inspección por parte de dos técnicos de la Sección de Minas, de este Servicio Territorial, al lugar donde se ubican las instalaciones a que nos estamos refiriendo. En dicha visita se constata que la referida planta está ubicada en el monte de libre disposición número 303 denominado Entrilleros, Mendañuelo, Valle del Río y otros, de la localidad de Paradasolana, perteneciente al Ayuntamiento de Molinaseca, León, y consiste en una planta de trituración y clasificación de rocas cuarcíticas, por el procedimiento de vía seca, al objeto de evitar efluentes líquidos y balsas de decantación y obtener fragmentos de tamaños 0/60 mm., 6/12 mm., 12/25 mm., 30/60 mm y mayores de 350 mm. para su uso, como áridos para la construcción y aglomerados asfálticos, los fragmentos más pequeños y para balastro ferroviario y como escollera los fragmentos más grandes.

Así mismo se constata que en el momento de la visita de inspección existían las siguientes instalaciones: un grupo electrógeno de 365 KVA Cartepillar, tanque de almacenamiento de gas-oil, tolvas de descarga de áridos, molinos, cintas transportadoras, alimentadores, un compresor, un bulldozer, excavadora, retro y alisadora, cuadro de control incompleto, etc., no detectándose actividad en la planta, aunque sí indicios de haber habido actividad.

4.- En la actualidad se está procediendo, por parte de esta Sección de Minas, a tramitar la autorización de puesta en marcha definitiva de la referida planta, una vez se ejecute la totalidad de las obras y se presente la preceptiva documentación”.



En el anterior informe, sin embargo, no se hacía referencia alguna a la falta de respuesta a la solicitud de información efectuada por la asociación ecologista.

A la vista de estos hechos, efectuamos la siguiente recomendación a la Delegación Territorial de León:

«La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, viene a configurar en su art. 42.1 un deber público subjetivo: *"La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado"*.

Esta Ley quiere, por tanto, que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, en la Ley 4/1999 se modifican, entre otras cuestiones, algunos aspectos de la regulación de la actividad de las Administraciones públicas contenida en el Título IV de la Ley 30 /1992. Así, el precepto antes citado (42.1) viene a configurar igualmente dicha obligación de resolver precisando, eso sí, los supuestos en que resulta obligado dictar resolución expresa -"en todos los procedimientos"-, incluyendo de este modo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Es significativa en este sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998: "Según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, uno de los objetivos de la misma es el siguiente: que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de las Administraciones Públicas dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico positivo. Se pretende así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las Administraciones Públicas que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958".

La Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). De este modo, se obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados en el plazo máximo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, o en el plazo máximo de tres meses si la norma del procedimiento no fija plazo.

Así, la iniciación de un procedimiento, de oficio o a instancia de parte, conlleva la aparición del deber de resolver del órgano administrativo cuya actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y celeridad.

También la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente -al amparo de la cual se efectuaron las solicitudes indicadas de la Asociación Ecologista- recoge dicha obligación en su art. 4.

Esta Ley tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la antes citada Ley

30/1992 (de aplicación supletoria); estableciéndose en el art. 1 el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales o de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, sin obligación de acreditar un interés determinado.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el criterio del plazo general de tres meses para resolver establecido en la Ley 30/1992 cede ante el plazo máximo determinado en la Ley 38/1995, concretamente en su art. 4.1: *"Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente"*.

Por cuanto antecede, y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, he resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación formal:

Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación reclamante, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."

También las quejas registradas como **Q/417/98 y Q/1861/98** versaban sobre dos solicitudes de información presentadas por una asociación ecologista con sede en El Bierzo a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) al amparo de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, en relación con determinadas cuestiones relativas a las reforestaciones.

En ambos casos, por dicho organismo se había comunicado al colectivo solicitante la posibilidad de acudir al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León para poder informarse sobre las cuestiones planteadas.

Ello, según la asociación reclamante, impedía el ejercicio del derecho de acceso a la información debido a la imposibilidad de acudir en día laborable a la capital de la provincia.

A este respecto, la citada Delegación Territorial remitió informe a esta Institución significando que no había posibilidad material de mantener un duplicado de los archivos de la Sección de Restauración de la Naturaleza o de otra Sección del Servicio en la oficina de Ponferrada debido al elevado número de expedientes de forestación tramitados en León (más de 3.600) desde que se había iniciado el Programa Regional de Forestación de terrenos agrarios en 1993, a la carencia de dotación presupuestaria, material y personal para mantener el doble archivo, y al contar únicamente en la oficina de Ponferrada con un funcionario dedicado principalmente a la información, recogida y traslado de la misma a la capital.

Pues bien, las solicitudes fueron efectivamente resueltas expresamente por la Administración autonómica dando cumplimiento entonces a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la Ley 4/1999 y a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, permitiendo a la asociación ecologista acudir al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León para acceder a la información solicitada.

Ello, desde luego, no suponía en modo alguno una denegación del derecho de acceso a la información ambiental.

Sin embargo, esta práctica, a juicio de esta Institución, podía complicar el efectivo ejercicio de ese derecho. No podía olvidarse que cualquier ciudadano puede tener diariamente múltiples ocupaciones, algunas inexcusables, por lo que el hecho de tener que personarse en una oficina pública podría causarle no sólo molestias o trastornos sino en algunos casos incluso llegar a producir perjuicios.

Pero tampoco olvidaba esta Institución los inconvenientes y dificultades de la citada Administración (elevado número de expedientes, falta de dotación presupuestaria, material y personal, etc.) para poder evitar estas perturbaciones o, incluso, perjuicios a los ciudadanos en el acceso a la información sin entorpecer la efectividad de la labor desarrollada por la misma.

Ello debía conllevar, de ser posible, la necesidad de conjugar y, por tanto, compatibilizar dos intereses distintos: facilitar al ciudadano el acceso a la información medioambiental siempre que no se trate de uno de los supuestos de denegación contenidos en el art. 3 de la Ley 38/1995, y evitar, en la medida de lo posible, que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la Administración.

Por ello, ya en su día, con ocasión de la tramitación de un expediente registrado en esta Institución en el año 1997, de semejante contenido a los ahora examinados, se había estimado oportuno efectuar sugerencia a la Delegación Territorial de León a fin de que se arbitrara la fórmula más adecuada para conciliar los intereses de ambas partes.

Sin embargo, de acuerdo con la contestación que al respecto se remitió por esa Administración, ello no parecía posible al reiterarse de nuevo el Servicio Territorial de Medio Ambiente en la práctica que hasta el momento venía realizándose, esto es, poner a disposición de la asociación ecologista, para consultar, los temas que fueran de su interés en el citado Servicio.

No obstante, dicho Servicio Territorial, según informó a esta Institución, se encontraba en proceso de informatización de los datos en los archivos del Programa Regional de Forestación con lo que en un futuro próximo se aumentaría la eficacia en la gestión e información al administrado.

Pero dicho proceso, tal como se comunicó por el organismo citado, no había concluido todavía, faltando los datos correspondientes a los ejercicios 93 al 97.

Por ello, el Procurador del Común consideró oportuno sugerir a la Delegación Territorial de León la conveniencia de agilizar, en la medida en que fuera posible, los trámites del citado proceso de informatización a fin de aumentar a la mayor brevedad, evitando dilaciones innecesarias, la eficacia a la hora de facilitar la información a los ciudadanos.

Finalmente, la Administración autonómica decidió aceptar las indicaciones efectuadas por esta Institución.

### **3. Humedales**

La defensa del dominio público hidráulico ha sido también objeto de algunas reclamaciones presentadas en la Institución.

Tal es el caso del expediente **Q/1614/98** relativo al problema generado como consecuencia del constante vertido de basuras y animales muertos que se estaba produciendo en la Laguna situada en la localidad leonesa de Villamuño, con los consiguientes riesgos medioambientales y de salubridad que esta situación estaba generando, no sólo para el entorno natural de la zona, sino también, y principalmente, para los vecinos de esa localidad.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de El Burgo Ranero nos comunicó los siguientes hechos:

“En relación con la queja efectuada ante V.I. nº de referencia Q/1614/98, y sobre la que me solicita información, tengo el honor de informarle que, tras la investigación de la misma, sí se reconoce que en la Laguna sita en la localidad de Villamuño se estaban vertiendo escombros, no así animales, puesto que este Ayuntamiento tiene suscrito un Convenio con la Diputación Provincial para la recogida de cadáveres de animales, siendo conocido por todos los vecinos, y del que ellos no abonan nada, corriendo el gasto por parte del Ayuntamiento.

Este municipio, de menos de 1000 habitantes, no dispone de personal competente para la vigilancia del mismo por lo que, aparte de concienciar a los vecinos, pocas medidas efectivas se pueden acometer, y lo que hizo esta Alcaldía fue la publicación de un Bando prohibiendo expresamente los vertidos en dicha laguna, con apercibimiento de las multas correspondientes, así como ordenar la colocación de carteles en la misma laguna con la misma prohibición.

Por parte de los concejales de dicha localidad se ha puesto el esmero necesario para evitar que se volviese a producir lo denunciado, cosa que parece ser que se ha logrado, pero somos conscientes que es imposible tener vigilancia exhaustiva las 24 horas del día.”

A la vista de este escrito, se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“En el ámbito del dominio público hidráulico y su entorno existen una serie de zonas que, por sus singulares

características, requieren algún tipo especial de protección. Entre ellas se encuentran las zonas húmedas, concepto en el que, según el art. 1.º del Convenio firmado en Ramsar el 2-2-1971, que entró en vigor en España el 2-2-1982, se incluyen tanto las riberas de ríos, lagos, lagunas, turberas, charcos o planicies inundables como las zonas costeras unidas a estuarios y deltas, marismas, marjales e, incluso, lugares de origen artificial como embalses y graveras.

Los problemas más acuciantes para la conservación de estos parajes son los siguientes:

#### 1. La desecación de las aguas

Al margen del progresivo proceso de desecación que se produce a nivel mundial, en el caso de la Península Ibérica las desecaciones han eliminado en los tiempos más recientes el 50% de la superficie de humedales. No hace muchos años que se derogó la Ley de 24 de julio de 1918 por la que el Estado subvencionaba la desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos. Cualesquiera de estas zonas era susceptible de transformación con fundamento en la insalubridad del lugar. Al amparo de aquella Ley se han producido graves actos contrarios al medio ambiente.

#### 2. La contaminación de las aguas

La contaminación de las aguas constituye un problema tan grave y complejo como el de la desecación de la superficie líquida. La aportación de sustancias contaminantes a las zonas húmedas causa tantos detrimentos como la propia reducción o desaparición de las mismas. Para determinar la intensidad de la contaminación es necesario efectuar los análisis



correspondientes de los vertidos y cotejar los resultados de los mismos con los diferentes baremos y listados que fija la legislación vigente. A tal efecto existe un importante número de Directivas comunitarias sobre productos químicos, residuos, aguas y sobre política general de protección a la naturaleza que tienen incidencia con el tema en examen. Es conveniente solicitar a los laboratorios que efectúen el análisis un informe explicativo sobre las características de la contaminación, incidencias de la misma en el medio, nocividad, etc., que ayude a evaluar la gravedad de la contaminación existente. En muchos casos se tratará de vertidos cuyo carácter tóxico puede desaparecer con la construcción de las oportunas instalaciones depuradoras. Es, además, importante conocer si se han extendido las licencias y permisos correspondientes (licencia de actividad, permiso de vertidos, etc.).

La base legal para la protección de estos entornos es de una gran variedad y de distinta procedencia.

A nivel estatal es básica la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En la misma se establece la necesidad de que la planificación hidrológica prevea en cada cuenca las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes y en particular de las zonas húmedas.

La Ley prevé, así mismo, la creación de un Inventario Nacional de Zonas Húmedas, a elaborar por la Administración Central con la información suministrada por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren los espacios, inventario que se deberá mantener permanentemente

actualizado a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger los planes hidrológicos de cuencas.

Son fundamentales, por otro lado, varias normas derivadas de la anterior Ley, que son las que realmente han permitido su desarrollo y puesta en marcha. Entre ellas destacan el RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (transposición de la Directiva de Hábitats) y el RD 2488/1994, de 23 de diciembre, por el que se determinan las funciones y normas de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y se crea, entre otros organismos, el Comité de Humedales, entre cuyas funciones está "coordinar las actuaciones en materia de conservación de estos ecosistemas, particularmente las derivadas del cumplimiento del Convenio de Ramsar, así como el seguimiento del Inventario Nacional de Humedales".

La Ley 29/1981, de 2 de agosto, de Aguas y el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico exigen a los Organismos de cuenca, así mismo, la realización de un inventario de las zonas húmedas que incluirá, en la medida en que se disponga de ellas, las siguientes especificaciones:

- a) Delimitación o perímetro de la zona.
- b) Características actuales de cada zona considerada, incluyendo las Comunidades biológicas que en su caso las habiten.

- c) Estado de conservación y amenazas de deterioro.
- d) Aprovechamiento o utilidades que se llevan a cabo.
- e) Medidas necesarias para su conservación.
- f) Medidas y trabajos precisos para proceder a su protección.
- g) Posibles aprovechamientos que puedan realizarse, considerando la utilización sostenida de los recursos naturales.

Se exige, así mismo, autorización o concesión administrativa a toda actividad que afecte a las referidas zonas, señalándose expresamente las siguientes:

- a) Las obras, actividades y aprovechamientos que pretendan realizarse en la zona. Cuando dichas obras o actividades puedan perjudicar sensiblemente la integridad de una zona húmeda se requerirá evaluación previa de su incidencia ecológica.
- b) El aprovechamiento de los recursos existentes en la zona o dependientes de ella.

La Ley de Aguas exige a la Administración un control particular sobre los vertidos y el peligro de disminución de aportación de agua en la zona y se prevé la rehabilitación o restauración de estas zonas, cuando estas hubiesen sido desecadas por causas naturales o artificiales en los siguientes casos:

- 1) Cuando sobre la antigua zona húmeda no existan aprovechamientos en la actualidad.

2) Cuando, aun existiendo aprovechamientos, éstos sean de escasa importancia.

3) Cuando, tratándose de aprovechamientos agrarios, los rendimientos previstos inicialmente y que hubieran dado lugar a la desecación no se alcanzasen habitualmente, con sensible desmerecimiento.

No obstante lo anterior, los Organismos de cuenca, previo informe favorable del Órgano competente en materia de medio ambiente, podrán promover la desecación de aquellas zonas húmedas declaradas insalubres o cuyo saneamiento se considera de interés público.

Deben tenerse en cuenta, así mismo, los Reales Decretos 51/1995, de 20 de enero, 632/1995, de 21 de abril y 928/1995, de 9 de junio que forman parte de un conjunto más amplio de normas que transponen al ordenamiento jurídico español el Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 (Reglamento Agroambiental de reforma de la PAC) y cuya importancia radica en el hecho de que permitirán erradicar muchas prácticas agrarias lesivas para los humedales.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos en Castilla y León crea, así mismo, el Catálogo Regional de zonas Húmedas de Interés Especial. La inclusión de una Zona Húmeda en el mismo debe hacerse por Decreto de la Junta de Castilla y León.

El expediente de catalogación será iniciado por la Dirección General y deberá contener al menos la delimitación de la Zona Húmeda y de la Zona Periférica de Protección, descripción de los valores naturales y del régimen hídrico con un diagnóstico

sobre su estado de conservación y posible evolución y las medidas que para su protección se establezcan. Contará, asimismo, con un período de información pública y de audiencia al organismo de cuenca correspondiente y, con posterioridad, se someterá el expediente al trámite de audiencia de las Corporaciones Locales afectadas durante el plazo de 30 días, remitiéndose la documentación y las alegaciones presentadas por otras entidades, particulares y organismo de cuenca.

La inclusión en el Catálogo llevará aneja la declaración como suelo no urbanizable de protección especial de la Zona Húmeda y su zona de protección. Por otro lado, la Dirección General elaborará un programa de actuación para las Zonas Húmedas catalogadas que establecerá las medidas de gestión y protección necesarias para asegurar su conservación, que se harán efectivas a través de la legislación sectorial de aplicación.

Por último debemos mencionar la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León que, aunque no hace referencia específica a las zonas húmedas, establece expresamente que el planeamiento general podrá establecer, como categoría especial de suelo rústico, bajo la denominación de suelo rústico con protección natural, aquel constituido por terrenos calificados como zonas de reserva o de uso limitado de los Espacios Naturales Protegidos así como por los terrenos definidos en la normativa de aguas como cauces naturales, riberas y márgenes, lecho o fondo de las lagunas y embalses, zonas húmedas y sus zonas de protección e, igualmente, por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por sus valores naturales presentes o pasados o bien a fin de proteger el suelo, las aguas subterráneas, la fauna o la flora.

A la vista de esta normativa, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que por parte de esa Administración se solicite tanto a la Confederación Hidrográfica del Duero, como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la adopción de las medidas y acciones previstas legalmente, a fin de lograr la recuperación de la Laguna objeto del presente expediente.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio -usualmente conocida como instancia, en los términos empleados por las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo hoy derogadas- parte del presupuesto básico de la titularidad de un derecho o interés legítimo de naturaleza sustantiva.

No obstante, al lado de esta clase de actos del administrado nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos y, por supuesto, también las Administraciones, pueden formular a los poderes públicos lo cual comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho y al que no es ajeno el principio participativo reconocido en el art. 9.2 de la Constitución.

El explícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al art. 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita impide

que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Por último, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que "... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985)."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

#### **4. Vertederos**

Un buen número de quejas recibidas sobre medio ambiente se refiere, así mismo, al tratamiento y eliminación los residuos sólidos urbanos. 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., con el consiguiente deterioro ambiental que esta situación ha supuesto: contaminación de suelos y aguas, incendios, riesgos para la salud pública, impacto visual, etc.

Es de suma importancia, en este sentido, la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que introduce en nuestro Derecho una nueva concepción de la política de residuos, consistente en abandonar la clasificación en dos únicas modalidades (general y peligrosos) y establece una norma común para todos ellos.

La Ley pretende, por otro lado, contribuir a la protección del medio ambiente coordinando la política de residuos con las políticas económica, industrial y territorial al objeto de incentivar su reducción en origen y dar prioridad a la reutilización, reciclado y valorización de los residuos sobre otras técnicas de gestión.

Cabe destacar, así mismo, la aprobación del Plan Nacional de Residuos Urbanos, aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de enero de 2000, cuyos objetivos son los siguientes:

- Clausura y sellado de todos los vertederos incontrolados antes del 2005.
- Construcción de estaciones de transferencia de residuos.
- Adaptación de las actuales instalaciones a la futura Directiva sobre vertederos.
- Cierre de las plantas de incineración que no recuperen energía.



El Plan contempla también la reducción del 10% de los residuos de envases, antes del 30 de junio del año 2001, según marca la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y la implantación de la recogida selectiva en todos los Municipios de más de 5.000 habitantes antes del 1 de enero del año 2001 y en los de más de 1.000 habitantes antes de enero del año 2006.

En este sentido se contemplan unas inversiones que superan el medio billón de pesetas. La competencia para ejecutar estas inversiones y actuaciones previstas corresponde a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

En este sentido, cabe reseñar la inoperancia de los cambios y novedades legislativas si no van acompañados de un esfuerzo suplementario de todos los agentes sociales implicados y de forma primordial de las Administraciones, aunque también los ciudadanos deben efectuar cambios en sus pautas de comportamiento para conseguir una correcta aplicación de las normas.

La actual carencia de centros de tratamiento de residuos de carácter provincial, origina la existencia de numerosos vertederos de residuos sólidos urbanos que continúan estableciéndose incontroladamente en los distintos municipios de esta Comunidad Autónoma.

Así en el expediente **Q/536/98**, denunciaba la contaminación del medio ambiente y los graves perjuicios para la salud producidos por un vertedero existente en el término municipal de Béjar (Salamanca).

Entre las irregularidades a las que se hacía referencia cabe destacar, concretamente, que las basuras eran vertidas sin control por cualquier persona y que era un lugar permanente de búsqueda de

desperdicios siendo los olores desprendidos nauseabundos, el ambiente deplorable y la degradación del medio ambiente permanente.

A fin de determinar si dicho vertedero contaba con las correspondientes autorizaciones por esta Institución se solicitó información al Ayuntamiento de Béjar. En este sentido, se recibió informe en el que se contestaba negativamente al respecto señalando que se trataba de un vertedero no legalizado y, por tanto, con la clasificación de vertedero incontrolado no cumpliendo requisitos como el vaso impermeabilizado, recogida y tratamiento de lixiviado, control de accesos, programa de gestión de residuos, sistemas de seguridad de incendios, etc.

No obstante, se indicaba que se estaba intentando solucionar el tema de la recogida y tratamiento de residuos a través de la instalación futura de una planta o estación de transferencias en esa localidad, como punto de recogida de basura municipal e incluso comarcal, para su compactación y posterior transporte al macrovertedero provincial para proceder a su transformación y tratamiento.

En el estudio del asunto denunciado se partió del derecho reconocido a "todos" en el art. 45 de la Constitución Española a disfrutar de un medio ambiente adecuado en el que se establece, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente.

Dentro de dicho ámbito, las competencias del Ayuntamiento no consistían solamente en mantener la salubridad y seguridad -realizando para ello las obras de acondicionamiento necesarias para evitar toda influencia perjudicial al suelo, vegetación, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, lo que pueda perjudicar la salud y el medio ambiente- sino que entre las intervenciones que los órganos municipales pueden tener en la materia,

y que se concretan en el ordenamiento jurídico regulador de las distintas actividades que pueden afectar al medio ambiente, cabía destacar la facultad para autorizar, mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal, la instalación, apertura y funcionamiento de estas actividades.

Este tipo de licencias, referidas a las actividades clasificadas, ya se encontraban reguladas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas según el cual los vertederos tendrán la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa. En este mismo sentido se manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, al considerar la actividad mencionada como molesta, nociva, peligrosa e insalubre, señala que, de acuerdo con lo dispuesto en el citado Reglamento, la autoridad municipal deberá someter su instalación y funcionamiento a las prescripciones del mismo.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma los vertederos de residuos sólidos urbanos se encuentran sometidos a la normativa aprobada sobre la materia, esto es, a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y al Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de dicha Ley.

Concretamente, esta Ley 5/1993 establece en su art. 1 que las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por la legislación del Estado se ajustarán, en el ámbito territorial de Castilla y León, al régimen de autorización y funcionamiento previsto en dicha Ley incluyendo en el punto ñ) del apartado 1 del art. 2 como actividades sometidas a la misma las de tratamiento, recuperación y eliminación de residuos.

En su art. 3 exige la concesión de la denominada licencia de actividad para la instalación de una actividad clasificada. Así mismo, el art. 16 de la citada Ley establece que, con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, deberá obtenerse del Alcalde la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denominará licencia de apertura. De igual modo se pronuncia el art. 4 del mencionado Decreto 159/1994.

En consecuencia, las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se encuentran condicionadas en su ejercicio a la obtención de las correspondientes licencias de actividad y apertura lo que supone un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba su legalidad, concretando sus límites en aras del interés general exigiendo la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos inherentes a ciertas actividades.

Reiterada jurisprudencia de Tribunal Supremo entiende que las licencias de actividad constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento en cuanto que facultan el desarrollo de una actividad a lo largo del tiempo, permitiendo que la Administración proteja adecuadamente el interés público, asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad.

Las licencias de actividad y apertura para el funcionamiento de una determinada actividad tienen por objeto, por tanto, evitar que cualquiera de esas actividades clasificadas produzcan incomodidades más allá de las usualmente toleradas como normales, alteren las condiciones tradicionales de salubridad e higiene del medio ambiente u ocasionen daños o impliquen riesgos de gravedad para las personas y bienes.

Este requisito previo al desarrollo de la actividad clasificada no se cumplió en el asunto examinado.

Tampoco podía olvidar esta Institución que ya la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos venía a establecer el régimen jurídico para la ordenación y vigilancia de la recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos en orden a la protección del medio ambiente. Y señalaba que todo depósito o vertedero que no hubiera sido previamente autorizado sería declarado clandestino e inmediatamente clausurado, ello sin perjuicio de las sanciones previstas en dicha Ley.

Actualmente, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que deroga la anteriormente citada, pero que garantiza las competencias que tradicionalmente han venido ejerciendo las Entidades Locales en materia de residuos sólidos urbanos, viene a establecer en su art. 12.2 la prohibición de abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional.

Por ello, constituye un problema preocupante para esta Institución la existencia de numerosos vertederos de residuos sólidos urbanos que vienen estableciéndose incontroladamente en los distintos municipios de esta Comunidad y, por tanto, de forma ilegal.

Bien es cierto que en el caso examinado el Ayuntamiento estaba intentando solucionar el problema a través de la futura instalación de una planta o estación de transferencias; sin embargo, ese carácter transitorio o provisional que podría tener el vertedero objeto de la presente queja, no podía en modo alguno amparar su ilegalidad, al realizarse sin acto legitimador y con absoluto desconocimiento de las disposiciones contenidas en la normativa vigente.

La solución no podía, por tanto, consistir en esperar a la instalación de la deseada planta de transferencias para proceder al cierre definitivo del vertedero ilegal.

En consecuencia, en tanto persistiera la transitoriedad de la situación actual, esta Institución consideró que, no solamente deberían llevarse a cabo las correspondientes funciones de vigilancia unidas al desarrollo de cualquier actividad clasificada, ordenando la adopción de las medidas correctoras que resultasen precisas para que pudiera garantizarse un funcionamiento correcto sin riesgos para el medio ambiente y la salud de las personas, sino que debería procederse, si fuera factible conforme a la normativa vigente en la materia, a la regularización de la situación.

Ello motivó la formulación al Ayuntamiento de Béjar de la siguiente recomendación formal:

"a) Que se adopten las medidas que se estimen oportunas a fin de restablecer la legalidad vigente, regularizando la actividad, si efectivamente en la actualidad no lo estuviera y si ello fuera posible de acuerdo con la normativa vigente.

b) Y, al mismo tiempo, que se adopten las medidas correctoras que resulten precisas a fin de que pueda garantizarse un funcionamiento mínimamente correcto, manteniendo la salubridad y seguridad y, en consecuencia, evitando perjuicios para la salud de las personas y el medio ambiente."

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la postura de la citada Corporación ante dicha recomendación.

La incineración de los residuos fue denunciada en esta Institución en el expediente **Q/1466/98** presentado por un vecino de la

localidad leonesa de Vegas del Condado. Según manifestaciones del reclamante "debido a los humos y olores de la incineración la estancia en el pueblo de Vegas se hace insoportable."

Lo cierto es que, según resulta de la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León mediante escrito de fecha 7 de octubre de 1998, "con fecha 24/8/1998 se ha enviado escrito al Ayuntamiento instando al mismo a no incinerar los residuos. Asimismo, se comunicó al Ayuntamiento la obligatoriedad de tratar correctamente los residuos mediante escrito de fecha 7 de agosto de 1998". Y continúa "mediante escrito de fecha 15 de diciembre de 1997 se dio conocimiento al Ayuntamiento de la existencia de una denuncia por parte del SEPRONA y se instó al mismo a la declaración de vertedero clandestino".

Con fecha 28 de enero de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Vegas del Condado el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a:

- 1.-Regularizar la mencionada actividad (si efectivamente la misma no lo estuviere).
- 2.-Adoptar las medidas correctoras que resulten precisas para que pueda garantizarse un funcionamiento mínimamente correcto de dicho vertedero así como para reducir el riesgo de incendios (no incinerar residuos, proceder al vallado del vertedero, extender y tapar periódicamente los residuos...) a la espera de la resolución del expediente de legalización o de su próximo traslado a otro lugar".

El citado Recordatorio fue aceptado por la Administración con fecha 27 de julio de 1999.

En otras ocasiones lo que se denuncia es la contaminación que los residuos generan en el dominio público hidráulico.

Tal es el caso del expediente **Q/1112/98** en el que se pone de manifiesto la contaminación que sufre el arroyo Jarambiel como receptor de los vertidos de aguas residuales procedentes de las localidades de Lorenzana, Pobladura del Bernesga, Sariegos y Azadinos (León).

De los diversos informes que esta Institución ha recabado de los organismos afectados pueden destacarse los siguientes datos relevantes:

- El arroyo Jarambiel es receptor directo de los vertidos de las poblaciones de Pobladura, Sariegos, Azadinos e, indirectamente (a través del arroyo Prado Bajo), de los vertidos de Lorenzana.

- Estos vertidos afectan negativamente a su calidad ya que, sobre todo en épocas de estiaje, el caudal de este arroyo es muy pequeño, reduciéndose prácticamente al vertido de estas poblaciones.

- La Confederación Hidrográfica del Duero realizó una propuesta a la Consejería (mediante escritos cursados con fechas 12-6-97 y 20-3-98) estimando como solución más idónea la conexión de los vertidos de aguas residuales con el saneamiento de León y su Alfoz en Villabalter o San Andrés del Rabanedo para su depuración conjunta en la estación depuradora de aguas residuales. Según el informe evacuado por la Confederación Hidrográfica del Duero con fecha 21-7-99 "La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio considera esta solución como poco viable principalmente por su elevado coste económico".



- Según el mismo organismo de cuenca "otra solución alternativa a la ejecución del emisario sería la ejecución de depuradoras unitarias en cada una de las poblaciones, aunque esta solución se considera que puede presentar a la larga mayores inconvenientes que la construcción del emisario."

En el informe que nos ha sido remitido desde la Consejería con fecha 28 de mayo de 1999 se señala que "en principio, dichas poblaciones no están obligadas a depurar sus aguas hasta el año 2005, según la Directiva 91/271, con un tipo de tratamiento adecuado para cumplir los valores de calidad que establece la propia Directiva."

Efectivamente, la Directiva del Consejo 91/271, de 21 de mayo de 1971 sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, establece un calendario para el cumplimiento de los objetivos inmediatos de depuración; en concreto, prevé como fecha límite para las acciones en núcleos pequeños el 31 de diciembre del año 2005.

Dicha Directiva comunitaria ordena a los Estados miembros velar para que el 31 de diciembre del año 2005, "a más tardar", las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto de un "tratamiento adecuado" (definido por la propia Directiva como el sistema de eliminación del vertido después del cual las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad pertinentes y las disposiciones comunitarias) cuando procedan de aglomeraciones urbanas que representen menos de 2.000 habitantes-equivalentes y se viertan en aguas dulces y estuarios. Tratándose de una fecha límite, sin embargo, nada impide que con anterioridad a la misma se prevea la instalación de un sistema eficaz para la absorción de aguas residuales cuando las circunstancias lo requieran.

Con fecha 17 de agosto de 1999 se remitió a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente Recomendación:

"1. Que ante el problema de contaminación que sufre el arroyo Jarambiel se proceda a anticipar una solución antes del plazo límite marcado por la Directiva Europea 91/271.

2. Que se coordinen las actuaciones con la Confederación Hidrográfica del Duero y los Ayuntamientos afectados para valorar los aspectos económicos y técnicos de las posibles soluciones y, una vez determinada la más conveniente, se disponga su financiación mediante las fórmulas previstas en el Plan Regional de Saneamiento".

Esta recomendación fue aceptada el 27 de diciembre de 1999 por parte de la Administración.

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca.

Tal es el caso del expediente **Q/1664/98** relativo a la instalación, en la localidad de Castrogonzalo, de una Planta de Transferencia de Residuos Sólidos.

Según manifestaciones de los comparecientes la ubicación de las instalaciones en el referido lugar ocasionaría graves perjuicios tanto de carácter medioambiental como económicos y sociales.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos remitió copia del expediente completo. Una vez

examinado el mismo esta Institución no detectó irregularidad alguna en la tramitación del mismo.

En este sentido, mediante escrito de fecha 7 de abril de 1999, se procedió al cierre del expediente en el siguiente sentido:

“Una vez recabada la información que se ha estimado pertinente y llevadas a cabo las gestiones necesarias en relación con la queja que presentó Ud. ante esta Institución, que quedó registrada en la misma con el número de referencia Q/1664/98, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre el contenido de la misma.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento de Castrogonzalo se desprenden los siguientes

#### HECHOS

PRIMERO.- A petición de la Junta de Castilla y León, con fecha 19 de diciembre de 1997, el Pleno del Ayuntamiento adoptó el siguiente acuerdo:

"Propuesta de cesión temporal de terrenos al Consorcio Provincial Regulador para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de Zamora para la ubicación de una Planta de Transferencia."

Se da cuenta del escrito, de fecha 9 de diciembre, del Presidente del Consorcio Provincial regulador para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de Zamora comunicando que, dentro del Plan Provincial de Gestión de R.S.U., ese Municipio ha sido seleccionado para la ubicación de una Planta de Transferencia; que para seguir con la tramitación requerida el Ayuntamiento

debe realizar una cesión temporal de terrenos al Consorcio para que, por éste a su vez, se cedan a la Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

La Corporación acuerda por unanimidad de los siete concejales que la componen poner a disposición del Consorcio Provincial regulador para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de Zamora los terrenos necesarios de la finca núm. 682, del Pol. 1, de ese Término Municipal, sita al lugar "La Pedredina", cuya superficie total es de 6.215 m<sup>2</sup> para que aquél, a su vez, los ceda a la Junta de Castilla y León al objeto de la construcción de una Planta de Transferencia."

SEGUNDO.- Esta finca, nº682 del Pol. 1 del Término Municipal de Castrogonzalo, fue adquirida por cesión del IRYDA, siendo aceptada dicha cesión definitiva, juntamente con el total de las fincas sobrantes o masas comunes procedentes del acuerdo de Concentración de la zona de Castrogonzalo por acuerdo del Pleno de fecha 5 de octubre de 1975 y realizada la escritura pública de cesión el 4 de marzo de 1976, en Benavente.

En la resolución de la Presidencia del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, de 22 de septiembre de 1975, se acordó adjudicar, con las condiciones establecidas en el art. 206 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero), al Ayuntamiento de Castrogonzalo las fincas sobrantes o masa común de la zona, entre ellas la nº682, para que las mismas se destinen **PREFERENTEMENTE** a huertos familiares para trabajadores

agrícolas por cuenta ajena o a las finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona.

El Ayuntamiento Pleno, en sesión del día 5 de octubre de 1975, aceptó "el compromiso formal de dar a las fincas el destino señalado por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

TERCERO.- El Ayuntamiento, en sesión de fecha 25 de octubre de 1975, y previo a la formalización de la escritura de adjudicación e inscripción registral, acuerda la enajenación de algunas masas comunes "para facilitar terrenos a funcionarios para construcción de viviendas y para facilitar igualmente terrenos a industrias que deseen instalarse en el municipio..."

En el expediente de enajenación figura la certificación del Jefe Provincial en Zamora del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario de la inexistencia de reparos u obstáculos permanentes o temporales para la enajenación de las Masas Comunes (tierras sobrantes) que pretende el Ayuntamiento.

CUARTO.- La referida finca figura en el Inventario de Bienes de la Corporación del siguiente modo:

"53. Finca rústica, polígono 1, parcela 682, al sitio de la Pedredina, con una superficie de 62 áreas y 15 cta., linda al N. con linderón, Sur con Vereda de los Paradores, Este con finca 505 y Oeste con linderón. - Terreno: Cereal-secano.- Bien de propios. Valorada en 60.000 pts."

QUINTO.- El Ayuntamiento de Castrogonzalo destinó esta finca a arrendamiento agrícola hasta el año 1990 habiendo quedado desde el año 1991 sin cultivo ni producción. La renta

obtenida por el Ayuntamiento durante los últimos años de arrendamiento fue de 2.000 pesetas anuales.

SEXTO.- Con posterioridad se concedió al Consorcio Provincial Regulador para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de Zamora las siguientes licencias:

- a) Licencia de autorización de uso en suelo no urbanizable concedida por la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 22 de septiembre de 1998, previo informe favorable del Pleno del Ayuntamiento de fecha 6 de agosto de 1998, emitido por unanimidad de los siete Concejales que lo componen.
- b) Licencia de actividad clasificada, concedida por Decreto de la Alcaldía de fecha 8 de octubre de 1998.
- c) Licencia urbanística, concedida también por Decreto de la Alcaldía de fecha 26 de octubre de 1998.

Las cuestiones suscitadas en su escrito de queja se centran en dos aspectos básicos:

1.- Incumplimiento de lo preceptuado en el art. 206 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero). Se señala, en este sentido, que en la resolución de la Presidencia del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, de 22 de septiembre de 1975, se acordó adjudicar al Ayuntamiento de Castrogonzalo las fincas sobrantes o masa común de la zona, entre ellas la nº682, para que se destinasen **PREFERENTEMENTE** a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a las finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona.

2.- Vulneración del procedimiento establecido en el art. 110 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

#### 1.- EN CUANTO A LA POSIBLE CARGA, MODALIDAD O AFECTACIÓN

El art. 206 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece expresamente lo siguiente:

*"1. Las tierras sobrantes, durante un plazo de tres años, contados desde que el Acuerdo de Concentración sea firme, podrán ser utilizadas para la subsanación de los errores que se adviertan, cuando sea procedente. Transcurridos dichos tres años, el Instituto dispondrá de las tierras sobrantes para:*

*a) Destinarlas a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona. También podrán ser redistribuidas conforme a lo establecido en el Libro II, destinando el precio obtenido a iguales finalidades.*

*b) Adjudicarlas al Municipio, Entidad Local Menor o Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos de la zona para que las destinen preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona. Podrán también ser subastadas por el Instituto, entregándose a las Entidades indicadas el precio del remate, que será aplicado a fines análogos a los anteriores.*

*2. Transcurridos los tres años se reflejará, en un acta complementaria de la reorganización de la propiedad, la adjudicación de dichas fincas, que se inscribirán en el Registro a favor del adjudicatario.*

*3. Durante los indicados tres años, el Instituto podrá ceder en precario el cultivo de las tierras sobrantes al Municipio, Entidad Local Menor o a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos."*

El antecedente más próximo de este artículo lo encontramos en la Ley de Colonizaciones de interés local de 25 de noviembre de 1940 que en su art. 2 prometía auxilios estatales para el *"establecimiento de huertos familiares que mitiguen el paro estacional en las zonas más afectadas contribuyendo a la elevación del nivel de vida de la familia que los cultive"*. Por otro lado, aprovechando la coyuntura que puede ofrecer la concentración parcelaria, el art. 4 de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962 disponía que *"el Servicio de Concentración Parcelaria podrá acordar que las tierras sobrantes se adjudiquen al Municipio o a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos correspondiente para que las destinen preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena"*.

En el mismo sentido, el art. 67.1 c) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León establece que las tierras sobrantes podrán ser adjudicadas al Municipio *"para que las destine a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona..."*.



Las referidas normas están sujetas al primer criterio de interpretación de toda norma, cual es el sentido propio de sus palabras (art. 3.1 del Código Civil).

Tal y como se señala en el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Castrogonzalo la dicción literal y gramatical del texto normativo es clara:

- Al Ayuntamiento se le adjudican las tierras sobrantes PARA QUE..., es decir, para unas finalidades o destinos, genéricos y alternativos, e incluso enunciativos y no excluyentes, pues se emplea el adverbio PREFERENTEMENTE.

Por consiguiente, nada obsta, en principio, a tenor de la norma citada e interpretación textual a la validez plena del Acuerdo Municipal y Resoluciones consiguientes.

Esta interpretación viene corroborada por el destino efectivamente dado a la referida finca sobrante nº682 del Pol. 1 de Castrogonzalo que fue destinada a arriendo agrícola hasta el año 1990, luego sin cultivo ni producción, y por Acuerdo Municipal de 19 de diciembre de 1997 se procedió, por unanimidad de los miembros de la Corporación, a su cesión temporal gratuita al Consorcio Provincial Regulador para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de Zamora para que, a su vez, la ceda a la Junta de Castilla y León para la construcción de una Planta de Transferencia de R.S.U., destino o finalidad que encaja en la previsión legal y que, sin duda, beneficia a la generalidad de los agricultores y vecinos de la zona por cuanto la población servida será no sólo el Municipio de Castrogonzalo, sino todos los de la Comarca.

Por otro lado, y conforme al informe preceptivo adoptado por el Acuerdo del Pleno de 6 de agosto de 1998, de conformidad con el art. 44.2.2 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística, "La Corporación acuerda por unanimidad informar favorablemente la construcción de la Estación de Transferencia en el lugar solicitado, justificando la utilidad pública y el interés social de la instalación por ser necesaria para el servicio público de recogida y eliminación de los residuos sólidos urbanos de decenas de Municipios y enmarcada dentro del Plan Provincial previsto”.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que las masas comunes o parcelas sobrantes de la concentración parcelaria en ese Municipio están calificadas por el Ayuntamiento como bienes de propios: constancia en el Inventario de Bienes; enajenación de algunas de ellas, con inclusión provisional en el inventario, sin expediente de desafectación para la alteración de la calificación jurídica. La propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece que dichos bienes pueden ser entregados al Municipio, Entidad Local Menor o a la Hermandad Sindical de Agricultores y Ganaderos (la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de la Junta de Castilla y León, en su art. 67 b), añade las Comunidades de Regantes u otras Entidades o Corporaciones de Derecho Público); sólo los Municipios y Entidades Locales Menores pueden tener bienes comunales. Por otro lado, en los bienes comunales el aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, no sólo a los trabajadores agrícolas por cuenta ajena.

A mayor abundamiento, consta certificación del propio IRYDA, de fecha 7 de enero de 1976, sobre la inexistencia de

reparos u obstáculos permanentes o temporales para la enajenación de las masas comunes con destino a construcción de viviendas para funcionarios o para la construcción de industrias. El IRYDA, que es el Organismo de la Administración Central con competencia para la adjudicación y el que otorga las escrituras públicas de las fincas conforme a lo dispuesto en la Ley, certifica de la inexistencia de obstáculos.

Tal y como se señala en el informe elaborado por el Secretario del Ayuntamiento, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no establece o impone una modalidad o carga en el art. 206. El modo o la carga, conforme tratadistas de derecho civil, es la determinación accesoria agregada a un acto de liberalidad y prestación a favor del disponente o un tercero. El modo impuesto en el acto o negocio jurídico, de ser perfecto, obliga al adquirente al cumplimiento de la carga o prestación. Y entre los elementos típicos del modo está la obligatoriedad, en cuanto ha de acompañarle la intención por parte del disponente de crear un vínculo obligatorio; la falta de ésta deja la carga o el modo en un simple consejo o deseo.

Por otro lado, y entrando dentro de una de las preferencias de la Ley, se puede entender que se cumple la finalidad de beneficio de los agricultores de la zona al destinarse la finca al servicio público de recogida y eliminación de residuos sólidos urbanos, competencia atribuida al Ayuntamiento en el art. 25.2 1) de la Ley de Bases de Régimen Local. Esta manifestación de beneficio para la generalidad de los agricultores de la zona, en su caso, correspondería al propio Ayuntamiento, al no establecer la Ley la forma concreta en que ha de cumplirse la obligación.

Así mismo, hemos de entender que la Ley se refiere a los agricultores que trabajen fincas en la zona de concentración parcelaria de la que proceden las parcelas sobrantes, independientemente del título por el que tienen la tenencia o posesión de las fincas (propietarios, colonos, usufructuarios, etc.) como beneficiarios.

#### EN CUANTO A LA CESIÓN TEMPORAL DEL BIEN

A petición del Consorcio Provincial el Ayuntamiento, por acuerdo de 19 de diciembre de 1997, adoptado por unanimidad de los siete concejales que lo componen, hace cesión temporal gratuita de los terrenos necesarios de la finca 682 al objeto de la construcción de la Planta de Transferencia. Esta temporalidad viene dada, con toda claridad, en cuanto a la voluntad municipal, en la misma petición del Consorcio Provincial, en el título del acuerdo, en la exposición del mismo y en que se cede al objeto de la construcción de la Planta de Transferencia.

La restricción de la puesta a disposición de la finca afecta tanto al tiempo, por el plazo de construcción de la Planta, como a la superficie, extensión de los terrenos necesarios para la Planta o Estación de Transferencia de Residuos.

En relación con la necesidad de tramitarse el expediente previsto en los arts. 109 y 110 del Reglamento de Bienes sobre la cesión definitiva gratuita del bien, en el informe remitido por el Ayuntamiento se señala que este expediente está previsto específicamente para los casos de cesión definitiva gratuita de los bienes patrimoniales de la Entidad Local (arts. 109.2 y 110.1 del RB , 79.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las

Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local), siendo así que en el caso concreto lo que hay sólo es una cesión temporal gratuita, permaneciendo la finca en plena propiedad del Ayuntamiento, si bien cedida en precario, temporalmente, aunque sin concreción de plazo, pudiendo la Corporación Local poner fin a dicha cesión en cualquier momento.

Por otro lado, en el estudio efectuado por el Secretario del Ayuntamiento se hace referencia a un informe del Consejo de Estado, nº 174/93/1516/92/MM, sobre un caso semejante de puesta a disposición o cesión temporal por Ayuntamiento a favor de la Junta de Castilla y León del vertedero municipal para que se ejecuten por la Consejería de Medio Ambiente las obras de ampliación, acondicionamiento y equipamiento que considere necesarias para su transformación posterior en vertedero comarcal. El informe aclara, por un lado, que la finalidad a que corresponde el acuerdo se corresponde fielmente con las competencias propias municipales (art. 25.2.1. de la Ley 7/1985) y, por otro, que no se trata de un acto inmerso en una operación de enajenación sino en la utilización propia de los bienes de dominio público y, en concreto, en el uso común especial normal sujeto a licencia."

El depósito incontrolado de residuos en fincas particulares ha sido también el origen de algunos expedientes de queja planteados en esta Institución.

Tal es el caso de la queja **Q/888/97** presentada por un ciudadano de la localidad leonesa de Molinaseca.

El Ayuntamiento, en su informe, nos comunicaba, entre otros extremos, que el depósito de residuos se encontraba totalmente controlado. Sin embargo, después de dirigirnos a la Delegación

Territorial de la Junta de Castilla y León, la misma nos comunica que girada visita de inspección se constató la existencia de un vertedero incontrolado ubicado en una antigua excavación de la empresa MSP próxima a la vivienda de la reclamante.

La Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos en su art. 4.3 establece: *“Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta ley y en los 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, en el art. 12.2 se establece que *“queda prohibido el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión”*.

Según el art. 34 en su punto 2 b) y c) son infracciones muy graves el abandono, vertido o eliminación incontrolado de residuos peligrosos así como el abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuos, siempre que se haya producido un deterioro o daño grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro la salud de las personas.

Calificándose la infracción de grave cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en grave peligro la salud de las personas.

En definitiva, el objeto de la presente Ley es la protección del medio ambiente y al salud de las personas, derechos consagrados constitucionalmente y cuya tutela efectiva corresponde a los poderes públicos y, en el caso que nos ocupaba, a esa Administración local.

A mayor abundamiento, tratándose de una Administración pública, ésta debería, por razones de ejemplaridad para el resto de los ciudadanos, cumplir con los mandatos legales sin que pueda excusarle de ello el coste del servicio, pues el ordenamiento jurídico proporciona una serie de instrumentos a los que acudir con el fin de subvenir al cumplimiento de sus obligaciones legales (St. del TS 30-1-1996).

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que los depósitos o vertederos tienen la consideración de Actividad Molesta, Insalubre, Nociva o Peligrosa por lo que han de ajustarse también a lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León (art. 2.1.5), debiendo tramitarse las licencias necesarias para su instalación de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan dichas actividades.

Por todo ello, se consideró oportuno formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a:

1.- Regularizar la mencionada actividad.

2.- Adoptar las medidas correctoras que resulten precisas para que pueda garantizarse un funcionamiento mínimamente correcto de dicho vertedero así como para reducir el riesgo de incendios (no incinerar residuos, proceder al vallado del vertedero, extender y tapar periódicamente los residuos...) a la espera de su legalización o de su próximo traslado a otro lugar".

El Ayuntamiento manifestó su aceptación a nuestra resolución.

## **5. Aguas minerales**

Se han denunciado en esta Institución determinadas irregularidades cometidas por la Administración durante la tramitación de los expedientes de declaración de aguas minerales.

En este sentido, el expediente **Q/1073/99** se hacía alusión a los siguientes hechos:

Con fecha 27 de febrero de 1999 el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca publica en el BOE la aceptación de la propuesta del perímetro de protección del agua mineral natural procedente del pozo-sondeo situado en la finca "Montalvo V", recurso de la sección B, en el término municipal de Aldeatejada, en la provincia de Salamanca, concediéndose un plazo de quince días para que los interesados efectúen las alegaciones que estimen oportunas. No consta, sin embargo, el nombre de las fincas incluidas en el perímetro ni el de sus propietarios, dificultándose de modo claro la defensa de aquellas terceras personas afectadas.

A mayor abundamiento, y tal y como se desprende de la documentación aportada por los comparecientes, con anterioridad, mediante Orden de fecha 5 de febrero de 1999, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo había ya aprobado el Perímetro de Protección del agua "mineral natural" de la captación mencionada señalándose expresamente que la referida Orden ponía fin a la vía administrativa.

En el escrito de queja se hace referencia, por otro lado, a los graves perjuicios socioeconómicos y medioambientales que la aprobación del perímetro solicitado podría conllevar dado que en la zona del acuífero se encuentra el Sanatorio Martínez Anido, algunas urbanizaciones y numerosas fincas agrícolas y ganaderas cuya supervivencia depende de este recurso hídrico, aspectos todos ellos



que, según manifestaciones de los comparecientes, no habían sido tenidos en cuenta por la Administración en el expediente de referencia.

Del estudio del expediente remitido por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo se desprendían los siguientes hechos:

1.- Con fecha 8 de febrero de 1995 se solicita la declaración como "mineral natural" del agua que alumbra mediante un pozo-sondeo en una finca, denominada "Montalvo V", del término municipal de Aldeatejada, en la provincia de Salamanca.

2.- La Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con fecha 18 de noviembre de 1997, resuelve autorizar la transmisión por compraventa de los derechos mineros que otorga la solicitud de mineral natural del agua referida, a favor de otra empresa.

3.- Mediante Orden la misma Consejería de fecha 16 de diciembre de 1997 se resuelve declarar como "mineral natural", recurso de la Sección B), el agua referenciada.

4.- Con fecha 13 de enero de 1998 el administrador único de la sociedad presenta en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca proyecto de aprovechamiento y propuesta de establecimiento del perímetro de protección para la citada captación de agua definiéndose mediante coordenadas U.T.M. tres zonas superpuestas con distinto grado de protección en lo referido a la calidad y cantidad del agua.

5.- La Sección de Minas del referido Servicio Territorial emite, con fecha 8 de abril de 1998, informe favorable al contenido de la documentación presentada referida a la propuesta de perímetro de protección y al aprovechamiento del agua remitiéndose el expediente al Servicio de Minas con fecha 14 de abril de 1998.

6.- Con fecha 21 de abril de 1998 el citado Servicio de Minas remite el expediente al Instituto Tecnológico y Geominero de España emitiendo éste, con fecha 30 de junio de 1998, informe exponiendo los estudios técnicos que para la correcta definición del perímetro de protección han de ser aportados.

7.- La documentación presentada por la entidad solicitante es remitida por el Servicio de Minas con fecha 19 de octubre de 1998 al referido Instituto emitiendo éste, en noviembre de 1998, nuevo informe proponiendo el establecimiento de un perímetro de protección que modifica el planteado por el solicitante y definido por una poligonal cerrada y sus cuatro vértices más característicos.

8.- Con fecha 24 de noviembre de 1998 la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se autoriza la transmisión, por cambio de denominación social, de los derechos mineros que otorga la declaración de "mineral natural" del agua referida a favor de otra empresa.

9.- Mediante Orden de fecha 5 de febrero de 1999 la citada Consejería resuelve aceptar la propuesta de perímetro de protección del agua referenciada en los términos fijados por el Instituto Tecnológico y Geominero de España exponiéndose "por error" (sic) que contra la misma cabe interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el plazo de dos meses.

10.- Así mismo, y de conformidad con lo establecido en el art. 41.2 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo comunica a la empresa su obligación de solicitar la publicación de la aceptación del perímetro de protección en el BOE adjuntando, a tal efecto, el anuncio

correspondiente, anuncio en el que, a diferencia de la Orden referenciada, se suprime la posibilidad de recurso y se añade un párrafo en el que expresamente se consigna lo siguiente:

"Lo que se hace público, de conformidad con lo establecido en el art. 41.2 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, de 25 de Agosto de 1975, para que cuantos tengan la condición de interesados puedan presentar cuantas alegaciones estimen oportunas, en el plazo de quince días, en la Sección de Minas del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, Plaza de la Constitución, nº1, de Salamanca."

En el mismo sentido se efectúan los escritos de remisión del anuncio al Boletín Oficial de Castilla y León y al Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca.

Parece, de este modo que, si bien nunca se procedió a la anulación de la Orden de 5 de febrero de 1999, o al menos este extremo no consta en la documentación aportada, la misma quedó de facto modificada durante la tramitación del procedimiento.

A la vista de estos hechos, con fecha 1 de diciembre de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo:

«La rectificación de errores materiales prevista en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPA), dispone expresamente lo siguiente:

*"Las Administraciones públicas podrán, así mismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos".*

Para que pueda utilizarse el procedimiento de la rectificación de errores reiterada jurisprudencia exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Que no afecte o perturbe el contenido sustancial del acto ni la eficacia del mismo.

En modo alguno puede plantearse a través del cauce formal de este procedimiento la validez del acto. Está fuera de su ámbito peculiar la posible nulidad o anulabilidad y, por lo tanto, cualquier pronunciamiento en orden a privar de efectos al acto.

La STS de 8 de julio de 1982 sienta esta doctrina general: "Es cierto que el art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el inciso final del 369 de la Ley de Régimen Local atribuyen a la Administración potestad para rectificar errores materiales o de hecho y los aritméticos, pero evidentemente el ejercicio de esa potestad no entraña una revocación del acto administrativo en términos jurídicos. El Acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración *sub specie* de potestad rectificadora encubrir una auténtica potestad revocatoria, lo cual entrañaría un verdadero *fraus legis* constitutivo de una desviación de poder. Por eso el TS ha cuidado de advertir la necesidad de diferenciar entre el error de derecho y el mero error de hecho o material, negando la existencia de éste siempre que su apreciación implique un juicio valorativo, exija una operación de calificación jurídica o cuando la rectificación aparente represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto y esto es, cabalmente, lo que acontece con el acuerdo recurrido, pues no cabe mayor

alteración del sentido del acto que el desconocimiento ulterior de la cuantía primera y definitivamente reconocida. Habiendo declarado también la jurisprudencia que no hay posibilidad de rectificación en caso de duda o cuando la comprobación del error exige acudir a datos que no obran en el expediente, entendiendo que el error material o aritmético es sólo el error evidente, que consiste en meras equivocaciones aritméticas u operacionales, permaneciendo fijos los sumandos o factores operativos, es decir, aquellos que no transforman ni perturban la eficacia sustancial del acto en que existen. Procede por ello, y en cuanto atañe a este aspecto de la pretensión impugnatoria, anular el acuerdo recurrido”.

b) Que el error sea ostensible, manifiesto e indiscutible, en el sentido de que se evidencie por sí solo o que se derive a simple vista por su sola contemplación, sin tener que acudir a datos ajenos al expediente o a un juicio valorativo o calificación jurídica.

Este procedimiento únicamente es admisible para rectificar omisiones o errores materiales, no declaraciones conceptuales de inequívoco carácter jurídico, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones jurídicas que puedan establecerse (STS de 20 de julio de 1984).

c) Que el objeto sea la rectificación de un error de hecho, es decir, equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.

Tal y como se señala en la STS de 25 de enero de 1984, " no hay que olvidar que los errores de hecho o aritméticos se caracterizan por versar sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, acerca de una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito, según pone de relieve la jurisprudencia, todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la transcendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones jurídicas que puedan establecerse" -SS. del T. S. de 17 diciembre 1965, 24 octubre 1974 etc.-.

d) Que sea posible la rectificación

Y, por último, dada la naturaleza del procedimiento, es necesario que se trate de un error de hecho que sea susceptible de subsanación, sin que ello conlleve privar de efectos al acto.

La STS de 22 de octubre de 1986 sienta esta doctrina general: " La posibilidad que el art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a la Administración para rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos ha de ser rectamente entendida en el sentido de limitarla a los supuestos concretos en que el acto administrativo demanda la corrección material de una palpable equivocación padecida sin que, por tanto, pueda desarrollarse cuando hayan de efectuarse apreciaciones de concepto que impliquen un juicio valorativo, advirtiendo además que la práctica de la rectificación ha de suponer, en todo caso, la subsistencia del acto rectificado, con la única modificación de la corrección operada, pues si la nueva resolución contiene estimaciones nuevas o distintas es evidente

que no se producirá una mera rectificación de error material, sino que significará una modificación de conceptos."

En opinión de esta Institución, y salvo otras mejores fundadas en Derecho, en el supuesto en el que nos encontramos no se dan ninguno de los requisitos citados, lo cual determina la imposibilidad de la rectificación de la Orden de 5 de febrero de 1999 mediante la aplicación del art. 105.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

A mayor abundamiento, el modo en el que se ha efectuado la referida rectificación -a través de la publicación en los distintos diarios oficiales- en ningún caso se ajusta a las prescripciones establecidas en la referida norma.

En este sentido, cabe destacar que el procedimiento para iniciar una rectificación material debe incoarse de oficio o a instancia del interesado con arreglo a las normas generales (arts. 68, 69 y 70, LRJPA.) concediendo trámite de audiencia y vista a todos los interesados, según la regla general del art. 84 LRJPA. Debe tenerse en cuenta, así mismo, que el procedimiento debe terminar por resolución del órgano correspondiente, que se pronunciará acerca de la procedencia o improcedencia de la rectificación.

La práctica extendida en la Administración de utilizar los diarios oficiales para rectificar textos de actos y disposiciones ha sido fuertemente criticada en la STS de 6 de marzo de 1990 en la que se estima improcedente la rectificación cuando "no se acredita por la Administración que la rectificación o corrección del texto literal... respondiera, bien a un error material, en la transcripción mecanográfica o tipográfica de aquélla, ya en el texto comunicado al Diario Oficial o en la inserción literal en el

mismo, lo que puede realizarse guardando las formalidades previstas en la norma que regula dichas rectificaciones o correcciones derivadas de defectos de publicación, o bien, a cualquier error material o de hecho a que alude el art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para lo que sería menester producir un acto al efecto por el Órgano Administrativo competente, todo ello encaminado a impedir que mediante la mera publicación referida se produzca una revisión de oficio de un acto en la vía administrativa, sin cumplir las formalidades previstas en el Capítulo Primero, del Título V, de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que de suyo es un proceder contrario a derecho.

Tal y como señala la STS de 24 de marzo de 1992 : "...si la autorización concedida a dichos titulares lo fue por error, el único remedio para corregir éste, cuando dicha corrección elimina derechos concedidos a los administrados, es la previa declaración de lesividad del primitivo acuerdo y la posterior impugnación ante la vía contencioso-administrativa, tal como prevé el art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo o, en su caso, la excepcional de la revisión de oficio en los supuestos de los arts. 109 y 110.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo con la garantía de previo dictamen del Consejo de Estado. De ningún modo, tal como mantiene la Sentencia de esta Sala de 14-11-1991, puede justificarse como corrección de un error lo que es una propia y verdadera ablación de un derecho formalmente reconocido y que ya había ingresado en el patrimonio de los administrados".

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del



Procurador del Común de Castilla y León considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

"Que por parte de esa Administración se proceda a la modificación de la Orden de fecha 5 de febrero de 1999 a través de los procedimientos de revisión de oficio previstos en los art.s 102 o 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según se entienda que el acto es nulo o anulable respectivamente."

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 28 de febrero de 2000, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo nos comunica la aceptación de la recomendación efectuada y en concreto que por parte de esa Administración, se va a proceder a la modificación de la Orden de fecha 5 de febrero de 1999 en el sentido recomendado por esta Institución.

## **ACTIVIDADES CLASIFICADAS**

### **1. Actividades molestas**

Entre las quejas recibidas destacan las referidas a las afecciones negativas causadas a los vecinos por ruidos, humos, olores, etc, que originan en sus viviendas el funcionamiento de actividades clasificadas como molestas, principalmente establecimientos de hostelería, como bares, pubs, discobares, cafeterías; aunque también se denuncian las molestias ocasionadas por serrerías, freidurías, croissanterías, etc.

Las principales causas de las agresiones acústicas son, en opinión de esta Institución, las siguientes:

- Falta de insonorización de los establecimientos, bien por no haber exigido la Administración la presentación del correspondiente proyecto técnico, bien por incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas como condición en la licencia de actividad.

- Funcionamiento de actividades sin ningún tipo de licencia y, lo que es más grave, con una cierta permisibilidad por parte de las distintas Administraciones.

- En otras ocasiones, los titulares de este tipo de establecimientos tienen licencia para funcionar sin elementos electroacústicos a pesar de lo cual, y a veces desde el primer momento, introducen éstos en los locales sin haber efectuado obra de insonorización alguna, faltando contundencia por parte de la Administración a la hora de sancionar estas conductas.

- Aglomeración de establecimientos en determinadas zonas. En estos supuestos se denuncian los efectos sonoros aditivos que provoca la saturación de este tipo de actividades en puntos localizados de un Municipio.

- Incumplimiento del régimen de horarios establecido para cada provincia. Debe tenerse en cuenta que, al residir la competencia sancionadora en estos casos en las Delegaciones Territoriales, y al no existir en Castilla y León una Policía Autonómica, las denuncias son tramitadas a través de la Policía Nacional o Local, lo que no siempre ha tenido resultados verdaderamente efectivos. Debe intensificarse, de este modo, la necesaria coordinación y colaboración entre Administraciones.

- Inoperancia de la instalación de limitadores de potencia en los equipos de música. En numerosas ocasiones los titulares de las actividades en las que se ha precintado el equipo de música con este tipo de limitadores han procedido sin más a cambiar el propio equipo musical.

- No es suficiente la imposición de una multa cuando se incumplen los límites sonoros. Debe obligarse a insonorizar o bien a la retirada de elementos electroacústicos.

- Deficiencias en las mediciones efectuadas por la Policía Local que imposibilitan con posterioridad la sanción.

### *1.1.Molestas por ruidos en locales de ocio*

#### *- Zonas Saturadas*

En muchas ocasiones los ciudadanos acuden a esta Institución denunciando la acumulación de bares y pubs en determinadas zonas de las ciudades sin que por parte de la Administración se ejerza un seguimiento y control de estas actividades con posterioridad al otorgamiento de las correspondientes licencias.

Tal es el caso de la queja **Q/1246/96**, presentada por una Asociación de Vecinos de Palencia, sobre la que ya hemos dado cuenta

en anteriores informes y que viene a ser un claro ejemplo de la complejidad de este tipo de expedientes.

Durante el pasado año esta Institución solicitó del Ayuntamiento de Palencia información sobre el número de inspecciones efectuadas por parte del personal técnico de esa Administración en las actividades ubicadas en la zona objeto del escrito de queja.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que esa Administración efectúa un seguimiento y control general de los locales con mayor afluencia de público en los que se recuerda el cumplimiento de aforos, medidas contra incendios, puertas de emergencia libres, niveles sonoros o revisión de las instalaciones.

Así mismo nos adjuntan el resultado de algunos expedientes sancionadores incoados contra determinados establecimientos ubicados en dicha zona por incumplimiento de los límites sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Una vez examinados los expedientes remitidos observamos que la mayoría de ellos habían sido iniciados como consecuencia de denuncias presentadas por los vecinos afectados ante la Policía Local cuyos agentes procedieron a efectuar las mediciones correspondientes en el interior de las viviendas.

A la vista de estos hechos, con fecha 7 de septiembre de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Debe tenerse en cuenta que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, se establece la competencia del Ayuntamiento para inspeccionar y

controlar este tipo de actividades, bien de oficio, bien a instancia de parte, que suele ser el método más habitual en estos procedimientos.

En estos supuestos, sin embargo, cobra una especial importancia la inspección de oficio llevada a cabo por la Administración, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que, desgraciadamente, suelen tener para los vecinos colindantes la presentación de una denuncia.

No debemos olvidar que, en este tipo de expedientes, la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias puedan adoptar los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Se observa, por otro lado que, constatado el incumplimiento de los límites máximos autorizados, esa Administración únicamente impone sanciones económicas a los titulares de las actividades infractoras.

Cabe señalar que, en estos supuestos, la simple imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes, debiendo la Administración requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

En el mismo sentido se manifiesta el Tribunal Supremo que en reiteradas ocasiones ha puesto de manifiesto cómo 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 (STS de 19-1-96).

Para el cumplimiento efectivo de las normas vigentes consideramos sería necesario:

- Realizar comprobaciones previas a la autorización del inicio de la actividad, así como la inspección periódica del cumplimiento de los requisitos iniciales para su funcionamiento.
- Mayor rigor en la tramitación, resolución y ejecución del régimen sancionador aplicable, así como en la adopción de medidas cautelares.
- Incrementar la vigilancia de las emisiones de ruidos de vehículos en la vía pública.
- Establecer una mayor coordinación administrativa entre las distintas delegaciones municipales con competencia en la materia (urbanismo, medio ambiente, Policía Local), así como incrementar la coordinación entre los servicios municipales y la Administración autonómica y estatal.

- Se considera conveniente reforzar el papel del Ministerio Fiscal en esta materia actuando en los supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de las autoridades competentes por los responsables de la contaminación acústica.

No debemos olvidar, por otro lado, que el propio Decreto 3/1995 establece 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.

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

que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien, disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964) pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.) sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998: "Concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento 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".



Por cuanto antecede, y de conformidad con el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, he resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación formal:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar que los bares, discotecas y otros lugares de diversión similares ubicados en el Barrio objeto del presente expediente 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 (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, 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 Real Decreto 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”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento, pese a haber reiterado la anterior recomendación.

Otro problema frecuentemente planteado en esta Institución es el de la concesión de nuevas licencias en estas zonas.

Así, en el expediente **Q/553/98** una Asociación de Vecinos denunciaba la concesión, por parte del Ayuntamiento de Valladolid, de una licencia de actividad para la instalación en una zona saturada de un Café Teatro Musical en un local que se encontraba a menos de 25 m. del resto de los establecimientos ubicados en la misma vía vulnerando lo establecido en el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para zonas saturadas.

A fin de comprobar la realidad de los hechos expuestos, esta Institución solicitó el Ayuntamiento de Valladolid información sobre los siguientes extremos:

- Los metros lineales de fachada a la calle del establecimiento, así como metros lineales de la vía.

- Número de locales de hostelería dedicados a la actividad musical existentes en la referida vía y a una distancia inferior a cien metros de la actividad objeto del presente expediente.

- Interesa a esta Institución conocer, así mismo, si la calle sirve de enlace natural entre zonas saturadas o es colindante con ellas.

- Distancia entre las puertas de acceso de la actividad objeto del presente expediente con las de los establecimientos colindantes a fin de constatar que la licencia se ajusta a las prescripciones establecidas en el art. 23.2 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

En respuesta a nuestra solicitud de información el 15 de junio de 1999 el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

“PRIMERO.- En cuanto a los metros lineales de fachada a la calle, adjunto le remito croquis emitido por los servicios técnicos de este Ayuntamiento en donde se señala dicha distancia.

SEGUNDO.- En cuanto al tipo de licencias de los establecimientos referenciados en el informe de 18-2-1999, de los antecedentes que figuran en nuestro archivo podemos informar lo siguiente en relación a si vienen funcionando como bares musicales.

A- Licencia para bodega-bar concedida por Decreto de 13 de Marzo de 1990 efectuando, posteriormente, un cambio de titularidad de la licencia el 30 de Abril de 1997.

B- Licencia para bar sin música.

C- Licencia para bar otorgada el 30 de marzo de 1979, habiéndose efectuado posteriormente varios cambios de titularidad, siendo el último efectuado el 27 de Abril de 1998.

D- Licencia para bar otorgada por decreto de 29 de Agosto de 1983 habiéndose efectuado un cambio de titularidad de la licencia en 1986.

E- Licencia para bar otorgada por decreto de 22 de junio de 1979, habiéndose efectuado un cambio de titularidad el 27 de abril de 1998.

En relación con los tres últimos referenciados se precisa que al estar concedidos antes de 1985, y en interpretación que se viene realizando en esta Sección del acuerdo de la Comisión Permanente de 18 de Junio de 1985, acuerdo a partir del cual las licencias concedidas a bares deberán precisar si tienen el carácter de musicales, por lo que sensu contrario las licencias de bar que con carácter genérico se hayan otorgado con anterioridad a dicha fecha pueden ostentar o no el carácter de musical.

TERCERO.- En cuanto a su petición sobre si la calle sirve de enlace natural entre zonas saturadas o es colindante a ellas se procede a informar que, en efecto, la referida vía sirve de enlace con una zona saturada.

CUARTO.- En cuanto a la distancia con los establecimientos colindantes, tal y como se aprecia en el croquis emitido por el Departamento Técnico de Edificaciones de este Ayuntamiento, se puede apreciar que las distancias son superiores a los 25 m.”

A la vista de esta información, con fecha 28 de octubre de 1999 se efectuó al Ayuntamiento la siguiente recomendación formal:

"De nuevo me pongo en contacto con V.I. en relación con el expediente de queja, registrado en esta Institución con el número de referencia Q/553/98, sobre la instalación de un Bar Café Teatro Musical a fin de efectuar las siguientes consideraciones.

La actividad objeto del presente expediente se encuentra comprendida dentro del marco de aplicación del Reglamento Municipal para la protección del medio ambiente contra las emisiones de ruidos y vibraciones de 10 de mayo de 1995 en el que se establecen una serie de limitaciones para la apertura de nuevos establecimientos con el fin de evitar la saturación por bares y similares en determinadas zonas de esa Ciudad.

La norma pretende así restringir la contaminación acústica generada tanto por emisiones de ruidos y vibraciones desde el interior de los establecimientos como por la afluencia de público y el incremento del tráfico rodado durante la hora de funcionamiento de dichas actividades.

En este sentido, su art. 27 prohíbe la instalación o nueva apertura de bares, bares musicales y análogos cuando en la zona o calle se cumpla una o más de las siguientes premisas:

a) En sus calles se mantiene una concentración de establecimientos de hostelería tal que la relación entre los metros lineales de fachada a la calle y los metros lineales de la calle sea superior a la relación que se expresa con la siguiente fórmula:

$$R = \text{metros de fachada de locales de hostelería (bares, bares musicales y análogos)} / \text{metros de calle} > 0,35$$

En relación con esta cuestión, aspecto sobre el que solicitamos información en su día, esa Administración únicamente nos ha comunicado los metros lineales del establecimiento objeto de la presente queja, así como los de la referida vía, faltando, por lo tanto, un dato fundamental, cual es el de los metros lineales del resto de los locales ubicados en la misma, por lo que

difícilmente podemos comprobar que este requisito se cumple efectivamente.

b) Aquellas calles, que aún careciendo de locales destinados al uso de hostelería sirvan de enlace natural entre zonas saturadas o sean colindantes con ellas tendrán la misma consideración de saturadas.

Sobre esta cuestión, en su informe nos comunica expresamente que la calle en la que se ubica la actividad objeto del presente expediente sirve de enlace natural con una zona saturada.

c) Cuando en un tramo de la calle que se considere y en una distancia inferior a cien metros existan más de cuatro locales de hostelería dedicados a la actividad de bar musical.

Según se desprende de la información facilitada por V.I., a una distancia inferior a 100 metros de la actividad referenciada existen los siguientes locales:

1- Licencia para bodega-bar concedida por Decreto de 13 de Marzo de 1990 efectuando, posteriormente, un cambio de titularidad de la licencia el 30 de Abril de 1997.

2- Licencia para bar sin música.

3- Licencia para bar, habiéndose efectuado posteriormente varios cambios de titularidad, siendo el último efectuado el 27 de Abril de 1998.

4- Licencia para bar otorgada por decreto de 29 de Agosto de 1983, habiéndose efectuado un cambio de titularidad de la licencia en 1986.

5- Licencia para bar otorgada por decreto de 22 de junio de 1979, habiéndose efectuado un cambio de titularidad el 27 de abril de 1998.

En relación con los tres últimos referenciados en su informe expresamente nos comunica que "al estar concedidos antes de 1985 y en interpretación que se viene realizando en esta Sección del acuerdo de la Comisión Permanente de 18 de Junio de 1985, acuerdo a partir del cual las licencias concedidas a bares deberán precisar si tienen el carácter de musicales por lo que, a sensu contrario, las licencias de bar que con carácter genérico se hayan otorgado con anterioridad a dicha fecha pueden ostentar o no el carácter de musical." (*sic*)

En opinión de esta Institución, y salvo otras mejor fundadas, esta postura puede dar lugar a situaciones de ambigüedad que no propician la correcta aplicación de la norma al caso concreto. Prueba de ello es que de la información remitida parece deducirse que ninguno de los establecimientos señalados anteriormente funciona con elementos electroacústicos, información que se contrapone con las manifestaciones de los presentadores de la queja.

Así las cosas, y a resultas de cuál sea la verdadera situación de las actividades referenciadas, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

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 la finalidad de la licencia en las molestas 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 que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura sino que, más bien, disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964) pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.) sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).



En el mismo sentido la STS de 16-3-1998: "Concretamente 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."

No debemos olvidar, por otro lado, 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 y de vibraciones, fija 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 y de conformidad con el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución, he resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación formal:

1.- Que por parte de los Servicios Técnicos competentes se compruebe el tipo de actividades que se vienen ejerciendo realmente en los locales ubicados en la calle en la que se ubica la actividad objeto del presente expediente.

2.- Que se constate, igualmente, si en los mismos han sido instalados elementos electroacústicos en orden a una efectiva aplicación, no sólo del Decreto 3/1995, de 12 de enero, sino también del Reglamento Municipal para la protección del medio ambiente contra las emisiones de ruidos y vibraciones de 10 de mayo de 1995 y, más concretamente, de lo establecido en su art. 27, aspecto este último de vital importancia para la resolución del presente expediente.

3.- En su caso, y en aras a la efectividad de los derechos de terceras personas afectadas, se proceda por esa Administración, en el ámbito de competencias que le es propio, al restablecimiento de la legalidad vigente mediante la aplicación de los instrumentos jurídicos adecuados a tal fin."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento, pese a que la anterior recomendación ha sido reiterada por esta Institución.

- Bares que funcionan como discotecas

En otras ocasiones, lo que se denuncia es que determinados establecimientos que tienen licencia para su ejercicio exclusivamente como bar vienen funcionando como disco bares, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes al no existir en estos locales medida correctora alguna a fin de insonorizar los mismos.

Así, en el escrito de queja **Q/810/98** presentado por una Asociación de vecinos de León se ponían de manifiesto las graves molestias ocasionadas por un establecimiento que tenía licencia para su

funcionamiento sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual éstos habrían sido instalados por su titular.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de León sobre los siguientes extremos:

"Si en el proyecto que en su día presentó el titular de la actividad se hacía referencia alguna a la instalación de elementos electroacústicos en el local adjuntando, en tal caso, las medidas correctoras de aislamiento con que cuente el establecimiento.

Interesa, así mismo, a esta Institución el acta de comprobación de las instalaciones que, en su día, fue efectuada en cumplimiento del art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Por otro lado, le agradecería me informase si, por parte de los Servicios Técnicos Municipales, se ha constatado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 3 de mayo de 1996, adjuntando, en su caso, copia del acta levantada a tal efecto.

Por último, y teniendo en cuenta que, según los comparecientes, la actividad cuenta con elementos electroacústicos, interesa a esta Institución conocer los niveles de presión sonora en el interior del local durante los últimos 60 días."

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento únicamente nos comunica, en un primer momento, la inexistencia de mediciones en relación con la actividad objeto del presente expediente durante el año 1998, razones por las que nuevamente reiteramos la solicitud a esa Administración.

Finalmente, el 13 de mayo de 1999 recibimos la documentación solicitada.

Del estudio de la misma se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 11 de junio de 1997 el titular de la actividad solicitó en esa Administración licencia para ampliar a bar musical la actividad del local objeto del presente expediente.

Con posterioridad, y ante la imposibilidad de cumplir todos los requisitos exigidos para este tipo de establecimientos, mediante escrito de fecha 11 de agosto de 1997 el interesado presenta su renuncia a la petición efectuada.

No obstante lo anterior, y según manifestaciones de los presentadores de la queja, la actividad venía funcionando como Bar Musical, con los consiguientes perjuicios que la inexistencia de insonorización alguna en el local estaba ocasionando para los vecinos colindantes.

A la vista de estos hechos, con fecha 17 de mayo de 1999 se efectuó al Ayuntamiento de León la siguiente recomendación formal:

“Debe tenerse en cuenta que, tal y como se señala en la STS de 20 de octubre de 1998, los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-,

dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad, sino también en cualquier momento posterior.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que por parte del personal técnico de esa Administración se constate que el ejercicio de la actividad ejercida se ajusta a la licencia concedida en su día debiendo requerirse al interesado, en caso contrario, la eliminación inmediata de los elementos electroacústicos."

A pesar de haber reiterado al Ayuntamiento la recomendación efectuada, no hemos tenido respuesta alguna por parte de esa Administración.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/816/98**, se denunciaba el alto nivel de transmisión acústica generado por un Disco Bar situado en una conocida zona de León.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento únicamente nos comunica que el titular del local cuenta con licencia de actividad concedida el 16 de abril de 1993.

No se hace, sin embargo, referencia alguna al acta de comprobación de las instalaciones interesada por esta Institución,

expresamente establecida en el art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas de Castilla y León.

Por otro lado, en el informe nos comunican que el 20 de octubre de 1997 el titular de la actividad instaló en la misma limitador acústico, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal de Ruidos.

La efectividad de dicha instalación, sin embargo, no es constatada por parte de esa Administración hasta el 12 de junio de 1998, fecha en que el laboratorio de Acústica del Área de Física Aplicada de la Universidad de León efectúa la correspondiente visita. En el informe elaborado al efecto se señala que, si bien el limitador cumple con lo indicado en la Ordenanza, el micrófono no estaba situado en el lugar adecuado.

Se señala, por último, que en fechas próximas se realizará la correspondiente revisión al objeto de comprobar la realización de las medidas correctoras indicadas.

A la vista de estos hechos se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

"La Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 3 de mayo de 1996, establece expresamente en la Disposición Transitoria lo siguiente:

*"Los titulares de las actividades legalmente autorizadas o en trámite de autorización en la fecha de entrada en*

*vigor de la presente Ordenanza dispondrán de un período de un año para cumplimentar las exigencias técnicas que se establecen en el art. 15 de la misma, así como para implantar cuantas medidas correctoras sean necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones a que se refieren los arts. 7, 8 y 31 de esta Ordenanza. El citado plazo podrá ser ampliado por resolución motivada de la Alcaldía-Presidencia, en casos excepcionales, debidamente justificados."*

Por lo tanto, desde el 20 de junio de 1997 la actividad objeto del presente expediente ha tenido que cumplir las siguientes normas generales:

1.- Los elementos constructivos y de insonorización deben poseer el aislamiento necesario para evitar la transmisión al exterior o al interior de otras dependencias o locales del exceso de nivel sonoro que se origine en su interior e, incluso, si fuera necesario, dispondrá del sistema de aireación inducida o forzada que permita el cierre de huecos o ventanas existentes.

2.- Sin perjuicio de cumplir con los requisitos especificados en el punto anterior, el local debe cumplir las siguientes condiciones:

a) Los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre la instalación y los recintos contiguos deberán, mediante tratamiento de insonorización apropiado, garantizar un aislamiento acústico mínimo de 60 dBA, puesto que la actividad de referencia funciona durante el horario nocturno.

b) El conjunto de elementos constructivos del local con otras edificaciones no contiguas, como son fachadas y patios de luces, deberán asegurar una media de aislamiento mínimo al ruido aéreo de 40 dBA.

3.- Puesto que la actividad cuenta con equipos musicales y de megafonía éstos deberán incorporar equipos limitadores de volumen capaces de establecer topes fijos que, en función del aislamiento del local y sin perjuicio de que éste cumpla con las condiciones señaladas en los apartados 1 y 2 anteriores, garanticen que en todas las condiciones de funcionamiento se cumple con los límites sonoros establecidos en la Ordenanza. Dicho equipo limitador dispondrá, además, de:

a) Un sistema de control que asegure la inviolabilidad del dispositivo, así como la de los precintos y llaves de acceso, evitando cualquier manipulación del mismo y de los elementos y conexiones del equipo musical posteriores a dicho dispositivo.

b) Registro y almacenamiento de las incidencias producidas que recoja con detalle los niveles de presión sonora habidos en el local emisor durante, al menos, los últimos 60 días, guardando el nivel máximo y medio de cada período de funcionamiento.

c) Un sistema que permita a los Servicios Técnicos Municipales realizar la lectura de los datos almacenados.

4.- El titular del foco de ruidos será responsable, en todo caso, de instalar el equipo limitador de volumen a que se refiere el apartado anterior, así como de incrementar, en su caso, el aislamiento necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza.



De este modo, la Ordenanza Municipal exige el cumplimiento de una serie de condiciones, condiciones a las que no hace referencia en su escrito (a excepción de la instalación de un equipo limitador de sonido, cuya efectividad no ha sido comprobada).

En orden a poder tomar una decisión en cuanto al fondo del expediente interesa a esta Institución conocer si, por parte de los Servicios Técnicos Municipales, se ha constatado el cumplimiento de las anteriores condiciones, adjuntando, en su caso, copia del acta levantada a tal efecto.

Así mismo interesa a esta Institución conocer los niveles de presión sonora habidos en el interior del local durante los últimos 60 días”.

En respuesta a este último escrito el Ayuntamiento nos remite el expediente completo. Del estudio de la documentación enviada se desprendían los siguientes hechos:

El establecimiento contaba con licencia de actividad concedida el 16 de abril de 1993 para el ejercicio de la actividad de Café Bar no constando entre los elementos autorizados instalación de aparatos electroacústicos en el local ni, por lo tanto, constaban las características técnicas de los mismos

A pesar de lo anterior, y tal y como se deduce de los informes elaborados por el laboratorio de Acústica del Área de Física Aplicada de la Universidad de León, el local venía funcionando con equipo de música, actividad que, en modo alguno, se encontraba amparada en la licencia concedida.

A mayor abundamiento, y según se desprendía de la documentación aportada por el Ayuntamiento, el 12 de abril de 1999 la Universidad de León giró visita a la actividad objeto del presente expediente. En el informe elaborado al efecto se señala que, si bien el limitador cumple con lo indicado en la Ordenanza, el micrófono no estaba situado en el lugar adecuado (tal y como ya había sucedido en la anterior visita efectuada el 12 de junio de 1998).

A la vista de estos hechos con fecha 22 de noviembre de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"No es obstáculo a la exigencia de licencia de actividad para las variaciones de actividades desarrolladas en los locales que haya una licencia previa para la actividad de Bar, como consecuencia de la previsión de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, según la cual "las licencias concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, se entenderán a todos los efectos como licencias de actividad y apertura" dado que las variaciones en la actividad mediante la introducción de nuevos elementos electroacústicos implica efectivamente una modificación y variación de la actividad preexistente que, como tal, también está sujeta a previa licencia a fin de evitar que, la referida variación, pueda repercutir directamente sobre el ambiente y ocasionar molestias.

Por otro lado, los fines asignados a la Administración, a través de la concesión de licencia de actividad para actividades que puedan incidir en la calificación de molestas, justifica que esta intervención o control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad sino también, una vez iniciada ésta, en

cualquier momento posterior, por variaciones en las actividades desarrolladas en el local que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la actividad puedan verse agravados con estas variaciones las cuales, por tanto, exigen una nueva licencia municipal a fin de evitar los efectos perjudiciales de las mismas.

Es preciso señalar en este sentido que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y, hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

Por ende, 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.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad municipal en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a

través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial sino también en cualquier momento posterior.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que, con la finalidad de que el establecimiento se adecúe a las prescripciones establecidas en La Ley 5/1993, de 21 de octubre, así como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, por parte de esa Administración se requiera a los titulares de la actividad la eliminación inmediata de los elementos electroacústicos existentes en dicho establecimiento hasta el momento en que regularice su situación poniendo estos hechos, en caso de incumplimiento, en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos oportunos."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el mismo sentido, la queja **Q/821/98** presentada como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por un bar ubicado en León.

Del estudio del expediente relativo a la actividad de referencia se desprendía que el actual titular contaba con licencia para el ejercicio de la actividad como bar, licencia que había sido otorgada por esa Administración con fecha 8 de octubre de 1986.

La autorización no contemplaba la posibilidad de introducir elementos electroacústicos en el local a pesar de lo cual, y según manifestaciones de los comparecientes, éstos habían sido instalados en el establecimiento.

A la vista de estos hechos, y en base a los mismos fundamentos jurídicos reseñados en el anterior expediente, mediante escrito de fecha 21 de mayo de 1999 se efectuó al Ayuntamiento la siguiente recomendación formal:

"Que por parte del personal técnico de esa Administración se constate que el ejercicio de la actividad ejercida se ajusta a la licencia concedida en su día debiendo requerirse al interesado, en caso contrario, la eliminación inmediata de los elementos electroacústicos."

A fecha cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna.

Dentro de este grupo cabría incluir, así mismo, el expediente **Q/1722/98** en el que se exponían las molestias que, para los comparecientes, estaba suponiendo el funcionamiento de un establecimiento en la localidad vallisoletana de Fuensaldaña como consecuencia principalmente de los siguientes hechos:

- Funcionamiento de la actividad con puertas y ventanas abiertas.

- Deficiente insonorización del local.

- Colocación de tres chimeneas metálicas que incumplen la normativa establecida para este tipo de instalaciones.

- Instalación de una terraza en el callejón que va a dar a los domicilios de los comparecientes con los consiguientes perjuicios que esta situación les estaba generando al encontrarse las ventanas de sus dormitorios a la misma altura que las mesas de la actividad.

- Incumplimiento del horario de cierre.

De la información remitida por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendían los siguientes hechos:

La actividad contaba con licencia para su ejercicio como bar, a pesar de lo cual, según manifestaciones del reclamante, el titular del establecimiento había instalado en el local elementos electroacústicos con los consiguientes perjuicios esta situación estaba generando para los vecinos colindantes, al no haberse efectuado obra alguna a fin de insonorizar la actividad.

Por otro lado, y en relación con el sistema de extracción de humos de la actividad, entre la documentación remitida obraba únicamente un informe elaborado por los Servicios Técnicos de la Diputación Provincial de Valladolid, de fecha 5 de septiembre de 1986, en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

"En primer lugar, resulta extraña la propia ubicación de la chimenea, que la condiciona a emerger exenta a partir de una altura aproximada de 2,50 metros, lo que obliga, debido a su

altura y fragilidad, a la instalación de tirantes o tensores que impidan su movimiento y de los que en la actualidad carece.

Por otra parte, y contemplando los aspectos higiénicos y funcionales, debería prolongarse su altura hasta rebasar, al menos en un metro, la línea de cumbre de la edificación próxima y no quedar por debajo de la línea de la cornisa de ella como está actualmente.

Por lo tanto, y a criterio de estos Servicios Técnicos, dicha instalación no reúne condiciones técnicas ni de salubridad suficientes."

A pesar de lo anterior, en el expediente remitido por el Ayuntamiento no constaba actuación alguna posterior efectuada por parte de esa Administración, requiriendo al titular de la actividad la corrección de las deficiencias señaladas en el anterior informe, deficiencias que, según manifestaciones del compareciente, no sólo continuaban en el momento actual sino que habían sido incrementadas como consecuencia de la rotura de la chimenea así como por la instalación de otras dos nuevas que incumplían igualmente la altura recomendada en el anterior informe.

A la vista de estos hechos, con fecha 15 de febrero de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"Debe tenerse en cuenta que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, 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 (STS de 19-1-96).

Los fines asignados a la Administración, a través del instituto de las licencias y, concretamente, en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones (STS de 16-3-98).

Por las razones expuestas anteriormente, y de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, considero oportuno efectuar a V.I la siguiente recomendación formal:

Que por parte del personal técnico de esa Administración sea efectuada visita de inspección en el establecimiento de referencia a fin de comprobar que el sistema de extracción de humos y olores se ajusta a las prescripciones establecidas legalmente para este tipo de instalaciones. Debe constatarse, así mismo, que el ejercicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de esa Administración, la no hace



referencia alguna a la introducción de elementos electroacústicos en el local.

En el supuesto de que esa Administración no contase con los medios técnicos necesarios le recuerdo que, de conformidad con lo establecido en el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ejerce la alta inspección de este tipo de actividades, competencia que se lleva a cabo en las distintas provincias por las Secciones de Protección Ambiental de las Delegaciones Territoriales (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por último, y teniendo en cuenta que, mediante Decreto de fecha 10 de julio de 1998 se ha denegado al titular de la actividad licencia para la instalación de una terraza en el exterior del establecimiento, esta Institución considera necesario que por parte de esa Administración se incremente la vigilancia de la actividad durante la época veraniega."

Mediante escrito de fecha 2 de marzo de 1999 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la recomendación efectuada, procediéndose al cierre del expediente.

Cabe reseñar también dentro de este grupo el escrito de queja **Q/453/99** relativo al funcionamiento de un Bar en la localidad burgalesa de Lerma sin que por parte de su titular hubiese sido obtenida la preceptiva licencia de apertura.

Por otro lado el compareciente alegaba que, a pesar de que en el Acuerdo de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de

fecha 20 de mayo de 1998 se señalaba expresamente la prohibición de instalar equipos de megafonía en el local, éstos habían sido introducidos en el mismo, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes al no existir insonorización alguna en el establecimiento de referencia.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento únicamente nos comunica, mediante escrito de fecha 27 de julio de 1999 que, en ese momento, el titular de la actividad había solicitado licencia para la sustitución de las puertas del local.

Se señala, así mismo que, una vez ejecutada dicha medida y en el supuesto de que se cumpla con el resto de las condiciones establecidas en la normativa aplicable y la Ordenanza Municipal, esa Administración resolverá sobre la concesión de la correspondiente licencia de apertura.

A la vista de estos hechos, efectuamos la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“1.- Que por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad la eliminación inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local de referencia, en tanto en cuanto no se proceda a la concesión de la correspondiente licencia.

2.- Así mismo, y teniendo en cuenta que la competencia para incoar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves corresponde a las Delegaciones Territoriales (art. 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), se pongan estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos

a fin de que se proceda a la instrucción de expediente sancionador contra el titular del establecimiento como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin la correspondiente licencia de apertura, infracción expresamente tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre”.

A fecha de cierre del presente informe no se ha recibido tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Lerma.

- Insuficiente insonorización de los locales

Tal es el caso del expediente de queja **Q/812/98** presentado por una Asociación de Vecinos de León contra un Bar ubicado en un conocido barrio de esa ciudad.

A fin de conocer la situación jurídica en que se encontraba la actividad objeto del presente expediente se solicitó información al Ayuntamiento sobre los siguientes extremos:

"Si en el proyecto que en su día presentó el titular de la actividad se hacía referencia alguna a la instalación de elementos electroacústicos en el local adjuntando, en tal caso, las medidas correctoras de aislamiento con que cuente el establecimiento.

Interesa así mismo a esta Institución el acta de comprobación de las instalaciones que en su día fue efectuada en cumplimiento del art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y 17 de la Ley

5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León."

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de León únicamente nos comunica la inexistencia de mediciones en relación con la actividad objeto del presente expediente durante el año 1998.

Teniendo en cuenta que con ello en modo alguno se daba respuesta a las cuestiones planteadas por esta Institución, reiteramos la solicitud de información con la finalidad de poder adoptar una decisión en cuanto al fondo del expediente.

Se solicitó, así mismo, información sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 3 de mayo de 1996.

Por último, y teniendo en cuenta que la actividad contaba con elementos electroacústicos según los comparecientes, solicitamos información sobre los niveles de presión sonora en el interior del local durante los últimos 60 días.

En respuesta a nuestra solicitud de información recibimos un escrito del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, que adjuntaba parte de la documentación solicitada por esta Institución.

Del estudio de la misma se desprendían los siguientes hechos:

En el mes de abril de 1991 se había solicitado en esa Administración licencia para acondicionamiento de local para bar en el local objeto de la presente queja aportando, a tal efecto, el correspondiente proyecto técnico. En el mismo no se hacía referencia

alguna a la instalación de equipos musicales aunque se mencionaban como medidas correctoras las siguientes:

"Se instalarán todas las máquinas capaces de producir ruido o vibraciones a una distancia mínima de 60 cm. de las paredes y pilares. Estas irán apoyadas en tacos de neopreno de 15 mm. Los altavoces se direccionarán de forma que la distancia mínima a la pared de enfoque sea superior a 3,00 m. Estos irán apoyados sobre una peana de madera fijada a la pared con separadores de neopreno y, a su vez, apoyados en tacos de neopreno de 10 mm., la separación mínima de los altavoces al techo será de 60 cm. Para evitar el deslizamiento de los altavoces se fijarán a la pared mediante alcayatas con casquillo de neopreno".

Con posterioridad, el titular de la actividad presenta un nuevo proyecto técnico en el que sí que se hace referencia a la instalación de equipo musical señalándose expresamente en el apartado relativo al aislamiento e insonorización del local lo siguiente:

"Se trata de disponer una instalación de aislamiento acústico e insonorización de acuerdo con las Ordenanzas Municipales en vigor para conseguir el aislamiento a un ruido máximo de 80 dBA, según los arts. 137.2 y 143.3 de las Ordenanzas Municipales.

Para determinar los materiales a emplear, así como sus espesores, densidad, etc., se han tenido en cuenta los siguientes puntos:

Fuente productora del ruido: Como fuente productora de ruido se considera un equipo de música capaz de producir un ruido máximo de 80 dBA.

El estudio se realiza teniendo en cuenta las seis octavas preferentes (125-250-500-1000-2000-4000 Hz) que son las frecuencias más sensibles al oído humano.

Propagación del ruido: El ruido aéreo se propaga en todas las direcciones a partir de la fuente emisora a una velocidad de 340 m/s a la temperatura de 20°C decreciendo su nivel al aumentar la distancia de la fuente.

Absorción acústica: Por parte del local y su número de ocupantes se produce un amortiguamiento por efecto de la absorción que produce el tratamiento, las personas y el mobiliario."

Con posterioridad, el Técnico Municipal gira visita de inspección en la actividad comprobándose que la misma consta de los elementos siguientes:

Cocina 2.000 W.

Enchufes 1 2.000 W.

Enchufes 2 2.000 W.

En el acta, sin embargo, no se hace referencia alguna a las condiciones de aislamiento acústico del local.

No obstante lo anterior, el Ayuntamiento otorgó al solicitante licencia de apertura. Entre los elementos autorizados en la misma no se incluye la instalación de equipo de música.

Posteriormente se produce un traspaso de la actividad otorgándose a tal efecto una nueva licencia de apertura en la que se

incluyen, entre los elementos autorizados, una mini cadena y un televisor.

A la vista de esta información, mediante escrito de fecha 21 de abril de 1999, se efectuó la siguiente recomendación formal:

“No consta de la documentación aportada por V.I. que, por parte de esa Administración, hayan sido efectuadas nuevas visitas de inspección a la actividad de referencia desde el año 1993, a pesar de que, tal y como se desprende de los hechos anteriormente descritos, la titularidad y elementos del local han variado en reiteradas ocasiones.

Por otro lado, en el acta de comprobación efectuada el 18 de noviembre de 1993 no se hace referencia alguna a la efectividad de las medidas de insonorización propuestas por el interesado en el proyecto.

A la vista de estos hechos, y haciendo uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente recomendación formal:

Que por parte del personal técnico de esa Administración se gire visita de inspección al establecimiento objeto del presente expediente a fin de constatar que los niveles de transmisión del local se ajustan a los límites establecidos en la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 3 de mayo de 1996, así como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero. Debe comprobarse, en este sentido, el cumplimiento de las siguientes normas generales:

1.- Los elementos constructivos y de insonorización deben poseer el aislamiento necesario para evitar la transmisión al exterior o al interior de otras dependencias o locales del exceso de nivel sonoro que se origine en su interior e, incluso, si fuera necesario, dispondrá del sistema de aireación inducida o forzada que permita el cierre de huecos o ventanas existentes.

2.- Sin perjuicio de cumplir con los requisitos especificados en el punto anterior, el local debe cumplir las siguientes condiciones:

a) Los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre la instalación y los recintos contiguos deberán, mediante tratamiento de insonorización apropiado, garantizar un aislamiento acústico mínimo de 60 dBA puesto que la actividad de referencia funciona durante el horario nocturno.

b) El conjunto de elementos constructivos del local con otras edificaciones no contiguas, como son fachadas y patios de luces, deberán asegurar una media de aislamiento mínimo al ruido aéreo de 40 dBA.

3.- Puesto que la actividad cuenta con equipo de música, éste deberá incorporar equipos limitadores de volumen capaces de establecer topes fijos que, en función del aislamiento del local y sin perjuicio de que éste cumpla con las condiciones señaladas en los apartados 1 y 2 anteriores, garanticen que en todas las condiciones de funcionamiento se cumple con los límites sonoros establecidos en la Ordenanza. Dicho equipo limitador dispondrá, además, de:

a) Un sistema de control que asegure la inviolabilidad del dispositivo, así como la de los precintos y llaves de acceso,



evitando cualquier manipulación del mismo y de los elementos y conexiones del equipo musical posteriores a dicho dispositivo.

b) Registro y almacenamiento de las incidencias producidas que recoja con detalle los niveles de presión sonora en el local emisor durante, al menos, los últimos 60 días, guardando el nivel máximo y medio de cada período de funcionamiento.

c) Un sistema que permita a los Servicios Técnicos Municipales realizar la lectura de los datos almacenados.

4.- El titular del foco de ruidos será responsable, en todo caso, de instalar el equipo limitador de volumen a que se refiere el apartado anterior así como de incrementar, en su caso, el aislamiento necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza."

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 1999 el Ayuntamiento de León nos comunica el rechazo de la recomendación al considerar que el aislamiento e insonorización del local cumplía lo exigido en las Ordenanzas Municipales en vigor en el momento de su concesión.

Se señala así mismo que no cabe la posibilidad de instalar el limitador exigido en la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, de 3 de mayo de 1996, sin que esto signifique un incumplimiento al entender que el aislamiento para este tipo de equipo musical es el correcto tal y como consta en los Proyectos Técnicos.

Se constata de este modo, una vez más, la fuerte reticencia de la Administración Local a la hora de inspeccionar los establecimientos con posterioridad a la concesión de las correspondientes licencias con

los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes.

Cabe recordar, por otro lado, que el art. 11 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, 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".*

- Importancia de las visitas de inspección

En otras ocasiones, lo que sucede es que la Administración concede licencias de apertura sin que previamente se haya constatado por los Servicios Técnicos Municipales que las medidas correctoras contempladas en los proyectos han sido ejecutadas por los interesados.

Tal es el caso, por ejemplo, en el expediente **Q/1723/98** relativo a la falta de insonorización de una Discoteca ubicada en la localidad abulense de Piedrahíta.

A fin de conocer la situación jurídica en la que se encontraba el establecimiento se solicitó al Ayuntamiento copia del expediente completo.

Entre la documentación aportada no constaba el acta de comprobación de las instalaciones, que en todo caso debe efectuar la Administración de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En este sentido nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando información sobre el extremo anteriormente referenciado.

Con posterioridad, el Ayuntamiento nos remite un nuevo informe en el que se omite toda referencia al acta de comprobación.

A la vista de estos hechos mediante escrito de fecha 9 de julio de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Una vez examinado su último escrito en respuesta a la petición de información que le hice en relación con el expediente de queja registrado en esta Institución con el número de referencia Q/1723/98, vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece, expresamente lo siguiente:

*"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas."*

En el mismo sentido, 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, 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 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 obviarse en ningún caso, tal y como ha sucedido en el presente expediente.

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.

Por otro lado, y en aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios, el art. 34 del RAMINP establece la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente. En Castilla y León, el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece la competencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para ejercer la alta inspección de este tipo de actividades,

competencia que es ejercida en las distintas provincias por las Secciones de Protección Ambiental de las Delegaciones Territoriales (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que en el supuesto de que esa Corporación cuente con el personal técnico cualificado, sea efectuada visita de inspección en el local objeto de la presente queja, de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, visita en la que debe constatarse no sólo que por parte del titular de la actividad han sido ejecutadas las medidas correctoras propuestas en el proyecto y aprobadas por esa Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas, debiendo solicitar esa Administración, en caso contrario, la correspondiente asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Avila."

Pese a haber reiterado la recomendación efectuada, en la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido la respuesta municipal.

En el mismo sentido, el expediente **Q/1966/98** tramitado como consecuencia de las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos y vibraciones procedentes de un Bar situado en la localidad salmantina de Miranda del Castañar, molestias que se encontraban agravadas ante el reiterado incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares de dicho establecimiento y sin que, según manifestaciones de

los reclamantes, hubiese sido adoptada medida alguna por parte de la Administración para solventar esta situación.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento se desprendía que, si bien esa Administración había otorgado al titular del establecimiento la correspondiente licencia de actividad en el año 1995, con posterioridad a esa fecha no había sido efectuada actuación alguna a fin de proceder a la finalización del expediente, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

La propia Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en el informe favorable emitido el 30 de marzo de 1995, hacía constar expresamente lo siguiente:

"...debiéndose continuar la tramitación del expediente siguiendo las normas que señalan los arts. 33 y 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961 y la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León en sus Capítulos II y IV sobre licencias de Actividad y Apertura."

A tal efecto, el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece expresamente lo siguiente:

*"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas."*

En el mismo sentido, 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 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."*

A la vista de estos hechos se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993, debe esa Administración solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca a fin de que personal funcionario cualificado constate no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por el titular de la actividad en el proyecto, medidas que han sido aprobadas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

- Inspecciones de empresas particulares

En otras ocasiones lo que sucede es que la efectividad de las medidas correctoras es comprobada por empresas particulares,

contratadas por los propios titulares del proyecto, cuya imparcialidad no está, como puede adivinarse, garantizada.

Tal es el caso del expediente **Q/212/99** relativo a las molestias ocasionadas por el alto nivel acústico transmitido por un bar situado en la localidad vallisoletana de Peñafiel.

Se señala en este sentido por el compareciente que el titular de la actividad cuenta para su ejercicio con licencia de bar sin elementos electroacústicos a pesar de lo cual viene funcionando como discoteca, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Peñafiel nos comunica lo siguiente:

"-En Abril de 1998 se inició el expediente para la concesión de licencia municipal de Bar Musical para el establecimiento de referencia, remitiendo el expediente para su autorización a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas con fecha 15 de Junio de 1998, incluyendo entre la documentación enviada documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa existente en materia de aislamientos acústicos.

- Con fecha 3 de Julio de 1998 le fue concedida al citado establecimiento licencia de actividad como Bar, otorgándole licencia de apertura con fecha 6 de Agosto de 1998.

- Con fecha 3 de Marzo de 1999 la Comisión citada nos comunica el informe favorable para la concesión de licencia de actividad como Bar Musical, concediéndole al citado establecimiento licencia de actividad y apertura como Bar de tal categoría el 25 de Marzo de 1999".



A la vista de este informe, el 26 de octubre de 1999 solicitamos ampliación de la información remitida, concretamente sobre los siguientes extremos:

- Medidas correctoras con que cuenta el local de referencia a fin de evitar los ruidos que, necesariamente, ocasionan este tipo de actividades.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones efectuada por personal técnico de esa Administración, en aplicación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que la efectividad de las medidas correctoras ha sido constatada por una empresa que se dedica a efectuar aislamientos acústicos, empresa que ha sido contratada por los titulares del establecimiento.

A la vista de este último informe, mediante escrito de fecha 9 de diciembre de 1999, se ha efectuado la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Que, en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993, solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, para que personal funcionario cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por el titular de la actividad en el proyecto, medidas que han sido aprobadas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento, pese a haber reiterado la recomendación efectuada.

### *1.2. Molestas por otros locales o industrias*

#### **- Funcionamiento sin las correspondientes licencias**

En algunas ocasiones lo que se denuncian son las molestias ocasionadas por los sistemas de extracción de determinados establecimientos.

Tal es el caso de la queja **Q/1344/96** presentada como consecuencia del funcionamiento de una freiduría ubicada en la localidad palentina de Dueñas, expediente al que ya hemos hecho referencia en anteriores informes y que, al no haberse solucionado, ha dado origen a nuevas actuaciones durante el año 1999.

De la documentación aportada en el mes de agosto de 1999 por el Ayuntamiento se desprende que, en la actualidad, el titular de la instalación carecía aún de las preceptivas licencias para el ejercicio de la actividad a pesar de lo cual se encontraba en pleno funcionamiento.

A la vista de estos hechos, con fecha 14 de septiembre de 1999 se ha efectuado la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Del estudio de la documentación remitida por V.I. se desprenden los siguientes hechos:

El 7 de abril de 1995 se solicita en ese Ayuntamiento licencia para reapertura y cambio de titularidad de un local con destino a Bar en esa localidad.

La referida actividad comienza a ejercerse el 22 de abril de ese mismo año sin que, por parte de esa Administración, hubiese sido otorgada licencia alguna, hechos que fueron denunciados por los vecinos colindantes.

A mayor abundamiento, el 9 de mayo de 1995, los Servicios Técnicos Municipales emiten un informe negativo en relación con la solicitud efectuada por no cumplir el local con los condicionamientos establecidos en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

A la vista de este informe, el 19 de mayo de 1995 esa Administración deniega la licencia solicitada.

Con posterioridad, el 9 de junio de 1995, se requiere al titular de la actividad la presentación del correspondiente proyecto técnico concediéndose, a tal fin, el plazo de un mes, lo que fue efectuado por el interesado el 4 de julio de 1995.

El 3 de agosto de 1995, ese Ayuntamiento inicia el expediente de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, requiriéndose, a tal efecto, los correspondientes informes técnicos.

En este sentido, el 28 de septiembre de 1995 los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública emiten un informe negativo en base a las deficiencias respecto a la Reglamentación Técnico Sanitaria de Comedores Colectivos. Así mismo consideran que el sistema de ventilación forzada (artificial) no es apropiado ya que puede ocasionar molestias a vecinos y transeúntes.

Por otro lado, el 28 de octubre de 1995 el Arquitecto Técnico Municipal emite también un informe desfavorable, al considerar inapropiado el sistema de ventilación ya que se produce directamente a la vía pública y a una altura en la que se pueden ocasionar molestias a vecinos y transeúntes.

A mayor abundamiento, en su último informe, de fecha 13 de agosto de 1999, nos comunica que el establecimiento objeto del presente expediente carece de las preceptivas licencias de actividad y apertura, por lo que no se dispone del informe de la Comisión de Actividades Clasificadas, ni del acta de comprobación de las instalaciones.

A la vista de estos hechos, estimo oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de las correspondientes licencias de actividad y apertura como presupuestos habilitantes, en cuanto comportan un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de los proyectos presentados, 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. Por ende, la carencia de estas licencias 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, pues como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "el conocimiento de una situación de hecho

por parte de la Administración y, hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 26 de junio de 1998, 5 de mayo de 1996, 12, 15 y 20 de marzo de 1984 y 13 de junio de 1983, entre otras).

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 26 de junio de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia se conceptúe de clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo y su cese puede ser acordado por la autoridad que resulte competente en cualquier momento."

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

1.- Que por parte de esa Administración se proceda a la suspensión inmediata de la actividad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como consecuencia de los graves perjuicios que el funcionamiento de la misma está generando a los vecinos colindantes, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

2.- Por otro lado, y siempre y cuando la actividad se ajuste a la normativa vigente, el Ayuntamiento debe requerir a su titular para que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la

Ley 5/1993, de 21 de octubre, regularice su situación en la forma y plazos que por esa Administración se determinen.

3.- Por último, y teniendo en cuenta que la competencia para incoar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves corresponde a las Delegaciones Territoriales (art. 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, así como art. 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esa Administración debe poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, a fin de que se proceda a la instrucción de expediente sancionador contra el titular del establecimiento como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin las correspondientes licencias de actividad y apertura, infracción expresamente tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre".

Pese a haber reiterado la recomendación efectuada, en la fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

#### - Importancia de las visitas de inspección

En la queja **Q/504/99** se hacía alusión a los graves perjuicios que para el compareciente estaba suponiendo el funcionamiento de una Croissantería situada en Palencia como consecuencia de la inexistencia de un sistema de extracción de humos en la actividad así como por la insuficiente insonorización del local.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 26 de marzo de 1999 el Ayuntamiento había otorgado la correspondiente licencia de apertura, a la vista del informe favorable emitido por los Servicios Técnicos Municipales de 18 de marzo de 1999, informe en el que se hacía mención expresa a la existencia de dos certificados elaborados por un Ingeniero Técnico Industrial, técnico contratado por la titular de la actividad.

Estos certificados se refieren a las siguientes cuestiones:

- Instalación de un conducto de extracción de humos exclusivo para el local. En este certificado, que fue elaborado en el mes de noviembre de 1998, se hacía constar expresamente lo siguiente:

"Toda vez que la comprobación material de este conducto requeriría medidas destructivas del local, entendemos esta se realizaría si mediara denuncia de un particular o a instancia del propio Ayuntamiento y corriendo con los gastos ocasionados".

- Certificado elaborado en el mes de marzo de 1999 sobre el aislamiento acústico del local.

En la visita de inspección efectuada por los Servicios Técnicos Municipales del Ayuntamiento únicamente se había constatado que los niveles de transmisión acústica del establecimiento objeto del presente expediente se ajustaban a los límites máximos establecidos legalmente; sin embargo, en ningún momento se comprobó si el sistema de extracción de humos del local contaba con las medidas correctoras necesarias para evitar molestias a los vecinos colindantes, molestias que habían sido puestas de manifiesto en esta Institución y comunicadas al Ayuntamiento a través de la solicitud de información efectuada el 31 de marzo de 1999.

A la vista de estos hechos, con fecha 23 de febrero de 2000 se efectuó la siguiente recomendación formal:

“Cabe señalar, a este respecto, que 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 que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura sino que, más bien, disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964) pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen



necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998: "Concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones."

Por cuanto antecede y, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, he resuelto formular a V.I. la siguiente recomendación formal:

"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar si el sistema de extracción de humos del establecimiento objeto del presente expediente genera molestias a los vecinos colindantes debiendo acordarse, en su caso, las medidas oportunas que garanticen la protección

de los derechos de aquellas terceras personas afectadas por el funcionamiento de la actividad."

A fecha de cierre de este informe no hemos recibido respuesta de la Administración municipal.

- Actividades esporádicas

Dentro de este grupo cabría resaltar, así mismo, el expediente **Q/799/98** en el que se denunciaba la explotación de una barra en un local social, en la localidad del Pego (Zamora), sin que ésta contase con las licencias de actividad y apertura.

Al objeto de determinar la veracidad de estas afirmaciones nos dirigimos al Ayuntamiento el cual, después de nueve meses de continuos requerimientos, aducía en su informe que no consideraba procedente tramitar el oportuno expediente de actividad del local social porque sólo era usado en determinadas épocas del año, permaneciendo el resto como edificio de usos múltiples.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que, independientemente de que la actividad objeto del presente expediente se viniese ejerciendo "esporádicamente", ello no obsta para que la misma se ajuste a las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Según el art. 2 ll), m) *“quedan sometidas a la presente Ley las actividades e instalaciones de hostelería y espectáculos públicos y recreativos”*.

Únicamente la Junta de Castilla y León, mediante decreto, podrá declarar exentas aquellas actividades clasificadas que se compruebe que no son susceptibles de ocasionar molestias, alterar las

condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes.

Asimismo, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

En este sentido, el art. 1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente.

*"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto 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..."*

Los art. 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.

Por las razones expuestas, se consideró oportuno formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se requiera al actual arrendatario del Salón la regularización de su situación y se interese la licencia de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido en la Ley de Actividades Clasificadas, así como que se solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora, para que se compruebe que los niveles de transmisión sonora generados por la actividad se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen

las condiciones que deben reunir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones."

Nuestra resolución fue aceptada, por lo que se procedió al archivo del expediente.

- Molestias originadas por elementos comunes

En otros supuestos, lo que se produce es el incumplimiento de las Ordenanzas Municipales reguladoras del medio ambiente. Tal es el caso del expediente **Q/1655/99** tramitado a instancias de un ciudadano palentino como consecuencia de las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos transmitidos por el ascensor ubicado en su vivienda.

En su día ya nos pronunciamos sobre este expediente recomendando al Ayuntamiento de Palencia que se requiriese a la Comunidad de Propietarios del edificio a fin de subsanar las deficiencias constatadas, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Palencia.

Con fecha 14 de febrero de 2000 el Ayuntamiento nos remite un informe en el que únicamente nos comunica la inexistencia de denuncias con posterioridad al año 1998 sobre los hechos relatados en el escrito de queja.

A pesar de lo anterior, y según consta en esta Institución, con fecha 16 de noviembre de 1999 la Policía Local levantó un acta de medición del nivel de ruidos, acta en la que se constatan unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

A la vista de estos hechos, con fecha 6 de marzo de 2000 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

«En su informe nos comunica expresamente que, con posterioridad al año 1998, no han sido efectuadas nuevas denuncias en esa Administración como consecuencia de los hechos expuestos en el escrito de queja.

A pesar de lo anterior, y según consta en esta Institución, con fecha 16 de noviembre de 1999 la Policía Local levantó un acta de medición del nivel de ruidos, acta en la que se constatan unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

Conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo y el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, estimo oportuno efectuar las siguientes consideraciones previas:

Primero.- El art. 2 de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones establece la competencia del Ayuntamiento para ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control del cumplimiento de lo preceptuado en la misma, exigir la adopción de medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado, así como para imponer las sanciones administrativas que sean necesarias para obtener la restitución de la legalidad.

Segundo.- Así mismo, en el art. 3 de la citada Ordenanza en el que se establece el ámbito de aplicación de la misma se incluyen "... instalaciones, máquinas, ... y, en general, todos los elementos... que modifiquen el estado natural del medio

ambiente, por la emisión de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea su titular, promotor y lugar, público o privado, ...y que puedan ser causa de molestias a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas."

Teniendo en cuenta que, con fecha 16 de noviembre de 1999, la Policía Local constató nuevamente que la instalación de referencia generaba unos niveles de transmisión de hasta 44,7 dB(A), así como la competencia sancionadora del Ayuntamiento en esta materia, esta Institución efectúa a V.I. la siguiente recomendación formal:

Que por parte de esa Administración se requiera nuevamente a la Comunidad de Propietarios del edificio en el que se ubica la instalación objeto del presente expediente a fin de que se procedan a subsanar definitivamente las deficiencias señaladas sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal mencionada».

En la fecha de cierre del informe no hemos recibido respuesta.

- Serrerías

En otras ocasiones lo que sucede es que la Administración, con posterioridad al otorgamiento de la licencia de actividad, no efectúa nuevas actuaciones a fin de proceder a la finalización del procedimiento de conformidad con lo exigido en la Ley.

Tal es el caso del expediente **Q/1563/98** relativo a las molestias que, para el compareciente, estaba suponiendo el funcionamiento de una serrería sita en la localidad salmantina de La Fuente de San Esteban, principalmente como consecuencia del alto nivel de ruidos

generado por la actividad, así como por las labores de manipulación del serrín, en el exterior de la nave.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos comunica que por parte del titular de la actividad han sido presentados estudios de ruidos y polvo a fin de paliar las molestias generadas.

No obstante lo anterior, estos estudios no son aportados por la Administración por lo que nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando información sobre estos extremos así como sobre el acta de comprobación de las instalaciones que, en su caso, debía haber sido levantada de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Con posterioridad recibimos nueva documentación en respuesta a la solicitud de información efectuada. Del estudio de la misma se desprendía que el Ayuntamiento había otorgado al titular de la instalación la correspondiente licencia de actividad mediante Acuerdo del Pleno de fecha 9 de enero de 1999.

No obstante lo anterior, con posteridad a esa fecha no ha sido efectuada actuación alguna por parte de esa Administración a fin de proceder a la finalización del expediente de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

A la vista de estos hechos, se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“Debe tenerse en cuenta que la propia Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en el informe favorable emitido en diciembre de 1998, hace constar expresamente lo siguiente:

“...debiéndose continuar la tramitación del expediente siguiendo las normas que señalan los arts. 33 y 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, y la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León en sus Capítulos II y IV sobre licencias de Actividad y Apertura.”

De este modo, y con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, debe obtenerse del Alcalde la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denomina licencia de apertura.

A tal efecto, el titular tiene que presentar en el Ayuntamiento la documentación necesaria en la que se garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad.

Con posterioridad, el Ayuntamiento debe comprobar que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas (art. 17 de la Ley 5/1993).

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 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 comprobación de las medidas correctoras propuestas y de las exigidas en la licencia. 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 puesto que su finalidad es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Debe tenerse en cuenta que, para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios, el art. 34 del RAMINP establece la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente. En

Castilla y León, el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece la competencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para ejercer la alta inspección de este tipo de actividades, competencia que es ejercida en las distintas provincias por las Secciones de Protección Ambiental de las Delegaciones Territoriales (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

1.- Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993, debe solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca a fin de que personal funcionario cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras que, en su caso, haya propuesto el titular de la actividad en el proyecto sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

2.- Con posterioridad, y siempre y cuando en la visita de inspección se constate la suficiencia de las medidas correctoras existentes, procede el otorgamiento de la correspondiente licencia de apertura, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna.

## **2. Actividades insalubres**

Durante el año 1999 se ha incrementado el número de denuncias relativas a explotaciones ganaderas, principalmente por los olores y falta de salubridad de las mismas. En relación con las explotaciones de ganado nos encontramos con dos problemas fundamentalmente. Muchos de nuestros pequeños Municipios son eminentemente ganaderos y, por tanto, las explotaciones llevan en funcionamiento desde tiempo inmemorial. Los Alcaldes muestran su preocupación por las repercusiones que para la economía familiar de los habitantes conllevaría el cierre de explotaciones que, aun sin contar con licencia de ningún tipo, llevan años funcionando.

A este respecto hemos podido determinar que estas actividades se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales y que la mayoría de ellas están en funcionamiento antes de la aprobación del RAMIP, sin que las mismas hayan sido legalizadas. En bastantes supuestos, estas actividades, a raíz de la aprobación de los nuevos planeamientos, han sido declaradas fuera de ordenación. Por lo tanto, resulta previsible que como consecuencia de la ejecución de los mismos estas actividades se trasladen fuera de las zonas de uso residencial. Conviene destacar, no obstante, la necesidad de establecer una normativa adicional que contemple no sólo las medidas sancionadoras sino también medidas que fomenten tanto el traslado de estas actividades como la ejecución de medidas correctoras en las mismas.

### *2.1.Falta de medios técnicos en los Municipios*

En un buen número de estos expedientes se constatan las dificultades de la Administración Local para proceder a la inspección de este tipo de actividades.

Así sucede en la queja **Q/2317/97** presentada como consecuencia de los ruidos y malos olores procedentes de una explotación de ganado ovino ubicada en la localidad palentina de Villodre.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento señala expresamente lo siguiente:

- "1.- Se envía copia de la licencia de obras concedida para realizar una mejora de la explotación ovina de leche, así como licencia de actividad y apertura de la misma.
- 2.- Se remite copia del informe favorable emitido por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.
- 3.- En relación con la memoria de actividades clasificadas propuestas en el proyecto, se remiten las mismas.
- 4.- En relación con la ubicación de la actividad, de acuerdo con las normas urbanísticas del Municipio, se informa que este Municipio se regula por las normas urbanísticas de ámbito provincial, considerando que la misma se puede ubicar en el lugar donde se encuentra.
- 5.- La comprobación de la instalación se le comunicó al Centro de Salud de Astudillo para que levantaran acta de cómo se encuentra, sin tener conocimiento hasta el momento de haberse realizado la misma".

A la vista de estos hechos, se efectúa la siguiente sugerencia formal al Ayuntamiento:

"Tal y como se desprende de la documentación aportada por V.I., el titular de la explotación objeto de la presente queja cuenta con las preceptivas licencias que para este tipo de actividades se exigen legalmente.

No obstante lo anterior, y según manifestaciones del compareciente, el ejercicio de la actividad viene ocasionando graves perjuicios a los vecinos colindantes como consecuencia del tránsito del ganado por el casco urbano de esa localidad así como por la limpieza de los utensilios de ordeño en plena vía pública.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en el proyecto presentado en su día por el interesado, y aprobado por esa Administración, se contemplan una serie de medidas correctoras a fin de paliar los efectos negativos que el ejercicio de la actividad genera, entre otras, la obligación de que el rebaño vaya por el itinerario reflejado en el plano nº1, documento que no ha sido aportado a esta Institución.

Por otro lado, y en relación con el vertido de aguas residuales, el proyecto aprobado establece expresamente que:

"Las aguas sucias de la sala de ordeño y lechería se recogen por un sistema de desagüe, de tubería P.V.C. 110, éste vierte a una fosa de homogeneización y decantación de grasas descrito en el plano nº3, que se conectará a la red de saneamiento municipal, por una tubería de P.V.C. 200. Ver plano nº2."

En ningún caso se contempla la posibilidad de efectuar la limpieza de los utensilios en el exterior de la nave.

En virtud de lo expuesto, y dentro del ámbito de facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente sugerencia formal:

"Que por parte del personal técnico competente sea efectuada visita de inspección al establecimiento de referencia, a fin de comprobar que el ejercicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de esa Administración.

La corporación municipal debe llevar a cabo un permanente control de la actividad autorizada para que ésta se ajuste a las condiciones y límites de la licencia adoptando, en caso contrario, las medidas y cauciones disciplinarias pertinentes, en el supuesto de existencia de extralimitaciones respecto a los términos de la licencia otorgada.

En este sentido debe tenerse en cuenta que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, 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 (STS de 19-1-96).

Así mismo, en la STS de 16 de marzo de 1998 se señala expresamente que "los fines asignados a la Administración, a través del instituto de las licencias y concretamente en la

materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior."

A pesar de haber reiterado al Ayuntamiento la sugerencia formulada, en la fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de esa Administración.

En el mismo sentido, la queja **Q/835/99** presentada como consecuencia de las molestias ocasionadas por una explotación de ganado ovino ubicada en la localidad burgalesa de Terrazos de Bureba.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que, con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente licencia de actividad, esa Administración no ha comprobado las instalaciones, por carecer de personal técnico idóneo para ello.

A la vista de este informe, con fecha 7 de octubre de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"El art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece expresamente lo siguiente:

*"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las*

*instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas."*

En el mismo sentido, 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 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 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 cuya finalidad es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los



interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios, el art. 34 del RAMINP establece la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente. En Castilla y León, el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece la competencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para ejercer la alta inspección de este tipo de actividades, competencia que es ejercida en las distintas provincias por las Secciones de Protección Ambiental de las Delegaciones Territoriales (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuar la siguiente recomendación formal:

Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993 debe solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a fin de que personal cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras impuestas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna de la Administración.

## *2.2. Inexistencia de licencias*

Se constata por parte de esta Institución, así mismo, la grave problemática que supone para un buen número de Municipios de nuestra Comunidad la inexistencia de licencias, máxime teniendo en cuenta que la actividad ganadera es la única fuente de ingresos para los ciudadanos de estas localidades.

Así en el expediente **Q/1043/98** presentado como consecuencia de las molestias ocasionadas por varias explotaciones ganaderas ubicadas en pleno casco urbano de la localidad vallisoletana de Zaratán.

A fin de conocer la situación jurídica en que se encontraban las actividades, se solicitó al Ayuntamiento la siguiente información:

- Normas Subsidiarias vigentes en esa localidad.
- Copia de las licencias otorgadas en su día.

Con posterioridad recibimos un informe del Ayuntamiento que nos comunica que, al haber sido transmitidas las explotaciones de padres a hijos desde hace muchos años, sus titulares carecían de las correspondientes licencias.

A la vista de estos hechos, con fecha 13 de julio de 1999 se ha efectuó la siguiente recomendación formal:

“Como recordará, en su día esta Institución le solicitó copia de las licencias otorgadas por esa Administración para el ejercicio de las actividades de referencia. Con posterioridad recibimos un informe de V.I. en el que nos comunica que, al haber sido transmitidas las explotaciones de padres a hijos desde hace

muchos años, sus titulares carecían de las correspondientes licencias.

A la vista de estos hechos cabe hacer las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que al tratarse de actividades clasificadas éstas se encuentran sometidas, no sólo a lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, sino también a las prescripciones del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establece el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo. Así, los interesados debían solicitar, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor, la correspondiente autorización, siguiendo los trámites determinados en el mismo. Este plazo fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 por la Orden de 15 de marzo de 1963, que aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establece, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

Esta Institución es consciente de la dificultad que entraña, para un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, la inexistencia de licencias en relación con las explotaciones ganaderas. No obstante, 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, para evitar 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, "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y, hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

El Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (9048/1992), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (3229/1992). Porque para que los actos propios de una de las partes puedan vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (6251/1992).

La tolerancia tampoco "implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia" (5225/1987) "ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal" (7743/1992) dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (9964/1988).

Por ende, 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.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad municipal en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de los específicos del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido

alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente de que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal.

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece lo siguiente:

*"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o 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."*

No cabe, sin embargo, en el presente caso actuar de conformidad con lo establecido en el primer párrafo ya que el art. 1.1.5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Término Municipal de Zaratán prohíbe expresamente el establecimiento de este tipo de actividades dentro del núcleo urbano.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del

Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

"Que por parte de esa Administración se requiera a los titulares de las actividades objeto del presente expediente a fin de que procedan al inmediato traslado de las mismas fuera del casco urbano de la localidad en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."

Pese a haber reiterado nuestra recomendación, en la fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de la Administración.

En el mismo sentido, el expediente de queja **Q/1748/98** relativo a las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de una explotación de ganado porcino ubicada en la localidad soriana de Muro, actividad que, según manifestaciones del reclamante, venía ejerciéndose sin las correspondientes licencias municipales.

En el escrito remitido por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información se señalaba expresamente lo siguiente:

- "- La explotación porcina no cuenta con ningún tipo de licencia.
- Se acompaña copia de las medidas correctoras asumidas por las partes implicadas.
- Se adjunta copia del acta de comprobación de las instalaciones por parte de los servicios veterinarios.
- Las normas urbanísticas municipales recogen en Muro los usos ganaderos como condicionados, según la legislación sectorial.

En el núcleo de Muro, de 200 habitantes aproximadamente, existen desde hace muchos años varias explotaciones ganaderas dentro del casco urbano, en ocasiones en la misma vivienda de los titulares.

Es complicado cortar esa situación y clausurar las explotaciones, dado que constituyen el medio de vida de muchas familias.

Desde hace varios años todas las licencias que se conceden se refieren a explotaciones situadas fuera del casco urbano, no autorizándose nuevas granjas en este tipo de suelo, pero hay varias explotaciones existentes con anterioridad a la aprobación de las Normas Subsidiarias que continúan en ejercicio.

Poco a poco los ganaderos van concienciándose y van trasladando sus explotaciones a suelo rústico, si bien las familias con rentas bajas ven muy difícil acometer inversiones de cierta envergadura, por lo que continúan con sus antiguas explotaciones en suelo urbano.

Los habitantes de Muro, que mayoritariamente se dedican a estos menesteres, son tolerantes con la existencia de actividad ganadera en el casco urbano.

La queja nos enfrenta ante la situación de clausurar no sólo la explotación objeto del presente expediente, sino de otras 18.

Ante la dificultad de llevar esto a término, este Ayuntamiento siempre ha abogado por realizarlo de un modo progresivo y velar porque se cumplan las exigencias higiénico-sanitarias en las explotaciones, sin llegar a la drástica solución del cierre de



las mismas, debido al grave problema socioeconómico que desencadenaría, como fácilmente puede comprenderse”.

A la vista de este escrito, con fecha 3 de mayo de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajuste a la normativa vigente, por parte de esa Administración se requiera al titular de la explotación ganadera objeto del escrito de queja a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

En la fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna a nuestra recomendación.

La misma situación se plantea en la queja **Q/1687/99** relativa a la existencia de 4 naves de cerdos ubicadas a 100 m. del casco urbano de la localidad abulense de Barromán, actividad que, según manifestaciones del reclamante, se ejercitaba sin las correspondientes licencias por parte de su titular.

Con fecha 10 de enero de 2000 el Ayuntamiento nos comunica que en esa Administración no consta licencia alguna, aunque supone que, en su día (hace más de veinte años), esa Administración otorgaría el correspondiente permiso de instalación.

A la vista de este escrito, con fecha 6 de marzo de 2000 se ha efectuado la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"Que siempre y cuando el titular de las naves objeto del presente expediente carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de

conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

En la fecha de cierre del informe no hemos tenido respuesta.

En un sentido similar, el expediente **Q/1204/99** relativo a las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de la finca sita en la localidad leonesa de Molinaseca, molestias que vienen generadas por la existencia de un gran número de perros y gallinas en la misma.

Estos hechos, según exponía el reclamante, habían sido denunciados en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no había sido efectuada actuación alguna a fin de solventar el problema.

De la documentación remitida en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que, efectivamente, en la finca del denunciado habían sido instaladas cuatro jaulas y dos gallineros, en las que se ubicaban 9 perros y 18 aves no aportándose, a tal efecto, licencia alguna concedida por esa Administración.

A la vista de estos hechos, con fecha 29 de febrero de 2000 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

"Debe tenerse en cuenta que el Anexo del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, únicamente considera exentas de calificación e informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, entre otras, las siguiente actividades:

e) Instalaciones para cría y guarda de perros, susceptible de albergar como máximo 4 perros mayores de tres meses.

Por otro lado, en su informe parece dar a entender que la actividad es anterior a la entrada en vigor del Decreto 159/1994, de 14 de julio.

En uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que siempre y cuando el titular de la instalación objeto del presente expediente carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

A fecha de cierre de este informe no hemos recibido respuesta.

### *2.3. Importancia de las visitas de inspección*

Se constata, así mismo, en muchos expedientes, el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de inspeccionar las actividades con anterioridad a otorgar la correspondiente licencia de apertura.

Así en la queja **Q/1182/98** relativa a las molestias ocasionadas por la falta de salubridad y malos olores de una explotación porcina de la localidad leonesa de Navafría de la Sobarriba (término municipal de Valdefresno).

De la información remitida por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que, en su día, la Administración había condicionado el ejercicio de la actividad a la ejecución de determinadas medidas correctoras, si bien la ejecución de las mismas no había sido comprobada por la Administración.

A la vista de estos hechos, con fecha 6 de septiembre de 1999 se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

“En su informe nos comunica que, hasta el momento, no se ha procedido al levantamiento del acta de comprobación de las instalaciones objeto del presente expediente, a pesar de la importancia que, en el presente caso, adquiere esta fase del procedimiento, al haberse condicionado la licencia al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1.- La explotación que se autoriza en ningún caso podrá pasar de 23 cerdas madres estabuladas.
- 2.- Antes de proceder a la concesión de apertura se comprobará que la actividad dispone de fosa de almacenamiento de dimensiones acordes al número de cabezas de la explotación, debiendo reunir las condiciones de impermeabilización y calidad suficientes para garantizar que no se produzcan filtraciones al terreno o subsuelo.
- 3.- El tratamiento y distribución del purín generado se hará acorde a la normativa contemplada en el Real Decreto 261/96 de Protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

A la vista de estos hechos estimo oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

*"El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas."*

En el mismo sentido, 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, 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 cuya finalidad es comprobar 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.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios el art. 34 del RAMINP establece la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente. En Castilla y León, el art. 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece la competencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para ejercer la alta inspección de este tipo de actividades, competencia que es ejercida en las distintas provincias por las Secciones de Protección Ambiental de las Delegaciones Territoriales (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para efectuar la visita de inspección regulada en el art. 17 de la Ley 5/1993, debe esa Administración solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, a fin de que personal funcionario cualificado constataste, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras requeridas en

su día al interesado en la licencia de actividad, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna del Ayuntamiento de Valdefresno, pese a haber sido reiterada la anterior recomendación por esta Institución.

#### *2.4. Ampliaciones en este tipo de actividades*

En otras ocasiones lo que se denuncia son las ampliaciones de las actividades, sin ajustarse a las prescripciones establecidas legalmente.

Así, en la queja **Q/1536/98** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por una empresa de nutrición animal situada en la localidad leonesa de Corbillos de la Sobarriba, principalmente desde la ampliación de la actividad en el año 1997, molestias derivadas de la inexistencia de medidas correctoras en la instalación.

Los comparecientes alegaban, así mismo, que la referida ampliación no se ajustaba a las normas urbanísticas vigentes en esa localidad.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento únicamente nos comunica, mediante escrito de fecha 28 de julio de 1999, que la documentación relativa a la actividad objeto del presente expediente se encontraba en la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

A la vista de este informe nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

"Según nos comunicaba expresamente, la documentación relativa a la empresa objeto del expediente de referencia se encontraba en ese momento en poder de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en aplicación de lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Es de suponer, por lo tanto, que la actividad carece en el momento actual de las preceptivas licencias que, para el ejercicio de este tipo de actividades, se exigen legalmente, a pesar de lo cual, y según manifestaciones de los comparecientes, se encuentra en pleno funcionamiento.

Debe tenerse en cuenta que, de ser ciertos estos hechos, estaríamos ante la comisión de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, por lo que, a fin de poder adoptar una decisión sobre el fondo del expediente, le agradecería me informase sobre esta cuestión.

Interesa a esta Institución conocer, así mismo, si por parte de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas se ha elaborado ya el informe al que hace referencia el art. 5.2 de dicha norma".

Con fecha 11 de noviembre de 1999 el Ayuntamiento nos comunica el contenido del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

La actividad por lo tanto carecía, no sólo de la correspondiente licencia de apertura, sino también de la licencia de actividad, a pesar de lo cual venía funcionando ininterrumpidamente desde el año 1997.



A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 10 de diciembre de 1999, se efectuó la siguiente recomendación formal a la Delegación Territorial de León:

“En el curso de las investigaciones que desde esta Institución se están llevando a cabo en relación con el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1536/98**, al que ruego haga referencia en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros, hemos tenido conocimiento de los siguientes hechos:

Con fecha 28 de octubre de 1999 la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas ha informado favorablemente la siguiente actividad: almacén de productos terminados para la nutrición animal, actividad ubicada en la localidad leonesa de Corbillos de la Sobarriba, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Obligatoriedad de tener presente los condicionamientos urbanísticos impuestos en el informe elaborado el 25 de agosto de 1999.

- Las medidas correctoras y protectoras a efectos ambientales son las que se exponen a continuación, además de las contempladas en el proyecto:

1. Con el fin de paliar las molestias y el peligro inducido del tránsito de camiones se evitará el paso de los mismos por el casco urbano de Corbillos.

2. Dado que se trata de una actividad susceptible de provocar molestias por ruidos, se tomarán las medidas adecuadas para aminorar dichas molestias, en especial las relacionadas con la carga y descarga de materias primas y productos elaborados, no

sobrepasando los valores guía contemplados en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

3. La empresa deberá actualizar su Registro en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo así como en el de Industrias Agrarias dependiente del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

4. La empresa deberá cumplir el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, que desarrolla la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

De estos hechos se desprende claramente que, en el momento actual, la referida actividad carece aún no sólo de la correspondiente licencia de apertura, sino también de la licencia de actividad, a pesar de lo cual viene funcionando ininterrumpidamente desde el año 1997.

Debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de las correspondientes licencias de actividad y apertura como presupuestos habilitantes, en cuanto comportan un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de los proyectos presentados, en aras del interés general que exige evitar las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades. Por ende, la carencia de estas licencias 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, pues como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y, hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 26 de junio de 1998, 5 de mayo de 1996, 12, 15 y 20 de marzo de 1984, y 13 de junio de 1983, entre otras).

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 26 de junio de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia se conceptúe de clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo y su cese puede ser acordado por la autoridad que resulte competente en cualquier momento."

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:

Teniendo en cuenta que la competencia para incoar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves corresponde a las Delegaciones Territoriales (art. 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, así como 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esa Administración debe proceder a la instrucción de expediente

sancionador contra la empresa como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin las correspondientes licencias de actividad y apertura, infracción expresamente tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre."

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de la Administración.

#### *2.5. Disconformidad con el planeamiento urbanístico*

En otras ocasiones lo que se denuncia es que la ubicación de este tipo de actividades no se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en el Municipio.

Así, en el escrito de queja **Q/625/99** se hacía alusión a la construcción de una nave de ganado vacuno en la localidad leonesa de Villaverde de Abajo, a pesar de que la actividad era disconforme con el planeamiento urbanístico vigente en esa localidad.

Se adjuntaba, en este sentido, copia de las alegaciones efectuadas en la Administración durante el período de información pública.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento se desprendían los siguientes hechos:

En el mes de septiembre de 1998 se había presentado en el Ayuntamiento de Garrafe de Torío solicitud para la concesión de licencia de actividad clasificada, consistente la misma en la instalación y ejercicio de una explotación de ganado vacuno, con emplazamiento

en la parcela 475 del polígono 19 de la localidad de Villaverde de Abajo.

A tal efecto aportó el correspondiente proyecto, proyecto en el que se omitieron datos fundamentales y preceptivos para la Administración, tales como la existencia de viviendas ubicadas a menos de 50 metros del lugar donde se iba a establecer la explotación, así como las distancias con vías públicas. Se falsearon, así mismo, los datos relativos a la superficie de la finca donde se pretendía ubicar la explotación. Constató en el proyecto una superficie de 11.922 m<sup>2</sup>, siendo la cabida real de la misma de 3.234 m<sup>2</sup>, según quedó acreditado con la certificación catastral emitida por la Gerencia Territorial del Catastro de León.

A la vista de estos hechos, la propia Comisión Provincial de Actividades Clasificadas solicitó al interesado el 5 de mayo de 1999 un plano de situación de la finca, documento que fue remitido por el Ayuntamiento el 18 de mayo del año en curso, y que dio lugar al dictamen desfavorable emitido por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, de fecha 2 de julio de 1999, dictamen en el que se hace constar expresamente lo siguiente:

"La no viabilidad de la instalación está determinada por las condiciones de uso establecidas en la Norma Urbanística, en la que se limita el tamaño mínimo de parcela y la superficie de ocupación para este tipo de actividades".

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los reclamantes, el solicitante estaba efectuando las obras de ejecución de la referida nave.

A la vista de estos hechos se efectuó la siguiente recomendación a la Delegación Territorial de León:

"Teniendo en cuenta que la competencia para incoar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves corresponde a las Delegaciones Territoriales (art. 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, así como 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esa Administración debe proceder a la instrucción de expediente sancionador contra el solicitante de la instalación, al haber falseado los datos necesarios para la Administración en el trámite de solicitud de la licencia, infracción expresamente tipificada en el art. 28.2 d) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre."

Así mismo, con fecha 14 de diciembre de 1999 se efectuó el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento:

«De nuevo me pongo en contacto con V.I. en relación con el expediente de queja registrado en esta Institución con el número Q/625/99, referente a la instalación de una nave de ganado vacuno en la localidad de Villaverde de Abajo, a fin de efectuar las siguientes consideraciones.

Según recientes manifestaciones de los comparecientes a esta Institución, el solicitante está efectuando en el momento actual las obras de ejecución de la referida nave, a pesar de que, con fecha 2 de julio de 1999, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas emitió un dictamen desfavorable, dictamen en el que se hace constar expresamente lo siguiente:

"La superficie destinada a la actividad, en el emplazamiento previsto, es inferior a la mínima contemplada en las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Garrafe de Torío y el volumen edificable supera el estipulado en dichas normas para este tipo de actividades.

En la Norma Urbanística, concretamente en el Capítulo 8, apartado b3 "Construcciones destinadas a explotaciones ganaderas en suelo no urbanizable", la unidad mínima de cultivo es de 4 Ha. en secano, que podrá tomarse por adscripción registral de varias fincas y la ocupación de la construcción no podrá superar el 5% de la superficie de la parcela, además de otras especificaciones referentes a retranqueos, tipología, condiciones estéticas, altura máxima, etc.

La superficie de la parcela destinada a la actividad es de 6.468 metros cuadrados, superficie contrastada mediante certificado catastral de las parcelas 475 y 476, polígono 19 de la localidad de Villaverde de Abajo, dimensión inferior a la contemplada en la Norma Urbanística del Ayuntamiento de Garrafe de Torío, lo que evidencia el incumplimiento de dicha norma.

En cuanto a la superficie edificada de las dos naves (240 metros cuadrados y 270 metros cuadrados) sin tener en cuenta el patio de ejercicio (300 metros cuadrados) y el estercolero (90 metros cuadrados) es de 510 metros cuadrados, de acuerdo con el anexo al proyecto: plano de situación solicitado por la Comisión provincial de Actividades Clasificadas, registro de salida 5/5/99, y remitido a dicha Comisión por el Ayuntamiento, registro de entrada 18/5/99; por lo tanto dicha superficie supone una ocupación del 7,88% que sobrepasa a la permitida por la norma urbanística.

La no viabilidad de la instalación está determinada por las condiciones de uso establecidas en la Norma Urbanística, en la que se limita el tamaño mínimo de parcela y la superficie de ocupación para este tipo de actividades.

En base a lo reseñado, esa Alcaldía debería haber procedido a la denegación expresa de la licencia por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas correspondientes, tal y como establece el art. 5 de la Ley 5/1993, 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y no haber procedido a su remisión ante esta Comisión Provincial.

En cumplimiento del art. 5.5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y de conformidad con el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se dio trámite de audiencia y notificación al interesado y al Ayuntamiento del citado Acuerdo. Transcurrido el plazo fijado de diez días, no se han formulado alegaciones por las partes interesadas a dicho Acuerdo."

El informe y acuerdo adoptado por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas en sesión de fecha 2 de julio se elevó a definitivo el 5 de julio de 1999, lo que lleva implícita la denegación de la licencia de actividad sobre el expediente de explotación de ganado vacuno (34 U.G.M.), de conformidad con lo establecido en el art. 5.3 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, puesto que el informe de la referida Comisión es vinculante para el Alcalde en caso de que implique la denegación de la licencia de actividad.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que según establece expresamente el art. 19 de la Ley 5/1993, las Entidades Locales no podrán conceder licencia de obras para actividades



clasificadas, en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente, lo que en el presente caso resulta a todas luces imposible.

En consecuencia, las obras que están siendo realizadas no se encuentran amparadas en licencia alguna, hechos que, de conformidad con lo establecido en el art. 115.1 b), 3º, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, son constitutivos de una infracción urbanística grave.

Para estos supuestos el art. 113 de la referida norma establece lo siguiente:

*"1. 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:*

*a) La paralización de los actos en ejecución con carácter inmediatamente ejecutivo.*

*b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad*

*2. Los acuerdos señalados en el número anterior se notificarán al promotor de los actos o a sus causahabientes y, en su caso, al constructor, al técnico director de las obras y al propietario de los terrenos, cuando no coincidan con el primero.*

*3. Cuando se acuerde la paralización de actos en ejecución su promotor deberá retirar los materiales y maquinaria preparados para ser utilizados antes de*

*cinco días desde la notificación del acuerdo. Si transcurrido el plazo no se hubieran cumplido tales obligaciones, así como cuando no se hubiera procedido a la propia paralización de los actos, el Ayuntamiento adoptará las siguientes medidas cautelares para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución:*

*a) Precintar las instalaciones y retirar los materiales y maquinaria que se consideren necesarios, a costa del promotor.*

*b) Ordenar a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía y telefonía a los terrenos, que deberá mantenerse desde que se cumplan cinco días de la recepción de la orden hasta que se les notifique el otorgamiento de la licencia urbanística, en su caso."*

En el mismo sentido se manifiesta el art. 248.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92), en el que se establece que, cuando se estuvieren ejecutando obras sin licencia, el órgano municipal competente, previa la tramitación del oportuno expediente -si las obras fueran incompatibles con la ordenación vigente-, decretará su demolición a costa del interesado.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que los arts. 261.3 LS92 y 52 del Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), imponen a la Administración la obligación de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado y

a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.

En el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, y para poder ejercitar el derecho a edificar, los propietarios de terrenos aptos para la construcción tienen que estar provistos de la correspondiente licencia municipal de obras conforme preceptúa el art. 242 (LS92).

Se ha establecido, por consiguiente, un mecanismo de control preventivo a fin de poder constatar a priori si la obra pretendida se ajusta o no a los planes y normas urbanísticas en vigor en el sector en el que se va a acometer la edificación y, de esta manera, velar por su exacto cumplimiento.

La obtención de la licencia es, en definitiva, una obligación y, precisamente, para evitar el incumplimiento de la misma, y así proteger la legalidad urbanística, es por lo que el art. 115.1 b), 3º, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el art. 248 de la LS92 regulan un procedimiento que se desarrolla en fases diversas y mediante el cual la Administración ha de reaccionar ante eventuales incumplimientos.

Dichos preceptos ordenan, en primer lugar, que cuando se estuvieran ejecutando obras sin licencia el órgano municipal competente «dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos» suspensión que, como es conocido, ha de acordarse inmediatamente, una vez constatado el extremo de la realización de las obras sin el amparo de la previa licencia, sin necesidad de trámite de audiencia ninguno (en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencias, de 3 octubre 1988 y 13 noviembre 1992), pues la función que el

mismo cumple quedará cubierta por actuaciones posteriores y la medida de suspensión no es sino una medida de carácter cautelar finalísticamente dirigida a impedir el avance de la construcción.

Pero la actuación que ha de acometer la Administración no se limita a esta medida cautelar sino que ha de iniciar, simultáneamente a la misma, un procedimiento administrativo que puede desarrollarse por dos derroteros diferentes según se considere que las obras objeto de la suspensión son incompatibles o compatibles con la normativa urbanística vigente.

Si se considerasen incompatibles -previa audiencia del interesado y tras realizarse, caso de ser precisos, los actos de instrucción adecuados tales como Informes de Órganos Técnicos o cualesquiera otros que se juzguen precisos a los fines previstos en el art. 78 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre- habrá de decretarse la demolición de las obras a costa del interesado. En otro caso, si se entendiera que las mismas eran compatibles con la normativa urbanística se habrá de requerir al administrado para que en el plazo que establezca la legislación específica o, en su defecto, en el de dos meses, solicite la preceptiva licencia.

En suma, la licencia es un acto por el que el Ayuntamiento controla la conformidad de los actos de edificación y uso del suelo con la legalidad urbanística. El Tribunal Supremo tiene declarado este principio, por ejemplo, en la Sentencia de 27 de febrero de 1980 según la cual: «El sometimiento del "ius aedificandi" a la previa licencia es uno de los medios a través

de los cuales se ejerce la intervención administrativa de las Corporaciones Locales».

Toda infracción urbanística conlleva no sólo la obligación de los responsables de adoptar las medidas necesarias a fin de restaurar la legalidad urbanística infringida sino también la imposición de sanciones a los mismos, sanción que en el presente caso sería de un millón y una peseta a cincuenta millones (art. 115.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

En el mismo sentido, el art. 261.2 de la LS92 y el art. 225 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (LS76) establecen que, con independencia de las medidas de protección de la legalidad urbanística, toda infracción urbanística llevará consigo la imposición de sanciones a los responsables señalando el art. 52 del RDU que las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecien se impondrán con independencia de las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.

Además, el art. 90 del RDU tipifica y sanciona como infracción la realización de actividades sujetas a licencia sin previa obtención de la misma.

Con independencia de las sanciones que se impongan, en aquellos supuestos en los que las obras sean incompatibles con el planeamiento, tal y como sucede en el presente caso, el Ayuntamiento debe acordar la definitiva suspensión de las mismas, con demolición o reconstrucción de las construcciones e instalaciones que se hubieran ejecutado o demolido, respectivamente, a costa de los responsables.

De incumplirse las resoluciones citadas el Ayuntamiento podrá proceder a su ejecución subsidiaria a costa de los responsables o imponer, sin perjuicio de las sanciones por infracción urbanística, multas coercitivas hasta un máximo de diez sucesivas con periodicidad mínima mensual y por un importe, cada vez, equivalente al mayor de los siguientes: 10 por ciento del coste estimado de las actuaciones necesarias para restaurar la legalidad urbanística, 10 por ciento del valor de las obras que hayan de demolerse o cien mil pesetas.

Debe tenerse en cuenta en el presente caso, por otro lado, que la ejecución de obras no autorizables en suelo no urbanizable constituye un delito expresamente tipificado en el art. 319.2 del Código Penal por lo que debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 122 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, en el que expresamente se establece lo siguiente:

*"Cuando en la instrucción de los procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad aparezcan indicios de delito o falta, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, absteniéndose de proseguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no se pronuncie. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa, pero no la adopción de las medidas de restauración de la legalidad."*

Por todo ello, en uso de las facultades que me vienen conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo esta Institución ha valorado la conveniencia de formular a V.I. el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

Que por parte de la Corporación que V.I preside, y en actuaciones sucesivas de esa Corporación, se proceda:

- a) A poner estos hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.
- b) A la paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo, adoptando las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos -incluso retirando los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria aprovechable cuando el interesado no lo realizare y hubiere riesgo de incumplimiento de lo ordenado-.
- c) A la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad."

El Ayuntamiento de Garrafe de Torío nos comunicó que, mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 27 de diciembre de 1999, se ha acordado denegar el otorgamiento de las licencias de actividad y de construcción solicitadas para nave destinada a explotación de ganado vacuno en Villaverde de Abajo.

Así mismo, se había requerido al solicitante la paralización inmediata de cualquier tipo de obra que se encontrase realizando en dicho emplazamiento.

Por último se le apercibe de que, en caso de incumplimiento, se adoptarán medidas por parte del Ayuntamiento para hacer efectiva dicha paralización y se incoará el oportuno expediente sancionador de infracción urbanística.

A la vista de estos hechos, se procedió al cierre del expediente.

## *2.6. Tránsito de ganado*

Las molestias ocasionadas por el tránsito de ganado por el casco urbano es el objeto principal de la queja **Q/1223/99** presentada por varios vecinos de la localidad palentina de Boadilla de Rioseco.

En concreto se denunciaban los trastornos irrogados a los vecinos de la calle el Tejar de esa localidad como consecuencia de la modificación de la ruta de salida del ganado ovino (el paso de los animales produce polvo y barro, hace imposible la retirada del estiércol y daña las fachadas de los inmuebles).

Admitida a trámite la reclamación, e iniciadas las diligencias indagatorias oportunas, el Ayuntamiento, en su informe, nos indicaba no solamente que la explotación ganadera se encontraba actualmente legalizada (extremo éste que no era objeto de investigación) sino que el cambio de ruta se basó en un informe técnico en el que se consideró que ésta era más idónea que la anterior.

Pues bien, a la vista de lo expuesto se observa que el conflicto objeto de debate quedaba circunscrito a la cuestión relativa a la limpieza de las calles y a la acumulación de estiércol en las mismas.

No podemos olvidar el contenido y alcance del art. 20.1.1) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, reguladora del Régimen Local de Castilla y León así como art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye a los municipios la competencia en materia de protección de la salubridad pública.

Además, hay que tomar también en consideración que dicha Ley, en su art. 26, dispone que "los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria..."



Calificándose en el art. 74 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local como bien de uso público local los caminos y carreteras, calles, plazas, paseos, parques, aguas, puentes, canales y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean competencia de la Entidad Local.

Por otro lado, no solo los vecinos afectados sino el propio titular de la explotación ganadera y, por ende, el causante de las molestias (como así resulta de las alegaciones formuladas ante la Corporación mediante escrito de fecha 12 de Abril de 1999), consideraba que la modificación de la ruta de salida antigua resulta más perjudicial para los vecinos y la retirada de estiércol imposible (determinando, incluso, el incumplimiento de alguna de las medidas correctoras señaladas en la licencia de actividad para la explotación de ganado ovino).

Por todo ello, se consideró oportuno formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que de conformidad con los preceptos significados y teniendo en cuenta las competencias, obligaciones y facultades municipales se adopten las medidas adecuadas para mantener en condiciones de limpieza todas las zonas afectadas. Amen de requerir al ganadero para que cumpla sus obligaciones en caso de incumplimiento".

El Ayuntamiento nos comunicó la aceptación de la resolución emitida.

## *2.7. Explotaciones apícolas*

Por último, cabría hacer referencia al expediente **Q/1703/98** relativo a la existencia de una explotación apícola en la localidad de Villamartín del Sil (León) a escasamente 100 m del casco urbano.

Admitida a trámite la reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Páramo del Sil, del que dependía la Entidad Local Menor, y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería) solicitando información al respecto.

La Administración Autonómica, en su informe, nos hace saber que, consultados los archivos obrantes en ese Servicio Territorial, han comprobado que no existe registrado ningún apicultor en la localidad mencionada, lo cual supone un incumplimiento de lo preceptuado en la Orden de 17 de marzo de 1997 sobre Registro y Ordenación del sector Apícola de Castilla y León.

El art. 2 de la referida Orden establece: "En el Registro Oficial de Explotaciones Apícolas se inscribirán obligatoriamente todos los titulares de las explotaciones apícolas cualquiera que sea su dimensión, anotando en dicho Registro la totalidad de las colmenas que integran la explotación, debiéndose actualizar el último trimestre de cada año".

Y por otro lado, el apartado 3 del art. 6 establece las distancias mínimas que han de observarse respecto a su asentamiento siendo 400 m. a núcleos de población y establecimientos colectivos de carácter público y 200 m. a viviendas rurales. Sin embargo, las colmenas se encontraban ubicadas a escasamente 100 m. del núcleo de población.

El Título X de la reciente Ley 266/1998, de 17 de diciembre, por la que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal en conexión con la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León (art.176), atribuye al Servicio Territorial de Agricultura

y Ganadería la competencia para incoar los expedientes sancionadores que se instruyan como consecuencia de acciones u omisiones tipificadas como infracciones en la Ley de Sanidad animal.

Correspondiendo a los Jefes de los Servicios o, en su caso, al Delegado Territorial la resolución del expediente según la cuantía de la multa.

Por todo ello, se procedió a formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería:

"Que por parte de esa Administración, y de conformidad con lo establecido en la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León y el Reglamento que la desarrolla, se proceda a la incoación del expediente administrativo contra los titulares de la explotación objeto de debate y, en su caso, a la imposición de la correspondiente sanción".

La Junta de Castilla y León manifestó su aceptación y se procedió a la incoación del expediente sancionador contra los infractores.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Páramo del Sil en su informe nos comunicaba que se trataba de una explotación familiar de tiempo inmemorial, integrada por 8 colmenas, la cual, al igual que el resto de las explotaciones de ese municipio, "carecen de licencia municipal al no haber entrado ese municipio en la materia y no existir Ordenanza Municipal".

Partiendo de la base de la ausencia de una normativa municipal que aborde la regulación de este tipo de actividad en la zona, habrá que estar a lo preceptuado en la Orden de 17 de marzo de 1997 sobre Registro y Ordenación del Sector Apícola de Castilla y León, en

conexión con la Ley 266/1998 de 17 de Diciembre, reguladora del Reglamento General de Sanidad Animal y la Ley 6/1994, de 19 de Mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

Así, en el art. 6.3 referido se establecen respecto a este tipo de asentamientos unas distancias mínimas, distancias que, según los informes, no se cumplían, no pudiendo justificar la no aplicación de la normativa vigente el hecho de que se trate de una explotación familiar ancestral y el de que la generalidad de las instalaciones de este tipo tampoco cuenten con licencia municipal.

Por otro lado, según las Secciones de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, este tipo de actividad requiere la correspondiente autorización de la Administración Local.

Por todo ello, resultaba indiscutible la necesidad de adoptar medidas reguladoras ante posibles daños derivados de este tipo de explotaciones a fin de evitar los riesgos inherentes a las mismas y, en consecuencia, por parte de esta Institución se procedió a formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de esa Administración Local se articulen los mecanismos legales establecidos en la LBRL(art 49, 70 y concordantes), para aprobar una Ordenanza Municipal que regularice la situación de aquellas explotaciones apícolas asentadas en el municipio.

Ello con estricta observancia de la normativa Autonómica (Orden de 17 de marzo de 1997) y sometiendo la actividad objeto de debate a la obtención de los oportunos permisos municipales".

A pesar de efectuar dos recordatorios no se recibió respuesta del Ayuntamiento de Páramo del Sil respecto a nuestra resolución por lo que se procedió al archivo del expediente.

**ÁREA D**

## **ÁREA D**

### **EDUCACIÓN Y CULTURA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>144</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>39</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>88</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>13</b>

### **EDUCACIÓN**

Antes de iniciar la exposición de las quejas tramitadas durante 1999 en materia de educación conviene clarificar el ámbito funcional de la investigación.

Se incluyen en este apartado las quejas admitidas a trámite que se refieren a la actuación de las Administraciones Educativas de la Comunidad de Castilla y León, que comprende no sólo la de la Consejería de Educación y Cultura, sino también la de las Universidades situadas en nuestra Comunidad y la de las Administraciones Locales en la medida en que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza, así como todas aquellas actuaciones administrativas que, independientemente del organismo autonómico o local del que provengan, tienen relación directa con el derecho a la educación.

Como es sabido, la Constitución Española garantiza el derecho a la educación y lo configura como uno de los derechos fundamentales de la

persona, encomendando a los poderes públicos el que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que pueda ser ejercitado por todos en libertad e igualdad y el respeto, en todo caso, a su contenido esencial en la forma que este derecho se delimita por el art. 27 de nuestro texto constitucional.

A su vez este derecho a la educación aparece regulado constitucionalmente como un derecho complejo, integrado a su vez por una serie de derechos y libertades que lo concretan y particularizan. Estos derechos y libertades, al estar incorporados al mismo art. 27, gozan de igual régimen de protección.

Entre estos derechos y libertades que desarrollan el derecho a la educación se encuentran el derecho a la gratuidad de la enseñanza básica, la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros docentes, el derecho a una formación religiosa, el derecho a la participación en la programación general de la enseñanza, el derecho de profesores, padres y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Por ello, la actividad del Area de Educación tiene por objeto las quejas y peticiones formuladas en relación con la problemática general de la enseñanza, así como con los aspectos culturales en su más amplio sentido.

Las causas de la remisión al Defensor del Pueblo de las quejas incluidas en el área D son fundamentalmente:

- La imposibilidad de supervisión por parte del Procurador del Común de la actividad de determinadas administraciones.
- La presentación, con carácter previo, de la correspondiente reclamación ante el Defensor del Pueblo.



En concreto, y por lo que respecta al tema de la Educación no Universitaria, es lógico que se produzcan remisiones al Defensor del Pueblo si se tiene en cuenta que hasta el día 1 de enero de 2000 nuestra Comunidad Autónoma no asumió plenamente la competencia en esta materia, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1340/1999, de 31 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria.

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 36/85, de 6 de noviembre, sobre normas de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, y con arreglo a los criterios de cooperación, coordinación y colaboración entre ambas Instituciones, las mismas se han puesto en conocimiento del Defensor del Pueblo (en la mayoría de los casos tras haber interesado, al amparo del art. 1.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la información pertinente ante las distintas Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura sitas en Castilla y León) procediéndose, finalmente, al cierre y archivo de los expedientes abiertos en esta Institución.

Los expedientes que han tenido entrada en esta Institución durante el ejercicio 1999, dentro del área de Educación y Cultura, y continuando con el esquema de años anteriores, pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

## **1. Enseñanza no universitaria**

### *1.1. Ordenación educativa*

La oferta de plazas de los distintos niveles y etapas educativas ha dado lugar, como en anteriores ejercicios, a la formulación de quejas cuyos promoventes cuestionan 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.

Así, por ejemplo, en el nivel de educación infantil, cierto número de quejas han cuestionado el volumen de la 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 (Q/1118/99, Q/1907/99, Q/1914/99, Q/1983/99, son ejemplo de ello).

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. (**Q/621/99, Q/1393/99, Q/1588/99**, entre otras).

A veces lo que se discute, como por ejemplo en el expediente **Q/927/99**, es la falta de libertad de los padres a la hora de elegir el centro escolar en el que realmente desean escolarizar a sus hijos, considerando injusta la aplicación del criterio de proximidad escolar a su domicilio.

En otros supuestos, lo que se cuestiona es la decisión por parte del MEC de suprimir alguna Unidad de Primaria. Sobre esa base formularon la queja **Q/1793/99** un elevado número de ciudadanos de la localidad de Arganza (León). En concreto, exponían a la Institución la problemática surgida en torno a la escuela de dicho municipio y su discrepancia con la medida adoptada, la cual contravenía a su juicio la necesaria mejora que debe presidir la atención educativa en el mundo rural. Con posterioridad al inicio de las correspondientes gestiones esta Institución tuvo conocimiento de la solución del conflicto, procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

Específicamente, en el ámbito de la educación secundaria obligatoria, la escolarización de los alumnos del primer ciclo de dicha etapa educativa en centros ubicados en localidades distintas de las de su residencia (fórmula de escolarización que en años anteriores ha dado lugar a la presentación de un cierto número de quejas) ha sido también cuestionada en este ejercicio (**Q/1029/99, Q/1780/99, Q/1781/99, Q/1782/99, Q/1783/99, Q/1784/99, Q/1785/99, Q/1793/99**).

Citaremos, como exponente, el problema suscitado en la queja **Q/963/99** puesto de manifiesto por la Asociación de Padres de Alumnos del Seminario Salesiano (único centro de estudios sito en la localidad de

Astudillo -Palencia- que venía funcionando como centro de enseñanza secundaria en su primer ciclo -12 a 14 años-). En síntesis, se reivindicaba la implantación del segundo ciclo en dicho centro para evitar que los hijos tuvieran que desplazarse a otras localidades para continuar con sus estudios.

Examinado el contenido de la carta, y al amparo de las facultades conferidas en el art. 1.3 de la Ley 2/ 1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988 -que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León para dirigirse en solicitud de información a cualquier órgano administrativo con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma-, estimamos conveniente trasladar a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Palencia las inquietudes de dicha Asociación.

En consonancia con ello solicitamos un informe sobre la cuestión planteada, y en concreto, sobre el estado de tramitación del expediente iniciado -según los reclamantes- por el propio centro, al objeto de transformar el Seminario Salesiano de Astudillo en un Centro Ordinario acogido al Concierto Educativo en régimen general para las Enseñanzas del nivel de Educación Secundaria Obligatoria (cuatro unidades).

En el transcurso de nuestras investigaciones tuvimos oportunidad de averiguar la verdadera razón por la que la implantación del segundo ciclo interesado no era factible. Así, la Dirección Provincial de Educación y Cultura nos puso de manifiesto que, por Orden de 27 de enero de 1983 (BOE de 12 de abril), se había concedido autorización definitiva al centro docente privado de Educación General Básica denominado "Seminario Salesiano", del que es titular la Congregación Salesiana, quedando constituido por tres unidades de segunda etapa de Educación General Básica con capacidad para cien puestos escolares.

De conformidad con el apartado undécimo de la Orden de 28 de febrero de 1994 (sobre autorizaciones como centros docentes privados de los Seminarios menores Diocesanos y Religiosos de la Iglesia Católica) estos Centros, que en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, tenían autorización o clasificación definitiva como centros de segunda etapa de Educación General Básica, se entendieron autorizados para impartir el tercer ciclo de Educación Primaria y primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria.

Durante el curso 1998/99, el Centro que nos ocupa impartió el primer ciclo de ESO (2 unidades) con el siguiente número de alumnos. Primer curso: 10 y Segundo curso: 25.

Con fecha 2 de junio de 1998 la Dirección General de Centros Educativos aprobó el proyecto de obras del centro privado de Educación Secundaria "Seminario Menor Salesiano" de Astudillo.

Sin embargo, con fecha 10 de septiembre de 1998 el centro comunicó a la Dirección Provincial del MEC en Palencia su decisión de dejar en suspenso, para el año académico 1998/99, la solicitud de autorización como Centro de Educación Secundaria para implantar el segundo ciclo de la ESO, alegando falta de alumnado suficiente para el tercer curso.

Por ello, considerando que el Centro no contaba con autorización definitiva como Centro de Educación Secundaria y, por tanto, para impartir el segundo ciclo de la Educación Secundaria, así como que tampoco satisfacía las necesidades de escolarización, ni constaba que estuviera dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, la Dirección Provincial del MEC informó desfavorablemente el acceso al régimen de conciertos del Seminario Salesiano de Astudillo.

Comprobado, por tanto, que no existía ninguna irregularidad en la Resolución adoptada por la Subdirección General de Régimen jurídico de Centros, por haberse desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, se procedió a archivar la queja.

Las quejas relativas al servicio de transporte escolar (entre ellas los expedientes **Q/187/99, Q/188/99, Q/189/99, Q/1782/99**) suelen poner de manifiesto: peticiones de apertura de nuevas rutas de transporte para prestar servicio a alumnos de zonas no cubiertas por las ya existentes; o problemas más puntuales relacionados con la excesiva duración de los desplazamientos; o la falta de ajuste con los horarios escolares; e, incluso, se plantean problemas específicos que padecen los alumnos discapacitados a la hora de acceder a sus centros docentes.

Posiblemente el principal problema sea la inexistencia de transporte escolar específicamente adaptado para las necesidades de estos alumnos, y las deficiencias en sus condiciones de adaptación.

En materia de escolarización se han iniciado, así mismo, intervenciones (la mayoría de ellas en el último tramo del ejercicio 1999) referidas al ámbito de educación especial. Unas veces, por problemas originados por la concentración en aulas o centros concretos de alumnos que por distintas causa presentan dificultades en cuanto a su integración escolar (**Q/1779/99 y Q/1820/99, Q/2017/99** en fase de tramitación); otras, por problemas de dotación de medios materiales y personales necesarios para conseguir un servicio público de calidad aceptable.

Otro de los aspectos relacionados con la escolarización y que, igualmente, ha suscitado un cierto número de quejas son los resultados negativos que se han derivado de las solicitudes de establecimiento de jornada escolar continuada en una serie de colegios públicos (**Q/477/99, Q/643/99, Q/848/99**).

En los tres casos, los promoventes actuaban en representación de Consejos Escolares así como de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos; y como denominador común: la discrepancia ante las resoluciones denegatorias recaídas en las distintas solicitudes de implantación de jornada continua.

En todas ellas la argumentación esgrimida para lograr la modificación del horario escolar es que, pese a no alcanzarse el 80 por 100 de votos favorables exigido en instrucciones elaboradas para su ámbito respectivo por las distintas Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura, en las votaciones realizadas para respaldar dicha solicitud se reflejaba un amplio porcentaje de padres de alumnos y profesores de centros que preferían el cambio.

En el expediente **Q/477/99**, queja remitida por la Asociación de Padres de Alumnos del Colegio Público "Comuneros de Castilla" (Ávila), la resolución adoptada por el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que la normativa reglamentaria (contenida en la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de Educación Infantil y de los colegios de Educación Primaria) que regula el horario general de los centros docentes de Educación Infantil y Primaria, y como parte de éste el horario lectivo de dichos centros y su distribución semanal y diaria, señala en su nº 56 que el horario ordinario de estos centros es de veinticinco horas semanales repartido diariamente en sesiones de mañana y tarde.

La misma normativa contiene otras precisiones dirigidas a establecer los términos en que debe concretarse el citado horario de jornada partida y a regular el procedimiento de elaboración de los horarios y de aprobación de los mismos, que compete a las Direcciones Provinciales, las cuales, según expresamente se señala en la repetida normativa, sólo pueden autorizar horarios distintos del que se deduce de

las previsiones anteriores, en los términos excepcionales contemplados en el nº 60 de la Orden ya mencionada.

Pues bien, esta última previsión reglamentaria y los principios de autonomía y participación de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros que, sin perjuicio de las facultades que tiene atribuidas la Administración educativa informan la actual legislación educativa, han servido de base a las instrucciones de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, de conformidad con las cuales se ha adoptado la decisión denegatoria que suscitaba el desacuerdo.

El Defensor del Pueblo, que no considera cuestionable el contenido de las citadas instrucciones desde el punto de vista de su adecuación a la normativa legal y reglamentaria mencionadas, no entendió posible, de otra parte, dado el marco de actuación que tiene atribuido, realizar actuación alguna basada en una posible discrepancia o diferencia de criterio con la Administración educativa respecto de la conveniencia u oportunidad de que se hubiera fijado en distintos términos la mayoría necesaria para el establecimiento de dichos horarios excepcionales en centros concretos.

El Defensor del Pueblo entendía el posible malestar de quienes habían emitido su voto en sentido favorable a la implantación de un horario excepcional, continuado, en el centro al que aludía la queja en cuestión.

Sin embargo, no pudo dejar de tener en cuenta el carácter excepcional de dicho horario y la modificación sustancial que implica en la organización de los alumnos y sus familias y valorar que, sin duda, todas esas consideraciones habían sido tenidas en cuenta por el órgano educativo del que emanaban las instrucciones objeto de la queja al



establecer la mayoría muy cualificada que se cuestionaba, necesaria para el establecimiento del citado horario.

En definitiva, en base a las consideraciones expuestas, el Defensor del Pueblo no consideró posible su intervención en relación con este asunto.

En la reclamación inscrita con el número **Q/643/99** se hacía referencia a distintos aspectos del del proceso para la implantación de la jornada escolar continuada en el Colegio Público "Gonzalo de Berceo" (Valladolid), concluido sin resultado positivo, y aludía a las actuaciones que se habían iniciado de cara a la implantación de la citada jornada en el mismo centro para el próximo curso, en relación con el cual se solicitaba la intervención de esta Institución.

En relación con dicha solicitud el Defensor del Pueblo procedió a informar que, según el carácter de los cometidos que tiene atribuidos, el supuesto de hecho necesario para que pudiera intervenir ante las Administraciones públicas venía constituido por la existencia bien de una previa actuación administrativa irregular o que de alguna manera impidiera o limitara indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa tiene atribuida, bien, en otro caso, de una inhibición de la Administración en los supuestos en que viniera obligada a actuar en el ejercicio de sus competencias.

Sin embargo, en este supuesto no se había producido, por el momento, intervención administrativa alguna relacionada con el procedimiento en curso de implantación de jornada continua. En las indicadas condiciones no resultó posible apreciar irregularidad alguna.

En el expediente **Q/848/99**, tramitado así mismo por el Defensor del Pueblo, se hizo referencia al informe de la Secretaría General de

Educación y Formación Profesional, del Ministerio de Educación y Cultura. En él se expresaba la postura que actualmente mantiene el Ministerio de Educación y Cultura en relación con la jornada continua en centros escolares.

Como regla general la jornada escolar de los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria ha venido estando organizada en dos sesiones: una de mañana, de entre 3 horas y 3 horas y media, y una de tarde, de entre 1 hora y media y dos horas de duración; y sólo excepcionalmente la jornada se ha hecho de 5 horas seguidas.

La determinación de la jornada se encuentra recogida en las Instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas de Educación Infantil y los colegios de Educación Primaria, publicadas por Orden de 29 de junio de 1994 (BOE del 6 de julio) con las modificaciones introducidas por la Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE del 9 de marzo). En el punto 56 de dichas Instrucciones se establece lo siguiente:

"El horario lectivo del centro será de 25 horas semanales, repartido entre sesiones de mañana y tarde. Será elaborado teniendo en cuenta los intereses de la comunidad educativa y con los siguientes criterios:

- a) El intervalo entre las sesiones de mañana y tarde será de, al menos, dos horas.
- b) La sesión de la tarde no podrá tener una duración inferior a una hora y media"

Y en el punto 60 de las mismas se añade:

"El Director Provincial, al autorizar los horarios, podrá armonizarlos por localidades, distritos, barrios o zonas si lo estima conveniente. En ningún caso podrá autorizar un horario excepcional a no ser que se trate de una prórroga justificada de horarios anteriormente autorizados o de razones de escolarización".

En el mismo informe se señalaba que, de acuerdo con el marco reglamentario expresado, las iniciativas adoptadas por el anterior equipo del Ministerio de Educación y Cultura para atender demandas de implantación de jornada continuada en colegios públicos no podía considerarse, en modo alguno, como un proceso general abierto en su momento para la concesión de dicha jornada, sino como sistema de autorización de dicha jornada, que se produjo en su momento en base a criterios que decidió contemplar el citado equipo ministerial, pero que siempre hubo de atender al contenido de los preceptos transcritos, de los que se deducía el carácter excepcional con que debe procederse al establecimiento de jornadas distintas de la ordinaria, así como la necesaria concurrencia de los supuestos de hecho a los que el citado precepto vincula su concesión.

Por último, en el informe se manifestaba que por los nuevos responsables del Ministerio de Educación y Cultura se había analizado la situación a la vista de la opinión de las Confederaciones de Padres de Alumnos y se señalaba que, como consecuencia del análisis de la situación, el Departamento no tenía previsto autorizar cambios en las jornadas escolares a los centros, salvo en las situaciones excepcionales que se contemplaban en la propia norma, máxime teniendo en cuenta el proceso de transferencia de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria a las Comunidades Autónomas, alguna de las cuales todavía no las han recibido, por lo que iniciar un procedimiento de

autorización podría hipotecar decisiones posteriores en materia de jornada escolar de las propias Comunidades Autónomas responsables.

A la vista del contenido del anterior informe, el Defensor del Pueblo no consideró precedente la iniciación de actuaciones en relación con esta cuestión.

En relación específica con las enseñanzas musicales, debe tenerse en cuenta que las reclamaciones recibidas en este sentido versan sobre la existencia de notables desajustes entre la demanda de plazas que se dirigen a los conservatorios públicos y su actual capacidad de oferta así como sobre la insuficiencia de las plantillas de funcionarios de los cuerpos que imparten enseñanzas en los mismos. Claro exponente lo conforman las reclamaciones **Q/1163/99, Q/1890/99**.

#### - Guarderías infantiles

En relación con el primero de los niveles educativos hemos de señalar que en el año 1999 se ha producido una situación de coexistencia entre la iniciativa pública dependiente del MEC, la iniciativa pública dependiente de la Junta de Castilla y León y la iniciativa privada; y ello por cuanto que la educación infantil no tiene carácter obligatorio (el tramo obligatorio de la enseñanza está entre los 6 y 18 años).

La disconformidad con los criterios de admisión de alumnos es 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 (**Q/1178/99**). Entienden estos padres que, al no existir aulas suficientes en la localidad para escolarizar a todos los alumnos de tres años de edad, la aplicación de determinados criterios de escolarización da lugar a

discriminaciones en el ejercicio del derecho a la educación, lo que estiman inconstitucional.

Si bien este tipo de quejas no suelen ser admitidas a trámite (salvo en aquellos casos en que además de la disconformidad con los criterios de admisión se incluye algún tipo de irregularidad en el proceso selectivo), tratamos siempre de explicar a los interesados cuáles son las razones que nos llevan a considerar la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa.

En este sentido, es práctica habitual trasladar a los reclamantes una reseña de las principales resoluciones judiciales en las que se ratifica la legitimidad 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.

Por último, en este apartado destacamos los expedientes registrados con los números **Q/1676/99** y **Q/1688/99**. En ambos supuestos, los padres tenían una hija minusválida que no había sido admitida en ninguna de las Escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en Ávila.

Así las cosas, argumentaban en defensa de sus intereses la ausencia de puntuación específica para los niños que padecen algún tipo de discapacidad, lo que infringe lo dispuesto en el Real Decreto 696/1995, sobre Ordenación de la Educación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales, cuyo art. 3 dice: *"La atención educativa a los niños y niñas con necesidades educativas especiales comenzará tan pronto como se adviertan circunstancias que aconsejen tal atención, cualquiera que sea su edad, o se detecte riesgo de aparición de discapacidad"*.

Admitidas a trámite las quejas se solicitó, de manera acumulada, el informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, cuya respuesta no se hizo esperar.

El núcleo fundamental de la queja vino referido a determinar si la minusvalía de las niñas había sido valorada y en qué medida. En el informe emitido al efecto se pudo comprobar que, a diferencia de lo expuesto por los comparecientes, la actuación administrativa se había desarrollado acorde con la normativa de aplicación. Así, la Comisión de Valoración había aplicado escrupulosamente el baremo establecido en la Orden de 16 de Abril de 1999 de la Consejería de Educación y Cultura, en la que se contemplaba, como criterio complementario, la suma de un punto para "niños con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad física, psíquica o sensorial, diagnosticada oficialmente".

A la vista de la información facilitada se constató, de un lado, que no se había discriminado a ningún niño con necesidades educativas especiales, sino que se les primaba con un punto de más, realizándose, en estos casos, una discriminación positiva; y de otro, que las puntuaciones de las dos niñas afectadas respondían a la siguiente baremación: una de ellas había obtenido 3 puntos (1 Punto -por necesidades educativas especiales; 1 Punto -por familia numerosa; y 1 Punto -por otras causas relevantes); mientras que la segunda había obtenido 4,5 puntos (1 Punto -por necesidades educativas especiales; y 3,5 Puntos -por nivel de rentas).

Con relación a esta cuestión se nos informó, así mismo, que, si bien inicialmente las dos niñas no fueron admitidas en los Centros de Educación Infantil de la Junta de Castilla y León en Ávila (por no tener la puntuación requerida para su admisión), posteriormente, debido a la repercusión social y al gran esfuerzo realizado por la Administración Regional, habían sido admitidas en "La Cacharra" y en "El Campo Habanero" respectivamente.

Confirmado dicho extremo, dimos por concluidas las gestiones iniciadas al efecto, archivando el expediente con un resultado positivo.

#### - Educación Especial

La Constitución española de 1978, en su art. 49, encomienda a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que deberán prestar la atención especializada que requieren y amparar para el disfrute de los derechos que su Título I reconoce a todos los ciudadanos.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, desarrollando el citado precepto constitucional, establece los principios de normalización y sectorización de los servicios, integración y atención individualizada que han de presidir las actuaciones de las administraciones públicas, en todos sus niveles y áreas, en relación con el personal con alguna minusvalía.

En aplicación y desarrollo de estos principios en el ámbito educativo el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, estableció un conjunto de medidas, tanto de ordenación como de planificación, tendentes a la progresiva transformación del sistema educativo con objeto de garantizar que los alumnos con necesidades especiales puedan alcanzar, en el máximo grado posible, los objetivos educativos establecidos con carácter general y conseguir de esta manera una mayor calidad de vida en los ámbitos personal, social y laboral.

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 Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, antes citado, estableciendo 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 fijados con carácter general para todos los alumnos.

En desarrollo de los art.s 36 y 37 de la citada Ley Orgánica, el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, regula los aspectos relativos a la ordenación, la planificación de recursos y la organización de la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales temporales o permanentes cuyo origen puede atribuirse, entre otras causas, a condiciones personales de discapacidad sensorial, motora o psíquica.

La implantación del modelo fijado adolece de determinadas deficiencias puestas de manifiesto durante la tramitación de las quejas que sobre el particular se han recibido durante 1999, tales como la existencia de centros de integración sin el necesario personal especializado o sin los medios específicos precisos para atender las necesidades educativas de los alumnos discapacitados, o sin las necesarias medidas de accesibilidad, bien en el propio centro, bien en los servicios complementarios de comedor y transporte y, por otro lado, la existencia de centros de educación especial que, por la variada tipología de los alumnos escolarizados en ellos, corren el riesgo de convertirse en centros cuasi-asistenciales, más que educativos, lo que provoca el lógico rechazo por parte de los padres a quienes se propone la escolarización de sus hijos en uno de estos centros.

La concurrencia de todas estas circunstancias puede condicionar las propuestas de escolarización que, en ocasiones, se adoptan más en base a criterios estructurales que atendiendo a las efectivas necesidades educativas de los alumnos. Esta anomalía comporta, a su vez, las



reacciones de los distintos estamentos afectados por sus consecuencias negativas (Q/419/99, Q/1915/99):

De un lado, los padres de los alumnos necesitados de una atención especial ven que sus hijos difícilmente van a conseguir desarrollar sus capacidades al máximo nivel de acuerdo con sus posibilidades, o que incluso pueden experimentar una regresión en su situación clínica.

De otro lado, los padres del resto de los alumnos cuyo proceso formativo se ve afectado por la especial dedicación que el profesorado ordinario, a falta de otros profesores y personal de apoyo, se ve obligado a prestar a los alumnos más necesitados, lo que redundará en detrimento de la atención a los demás.

Y lo mismo sucede con el propio profesorado que se ve obligado a un sobreesfuerzo para paliar la ausencia de personal de apoyo preciso para la adecuada atención de los alumnos escolarizados en régimen de integración.

La ausencia de una alternativa pública de centros específicos adecuados obliga, en ocasiones, a los padres a escolarizar a sus hijos en centros privados sin que se les faciliten ayudas económicas para hacer frente a los elevados gastos que conlleva dicha escolarización.

Otros casos de escolarización inadecuada se producen como consecuencia de la ausencia de plazas en régimen de internado para hacer frente a aquellos supuestos de alumnos con importantes alteraciones de conducta que precisan una vigilancia constante que, en ocasiones, no puede ser prestada por los padres fuera del horario escolar.

La carencia de medios de transporte escolar adaptado, planteada en las quejas, puede llegar a originar una falta de escolarización en los

supuestos en que los padres del alumno no cuentan con un medio alternativo para trasladarlo al centro.

La respuesta recibida de las administraciones implicadas a raíz de la tramitación de estas quejas suele ser positiva en lo que se refiere a la aceptación de las deficiencias y a la necesidad de abordar su solución, aun cuando en la mayoría de los casos se observa una falta de agilidad para adoptar las soluciones necesarias que, en muchas ocasiones, no se hacen efectivas hasta bien entrado el año académico, con los consiguientes perjuicios para los interesados que ven así dificultado el logro de los objetivos y contenidos propios de la etapa educativa en la que se encuentran. Ello resulta especialmente grave en ámbitos como el aquí tratado, que afecta a alumnos cuyas necesidades específicas ya convierten de por sí en difícil su acceso al currículo.

Esta Institución ya ha manifestado en diversas ocasiones su especial sensibilidad hacia aquellas quejas que ponen de manifiesto los problemas a que se enfrentan los llamados alumnos de Educación Especial cuando tratan de ejercer su derecho a la educación.

Las quejas recibidas (**Q/556/99, Q/557/99, Q/621/99, Q/1915/99** entre otras) nos permiten comprobar que aún existen zonas donde el número de centros de integración o dotados con aulas de educación especial es tan escaso que los padres se ven imposibilitados de conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital. Esta insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la Educación Secundaria y en las zonas rurales (**Q/1991/99**).

Es preciso distinguir:

- Personal docente especializado

Una Asociación de Padres de Alumnos de Benavente (Q/556/99) denunciaba la insuficiencia de personal especializado al efecto y la existencia de barreras arquitectónicas y deficiencias en el mobiliario de determinado Colegio. Concluidas las gestiones de investigación, obtuvimos el resultado siguiente:

El alumnado escolarizado en el Colegio "Los Salados" al que se refería la queja se distribuía del siguiente modo:

	E. INFANTIL			E. PRIMARIA						E.S.O.		TOTAL
	3ª	4ª	5ª	1º	2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	
ALUMNOS	39	50	32	35	52	61	68	75	55	124	160	751
UNIDADES	2	2	2	2	2	3	3	3	2	4	5	30

De estos alumnos eran de integración 12, de los cuales 6 deficientes psíquicos (4 psíquicos ligeros y 2 psíquicos medios), 3 deficientes motóricos, 1 con problemas emocionales y 2 plurideficientes.

Estaban escolarizados en el aula de Educación Especial 5 alumnos, de los cuales 4 deficientes psíquicos y 1 plurideficiente.

Los medios personales con los que se nos informó contaba el Colegio, para el alumnado en general, son los que se especifican en cuadro adjunto:

Ed. Infantil	Ed. Primaria	Filología Inglesa	Filología Francesa	Filología Castellana	Matemáticas/ C. Naturales
4	14	3	1	2	4
Ciencias Sociales	Ed. Física	Música	Ped. Terapéutica	Audición y Lenguaje	Aux. Técnico Educativo
1	3	2	3	1	1

Según los datos que obraban en la Dirección Provincial del MEC en Zamora, que responden a la valoración realizada por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica que atiende el Centro, los alumnos con necesidades de apoyo por parte del profesor de Audición y Lenguaje tenían la siguiente estructura:

I. Alumnado con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a discapacidad (psíquica, sensorial o motórica) que precisan Profesor de Audición y Lenguaje: 12.

II. Otros alumnos con necesidades educativas transitorias que precisarían profesor de Audición y Lenguaje: 10.

La normativa contenida en la Circular de la Dirección General de Centros Educativos por la que se establecen los criterios para la Planificación de la red de centros y puestos docentes, para la atención educativa de alumnos con necesidades educativas especiales, regula lo siguiente:

*"Los maestros especialistas en Pedagogía Terapéutica (PT) y de Audición y Lenguaje (AL) deben atender con carácter casi exclusivo al alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad de carácter permanente, ya que el alumnado con necesidades educativas especiales de carácter transitorio no justifica, por sí mismo, la necesidad de tales puestos".*

La Orden de 18 de septiembre de 1990, por la que se establecen las proporciones de profesionales y alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades especiales, fija las proporciones de Logopedas según las siguientes ratios:

- Con deficiencia motórica: 1/20-25.
- Con deficiencia psíquica: 1/30-35.
- Con problemas emocionales de carácter grave: 1/20-25.
- Con deficiencias auditivas: 1/15-20.

Por consiguiente, podemos concluir que, aun extrapolando el criterio contemplado en la normativa a la totalidad de los alumnos contabilizados, el número total de alumnos atendidos por el Maestro Especialista en Audición y Lenguaje en el Centro se encuentra dentro de la ratio establecida y le correspondería un cupo. No obstante y, con objeto de profundizar y ampliar la labor preventiva, se le concedió otro profesor de Audición y Lenguaje compartido con otro centro de la localidad, el Instituto de Educación Secundaria "Los Sauces".

En cuanto al Profesorado de Apoyo de Pedagogía Terapéutica, la Orden de 18 de septiembre de 1990 (BOE del 2 de octubre de 1990), por la que se establecen las proporciones de profesores/alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales, determina en 1/12 la relación máxima de profesores de apoyo (Pedagogía Terapéutica) para la educación especial en centros ordinarios.

No obstante lo anterior, el Centro de "Los Salados" dispone de 1 profesor de Pedagogía Terapéutica para el aula de Educación Especial, 1 profesor para atender los alumnos de integración y un tercer profesor que, si bien desempeña un puesto de trabajo compartido, en el presente curso tiene todo su horario dedicado al centro.

Para el Auxiliar Técnico Educativo (cuidador), la Orden mencionada anteriormente establece con carácter general las siguientes ratios: 1/15-20 para alumnos con deficiencias motóricas o con problemas

emocionales de carácter grave, si bien establece que "*cuando los alumnos no tengan autonomía, debido a la gravedad de un déficit motor, la proporción establecida de un Auxiliar Técnico Educativo podrá reducirse hasta aproximadamente 6 alumnos*". Por lo anteriormente expuesto y, en relación con las características y número del alumnado con necesidades educativas especiales escolarizados en el centro, a éste le corresponde 1 Auxiliar Técnico Educativo, tal y como existe en la plantilla actual.

Esta Institución observó, pues, que concordaba con la normativa vigente la relación de personal especializado con que cuenta el Colegio "Los Salados", así como las previsiones para el próximo curso con arreglo al siguiente resumen:

Pedagogía Terapéutica: 3 profesores.

Audición y Lenguaje: 2 profesores (1 a tiempo total y 1 compartido con el IES "Los Sauces").

Auxiliar Técnico Educativo: 1

Previsiones presupuestarias para dotación de personal especializado:

Se ha solicitado 1 fisioterapeuta (1 cupo) para el curso 1999-2000.

Los servicios que se facilitan a los alumnos con necesidades educativas especiales, afirmaba la Dirección Provincial, estarán siempre en función de dichas necesidades, independientemente de que los alumnos estén escolarizados en Centros ordinarios o en Centros de Educación Especial. A cuyo fin tienden igualmente las reglas referidas a la proporción persona/alumno.

Se dio traslado de todo lo anterior al presentador de la queja, procediéndose al cierre de la misma.

Una Asociación de Padres de Toro (**Q/563, Q/564 y Q/565/99**) reclaman la presencia de un Fisioterapeuta en el Colegio Hospital de la Cruz en Toro (Zamora). Y ello por considerar que el desplazamiento hasta Zamora, que se ven obligados a realizar diariamente los alumnos que necesitan de este tipo de atención, repercute negativamente en su rendimiento escolar (debido al tiempo que deben emplear en el recorrido). A mayor abundamiento, se alude también al coste económico que las familias de los alumnos deben soportar para hacer frente a las clases particulares recibidas por los alumnos para suplir la ausencia de las aulas.

Por otra parte, al concluir la etapa correspondiente en el Colegio "Hospital de la Cruz", estos alumnos, según se nos informa, no cuentan con otra opción que cursar sus estudios en régimen de internado en un Colegio de Educación Especial, con el desarraigo e, incluso, marginación que temen los remitentes de la queja, al no poder contar con transporte adaptado que permita a los niños regresar a sus casas diariamente.

De la información suministrada por la Administración educativa competente se desprende lo siguiente:

«Según los datos que obran en la Unidad de Programas Educativos del MEC y en el centro escolar, resultantes de las evaluaciones psicopedagógicas, en el CEIP "Hospital de la Cruz" de Toro se encuentran escolarizados en el curso 1999/2000 11 alumnos con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a discapacidad:

1 alumno con discapacidad auditiva

7 alumnos con discapacidad psíquica

3 alumnos con discapacidad motora.

En los informes psicopedagógicos de los alumnos escolarizados los cursos 1997-98 y 1998-99 no consta que ninguno de ellos requiera atención de fisioterapia. Si bien durante el pasado curso los dos alumnos con discapacidad motórica de 5º y 6º curso de Educación Primaria con antelación habían recibido rehabilitación fisioterapéutica, uno en el Centro Base del IMSERSO al que dejó de acudir por indicación del médico rehabilitador que prescribió el alta médica el 28 de abril de 1997 y otro en el Hospital "Virgen de la Concha" de Zamora, según el orientador del centro escolar uno de estos alumnos asiste a la piscina climatizada de Zamora los viernes por la tarde, fuera del horario escolar y el otro a un masajista de Toro.

Durante el presente curso 1999/2000 se ha escolarizado un nuevo alumno deficiente motórico en el Centro de Educación Infantil y Primaria (CEIP) "Hospital de la Cruz" de Toro. Esta nueva escolarización se ha producido con posterioridad a la presentación en la Institución de los escritos de queja referidos, no obstante se informa que este nuevo alumno, según los dictámenes emitidos por el Centro Base del IMSERSO, requiere rehabilitación fisioterápica, atención que esta Institución le está proporcionando durante 3 sesiones semanales a primera hora de la mañana.

Es preciso señalar que este tratamiento de carácter clínico se está recibiendo por parte de la entidad apropiada, ya que las funciones de los fisioterapeutas del Ministerio de Educación y Cultura están enfocadas, no tanto a la rehabilitación física, como a facilitar las mejores condiciones -en el ámbito de su trabajo como fisioterapeutas- para el desarrollo personal y escolar de los alumnos.



Por todo lo anteriormente expuesto, no procede, ni se justifica el servicio de un fisioterapeuta en el CEIP "Hospital de la Cruz" de Toro. Sí en cambio, la atención por parte de los especialistas de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje. Estos profesionales prestan sus servicios en el Centro y atienden a los alumnos en la forma que establece la Orden de 18 de septiembre de 1990 por la que se establecen las proporciones de profesionales/alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales (BOE de 2 de octubre de 1990).

Además de estos especialistas el centro dispone de un Auxiliar Técnico Educativo y un Orientador que colaboran en las tareas del centro que cuenta con una plantilla amplia de maestros para atender a los 262 alumnos escolarizados (59 de Educación Infantil y 203 de Educación Primaria). El centro cuenta también con servicios complementarios de transporte y comedor.

Los alumnos de la localidad de Toro, antiguos alumnos del CEIP "Hospital de la Cruz" que están escolarizados en régimen de residencia en el centro de Educación Especial "Virgen del Castillo" de Zamora, son dos: uno de ellos con 17 años, con deficiencia visual y mental, y otro de 10 años. Los alumnos pasan el fin de semana con su familia utilizando el transporte escolar del centro, y no presentan deficiencia orgánica que justifique un transporte especial. También utilizan este transporte dos alumnos de la zona de Toro, de Morales de Toro, uno de nueva escolarización (6 años) y otro de 11 que no presentan deficiencias orgánicas.

El Centro "Virgen del Castillo" dispone de transporte especial, adaptado a las necesidades del alumno, previa prescripción médica o psicológica».

No obstante los anteriores argumentos y, entendiendo que no todas las razones son igualmente admisibles, se expresó a la Dirección Provincial del MEC la necesidad de someter a consideración las circunstancias que afectan a los alumnos de integración del citado Colegio, de modo que verdaderamente la atención de este alumnado se oriente conforme a los principios de normalización e integración, valorándose la posibilidad de aplicar cuantas medidas normativas, tanto en recursos materiales como personales se requieran no solamente por el número de alumnos en cada caso sino también cuando la naturaleza de las necesidades lo aconseje y según lo que resulta del espíritu y finalidad de la legislación aplicable.

Así pues, esta Institución no pudo sino alentar a la Dirección Provincial a adoptar las decisiones oportunas para que el proceso de integración de los alumnos escolarizados en los referidos Centros no se vea obstaculizado por ninguna circunstancia derivada de la atención terapéutica o del desplazamiento forzoso a un Centro de Educación Especial que la ley contempla únicamente cuando la atención necesaria no pueda prestarse en el Centro ordinario.

En el expediente **Q/1779/99** se ponen de manifiesto diversas deficiencias funcionales en el Colegio Público Antonio Valbuena de León, en virtud de las cuales no se está proporcionando la atención educativa acorde con las características personales de los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en dicho centro escolar.

Se detectó una masificación de alumnos por aula, afectando este hecho negativamente a los estudiantes con necesidades educativas especiales, ya que ven reducidas las horas de apoyo como consecuencia de que los tres profesores existentes en el Centro tienen que distribuir su tiempo entre los 33 niños. Ocurre otro tanto, en opinión de los padres afectados, con los especialistas de logopedia, fisioterapeuta y cuidadores.

En definitiva, reclaman mayor dotación en cuanto a recursos, medios técnicos y apoyos complementarios al objeto de garantizar una efectiva educación de calidad a los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en el centro docente que nos ocupa.

La respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales del alumnado, asociadas a su historia educativa y escolar o debidas a condiciones personales de discapacidad psíquica, motora o sensorial, exige siempre tomar decisiones que tiendan a equilibrar las medidas específicas de adaptación y las que hagan posible su participación en un contexto escolar lo más normalizado posible.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones tendentes a ajustar en cada caso la respuesta educativa a las necesidades particulares del alumno implica, de un lado, identificar y valorar de forma cuidadosa y precisa dichas necesidades y, por otro, concretar la oferta educativa ordinaria o específica, que habrá de incluir las medidas y apoyos necesarios.

En consonancia con ello, se pidió a la Dirección Provincial nos informase ampliamente sobre la cuestión planteada en la queja indicando cuantos datos resultaran de interés así como las reflexiones y consideraciones que estimara más oportunas y convenientes en relación con dicho asunto.

Información de la cual aún no se dispone al cierre de este informe.

- Transporte escolar

En el expediente **Q/1820/99** se hace alusión a la nueva situación creada en el mencionado Centro con motivo del incremento en el número

de alumnos de integración que se encuentran matriculados, de los cuales al menos 26 son discapacitados motóricos. Ello dio lugar también a una repentina escasez de medios en cuanto a transporte se refiere ya que, si bien esta necesidad se encontraba cubierta por parte del MEC al comenzar y al finalizar la jornada escolar, no así a la hora de acudir los niños discapacitados desde el parvulario al comedor, dependencia que se encuentra a una distancia de 400 a 500 m.

La solución propuesta por la Dirección Provincial, según manifestación de los reclamantes, es proceder al transporte de los niños en sus sillas y por los jóvenes que realizan la Prestación Social Sustitutoria. Sin embargo, ello no facilita la vida ni, por tanto, las posibilidades de integración de unos alumnos cuyas discapacidades suelen llevar asociados otros problemas de salud que les hace muy vulnerables a las inclemencias del tiempo las cuales se dan durante la mayor parte de los meses del curso escolar (constituyendo una de las causas del absentismo escolar de este colectivo). Todo ello supone una gran preocupación tanto para los padres como para la Dirección del Centro.

En consecuencia se plantearon ante el MEC las siguientes cuestiones:

- Cómo valora la Dirección Provincial la situación expuesta en orden a garantizar suficientemente unas condiciones de vida idóneas que repercutan directamente en el proceso de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales.

- Si, a la vista de lo anterior, la Dirección Provincial ha llegado a plantearse la aplicación de alguna medida especial capaz de resolver el problema del desplazamiento de los mencionados alumnos a la hora de la comida.

En la respuesta remitida por la Dirección Provincial de Educación se hizo saber:

"1º.- El transporte escolar gratuito corresponde a alumnos cuya residencia se encuentre a una distancia del centro escolar de al menos 3 km.

2º.- El transporte escolar no se presta en el municipio de León a alumnos residentes en el mismo. No obstante esta Dirección Provincial, previo acuerdo con los padres, estableció un servicio de transporte escolar gratuito al comienzo y finalización de la jornada escolar (mañana-tarde) teniendo en cuenta las especiales circunstancias de estos alumnos y para posibilitar la integración de los mismos en el centro.

3º.- Asimismo se dotó al centro de un servicio de comedor escolar, que voluntariamente pueden utilizar los alumnos que lo deseen, todo ello para evitar el posible trastorno de un nuevo desplazamiento al mediodía.

4º.- Además de lo manifestado, se hace constar que, aparte de la no obligatoriedad legal de establecer el transporte escolar solicitado para 500 metros dentro del recinto escolar y para alumnos de educación infantil (enseñanza no obligatoria), no hay precedente alguno en la provincia de León."

Según el contenido del mismo se pudo apreciar que la actuación de la Dirección Provincial de Educación y Cultura se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación al asunto planteado en la queja.

No obstante, se consideró necesario trasladar a la Delegación Territorial las siguientes circunstancias y conclusiones:

No cabe duda de que la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo consagra los principios ya introducidos por otras normas, como la Ley de Integración Social del Minusválido (art. 24), pretendiendo dotar al sistema educativo de los recursos necesarios. De aquí las medidas compensatorias previstas con este fin en la LOGSE, incluso durante la etapa de educación infantil (art. 64), así como otras medidas excepcionales que cabe extraer no solo del texto de la citada norma sino en general de su espíritu y finalidad.

Conviene tener presente que el Colegio Antonio Valbuena es el único en la ciudad de León que cuenta con alumnos con discapacidad motórica y es, asimismo, poco usual el hecho de que el comedor escolar se encuentre fuera del recinto del parvulario, separado por un trayecto respecto al cual el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo no ha resuelto aún el problema de la accesibilidad urbanística.

En virtud de lo expuesto se consideró conveniente hacer la siguiente Sugerencia:

"Que se reconsidere la posibilidad de ampliar la medida compensatoria en favor de una más eficaz respuesta educativa para los alumnos con necesidades educativas especiales del C.P. Antonio Valbuena, consistente en facilitar también el transporte escolar desde el parvulario al comedor y viceversa".

- Desacuerdo de los padres con las soluciones educativas

En el expediente **Q/1086/99** se plantea la problemática relativa a un alumno domiciliado en la localidad de Nava del Rey, escolarizado en un aula de Educación Especial en el Colegio Ntra. Señora de las Mercedes de Medina del Campo. En este caso el MEC asume solamente los gastos

del taxi que le lleva al Colegio por las mañanas y le devuelve a su casa al mediodía (no así por las tardes). Los miembros de la familia no se encuentran en condiciones de encargarse de esta tarea y, según manifestación del reclamante, no se les ofrece otra alternativa que el ingreso en un Colegio de Educación Especial.

La información remitida por la ya Dirección Provincial de Educación de la Junta de Castilla y León ante el planteamiento, por nuestra parte, de la posible reconsideración de la conveniencia de escolarizar al mencionado alumno en régimen de internado en un centro de Educación Especial, valoró positivamente el criterio manifestado en el dictámen del Equipo de Orientación Psicopedagógica por considerarlo la mejor respuesta educativa a las necesidades de dicho alumno y lo más ajustado al objeto y fines de la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema Educativo, y del Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales y demás normas complementarias.

Continuaba indicando que la permanencia del niño en el Aula de Educación Especial del C.P. de Ntra. Sra. de las Mercedes de Medina del Campo tenía el carácter de medida transitoria ante la decidida voluntad de sus padres en este sentido y el compromiso por parte de los mismos de encargarse del transporte del alumno en horario de tarde.

Respecto de la posible ampliación del servicio de transporte al C.P. Ntra. Sra. de las Mercedes como medida compensatoria de las dificultades de escolarización del niño, manifestó la Dirección Provincial la imposibilidad de alterar por el momento la planificación del transporte escolar.

### *1.2. Becas, ayudas al estudio y subvenciones*

La protección económica del estudiante, mediante la percepción de becas y ayudas económicas, constituye un elemento indispensable para hacer efectivo el derecho a la educación en aquellos casos en los que la situación económica familiar lo exige.

Las desigualdades sociales aún existentes en la distribución de la oferta educativa hacen necesaria la existencia de un sistema de becas inspirado en los principios de equidad y solidaridad que hagan posible no sólo el acceso, sino también la continuación y dedicación plena a los estudios a todos los jóvenes con aptitudes suficientes para ello, pero con dificultades económicas por depender de familias cuyo nivel de ingresos no lo permiten.

El régimen jurídico de las becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia está fundamentalmente constituido por el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio y por las órdenes que regulan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales que se exigen para ser beneficiario de alguna de las becas convocadas.

Con carácter específico, diremos que a través de las quejas recibidas (**Q/122/99, Q/1135/99, Q/1669/99, Q/1692/99**, entre otras) tratamos de comprobar, en una primera aproximación, que en la tramitación del procedimiento de selección de solicitantes de beca se aplique estrictamente, por la Administración Pública educativa, los preceptos contenidos en el Real Decreto 2298/83, por el que se regula el sistema de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado, así como en las disposiciones normativas que anualmente son elaboradas por el Ministerio de Educación y Cultura para establecer los requisitos académicos, económicos y procedimentales que deben cumplirse para obtener una beca de las convocadas para el curso académico.



En la mayoría de los expedientes tramitados se ha observado que no se incumplían las previsiones que al efecto se contenían en la norma, por lo que se procedió a remitir al reclamante copia de la normativa aplicable, así como la propia Orden de convocatoria para un mejor conocimiento y entendimiento.

Persiste, así mismo, la demanda (como por ejemplo en la reclamación registrada con el número **Q/122/99**) relativa a la gratuidad de los libros de texto y material didáctico que deben utilizar los alumnos que cursan estudios obligatorios.

Por el momento no se contemplan prescripciones legales expresas que impongan el deber público de proporcionar gratuitamente a los alumnos los citados libros de texto.

Por ello, el Procurador del Común alienta al Gobierno de Castilla y León para que a partir del año 2000 -momento en el que el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria cobra plena efectividad- estudie la viabilidad de alguna iniciativa que contribuya a eliminar la carga económica que supone para las familias la adquisición de los libros de texto.

### *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).

Dentro de la sistemática expositiva del presente Informe, vamos a dedicar el siguiente apartado a dar cuenta de las quejas recibidas durante el año 1999 relativas a problemas relacionados con los edificios escolares.

De los expedientes tramitados se deduce la existencia de centros deteriorados, ya sea por su antigüedad o por su mal uso, hasta el punto de resultar muy difícil su reparación. Igualmente, encontramos zonas donde la inadecuación entre la demanda y la oferta de plazas escolares determina la aparición de casos de masificación de centros se habilitan aulas en los espacios comunes de los mismos, 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.

El estado de conservación de un centro docente se convierte en uno de los elementos fundamentales para determinar el nivel de calidad de la enseñanza impartida en el mismo.

En efecto, un centro que presenta deficiencias en su mantenimiento, que no cuenta con calefacción, que presenta goteras cuando llueve o que no se limpia con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una educación de calidad a sus alumnos. Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende fundamentalmente de la preparación y de la dedicación de los profesionales de la enseñanza, no es menos cierto que estos profesionales necesitan contar con unas condiciones materiales dignas para poder desempeñar correctamente sus funciones.

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 a 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 nuevo sistema educativo en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Las denuncias recibidas presentan, ciertamente, una casuística muy amplia y desvelan la persistencia, en nuestros días y en nuestra Comunidad Autónoma, de un número importante 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. Así, los Municipios son responsables de la conservación de los centros que albergan el segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y Especial mientras que la Administración Central (a partir del año 2000, la Junta de Castilla y León) ostenta dichas competencias en relación a los centros de Educación Secundaria.

Son varios los expedientes que han sido remitidos por Asociaciones de Padres correspondientes a diversos colegios de diferentes provincias de la Comunidad de Castilla y León. En la queja **Q/1827/98** una Asociación de Padres de Alumnos denunciaba diversas deficiencias estructurales de propiedad municipal.

Se aportaba documentación en la que se comprobaba la remisión de diversos escritos, al Ayuntamiento de Ávila interesando la subsanación de algunas deficiencias (entre otras, el lamentable estado del patio, ausencia de canalones en el edificio, pintura de aulas, altura de la verja, sumideros, etc.) así como la realización de un estudio previo a la ejecución de obras de mejora del acceso al colegio en cuestión (para evitar el peligro

que comportaba que los coches transitaran entre los niños que acudían diariamente al centro escolar).

Admitida la queja a trámite se solicitó informe, al Ayuntamiento de Ávila y a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura, para conocer las actuaciones y medidas que se hubieran realizado hasta la fecha o entendieran debían realizar para la solución del problema.

En contestación a nuestra solicitud de información de fecha 11 de marzo de 1999 el Ayuntamiento de Ávila nos hizo constar las siguientes consideraciones:

"El estado en que se encuentra el patio del Colegio "El Pradillo" es consecuencia de ser este de tierra, lo que permite un mayor y más fácil deterioro de su configuración y mayores dificultades para su conservación cuando se producen lluvias o por la presencia de nieve, tan frecuente en la ciudad. Entiende esta Corporación que además debe tenerse en cuenta el límite de los deberes de conservación de los colegios públicos que como competencia municipal se describe en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que se reconduce a la conservación y mantenimiento y no a la construcción de un patio asfaltado, lo que deberá abordar la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura, sin perjuicio de los convenios de colaboración a que apela la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, recientemente modificada.

- Los canalones van a ser instalados en las entradas y salidas del colegio.

- Las aulas han sido pintadas en el año 98 y en el corriente.

- Los sumideros son limpiados con periodicidad por la empresa encargada de la limpieza de los edificios escolares, pero, por idéntico motivo que el apartado primero, al producirse el arrastre de tierras del patio, se bloquean con frecuencia. No obstante se ordenará a la empresa que proceda a su limpieza.

- Se está procediendo al diseño y elaboración de un proyecto para mejora del acceso a la entrada al colegio, si bien los padres deben ser conscientes de que deban evitar lo que hacen con sus vehículos para dejar a sus hijos en el recinto, aparcando de manera indebida o atravesando con los coches las aceras, por cuanto así se genera el riesgo denunciado."

Pues bien, a la luz de lo expuesto, consideramos oportuno, de conformidad con las facultades que me atribuye la Ley 2/94 de 9 de marzo, formular una serie de observaciones al respecto a modo de Recordatorio de Deberes Legales:

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.

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 presupuestos 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 les 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 modificada por la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, cuyo tenor literal reza: *«Las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria»*.

Un adecuado funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en una organización territorial descentralizada, requiere no sólo el ejercicio por cada Administración de sus competencias respectivas sino su permanente cooperación. A esta consideración se añade la demanda de que la formación de los ciudadanos no se agote en los centros docentes, sino que se proyecte en la vida ciudadana persiguiendo una formación integral. Consecuente con ello es, entre otros, el texto del art. 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 en la mejora del servicio educativo.

En este punto conviene llamar la atención sobre el art. 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), el cual circunscribe las competencias municipales a "*participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*". Por su parte el art. 57 de la LRBRL, al referirse a la cooperación en general, dice "*La cooperación económica, técnica, y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las 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 Real Decreto 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 legislativos 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- La cesión de terrenos para ubicar centros de educación primaria y educación secundaria (ESO).
- 3º- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros en que se impartan educación infantil de segundo ciclo, educación primaria, educación especial y enseñanza secundaria obligatoria.
- 4º- 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 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local.

Resta únicamente señalar que la ESO, impartida en centros de propiedad municipal, se incorpora como carga a partir de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (LMFAOS), que modifica, como hemos expresado más arriba, la Disposición Final 17ª de la LOGSE.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que los arts. 51, 52 y 89 de la Ley de Enseñanza Primaria permanecen vigentes, aunque deslegalizados. La LODE primero y la LOGSE después respetaron su vigencia, en lo que no se opusieron a ellas. La Disposición Final 17ª de la LOGSE fija las cargas obligatorias de los Ayuntamientos

respecto de la Enseñanza. A partir de ellas el Ayuntamiento puede asumir voluntariamente otras, voluntarias generalmente vía Convenio, instrumento a través del cual se canaliza normalmente la cooperación municipal en materia educativa.

En definitiva, la interpretación de la normativa encomienda a los Ayuntamientos la conservación, vigilancia, mantenimiento y limpieza de los Centros escolares.

Por todo cuanto antecede, se resolvió asimismo formular la siguiente Recomendación Formal, de acuerdo con la normativa general citada:

«Que por el Ayuntamiento de Ávila se adopten las medidas y realicen las actuaciones oportunas conducentes a lograr la solución definitiva a las deficiencias denunciadas en el centro escolar "El Pradillo", y se estudien las medidas de vigilancia precisas para evitar el acceso indiscriminado de personas al recinto escolar».

Por su parte, la Dirección Provincial del MEC de Ávila nos trasladó las siguientes consideraciones:

"... No se puede hablar de masificación de alumnos por aula, ya que de las 23 aulas que están funcionando sólo se sobrepasa la ratio establecida en dos de ellas, en un alumno; el resto de las aulas, están por debajo de la ratio recomendada (25 alumnos por aula en Infantil y Primaria).

- El problema actual reside en la permanencia de los alumnos de 1º y 2º de E.S.O. en el Colegio de Primaria, que no está adaptado para impartir la Educación Secundaria. Existen 4 unidades de 1º y 2º de E.S.O. que están ocupando espacios, los cuales podrían servir de expansión para los alumnos de Infantil y Primaria. Esto

se solucionará cuando estos alumnos, en el curso 2000/2001, se escolaricen en el Instituto de Educación Secundaria al que estén adscritos.

- En un Centro de Primaria, según el Real Decreto 1004/1991, anteriormente citado, no es necesaria, la existencia de laboratorios, por lo que bien puede dedicarse el espacio así denominado para aula ordinaria.

- Existen deficiencias en las instalaciones deportivas cubiertas para la práctica de la gimnasia.

Las medidas que se van a tomar desde esta Dirección Provincial son las siguientes:

- a) A medio plazo: Construcción de un gimnasio.

- b) A corto plazo: Traslado de los alumnos de 1º y 2º de E.S.O. en el curso 2000/2001.

- c) En plazo inmediato: Reducir dos unidades para el próximo curso."

Pues bien, a la vista de la información suministrada por esa Dirección Provincial y destacando el deber general de colaboración que debe existir entre las distintas Administraciones, se ha de tener en cuenta, entre otros, lo dispuesto en el Real Decreto 2274/1993, de 22 de diciembre, que establece el marco de ordenación de la cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia.

Por ello, esta Institución no pudo sino alentar a ambas Administraciones -estatal y local- para lograr alcanzar un acuerdo de colaboración que garantizase efectivamente la subsanación de las

deficiencias detectadas en dicho Colegio Público de modo definitivo, bien mediante el establecimiento de un convenio de colaboración con la Corporación Local o mediante la atención directa por esa Dirección Provincial del MEC.

En atención a las consideraciones expuestas y en uso de las facultades conferidas por el art. 19 de la citada Ley 2/1994, se sugirió que por parte de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura se procediera, con la mayor diligencia, a la realización de las actuaciones tendentes a la dotación de unas instalaciones deportivas y a adoptar las medidas precisas para lograr una solución definitiva al resto de los problemas denunciados por la Asociación de padres.

Así mismo, esta Institución exhortó a la colaboración entre las distintas Administraciones para la ejecución de obras en el patio del colegio hoy cuestionado, así como para elevar la altura de la verja que constituye el cerramiento del recinto escolar.

En contestación a nuestra Resolución de Recordatorio de Deberes Legales y Recomendación formal el Ayuntamiento de Ávila nos puso de manifiesto el pasado 4 de noviembre de 1999 su decisión de aceptar nuestras consideraciones.

Por su parte la Dirección Provincial del MEC nos comunicó que desde hacía varios años solicitaba créditos para la construcción de unas instalaciones deportivas cubiertas en el Colegio Público “El Pradillo” y que, sin embargo, hasta la fecha estos créditos no habían sido concedidos por resultar necesario atender otras necesidades prioritarias. Concluía su escrito indicando que entre las instalaciones deportivas de los colegios de Educación Primaria, las instalaciones del Colegio Público “El Pradillo” estaban en lugar prioritario, dado el volumen de alumnado del centro.

En el escrito de queja registrado con el número de referencia **Q/1845/98** el firmante de la misma denunciaba las molestias que sufría en su vivienda, dada la proximidad del patio del Colegio público "San José de Calasanz" de Venta de Baños (Palencia).

En relación con lo anterior aportaba documentación en la que se constataba la remisión de varios escritos de reclamación dirigidos a la Dirección Provincial del MEC de Palencia interesando la elevación de una pared al objeto de evitar dichas incidencias sin que en la fecha de su reclamación (13 de octubre de 1998) se hubiera procedido a resolver los mismos.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y de conformidad con el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba, ante la Dirección Provincial del MEC de Palencia y ante el Ayuntamiento de Venta de Baños.

En contestación a nuestra solicitud de información, se remitió por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura un informe en que se hacían constar las siguientes circunstancias:

"Han tenido entrada, efectivamente, en esta Dirección Provincial, dos escritos, presentados con fechas 24-Abril-1998 y 6-Julio-1998. Con esta fecha se remite contestación a los mismos.

Con fecha 14-Septiembre-1998 el Alcalde del Ayuntamiento de Venta de Baños remite a esta Dirección Provincial copia de estos dos escritos que, al parecer, fueron presentados en dicho

Ayuntamiento, instándonos el Alcalde a dar las órdenes oportunas para subsanar el problema expuesto en ellos.

En relación con el hecho denunciado, sería preciso considerar toda una serie de cuestiones que, en este momento, no conocemos con precisión: fechas de construcción del edificio educativo y de la vivienda (es probable que el colegio, construido en torno al año 1907, sea anterior a la vivienda); si se contempló, a la hora de otorgarse permiso de obra para la vivienda, lo referente a medianerías; posibilidad de que los derechos que le correspondieran hayan prescrito, dado el tiempo transcurrido, etc.

De los informes emitidos por la Unidad Técnica de Construcción y Equipamientos y por la Inspección de Educación de esta Dirección Provincial se deduce:

- Que a este centro educativo (perteneciente al CRA de Tariego) asisten un total de 15 alumnas/alumnos de 3 a 16 años.
- Que utilizan el patio, bajo la vigilancia de sus profesores, durante las horas de recreo y las clases de educación física.
- Que es improbable que los hechos denunciados se hayan producido durante el periodo lectivo, ya que el centro no tiene constancia de quejas en este sentido, ni por parte del reclamante ni de ningún otro vecino.
- Resulta también llamativo el hecho de que, en la pared de la vivienda del denunciante, no se observen huellas de impactos de pelotas u otros objetos.

En relación a la afirmación que el interesado hace en su escrito ("...aprovechando que en este momento se están realizando obras



por este Ministerio en las aulas del colegio..."), hay que decir que es inexacta. Las obras a las que se refiere el reclamante consistieron en la edificación por parte del Ayuntamiento de un edificio de nueva planta, destinado a centro socio-cultural, en un solar anejo al edificio escolar, que fue previamente desafectado por el Ministerio, a solicitud de esa corporación municipal.

Aun reconociendo que podría resultar conveniente realizar un nuevo cerramiento perimetral (sólo existen muros de ladrillo de alturas que varían de 0,52 a 0,90 m., sin puertas de acceso), si se pretende impedir el paso a personas ajenas al centro, sobre todo fuera del horario escolar, las prioridades que hay que establecer para resolver necesidades más urgentes y justificadas no lo permiten, teniendo además en cuenta las limitaciones presupuestarias. Dentro de esas prioridades, se invirtieron, en este edificio, en el ejercicio de 1997, 6.699.000.-pts en una nueva cubierta y para este año 1999 se dedicará a construcción de aseos y modificación de calefacción 3.000.000.-Pts.

No obstante no habría inconveniente por parte de esta Dirección Provincial si la obra que solicita el vecino en cuestión fuera acometida por parte de la entidad local a la que corresponde la titularidad demanial del edificio."

En relación con los hechos descritos, esta Institución estimó oportuno, en uso de las facultades que confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León al Procurador del Común, efectuar un Recordatorio formal a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia, para que, en lo sucesivo, se diera efectivo cumplimiento al deber -que se impone a toda Administración- de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, de conformidad con lo prescrito en el art. 42 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

De otra parte, solicitado informe al Ayuntamiento de Venta de Baños en el que se sugería la ejecución por esa Corporación de un nuevo cerramiento perimetral -al corresponderle la titularidad demanial del edificio cuestionado-, en la fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido respuesta a pesar de haber sido reiterada la solicitud en varias ocasiones, la última con fecha 7 de octubre de 1999.

Otra muestra significativa de esta clase de reclamaciones es la registrada con el número **Q/111/99**.

En esta queja se ponía de manifiesto la existencia de diversas deficiencias estructurales que denotaban unas carencias constructivas importantes en el colegio "Padre Honotrato del Val" sito en la localidad de Monzón de Campos (Palencia). Así, por ejemplo, se señalaba que la instalación eléctrica interior se encontraba "grapada" a las paredes directamente, sin tubos de protección o mecanismos homologados, incumplándose el Reglamento Electrónico de Baja Tensión; la carpintería exterior era, en su práctica totalidad, de hierro con vidrio sencillo. Las aulas carecían de aislamiento térmico o acústico incumplándose la Normativa de Condiciones Térmicas NBE-CT/79 y Condiciones Acústicas NBE-CA/88).

Se denunciaba también que la edificación en cuestión no estaba adaptada de la Normativa contra Incendios NBE-CPI/96.

De la documentación aportada se desprendía, en principio, que el origen de las deficiencias indicadas no se encontraba en el deterioro del edificio por el uso o en la dejación del Ayuntamiento de Monzón de

Campos sino más bien en la ausencia de inversiones por parte del Ministerio de Educación y Ciencia.

Se admitió la queja a trámite con la finalidad de recabar la información precisa tanto de la Dirección Provincial del MEC, en Palencia, como de la Corporación Local afectada. En este sentido se les recordó lo dispuesto en el art. 5º del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de Régimen General no Universitario en el que se contempla que los centros docentes deben reunir las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad que se señalan en la legislación vigente, además de los requisitos que se establecen en el citado Real Decreto.

Del mismo modo, interesamos conocer la fecha de construcción del centro escolar hoy cuestionado, la titularidad del mismo y si existía algún convenio de colaboración o de financiación, suscrito entre la Administración Central y el Ayuntamiento de Monzón de Campos, tendente a sufragar los gastos que se generasen con ocasión de las necesarias adaptaciones que el inmueble requería (ya que las circunstancias descritas derivaban, según informe técnico aportado a este expediente, de la obsolescencia del inmueble y de la falta de inversiones para ir adaptando la edificación a la normativa legal vigente).

El Ayuntamiento de Monzón de Campos, en su contestación, nos puso de manifiesto:

"En atención a su requerimiento, reiterado mediante nuevo escrito, relativo a la queja formulada por la Asociación de Padres del Colegio Comarcal Padre Honorato del Val por el que nos solicitaba información de la cuestión, así como actuaciones y medidas adoptadas o que piensa adoptar de la forma inminente

este Ayuntamiento para la solución del problema, le traslado lo que sigue:

A) Deficiencias que presenta el Colegio comarcal.

Obedecen a dos factores perfectamente diferenciados y su resolución corresponde a distintas administraciones.

Primero.- De competencia del MEC

Como causa fundamental se encuentra la obsolescencia del mismo y la falta prácticamente total de inversiones para ir adaptando la edificación a la normativa vigente.

Así nos encontramos con que la edificación:

a) No está adaptada al cumplimiento de la Normativa de Protección contra Incendios NBE-CPI-96.

b) No cuenta con ninguna clase de aislamiento térmico o acústico, incumpliendo las Normativas de Condiciones Térmicas NBE-CT-79 y Condiciones Acústicas NBE-CA-88.

c) Parte de la instalación eléctrica interior se encuentra "grapada" a las paredes directamente, sin tubos de protección o mecanismos homologados, incumpléndose en Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión.

d) La carpintería exterior es en su práctica totalidad de hierro, con vidrio sencillo...

Teniendo en cuenta la naturaleza de las deficiencias indicadas, es posible asegurar que ninguna de ellas puede atribuirse al deterioro

del edificio por el uso o a una dejación de este Ayuntamiento en su obligación de conservar y mantener el Colegio.

Más al contrario, el M.E.C. como titular del Centro, y por imperativo legal, está obligado a dotarle de los requisitos mínimos de seguridad, habitabilidad y acústica de los que carece.

Segundo.- De competencia municipal

Sin restarle importancia, pero en un segundo plano respecto de lo anterior, se encuentran los gastos derivados de las meras labores de mantenimiento y conservación que se precisan y que son las únicas que, de acuerdo con la normativa vigente, corresponden a este Ayuntamiento.

Este Ente Local, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, viene atendiendo las necesidades más perentorias con personal propio o contratado (reparación de tejados, pintura, sustitución de tuberías de agua limpia, sucia y grifería en cuartos de baño, reposición de cristales, reparaciones eléctricas, reparaciones en la caldera de calefacción... Además de la limpieza del centro, importante gasto de gasoil para paliar la falta de aislamiento térmico, personal de Conserjería, facturas de electricidad incluso de la cocina...)

Como prueba más evidente del esfuerzo que realiza este Ayuntamiento basta indicar que, en los 10 últimos años, la aportación de esta Institución se ha incrementado el 174,26%.

Por contra, he de significar que no todos los Ayuntamientos que aportan niños al Colegio Comarcal satisfacen la ayuda económica que se les solicita.

Como soporte documental de los aspectos indicados, se adjunta:

1. - El informe emitido por el Arquitecto Asesor Municipal respecto al estado del Colegio que fija la necesidad de inversiones, a tanto alzado, en 33.964.800 ptas.
2. - Cuadro comparativo de los 10 últimos cursos liquidados respecto a la evolución en el número de alumnos, aportación del Estado y Diputación, gastos totales y coste afrontado por el Ayuntamiento de Monzón.

B) Situación injusta e insostenible para este Ayuntamiento.

Pese a que la competencia municipal en estos temas es muy limitada, todas las críticas se centran en el Ayuntamiento que, además de tener que soportar ser blanco de todas las iras, debe hacer frente a mayores gastos con una cada vez menor ayuda económica.

Como le manifestábamos en nuestro escrito de 16 de junio de 1998, Re. Salida nº 242, el número de alumnos descende y con él la aportación del Estado y la Diputación, lo que sumado a la falta de obligación que tienen los demás Ayuntamientos de contribuir a los gastos del Centro da como resultado que el de Monzón de Campos tenga que efectuar un desembolso insostenible en detrimento de otras necesidades del municipio.

Por otra parte, a ello hay que añadir la injusta posición en que se coloca a este Ayuntamiento por parte de la Asociación de Padres de Alumnos y Dirección del Centro, quienes, en vez de dirigirse a la Dirección Provincial del MEC para exigir que efectúen las inversiones que urge el Colegio para su normal funcionamiento, se limitan a hacer causa común con éste contra el Ayuntamiento de

Monzón de Campos, cuando lo cierto es que este Ente Local es víctima de un problema que no le corresponde resolver y "pagano" de la situación.

La conclusión de todo ello es un continuo ir y venir de escritos de queja por deficiencias del Director del Colegio al Ayuntamiento y de aquí a la Dirección Provincial del MEC, todo ello sin aportar ninguna solución.

Como resumen de lo expuesto, y atendiendo al interés que ha tomado en este problema, me permito sugerirle que inste del MEC la elaboración de un estudio de las carencias que presenta el Colegio para su correcta adecuación a la normativa vigente y a las necesidades de la comunidad escolar, presupuesto de las obras a realizar y compromiso efectivo de su ejecución, con indicación del calendario. Todo ello en la seguridad de que este Ayuntamiento continuará cumpliendo con su obligación respecto a los gastos de mantenimiento y conservación.

Por último, y teniendo en cuenta que el problema de fondo, cual es la financiación de los gastos que genera el mantenimiento y conservación de un Centro de este tipo, es compartido por muchos otros Ayuntamientos, estimo que sería deseable iniciar una vía de trabajo tendente a:.

a) Un incremento en los Presupuestos Generales del Estado de la colaboración económica dirigida a los Ayuntamientos rurales en cuyo término se encuentra ubicado un Colegio Comarcal, dados los escasos recursos económicos de que disponemos para atender todas las necesidades del municipio.

b) Modificar la legislación vigente en el sentido de que todos los Ayuntamientos que aporten alumnos a un Colegio Comarcal tengan que afrontar de forma obligatoria la parte alícuota que les corresponda."

Por su parte, el MEC puso de manifiesto las siguientes argumentaciones:

"En relación con su escrito de condiciones del C.P. "Padre Honorato del Val" de Monzón de Campos, en concreto por el incumplimiento del Reglamento Electrónico de Baja Tensión, de la normativa NBE-CT/79 sobre condiciones térmicas, la NBE-CA/88 sobre condiciones acústicas y la NBE-CPI/96 contra incendios, le informamos:

1- Que según el Real Decreto nº 2274/1993, de 22 de diciembre de 1993, la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación especial, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, corresponderán al municipio respectivo, entendiendo como mantenimiento de un edificio el conjunto de tareas cuyo objetivo es conservar el inmueble, sus dependencias e instalaciones, en condiciones de uso durante su vida útil, y concretamente se consideran trabajos de mantenimiento los propios de una conservación preventiva, los necesarios de entretenimiento y la reparación de lesiones y averías.

2- Sin embargo el Ministerio de Educación y Cultura, consciente de que determinados Ayuntamientos muy pequeños no pueden afrontar estos gastos, de una forma desconcentrada desde las Direcciones Provinciales, asume invertir en estos centros; así en el



C. P. de Monzón se han hecho inversiones en obras en el transcurso de los últimos tres años que han sido las siguientes:

Año 1997 - 1.189.480.- Ptas. en sustitución de carpintería.

Año 1998 - 2.650.000.- Ptas. en sustitución de carpintería y aseos.

Año 1999 - 2.250.000.- Ptas. en colocación de falsos techos en 10 aulas.

3- Que el colegio es de titularidad pública, estando afectado al Ministerio de Educación y Cultura. la fecha de construcción es de octubre de 1972 y la fecha de entrada en servicio, mayo de 1973

La normativa R.EBT, NBE-CT/79, NBE-CA/88 y NBE-CPI/96, son de obligado cumplimiento en centros de nueva creación que se hagan con posterioridad a esas fechas de promulgación de tales normas.

4- Que se está haciendo la programación de las obras para el próximo ejercicio y, como en anteriores años, se intentará seguir haciendo obras en la medida de nuestros presupuestos y necesidades".

A fecha del cierre de este informe nos encontramos a la espera de respuesta de la Consejería de Educación y Cultura habida cuenta que la efectividad del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León se ha producido el 1 de enero de 2000, por lo que se estimó necesario trasladar dicha problemática al órgano regional competente a fin de conocer las actuaciones a seguir por la misma.

El problema suscitado en el expediente **Q/382/99** se concretaba en la insuficiente dotación económica para el mantenimiento del centro escolar "Maestro Serrano" de Salamanca, así como en el estado de abandono de los juegos infantiles y de las vallas que protegían a los niños de hasta cinco años de edad.

Se cuestionaba también la idoneidad de que los niños escolarizados en dicho centro estuvieran separados físicamente en dos edificios distintos lo que dificultaba, cuando menos, la tarea de los padres a la hora de recoger a sus hijos ya que: "tenían que dejarlos solos mientras recogían o llevaban al otro, y en muchos casos había poca diferencia de edad; además sufrían dos periodos de adaptación... (sic)".

Admitida la queja a trámite, dimos cuenta de la problemática transcrita a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura de Salamanca así como también al Ayuntamiento de la citada localidad.

Pues bien, remitidos con suma prontitud ambos informes, tomaron cuerpo las siguientes consideraciones:

Para comprobar las condiciones de salubridad del edificio hoy cuestionado, técnicos de la Junta de Castilla y León realizaron una visita el día 23 de febrero de 1999. Que analizados los espacios del Edificio principal y la composición jurídica administrativa del Colegio, se puso de manifiesto:

1)- El colegio está integrado por 6 aulas, 3 del Colegio Público León Felipe y 3 del Colegio Público Juan del Encina, siendo el total 140 alumnos aproximadamente en edades comprendidas entre los 3 y 5 años.

2)- Infraestructuras: Aulas en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas en cuanto a iluminación y ventilación. No se han apreciado humedades dentro de las mismas. El estado de limpieza es bueno, si bien

existen "desconchados" en alguna esquina de la pintura de dichas aulas. Todas, excepto una, están dotadas de agua corriente.

3).- En el momento de la visita se apreció una temperatura adecuada y la calefacción en funcionamiento, no pudiendo precisar la temperatura exacta, al no disponer de termómetro, estando alguna de las aulas con puertas y ventanas entornadas para conseguir la temperatura ideal.

4).- Las condiciones de limpieza de los servicios son adecuadas.

5).- Patios: Son de arena y se aprecian huecos en la misma y es posible que en época de lluvias sí presenten humedades y charcos. El vallado consta de una base de cemento aproximadamente de algo más de 1 metro de altura y un mallazo de tela metálica en el que no se aprecia deterioro. Los juegos para los niños que constan de 1 tobogán, un columpio doble y dos estructuras metálicas, en cada patio, y un sistema de grandes tubos de hormigón se encuentran en buenas condiciones de conservación. En el patio anterior del edificio se encuentra apoyada en la pared una pesada tapa de hormigón que sería aconsejable retirar.

6).- Por lo que respecta a la dudosa potabilidad del agua en el centro escolar, se nos comunicó que se procedió a tomar muestras de la misma para su posterior análisis en un laboratorio del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social. Concluido el resultado analítico del agua de dicho Centro no presenta ninguna anomalía.

El agua potable de este edificio es la misma que la que se suministra al barrio de San José y procede de las canalizaciones generales de la ciudad de Salamanca.

Personados Inspectores de Educación en el Aulario "Maestro Serrano", situado en el Barrio de San José de Salamanca, se puso de manifiesto lo siguiente:

Aspecto Pedagógico: El edificio "Maestro Serrano" alberga 6 unidades de Educación Infantil, pertenecientes a los Colegios "Juan del Enzina" y "León Felipe". Cada Colegio se estructura en el 2º nivel de Educación Infantil, con una unidad para cada una de las edades del ciclo (3, 4 y 5 años).

El modelo educativo y didáctico seguido en este nivel se halla integrado en la planificación general de los Centros de los que forman parte, constituyendo el primer escalón en la cadena formativa de los escolares.

Pedagógica y didácticamente el edificio "Maestro Serrano" es el más adecuado (espacios, distribución de los mismos, funcionalidad, etc.) para la impartición del nivel de Educación Infantil.

Sin embargo, la separación física de este edificio y el central del Colegio puede originar "ciertas molestias" a los progenitores de los alumnos en las horas de comienzo y finalización de las clases diarias.

Posible integración del nivel de Educación Infantil en el edificio central del Colegio "Juan del Enzina": El próximo curso 1999-2000 el Colegio "Juan del Enzina" funcionará con 12 unidades escolares (3 de Educación Infantil, 6 de Educación Primaria y 3 de ESO). Esta composición permite el traslado de las tres unidades del 2º ciclo de Educación Infantil al edificio principal del Colegio "Juan del Enzina".

Con respecto al traslado de los alumnos de educación infantil a los edificios de los Colegios "Juan del Enzina" y "León Felipe", los respectivos Consejos Escolares y claustros han tomado acuerdos para su

aceptación si se adaptan espacios y servicios para los niños de 3, 4, y 5 años de edad.

En estos momentos existe un acuerdo mayoritario en las comunidades educativas de los dos colegios citados para propiciar el referido traslado en septiembre del año 2000, con el fin de que en el curso 2000-2001 los niños de infantil y primaria de cada Centro estén escolarizados en un solo edificio.

Por lo que respecta a la necesidad de proceder a la reparación y acondicionamiento del patio de juegos del colegio público infantil Maestro Serrano, a fin de resolver la carencia de desagüe, que origina frecuentes encharcamientos cuando llueve, el Ayuntamiento de Salamanca nos comunicó, el pasado 24 de mayo de 1999, que se estaban ejecutando obras de reforma y acondicionamiento del patio de juego, cuya adjudicación a la empresa MARTOBAR, S.L., mediante Resolución de Alcaldía, se había realizado el 8 de marzo de 1999, después de todas las gestiones previas a su aprobación".

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 tiene legalmente atribuidos.

## **2. Enseñanza universitaria**

En general se ha apreciado, en la tramitación de las quejas que afectan a las universidades, un aumento de la dilación en las contestaciones, aunque la colaboración ha sido, en general, buena.

Es habitual que los estudiantes que acuden a esta Institución lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que les afectan de forma particular, en la mayoría de los casos ante la falta de respuesta a sus reivindicaciones, o ante la ausencia de una contestación por escrito a las peticiones o reclamaciones de este colectivo.

El mero hecho de acudir a esta Institución y obtener la información reclamada supone, de por sí, para muchos ciudadanos una gestión satisfactoria.

La Universidad, entidad pública prestadora de 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, situados en relaciones jurídicas de colaboración, sometimiento u oposición a la Universidad.

La omisión en la actuación administrativa 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.

De los escritos recibidos en relación con la enseñanza universitaria no todos comportan una denuncia sino que, a veces, reflejan reivindicaciones de los estudiantes ante determinadas situaciones.

En el expediente **Q/910/99** se denunciaba la demora, por parte del Rectorado de la Universidad de León, en la resolución de un expediente de devolución de importe de precio público por servicios académicos

abonados a favor de la Facultad de Derecho; hecho que perjudicaba gravemente a sus intereses.

Realizada las gestiones de investigación tuvimos conocimiento de que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, por lo que comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

El firmante de la reclamación **Q/1061/99** basaba su queja en la vulneración que suponía, a su entender, la denegación de su solicitud de traslado del expediente académico (de una Universidad privada a una pública).

Examinado el asunto planteado con la finalidad de determinar la procedencia de nuestra intervención en relación con el mismo, dentro del ámbito de los cometidos atribuidos al Procurador del Común, llegamos a la conclusión de que éste no hacía referencia a actuación alguna imputable a la Administración educativa pública que implicase infracción del ordenamiento jurídico o se tradujera en impedimento o limitación indebida de los derechos cuya defensa estuviera encomendada a esta Institución.

En este sentido fue preciso informar al reclamante de que el Real Decreto 704/99, regulador de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad, resulta únicamente de aplicación a las Universidades públicas y centros adscritos a las mismas.

Así las cosas, los estudiantes que desearan continuar sus estudios en una Universidad pública distinta de aquella en la que hubiesen comenzado podrían solicitar su admisión siempre que cumplieran los siguientes requisitos:

1. Haber superado el primer curso completo de dichos estudios en una Universidad pública.

2. No haber agotado las convocatorias establecidas en las normas de permanencia que sean aplicables.

Centrada de este modo la cuestión procedimos, asimismo, a resaltar que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria emplea el término genérico de Universidad, regulando su creación, régimen jurídico, estructura, órganos de gobierno, acceso a centros universitarios, profesorado y régimen económico y financiero para referirse exclusivamente a las Universidades públicas, diferenciándolas de las Universidades y Centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, a las que dedica el Título VIII arts. 57 a 59, en los que se establece la libertad de creación, reconocimiento de las mismas y homologación de títulos remitiéndose a sus propias normas en lo relativo a su organización y funcionamiento y haciendo una especial referencia a las Universidades de la Iglesia en la disposición adicional 1ª.2.

Consecuencia del planteamiento dicho, se señaló al reclamante que la Universidad "Alfonso X el Sabio" no era un centro oficial, sino privado o particular, en la que las pruebas académicas, las asignaturas, los cursos y los grados que impartía dicha Universidad privada podían ser diferentes a los de la enseñanza estatal u oficial.

La consideración en la matrícula como "alumno oficial en la Universidad privada" lo era a efectos de reconocimiento de eficacia a los estudios que se cursasen en su totalidad, más no entrañaba su transformación en "alumnos oficiales de Centros oficiales o Universidades públicas".



En definitiva, el alumno que libremente accede a una Universidad privada se le aplica el régimen al que se somete voluntariamente, desde el momento en que formaliza su ingreso en la misma; régimen cuyo supuesto desconocimiento no puede amparar la pretensión de obtener el traslado de su expediente a una Universidad pública cuando, como en este caso, provenía de una Universidad privada.

Otro expediente, cuya solución satisfactoria se debe a la intervención del Procurador del Común, es el registrado con el número **Q/1284/99**. En esta ocasión se ponía de manifiesto el problema que afectaba a un estudiante como consecuencia de que, notificada por correo el 23 de julio de 1999 -fecha en que finalizaba el plazo de matriculación- la autorización del Rectorado de la Universidad de León, le había resultado imposible formalizar la matrícula ya que cuando acudió a las dependencias de la Universidad (14:15 p.m.) las ventanillas se encontraban cerradas.

Admitida a trámite se iniciaron las gestiones de investigación con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto. Finalmente el Rector nos comunicó que el problema había encontrado una solución satisfactoria ya que se había procedido a conceder a la alumna un nuevo plazo de matrícula. Por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

Un supuesto diferente, aunque también con resultado positivo, lo conforma la queja **Q/1054/99**. En ella un estudiante colombiano nos exponía las dificultades que tenía para poder ejercer legalmente la medicina en su país, hasta tanto no poseyera el título original de Licenciado en Medicina y Cirugía de la Universidad de Salamanca. Carrera que había terminado en febrero de 1998.

A tal fin se solicitó informe al Rectorado de Salamanca para que nos pusiera al corriente de la situación en que se encontraba la expedición del título en cuestión. De las gestiones realizadas pudimos averiguar que el título había sido extraviado. Localizado en Bruselas, y puesto el reclamante en contacto con el Ministerio de Educación, se le volvió a remitir por otra agencia de mensajería a Colombia.

El firmante de la queja **Q/1448/99** solicitaba la intervención del Procurador del Común para hacer llegar al Rectorado de León el problema que sufren los estudiantes del Bierzo. Estos se ven obligados a desplazarse a las oficinas centrales de la Universidad de León cuando precisan efectuar el trámite de traslado de expedientes ante la imposibilidad de realizarlo en la Oficina del Campus de El Bierzo; circunstancia que consideraban lesiva a sus intereses habida cuenta del perjuicio económico que suponía el acudir a León capital para efectuar este trámite administrativo.

En virtud de lo expuesto, el Procurador del Común se dirigió al Rector de la mentada Universidad interesando iniciar las oportunas actuaciones tendentes a evitar situaciones como la comentada, facilitando con ello que los estudiantes de El Bierzo pudieran realizar cuantas gestiones administrativas fueran necesarias en las oficinas con que cuenta la Universidad de León en la localidad de Ponferrada.

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta a nuestra solicitud, pese a haber transcurrido más de cuatro meses.

### *2.1. Convalidaciones y planes de estudio*

Durante 1999 hemos seguido recibiendo quejas relacionadas con la problemática de las convalidaciones.

De entre todas destacamos el expediente **Q/798/99** en el que se cuestionaba la fecha a partir de la cual debían surtir efectos las convalidaciones.

En este caso el reclamante consideraba que la convalidación de la última asignatura que le quedaba pendiente para finalizar los estudios de E.U. de Magisterio de Zamora (Maestro de Educación Primaria) en la Universidad de Salamanca, debía surtir efectos desde la fecha de su concesión, esto es, desde el día 20 de enero de 1999.

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, acordamos admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento del supuesto en que se basa, de lo que dimos cuenta al Rector de la Universidad de Salamanca a los efectos previstos en el art. 13 de dicha Ley, solicitando al efecto un Informe acerca del estado de la referida cuestión e interesando, en particular, copia del expediente administrativo completo.

Las consideraciones vertidas en el informe emitido por la Universidad, en fecha 23 de junio de 1999, son las que a continuación se describen: "En contestación a su escrito, de fecha 21 de mayo pasado, relativo a la queja formulada por una alumna de la Escuela Universitaria de Magisterio en Zamora, le informo del procedimiento que esta Universidad ha seguido respecto a la convalidación de la asignatura Lengua Española instada por la misma:

El plan de estudios de Maestro, especialidad de Educación Primaria, a impartir en la Escuela Universitaria de Profesorado de Magisterio de Zamora, fue publicado por Resolución de esta Universidad de 12 de mayo de 1994 (BOE 1 de junio), de cuyo contenido se desprende

que la asignatura "Lengua Española", que forma parte del contenido de dicho plan de estudios, es de carácter troncal y anual al tener asignados 8 créditos.

Las normas de convalidación se recogen en el RD 1267/94, modificador del RD 1497/87 sobre planes de estudios, cuyo Anexo I precisa que a efectos de calificaciones las asignaturas convalidadas tendrán la equivalencia de 1, esto es, Aprobado.

Todo alumno, una vez ha formalizado su matrícula, tiene derecho al examen correspondiente de la asignatura, para lo cual, y en caso de asignaturas anuales, disponen de dos convocatorias: una ordinaria en junio y otra extraordinaria en septiembre, a cuyo efecto se cumplimentará el Acta correspondiente en la que habrá de figurar la calificación obtenida. Acta que incorpora las convalidaciones aprobadas, en cuyo momento surte plenos efectos.

La Junta de Gobierno de la Universidad de Salamanca, en su sesión de abril de 1998, aprobó el plazo máximo de entrega de Actas previamente cumplimentadas por los profesores que imparten la docencia, que en el caso que nos ocupa, curso 98-99, y para el caso de asignaturas anuales, es la del 16 de julio de 1999.

En conclusión, el efecto de asignatura aprobada se manifiesta con la cumplimentación del Acta, por lo que sus efectos, *erga omnes*, se producen a raíz de la puesta a disposición de las mismas en la Secretaría de los Centros, que en caso de la asignatura Lengua Española será hasta el 16 de julio de 1999, razones que han dado lugar a la desestimación de la solicitud de la interesada, en fecha 12 de febrero de 1999, de expedición de su título universitario".

Estudiado con detenimiento el contenido del informe, indicamos a la reclamante que, en principio, y a la luz de los datos de que se disponía, no existían indicios de actuación irregular imputable a la autoridad competente que debiera ser investigada por esta Institución. Por ello, dimos por concluida nuestra actuación en el expediente habida cuenta que la actuación administrativa había sido acorde con la normativa vigente.

## *2.2. Personal docente*

Bajo este genérico epígrafe vamos a detenernos en el expediente registrado con el número **Q/806/99**, el cual fue suscrito por un elevado número de alumnos, pendientes todos ellos de la asignatura de "Teoría y Práctica del Acondicionamiento Físico" correspondiente al Tercer año de carrera del título de Maestro Especialista en Educación Física de la Escuela Universitaria de Magisterio de Zamora.

El núcleo fundamental de la queja venía determinada por la denuncia de una serie de irregularidades en las que, a juicio de los comparecientes, incurría el profesor que impartía la asignatura más arriba señalada. Entre otras cosas se aludía a que dicho profesor no se ajustaba a los descriptores establecidos en los Planes Oficiales de Estudios, ni se adaptaba a los contenidos de la Guía Académica, y ponían en entredicho su criterio de evaluación, a veces contradictorio. Además, no era la primera vez que reclamaban ante el hecho de que el profesor en cuestión incumpliera el plazo para poner en conocimiento de los examinados las calificaciones obtenidas, lo que consideraban lesivo a sus intereses.

Básicamente, se interesaba la revisión del temario, así como también del criterio de evaluación empleado para dicha asignatura ya que, al parecer, se incurría en contradicciones por parte del profesor.

Así las cosas, denunciaban que habiendo cursado ante ese Rectorado escrito de fecha 9 de abril de 1999 solicitando tal pretensión, hasta la fecha no se había dictado Resolución alguna, pese a la obligación general que pesa sobre todo órgano de la Administración Pública de resolver todas aquellas cuestiones que sean planteadas por los administrados.

Admitida a trámite la queja se solicitó información al Rector de la Universidad de Salamanca, cuya respuesta no se hizo esperar.

Estudiado detenidamente el último de los informes remitidos, concretamente el referido al de fecha 23 de diciembre de 1999 (registro de salida nº 8632) y la vista de su contestación, consideramos oportuno, formular una serie de observaciones al respecto a modo de Recordatorio de Deberes Legales.

En primer lugar, resultó obligado comenzar estas argumentaciones transcribiendo algunas de las consideraciones efectuadas por esa Universidad. Concretamente las siguientes:

"...Una vez concretado el año académico a que se corresponde la queja de los alumnos, este Vicerrectorado ha recabado los antecedentes de este asunto y puedo informarle que determinadas quejas en este sentido están planteadas ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Salamanca, por lo que están pendientes de resolución judicial. Igualmente otras reclamaciones, cuyo contenido se corresponde con los elementos que el escrito de esa Institución contiene, formuladas contra el proceder del

Tribunal extraordinario, y que pudieran tener fecha de los meses de este verano, están pendientes de resolución administrativa.

Así pues, con independencia de que esta Universidad entiende que los contenidos de las preguntas de examen sí se corresponden con los descriptores de los Planes de Estudio, la controversia se centrará en determinar si el profesor se ajustó al Programa de la asignatura, respuesta que en principio puede darse como afirmativa. No obstante en este asunto debe tenerse en cuenta que, en opinión de este Rectorado, el Programa publicado en la Guía pudo ser matizado, por cuanto el Profesor y los alumnos, al principio de curso, pudieran, previo los trámites obligatorios, haber acordado variaciones sobre el programa y sobre el contenido de los exámenes..."

Ante todo hay que señalar que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al derecho. La objetividad no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de *"promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas"* (art. 9.2 CE).

En este mismo sentido, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por Ley 4/99, establece 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 con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto 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.

Obligaciones directamente aplicables al ámbito universitario, según previene la Resolución de fecha 2 de noviembre de 1994, por la que se aprueba la adecuación de los procedimientos administrativos en virtud de la citada Ley 30/92 en la Universidad de Salamanca.

Pues bien, en el presente caso nos encontramos ante un escrito que había sido presentado con fecha 9 de abril de 1999 y que, según reconocía ese Rectorado en el informe, se encontraba pendiente de resolución administrativa.

A este respecto hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 2º de la mentada resolución de la Universidad de Salamanca, *en los procedimientos de revisión de calificaciones académicas se aplicarán los plazos que resulten de la "Reglamentación sobre exámenes y otros sistemas de Evaluación" aprobada por la Junta de Gobierno. En caso de incumplimiento de los plazos de resolución establecidos en su normativa específica se estará a lo dispuesto en el art. 42.3 de la Ley 30/92, de administraciones públicas.*

En consecuencia se constató que se habían rebasado los plazos establecidos con carácter general a los que antes aludíamos; y ello sin entrar a determinar si, por su contenido, la reclamación formulada se encontraba contemplada en la Resolución que, en cumplimiento de las



previsiones contenidas en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/92 se hubiera adoptado para la determinación del plazo de duración de los distintos procedimientos cuyo conocimiento es competencia de esa Universidad.

A la vista de lo todo lo expuesto debemos resaltar que esta Institución viene pronunciándose de forma reiterada, en sus informes anuales, sobre la obligación de la Administración de contestar debidamente a las reclamaciones o recursos que los ciudadanos le presentan, y así en el informe correspondiente al año 1998, entre otras precisiones, se hacía constar que, 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 y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho"*.

En este sentido el principio de eficacia exige que las Administraciones Públicas den cumplida respuesta a las peticiones y reclamaciones que les presenten los particulares ya que el conocimiento cabal por el administrado, en este caso por los estudiantes, de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Hay que tener en cuenta, además, que los alumnos afectados no dejaban de estar en la fase final de sus estudios de diplomatura y que un resultado negativo no suficientemente motivado vendría a frustrar las legítimas pretensiones de incorporarse al ejercicio profesional para el que habilitaban, los estudios cursados.

En virtud de lo expuesto se sugirió al Rector de la Universidad de Salamanca que en la resolución que finalmente se adopte se profundice hasta donde fuera posible en la adecuación de las pruebas propuestas a los contenidos de la asignatura objeto de controversia.

Del mismo modo, y en ejercicio de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formulamos la siguiente Recomendación:

"Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta a las reclamaciones presentadas en su día, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución".

En la fecha de cierre de este informe nos encontramos a la espera de la respuesta del Rectorado de la Universidad de Salamanca sobre la aceptación o no de nuestra Recomendación.

### *2.3. Becas y ayudas al estudio*

La Constitución Española reconoce para todos los españoles el derecho a la educación, encomendando a los poderes públicos la promoción de las condiciones y la supresión de los obstáculos para que el derecho así atribuido pueda ser disfrutado por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, lo que implica la adopción de medidas de carácter compensador para paliar las situaciones de desigualdad de la que parten determinados alumnos.

El establecimiento del sistema de becas y ayudas al estudio para los niveles de enseñanza no obligatorio, basado en medidas de

compensación en virtud de las dificultades de carácter económico, social o de residencia del alumno, resulta esencial para que en ningún caso el acceso y la continuidad en dichos estudios resulte inalcanzable para quienes, demostrando aptitudes, carezcan de medios económicos suficientes.

En lo que afecta a los procedimientos de concesión de becas y ayudas al estudio de carácter general se analizan, a continuación, algunos de los aspectos más frecuentemente reflejados en las quejas recibidas durante 1999.

En el caso de los expedientes **Q/620/99** y **Q/626/99**, la reclamación venía determinada, por la denegación de beca solicitada, primero al Ministerio de Educación y Cultura (Orden de Convocatoria de fecha 15-6-98) y después a la Consejería de Educación y Cultura (Orden de Convocatoria de fecha 17 de septiembre de 1998). Los firmantes de las quejas, el primero de Aranda de Duero (Burgos) y el segundo de León, ponían de manifiesto que el Ministerio de Educación y Ciencia les denegaba la prestación por superar los porcentajes en el patrimonio, mientras que la Junta de Castilla y León lo hacía por tener una "renta por debajo del umbral mínimo", lo que consideraban injusto.

Examinada detenidamente la problemática que nos fue planteada con la finalidad de determinar la procedencia de nuestra intervención en relación con la misma llegamos a la conclusión que a continuación pasamos a expresar.

La cuestión propiamente dicha no hacía referencia a actuación alguna imputable a la Administración pública que implicara infracción del ordenamiento jurídico o se tradujera en impedimento o limitación indebida de los derechos cuya defensa está encomendada a esta Institución.

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 Institución consideró necesario abstenerse de intervenir en relación con ambos expedientes de queja.

En efecto, desde el momento en que la causa de denegación de la beca, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, se sustentaba en el patrimonio del conjunto de miembros de la familia -independientemente de que, en ambos casos, la renta familiar estuviera o no dentro de los umbrales establecidos en el art. 24 de la Orden de fecha 15 de junio de 1998- no suponía una irregularidad administrativa. Y ello porque en el primero de los casos el capital mobiliario perteneciente a la unidad familiar superaba los 5.000.000 pts y los intereses, rendimientos o plusvalías percibidos durante el ejercicio 1997 superaba las 350.000 pts.; y en el segundo de los casos, la suma de los elementos patrimoniales superaba el límite establecido.

Así las cosas, concretada la reclamación en la disconformidad con las exclusiones que la propia normativa establecía, ello no podía constituir motivo de intervención del Procurador del Común ya que tenía su fundamento en las reglas que al efecto disponía la normativa reguladora de la mentada Convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1998-99.

En efecto, en su art. 25.2 se disponía con carácter general y vinculante lo siguiente: *"Se denegará la solicitud de beca o ayuda al estudio por razón del patrimonio del conjunto de miembros computables de la familia, cualquiera que sea la renta familiar disponible que pudiera*

*resultar al computar los ingresos anuales de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en las siguientes reglas:*

*A) La suma de los valores catastrales de las fincas urbanas que pertenezcan a la unidad familiar, ponderados con el coeficiente corrector que se indica a continuación, no podrá superar la cantidad de 10.600.000 pesetas cuando el patrimonio inmobiliario comprenda la vivienda habitual y de 5.300.000 pesetas en caso contrario. En el caso de que la fecha de efecto de la última revisión catastral fuera el 1 de enero de 1990, o posterior, o se trate de los municipios enclavados en la Comunidad Foral de Navarra, se multiplicarán los valores por 0,50.*

*La Dirección General del Catastro facilitará, anualmente, la relación de municipios que correspondan a cada una de las dos situaciones indicadas, a los efectos de la aplicación del coeficiente de ponderación.*

*B) La suma de los valores catastrales de las fincas rústicas que pertenezcan a la unidad familiar no podrán superar las 990.370 pesetas por cada miembro computable de la unidad familiar.*

*C) El capital mobiliario perteneciente a la unidad familiar no podrá superar los 5.000.000 de pesetas. Los intereses, rendimientos o plusvalías percibidos no podrán superar las 350.000 pesetas.*

*Las acciones y otros títulos bursátiles negociados en mercados de valores se computarán por su valor de negociación media en el cuarto trimestre de 1997. El resto de los valores se computarán según las normas establecidas en el Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.*

*Los depósitos en cuenta corriente o de ahorro, a la vista o a plazo, se computarán por el saldo que arrojen a 31 de diciembre de*

*1997, salvo que aquél resultase inferior al saldo medio correspondiente al último trimestre del año, en cuyo caso se aplicará este último.*

*3. Cuando sean varios los elementos patrimoniales descritos en los apartados anteriores de que disponga la unidad familiar, se calculará el porcentaje de valor de cada elemento patrimonial respecto del umbral correspondiente. Se denegará la beca cuando la suma de los referidos porcentajes supere cien.*

*4. También se denegará la ayuda solicitada cuando alguno de los miembros computables de la familia sea titular de cualquier clase de actividad económica con un volumen de facturación, en 1997, superior a 23.000.000 de pesetas."*

Del mismo modo ocurría con la convocatoria que al efecto realizó la Consejería de Educación y Cultura para los estudios universitarios durante el curso académico 1998/99 ya que conforme a la misma ambos reclamantes no reunían los requisitos económicos establecidos. En esta ocasión no se alcanzaban los umbrales mínimos.

En este ámbito, en el que las administraciones públicas disponen de un libre margen de apreciación respecto de la oportunidad de una u otra línea de actuación, esta Institución no se considera facultada para intervenir ya que debe fundamentar siempre sus intervenciones en parámetros de legalidad y en la existencia de posibles indicios de irregularidad que, por las razones expuestas, no cabe apreciar en el asunto planteado.

En definitiva, y desde el momento en que no fue posible apreciar la existencia en la actuación administrativa indicada de irregularidad o contravención a la que pudiéramos referir nuestra actuación, esta

Institución decidió abstenerse de intervenir en relación con ambas reclamaciones.

En el expediente **Q/415/99** el reclamante exponía el grave perjuicio que le había ocasionado la falta de diligencia de la Secretaría de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Salamanca la cual había trasladado a la Sección de Becas un certificado incorrecto de su situación en la Universidad, afectando negativamente a su solicitud de beca de colaboración -cursada conforme establecía la convocatoria del Ministerio de Educación y Ciencia (Orden de fecha 1 de junio de 1998)-. Dicha solicitud fue denegada por no haber quedado acreditado el cumplimiento de uno de los requisitos exigidos, en concreto: estar matriculado para el curso 1998-99 en enseñanza oficial en el último curso del segundo ciclo de Enseñanza Universitaria -art. 2º, d) y 6º de la mentada Orden-.

Sostenía, en apoyo de esa afirmación, que el 1 de septiembre de 1998 había formalizado la matrícula del 4º curso de la Licenciatura de Historia del Arte al tiempo que había interesado el reconocimiento de 9 créditos de Libre designación. Sin embargo, a fecha de 30 de septiembre, fecha límite de presentación de instancias, y de acuerdo con la documentación que obraba en la Sección de Becas, el interesado no constaba como matriculado de la totalidad de créditos que le restaban para finalizar sus estudios; dato éste erróneo como lo demostraba el documento en el que figuraban reconocidos los 9 créditos con fecha 30 de noviembre, superada ya la fecha de presentación de solicitudes.

Como consecuencia de lo anterior se añadía, asimismo, que habiendo presentado escrito de reclamación el 2 de diciembre de 1998 ante el Presidente del Órgano Colegiado de Selección de Becarios de la Universidad de Salamanca -Vicerrector de Investigación-, en la fecha de

presentación de su queja (8 febrero 1999) no se había procedido a resolver el mismo.

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, acordamos admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba, de lo que dimos cuenta al Rector de la Universidad de Salamanca, a los efectos previstos en el art. 13 de dicha Ley.

A tal fin se solicitó un Informe acerca del estado de la referida cuestión, y se interesó copia del expediente administrativo completo.

Recibida con prontitud la documentación interesada, se indicó lo siguiente:

"De la lectura literal de la convocatoria publicada en el Boletín Oficial del Estado referenciado, y en lo que en este asunto se plantea, interesan los siguientes datos:

A) El apartado segundo indica que habrán de reunirse los siguientes requisitos:

- En el supuesto de alumnos que realicen estudios estructurados en créditos deberán haber superado el primer ciclo y al menos el 45% de los créditos que integran el segundo.

- Haber obtenido como nota media en los créditos a que se refieren los párrafos anteriores 7,25 puntos para los alumnos de Ciencias jurídicas y Sociales, y Humanidades.



No se tendrán en cuenta, para el cálculo de la nota media, las asignaturas o créditos que según los planes de estudio sólo puedan calificarse como apto, ni el reconocimiento de créditos en que no exista calificación.

- Estar matriculado en el curso 98-99 en enseñanza oficial en el último curso del segundo ciclo o de la totalidad de los créditos que le resten para finalizar los estudios.

B) El apartado sexto señala que la solicitud, cuyo plazo de presentación finaliza el 30 de septiembre, irá acompañada, entre otros documentos, de la certificación académica personal en el modelo certificado que se acompaña con el impreso de solicitud en el que se exprese la denominación y el número de asignaturas que integran el plan de estudios, especificándose si son cuatrimestrales, la calificación obtenida, el número de créditos que las integran, así como el número de créditos para los que ha quedado matriculado oficialmente en el curso 98-99, especificándose que se encuentra matriculado del número de créditos que le restan para obtener tal titulación.

Asimismo, las solicitudes se presentarán en la unidad de becas donde el alumno esté matriculado, estableciéndose un plazo de diez días para subsanar en caso de que el interesado no reuniera todos los requisitos.

C) El apartado noveno dispone que se constituirá un Jurado el cual formulará, en fecha anterior al 30 de octubre, una propuesta de concesión de las becas de colaboración ordenadas por la puntuación final obtenida.

En este apartado es preciso señalar que el órgano que ha de resolver las mismas no es el Jurado formado por miembros de la Universidad de Salamanca, sino que tal competencia se le atribuye a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa, órgano perteneciente al Ministerio de Educación y Cultura. De ahí que se resolviese, desde esta Administración, en fecha 5 de febrero de 1999, la solicitud de revocación formulada y que se acompaña en el expediente adjunto.

El alumno figura matriculado en la Licenciatura de Historia del Arte, cuyo plan de estudios fue aprobado por Resolución de la Universidad de Salamanca de fecha 17 de mayo de 1993 (BOE del 9 de junio) en el que se especifica que dicha titulación tendrá una carga lectiva global de 303 créditos, distribuidos en dos ciclos de dos años de duración cada uno.

Asimismo, la distribución de los créditos en el tercer y cuarto curso se desglosan del siguiente modo:

El RD 1267/94, que modifica el RD 1496/87, por el que se establecen las directrices generales de los planes de estudios, señala en el apartado 1.e) de su Anexo I que se adaptarán los créditos de libre elección cursados por el alumno en la Universidad de procedencia. De otro lado, la Junta de Gobierno aprobó en sesión de 30 de octubre de 1996 (apartados 4 y 5) los siguientes criterios en desarrollo del RD 1267/94 y con el fin de agilizar el procedimiento de adaptación y convalidación de los estudios cursados:

4.- Las asignaturas que no sean susceptibles de adaptación a los planes aprobados se podrán destinar a la libre elección con indicación de sus créditos y la calificación conseguida.

5.- Para evitar las demoras que el proceso puede ocasionar en la actividad docente normal, se admitirá matrícula condicionada al resultado de la adaptación o convalidación solicitada.

A la vista de todo lo anterior juntamente con los alegatos del alumno reclamante nos encontramos con dos cuestiones: la primera determinar el número de créditos matriculados del alumno en el actual curso 98-99 y, en segundo lugar, analizar si el alumno reunían "per se" los requisitos reglamentariamente establecidos para optar a la concesión de una de las becas convocadas.

A) Con respecto a la primera cuestión, el alumno indica haberse matriculado de 66 créditos y paralelamente solicita el reconocimiento de 9 créditos de libre elección. Tal actuación, a la vista de la normativa aplicable en la formalización de las matrículas, supone que el alumno se matriculó de 66 créditos; la solicitud del reconocimiento de los 9 créditos es una actuación administrativa diferente de la matrícula. El alumno debió matricularse también de los créditos de libre elección al igual que de las demás.

La concesión de la adaptación tiene efectos desde la fecha de su concesión y ello es así por que la decisión del reconocimiento de los créditos compete al Centro, que tendrá en cuenta, entre otras cosas, el centro académico donde se cursaron, si es público o privado, nivel de aquéllos, etc.

Tal criterio es lógico teniendo en cuenta que, en caso de que se le denegara el reconocimiento del crédito solicitado, el resultado final es claramente diferente, en tanto en cuanto si el alumno se hubiera matriculado, podría cursar dichos créditos durante el curso académico, y si se los reconocen, como en el presente caso, por

resolución de fecha 3 de noviembre de 1998, se produce tan solo un acto administrativo de reconocimiento de los créditos en su expediente académico personal. De ahí el sentido del contenido del apartado 5 de las normas aprobadas por la Junta de Gobierno relativas a la matrícula condicionada.

B) En segundo lugar, es necesario comprobar si el alumno reúne los requisitos señalados en el apartado segundo de la convocatoria. A este respecto, aquél no se matriculó de los últimos 8 créditos necesarios para obtener los 303 que señala el plan de estudios, y en la fecha en que se cerró el plazo de la convocatoria de las becas (30 de septiembre) y en la que se determina en la convocatoria para la propuesta de concesión (30 de octubre), aún no tenía concedido el reconocimiento de los 9 créditos solicitados, por lo que a efectos académicos no se había matriculado del total de créditos que le restaban para finalizar los estudios, actuación que supone el incumplimiento del requisito señalado en el apartado segundo de la convocatoria de estar matriculado en aquellos créditos que le resten para finalizar sus estudios.

Por último indicar que la alegación del alumno de no haber sido llamado por el Jurado para subsanar en el plazo de 10 días lo que a su favor conviniere, se desvirtúa en tanto en cuanto el alumno conocía por la convocatoria que el requisito que se le exigía era el de estar matriculado de cuantos créditos le faltasen para finalizar sus estudios, actuación personal y subjetiva que encierra un acto de plena voluntariedad, no equiparable en absoluto al hecho de creer tener superados los créditos que le restaban para finalizar sus estudios, por lo que solo al alumno le es imputable la falta de diligencia.

En conclusión, esta Universidad, y en concreto el Jurado formado por miembros de la Universidad de Salamanca, considera haber actuado correctamente en la tramitación y gestión de las solicitudes recibidas siguiendo el cauce normativamente previsto, y apreciando la obligatoriedad de cumplir los específicos requisitos exigidos por la convocatoria, que son de plena aplicación para todos los solicitantes. Asimismo, la particular interpretación de considerar el reconocimiento de créditos cursados como componente de la matrícula, es tan solo una apreciación personal sustentada en un criterio de oportunidad".

En definitiva, y sobre la base de la argumentación anterior, desde el momento en que la actuación administrativa se había desarrollado en términos acordes con la normativa aplicable, no resultó posible apreciar irregularidad o contravención alguna a la que pudiera referirse la actuación de esta Institución.

En la queja **Q/845/99** el reclamante (estudiante de Primer curso de Filología Portuguesa en la Universidad de Salamanca) ponía de manifiesto el problema frente al que se encontraba como consecuencia de la desestimación de su solicitud de beca de carácter general para estudios universitarios correspondiente al curso académico 98-99 (convocatoria Orden Ministerial de 15 de junio de 1998) comprensiva de: ayuda por razón de la distancia, ayuda por razón de gastos necesarios para material didáctico y ayuda para precios públicos por servicios académicos.

A este respecto el interesado alegaba que, desde que falleciera su madre en 1992 y se volviera a casar su padre, vivía de modo independiente (tiene 35 años) constituyendo, por consiguiente, una unidad familiar individual; hecho éste que, según nos indicaba, acreditaba, de acuerdo con lo requerido en el art. 45.3 de la mentada convocatoria, con la aportación de la declaración por el Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas de 1997, certificado de empadronamiento y documento justificativo de vivir independientemente.

Admitida la queja a trámite, acordamos solicitar al Rector de la Universidad de Salamanca un Informe acerca del estado de la referida cuestión.

"El alumno solicita diversas ayudas de las que se señalan en la convocatoria de la beca argumentando su independencia familiar. Igualmente, la causa principal de denegación de la misma es la que se señala en el apartado 17 que se concreta en no haber justificado suficientemente el constituir una unidad familiar independiente.

A este respecto, le son de aplicación los siguientes criterios reglados:

*Art. 21.- "En el caso de solicitantes que constituyan unidades familiares independientes también se consideran miembros computables el cónyuge, o, en su caso, la persona a la que se halle unido por análoga relación, así como los hijos si los hubiere".*

*Art. 22.- "En los casos en los que el solicitante alegue su independencia familiar y económica, cualquiera que sea su estado civil, deberá acreditar fehacientemente esta circunstancia y su domicilio, así como la titularidad o el alquiler del mismo, en su caso, y los medios económicos con que cuente. De no justificar suficientemente estos extremos, la solicitud será objeto de denegación".*

De la documentación aportada por el alumno reclamante de su solicitud de beca, se deduce que en el año 1997 obtuvo rendimientos económicos por determinada prestación laboral, y

que en la actualidad está en situación de parado. Igualmente, acredita convivir con otra persona en un piso que ha sido cedido por su padre.

El carácter de independencia que se precisa en la beca no se condiciona al hecho de vivir en otro domicilio diferente al de los padres, puesto que esta situación se daría cada vez que los estudios que se cursan no existen en el lugar donde se reside, sino que tal concepto conlleva una serie de matices, que, como el propio art. 22 anteriormente citado señala, requiere además una independencia económica, cualidad que el alumno, ahora reclamante, no reúne dada su condición de parado. En este sentido, no debe confundirse el vivir en otro domicilio con medios económicos que aporte cualquier otra persona (padre, o pareja) que el vivir en una casa con las retribuciones económicas personales obtenidas en virtud de una prestación laboral.

Por último, cabe señalar que la propia convocatoria exige la necesidad de justificar suficientemente tales condiciones, máxime cuando la convivencia con otra persona computa en el concepto de unidad familiar independiente; extremos que no han sido acreditados ni en el escrito de alegaciones, ni en el posterior recurso de reposición ante la Subdirección General de becas del Ministerio de Educación y Cultura, por lo que tales actuaciones dan lugar a considerar que el reclamante no dispone de las condiciones mínimas que se le exigen para constituir una unidad familiar independiente.

En conclusión, esta Universidad de Salamanca, como Administración Pública, está obligada a ejercer un riguroso control que asegure la correcta inversión de los recursos presupuestarios destinados a becas y ayudas al estudio. No obstante, la resolución

del recurso de reposición interpuesto por el alumno, en fecha 21 de abril de 1999, compete al órgano que tiene reglamentariamente atribuida la competencia de otorgar o denegar becas, por lo que la desestimación por parte de esta Universidad de Salamanca es un acto de trámite en tanto en cuanto la Subdirección General de Becas resuelva sobre la presunta falta de acreditación."

En definitiva, y sobre la base de la argumentación anterior, desde el momento en que la actuación administrativa se había desarrollado en términos acordes con la normativa aplicable no resultó posible apreciar irregularidad o contravención alguna a la que pudiera referirse la actuación de esta Institución. Así pues procedimos a poner estos antecedentes en conocimiento del reclamante, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León.

### **3. Bibliotecas**

Han sido varias las denuncias sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento de bibliotecas de Castilla y León.

Como claro exponente destacamos el expediente **Q/664/99**. En el mencionado escrito el interesado sometía a nuestra consideración una serie de deficiencias detectadas en la Biblioteca pública de Castilla y León, sita en la Plaza de la Trinidad de Valladolid.

Se denunciaban, de un lado, las reiteradas y continuas ausencias de sus puestos de trabajo del personal de la biblioteca y, de otro, el comportamiento poco correcto del mismo cuyo proceder (actitud intimidatoria y amenazante) parecía poco adecuado y respetuoso con los derechos que al ciudadano reconoce el art. 35.i de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



Se cuestionaba, también, que los libros catalogados en la Sección de Local sólo pudieran ser consultados por los titulares de carnet de investigador lo que, a juicio del compareciente, dificultaba la vía de acceso a la información y a la cultura consagrado en nuestra Constitución.

Por último, se ponía de manifiesto el lamentable estado higiénico en el que se encontraban los lavabos, incluso a primera hora de la mañana.

En consonancia con ello, y como quiera que ante esta Institución se habían planteado en años anteriores diversas quejas de contenido similar referidas a la misma biblioteca (**Q/2377/96; Q/355/98; Q/439/98 y Q/2159/98**), acordamos admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba. Para ello se solicitó un informe sobre la viabilidad de iniciar las oportunas actuaciones tendentes a evitar situaciones como la comentada a la Consejería de Educación y Cultura.

Una vez recibido el informe de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural pasamos a trasladar al Consejero de Educación y Cultura los antecedentes y conclusiones que, a juicio de esta Institución, resultaban de todo lo actuado.

A primera vista, y prescindiendo de cualquier valoración sobre su razonabilidad y adecuación, las consideraciones formuladas por el compareciente sobre las deficiencias detectadas -tanto a nivel organizativo como funcional- en la Biblioteca Pública de la Plaza de la Trinidad, no permitían llegar a la conclusión expresada por el Jefe del Servicio de Archivos, Bibliotecas y Museos: "...Dada la claridad de los términos en que aparece expresada la intención del interesado al comienzo de su escrito y al no constar ningún acto o manifestación del que se derivara que la intención perseguida al presentarlo fuera distinta de la de 'informar sobre algunos problemas que, como usuario, noto en el funcionamiento de

la biblioteca', este Servicio consideró que se trataba simplemente de una comunicación a título informativo, no apreciando que el interesado solicitara en ella información o actuaciones que requirieran resolución administrativa expresa..." (sic).

En primer término se hizo notar que nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos pueden formular a los poderes públicos. En este sentido, el art. 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

El expícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al art. 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Así, y si bien el art. 2 de dicha Ley relativo a las autoridades ante las que puede ejercitarse este derecho no menciona, obviamente, a las instituciones y órganos de las Comunidades Autónomas, no existe ningún obstáculo para extender sus previsiones a éstas, y más teniendo en cuenta que, de conformidad con la disposición adicional 4 del Texto Refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de julio, *"en lo no*

*previsto en esta Ley será de aplicación lo establecido en la legislación del Estado, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones."*

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo *ex art. 6.2 LDP*, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatarios según venía haciendo la doctrina tradicional; antes al contrario, y aunque el art. 11 de la misma, bajo la rúbrica "*Efectos de las peticiones fundadas*", parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada ("*en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte*"), y el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetivamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experimentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que, en lo concerniente a los derechos fundamentales, la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª) identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valores y principios constitucionales ya que, en otro caso, este derecho "quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente

formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz."

De este modo cobra toda su efectividad la obligación de resolver 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, la cual no exceptúa los supuestos de solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición sino que se considera al mismo como un procedimiento más a la hora de regular los efectos de la falta de resolución en el art. 43.3 b) de la misma.

En este orden de ideas, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que "... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985)."

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se formalizó un Recordatorio de Deberes Legales a fin de que en lo sucesivo se cumpla estrictamente la previsión legal contenida en el art. 42 de la Ley 30/92 y demás normativa aplicable, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que presenten los ciudadanos.

De otra parte, nos referimos también al estado higiénico de los lavabos de la Biblioteca en cuestión. A este respecto, el informe emitido sobre el particular por el Director ponía de manifiesto lo siguiente:

"Por lo que se refiere a la situación de los lavabos, esta Dirección comparte la inquietud que se expresa en la queja, si bien espera que el interesado comprenda las razones que pueden explicarla, que en un futuro próximo esperamos superar.

En cuanto a la razón de la situación, por la que V. E. se interesa, deseo abstenerme por el momento de recoger el testimonio del personal encargado de su limpieza diaria, que podría relatarlos con buen detalle. En todo caso, puede señalarse que la situación deriva fundamentalmente de la falta de civismo de algunos usuarios, que se confirma a la vista de otros aspectos de dichas instalaciones (pintadas en paredes y techos) que nos vemos obligados a adecentar asiduamente.

Igualmente puede atribuirse la situación al uso normal de estos servicios, dadas su escasa ventilación -por razones de la configuración del edificio-, la escasa dotación de estas instalaciones y el elevado número de personas que las utilizan, seguramente mayor del que se esperaba al elaborar en su día el proyecto correspondiente.

Debe hacerse constar la dificultad de tomar medidas contra la conducta de quienes demuestran la referida falta de civismo en el uso de estos servicios, pues si la vigilancia y corrección de los usuarios resulta conflictiva y criticada en los espacios públicos, previsiblemente lo sería más en espacios de especial privacidad, como son los servicios a que se refiere la queja.

Los suelos, dependencias y sanitarios de los servicios se limpian diariamente, por lo que su estado a primera hora de la mañana difícilmente puede calificarse de lamentable. Semestralmente se realiza, además, una limpieza integral y desinfección de los mismos, que incluye los alicatados también.

El edificio destinado a sede de la Biblioteca es un edificio de titularidad estatal, en el que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, destinataria de la queja que nos ocupa, no puede realizar obras distintas de las de mera conservación, si bien puede promover ante la Administración titular las reformas necesarias. La Administración de la Comunidad ha hecho uso de esta capacidad de iniciativa para la realización de obras destinadas al incremento y mejora de estos servicios, haciendo la correspondiente propuesta al Ministerio de Educación y Cultura, para su consideración en un futuro proyecto que contemplará diversos aspectos de las instalaciones de la Biblioteca. Entre las reformas previstas se encuentran las necesarias para solucionar este problema, que, como ha quedado dicho, esperamos ver resuelto en un futuro próximo".

Pues bien, a la luz de lo expuesto y en uso de las facultades que atribuye la Ley 2/1994, se estimó oportuno formular una Sugerencia Formal en el sentido de alentar el inicio de las negociaciones tendentes a optimizar el servicio de limpieza que en la actualidad se presta en la referida Biblioteca Pública.

Por último, y como quiera que ante esta Institución se han planteado en años anteriores diversas quejas de contenido similar referidas a esta biblioteca (aunque también a otras) y en todas ellas se aprecia, como denominador común, el malestar ante la ausencia de un instrumento formal de acceso y participación de los mismos en el funcionamiento de

las bibliotecas públicas de Castilla y León -de forma que sus iniciativas y reclamaciones al respecto redunde en una efectiva mejora de la calidad de los servicios-, se consideró oportuno realizar, asimismo, las siguientes observaciones.

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 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, eliminando trabas innecesarias e implantando un sistema de seguimiento de expedientes.

Por otra parte, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (recientemente modificada por la Ley 4/1999) insta un nuevo concepto de relaciones, insistiendo en la necesidad de propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los usuarios, facilitando su participación en la actividad de las distintas Administraciones, aumentando su grado de información e instrumentando los medios necesarios para hacer efectivos sus derechos.

De acuerdo con estos principios básicos reconocidos por nuestro ordenamiento se dictó, de un lado, el Decreto 252/1997, de 18 de diciembre (por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León) y, de otro, la Orden de 31 de agosto de 1998 de la Consejería de Presidencia y

Administración Territorial (por la que se regula el Libro de Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad).

Pues bien, como quiera que el art. 3º de la referida Orden prevé que *"El libro de Iniciativas y Reclamaciones se ubicará en las unidades que integran los servicios de información y atención al ciudadano, previstas en los arts. 16º, 17º, y 18º y Disposición Adicional Tercera del Decreto 252/1997, de 18 de diciembre, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pudiendo existir también un ejemplar del Libro de iniciativas y Reclamaciones en aquellos órganos y unidades administrativas en los que, por su relación con el ciudadano, se considere necesario"*, esta Institución resolvió formular a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Recomendación Formal:

"Que por esa Consejería se adopten las medidas pertinentes en aplicación del precepto de la Orden anteriormente transcrito y, en consecuencia, se proceda a establecer en los centros y servicios bibliotecarios integrados en el Sistema de Bibliotecas de Castilla y León un Libro de Iniciativas y Reclamaciones, como instrumento idóneo para recoger las iniciativas, sugerencias, quejas o reclamaciones que los ciudadanos formulen en relación con el funcionamiento de las Bibliotecas de Castilla y León."

En la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido aún (han transcurrido más de cuatro meses) la respuesta de aceptación o rechazo, por parte de la Consejería de Educación y Cultura, a nuestra Recomendación.

Por lo que respecta a los demás extremos que aparecen como objeto de la queja se dio cumplido traslado al reclamante de lo informado.



En concreto, y por lo que se refiere a los requisitos exigidos para acceder a los fondos de la Sección Local cuya procedencia se cuestionó por el mismo debe tenerse en cuenta que las Bibliotecas Públicas cumplen también la función de conservar los bienes integrantes del patrimonio bibliográfico español.

La Sección Local tiene la consideración de colección de conservación y reserva. La restricción de su consulta se debía, por consiguiente, a razones de preservación de los fondos y así se disponía expresamente en los arts. 7º y 17º del 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 de Castilla y León.

Por ello, la exigencia de carnet de investigador no podía considerarse como una deficiencia del funcionamiento de la Biblioteca, sino de una limitación impuesta por la normativa aplicable al Centro.

## **PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO**

Aun cuando estamos asistiendo a un aumento del reconocimiento social sobre el valor cultural de los bienes histórico-artísticos, durante el año 1999 no ha sido muy numeroso el número de las quejas que abordan problemas relacionados con la promoción, conservación y protección del patrimonio histórico de Castilla y León.

Sería un error, no obstante, pensar que la escasa incidencia de las reclamaciones tiene su fundamento en la efectiva actividad administrativa en el cumplimiento de las normas que incumben a los poderes públicos en esta materia. La gran extensión del patrimonio histórico-artístico que podemos encontrar en esta Comunidad Autónoma convierte en tarea difícil la plena protección de todos los bienes que lo integran.

Si bien son escasas, como se ha dicho, las ocasiones en que los particulares se dirigen a esta Institución reclamando la defensa del patrimonio cultural, no podemos olvidar el importante movimiento ciudadano, consagrado en la constitución de diferentes asociaciones, que en la actualidad lucha y participa directamente en la preservación de los bienes que conforman nuestro patrimonio histórico, supliendo, en no pocos casos, la inactividad de las Administraciones competentes.

La mayoría de las reclamaciones recibidas a lo largo de este ejercicio tienen por objeto denunciar los problemas que viene planteando la conservación y restauración de los inmuebles que poseen valores históricos, artísticos o arquitectónicos en nuestra Comunidad Autónoma.

## **1. La protección de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico**

Pese a que la preocupación de los poderes públicos y particulares por la conservación y acrecentamiento de los bienes que conforman nuestro Patrimonio Histórico se ha reforzado e intensificado en los últimos tiempos, es innegable que mucha de nuestra riqueza patrimonial se encuentra en un deficiente estado de conservación.

Se dice que Castilla y León posee la mitad del patrimonio histórico español. A lo largo de nuestra extensa geografía se pueden encontrar 1.518 Bienes de Interés Cultural declarados y 204 respecto de los cuales se ha incoado expediente para su declaración. Las fichas de los bienes de titularidad eclesiástica podrían llegar a 500.000 -de los cuales más de 6.000 son iglesias-, sin tener en cuenta otros numerosos elementos del patrimonio que aunque no están contenidos en estos datos, gozan asimismo de protección.

Bien es cierto que el deber de conservación, mantenimiento y custodia de los bienes integrantes del patrimonio histórico, conforme establece el art. 36.1 de la Ley 16/85, compete a sus propietarios o, en su caso, a los titulares de derechos reales o a los poseedores de los mismos. Pero muchos de ellos resultan ser particulares o comunidades religiosas sin suficiente disponibilidad económica para hacer frente a los gravosos costes que implica, en la mayoría de los casos, el adecuado cumplimiento de aquella obligación.

Debe, entonces, desplegar toda su eficacia la tutela que tiene encomendada la Administración sobre nuestro patrimonio histórico.

Pero no podemos olvidar que los cauces que viene utilizando para materializar la función que el ordenamiento jurídico prescribe (subvenciones o ayudas a particulares, intervenciones directas) siguen siendo insuficientes para abarcar la gran variedad de bienes necesitados de protección. Las limitaciones presupuestarias de la Administración impiden en muchos casos la realización de las obras de restauración o rehabilitación que demanda el deterioro creciente de numerosos inmuebles dispersos por la amplia geografía de Castilla y León.

Se requiere, pues, un importante esfuerzo de colaboración entre los poderes públicos y un aumento de la implicación social (tanto de particulares, asociaciones como entidades privadas) para conseguir el pleno enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico y su transmisión a las generaciones futuras.

### *1.1. La conservación de los bienes de la Iglesia*

Entre los bienes dignos de protección se sitúan los inmuebles propiedad de la Iglesia Católica, que resulta titular de una parte considerable de nuestro patrimonio histórico.

De ellos más de 6.000 son iglesias, como la que fue objeto del expediente **Q/1436/98**, en el que se denunciaban las importantes grietas que en los últimos años habían aparecido en el interior y exterior (paredes, suelo y techumbre) de la Iglesia parroquial de Olleros de Sabero (León), que podían tener su causa en las explotaciones mineras realizadas en su día en la zona, y que habían deteriorado considerablemente el estado de conservación del inmueble.

Esta problemática se había comunicado por el reclamante al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, solicitándose la realización de la correspondiente inspección.

En virtud de las gestiones que desde esta Institución se llevaron a cabo con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León al respecto, pudo constatarse que por la Administración autonómica se habían realizado las actuaciones oportunas para la solución del problema planteado.

Efectivamente, por técnicos competentes del Servicio señalado se comprobó la existencia de las grietas y el mal estado de la Iglesia como consecuencia de las mismas, indicándose por ello que la repercusión del laboreo realizado en el entorno requería un estudio de subsidencia detallado con valoración de los posibles daños observados.

Al mismo tiempo, técnicos del Servicio Territorial de Fomento emitieron informe en el que se estimaba que las grietas y fisuras se debían a un asentamiento de la nave lateral izquierda.

Dado que no estaba al alcance de dicho organismo determinar con exactitud la causa de las mismas, se encargó el correspondiente informe al Instituto Tecnológico Geominero de España, que recomendó un seguimiento de la evolución de los desperfectos para posteriormente, si procedía, llevar a cabo un estudio geotécnico que permitiera determinar la posible inestabilidad del terreno por deslizamiento en la zona del cielo abierto.

El seguimiento y estudio de la evolución del edificio se encargó por el Servicio de Minas, a través del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, a ENERMITEC, que emitió el correspondiente informe sobre el estado de la Iglesia, recogándose un plan de actuación inmediato para el seguimiento de la evolución de las grietas, que fue posteriormente ejecutado.

Mientras tanto, aunque no parecía, según el Servicio Territorial de Fomento, que pudiera producirse de inmediato el hundimiento de elementos estructurales que afectase a la seguridad de las personas, una progresión en las lesiones podía ocasionar el colapso total o parcial de los citados elementos, por lo que se procedió a suspender el culto en el citado templo.

Tras el seguimiento de la evolución de forma continuada, la entidad de referencia emitió el correspondiente informe final, exponiendo una posible justificación y desarrollo de las grietas de la Iglesia:

"El origen de las grietas en otro tiempo pasado pudieron ser, probablemente, unas labores mineras que parece se realizaron en terrenos próximos o subyacentes de la Iglesia.

En el momento actual y tras el tiempo transcurrido después de la última actividad minera conocida, en torno a 10/12 años, parece improbable que las grietas puedan ser producidas por asentamientos debidos a hundimientos mineros actuales.

En un momento pasado se provocó una subsidencia, con la puesta de manifiesto de la cubeta de hundimiento, lo que lleva unido un estado inicial de tensiones de tracción y que provoca grietas.

Tras el estado inicial, aparecen en los bordes de la cubeta tensiones de compresión, lo que pudo dar lugar al cierre de las grietas. La aparición posterior de cualquier movimiento diferencial unido a tensiones de tracción provoca la reaparición de las grietas".

Tras dicho informe, se presentó el pertinente Proyecto de Refuerzo y Restauración de la Iglesia. No obstante, su elevado presupuesto podía hacer dudar sobre su efectiva ejecución.

Finalmente, pudo conocerse por esta Institución que dicha ejecución era completamente factible y que la restauración sería financiada íntegramente por la Junta de Castilla y León.

La colaboración de la Administración autonómica, en este caso, en la rehabilitación del inmueble, determinó que por esta Institución se dieran por concluidas las gestiones de investigación, procediéndose al archivo del expediente.

El estado de abandono y deterioro de la Iglesia de Santa Eufemia del Arroyo (Valladolid) debido a su falta de conservación y mantenimiento, dio lugar al expediente **Q/2292/98**.

Tal como pudo constatarse por esta Institución, el Ayuntamiento de la citada localidad, de acuerdo con los informes técnicos emitidos por los organismos correspondientes y tras los trámites oportunos, había declarado en estado de ruina inminente la citada Iglesia, resolviendo asimismo adoptar las medidas oportunas para que los vecinos colindantes tuvieran garantizada la seguridad en sus personas y bienes.

Pero numerosos vecinos de la citada localidad se manifestaban contrarios a una posible demolición del inmueble, y consideraban preciso que se procediera a su conservación.

Este deber de conservación que la legislación urbanística impone a los propietarios de edificaciones en relación con su mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, puede ponerse en relación, en el ámbito del patrimonio histórico-artístico, con el deber de conservación, mantenimiento y custodia que pesa sobre los propietarios y, en su caso, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes que forman parte de dicho patrimonio.

En el ámbito urbanístico, el deber de conservación encuentra su límite o momento de cesación en la situación o estado de ruina de la construcción o de parte de ella, pues cuando resulta procedente la demolición, se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación.

También en el ámbito del patrimonio histórico, el estado de ruina del inmueble se constituye en límite del deber de conservación. En ambos casos, urbanismo y patrimonio, la ruina de las edificaciones puede

declararse a través de un procedimiento contradictorio o de forma inminente.

Pero si bien la ruina regulada en la legislación urbanística equivale a la desaparición física del inmueble, esto es, a su demolición, en el ámbito de la legislación de patrimonio histórico puede ocurrir que el objetivo de protección imponga la no demolición del bien en cuestión, traduciéndose en su necesaria conservación, aun a pesar de la existencia de una situación determinante de la declaración urbanística de ruina.

Por ello, resultaba de importancia determinar si en el expediente de ruina tramitado respecto de la Iglesia de Santa Eufemia del Arroyo resultaba exclusivamente de aplicación la normativa urbanística, o por el contrario gozaba asimismo de la protección establecida en la legislación de patrimonio.

Conforme a la normativa contenida en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, es inexcusable la intervención de la Administración competente en materia de patrimonio histórico en todo expediente de ruina de un inmueble afectado por expediente de declaración de bien de interés cultural. Y es que aunque el Ayuntamiento conserva su autonomía para ejercitar las facultades conferidas por la legislación urbanística en materia de declaración de ruina de inmuebles, incluso por razón de su inminencia para la seguridad de las personas y bienes, la preservación del patrimonio cultural exige que en ningún caso pueda llevarse a cabo una demolición sin previa firmeza de la declaración de ruina y asimismo sin autorización de la administración competente.

De esta última exigencia no quedan excluidos los supuestos de declaración de ruina inminente, para los que la citada Ley arbitra un sistema que armoniza la preservación del inmueble con la adopción de las necesarias medidas de seguridad, sin que en estos casos pueda procederse



a actos de demolición que sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble, siendo también exigible en todo caso la autorización prevista en el art. 16.1.

El conflicto, pues, entre la situación de peligro actual y cierto que justifica una declaración de ruina inminente y el interés público en salvaguardar el interés histórico o cultural del bien afectado, se resuelve siempre en favor de este último, al menos, según el Tribunal Supremo, hasta la decisión de fondo, y únicamente resulta lícito adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas, pero siempre que no impliquen demoliciones, admitiéndose únicamente éstas cuando sean estrictamente necesarias para la conservación del inmueble, previa autorización.

Pero la citada Ley del Patrimonio Histórico viene no solamente a contemplar los supuestos de ruina de inmuebles afectados por expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, asegurando la necesaria intervención de la Administración del Patrimonio Histórico en el expediente, y condicionando la demolición a la autorización de aquélla, sino que en relación con los inmuebles que no hayan sido objeto de expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, pero que por sus caracteres forman parte del Patrimonio Histórico Español, prevé una serie de mecanismos de intervención tendentes a garantizar su conservación, de constatarse que sus valores son merecedores de ser protegidos por la normativa reguladora del Patrimonio Histórico.

Esto es, no sólo los inmuebles afectados por un expediente de declaración de B.I.C. son objeto de un regulación específica cuando se produce la incoación de un expediente de ruina, ya que los órganos del Patrimonio Histórico pueden intervenir con ocasión de la realización de obras de demolición total o parcial en inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico Español y en relación con los cuales no existe

incoado procedimiento para su declaración como Bienes de Interés Cultural.

Se trata de la hipótesis que contempla el art. 25 de la antes citada Ley 16/85, que faculta a los órganos del Patrimonio para disponer la inmediata suspensión de las obras de demolición, como medida cautelar, en tanto se adopta alguna de las decisiones que el propio art. 25 en relación con el 37.2 permiten, y que oscilarán entre la mera continuación de las obras de demolición o la incoación de expediente de declaración de B.I.C., pasando por la consistente en la adopción de un instrumento urbanístico de protección.

Por ello, se hacía preciso determinar si el inmueble en cuestión estaba afectado por expediente de declaración de bien de interés cultural o, aun cuando no estuviera afectado por dicha declaración, si el mismo formaba parte de nuestro patrimonio histórico por poseer alguno de los valores señalados en el art. 1.2 de la Ley 16/1985, que le hacen merecedor de dicha consideración.

Pues bien, la Iglesia de Santa Eufemia, según información facilitada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, no está declarada como bien de interés cultural, ni tampoco reúne los valores del art. 1.2 de la citada Ley de acuerdo con el Catálogo monumental de la provincia de Valladolid, que imponga una protección especial.

La no declaración del inmueble, pues, como bien de interés cultural implicaba que en el expediente de ruina no se exigiera la intervención de la administración competente en materia de patrimonio, no precisándose por tanto su autorización para llevar a cabo la demolición, o en caso de ruina inminente, para llevar a cabo los actos de demolición estrictamente necesarios para la conservación del inmueble.

Del mismo modo, la no pertenencia del templo al patrimonio histórico por carecer de los valores intrínsecos al mismo, denegaba la posibilidad de ejercitar la facultad señalada en el antes citado art. 25, esto es, disponer la inmediata suspensión de las obras de demolición, como medida cautelar, en tanto se adoptase alguna de las decisiones que ese precepto en relación con el 37.2 otorgan, como son la continuación de las obras de demolición o la incoación de expediente de declaración de B.I.C.

Todo ello llevó a esta Institución a concluir que la Iglesia de referencia no gozaba de la protección establecida en la legislación de patrimonio señalada y, por tanto, el estado de ruina no podía imponer su necesaria conservación.

Se dedujo, por tanto, que la autoridad municipal no había actuado sino de conformidad con los deberes legalmente impuestos, ya que esa actuación administrativa, que se traducía en la declaración de ruina, era una manifestación del cumplimiento de las funciones de policía y seguridad que se encomiendan a los municipios para preservar a las personas y cosas de los posibles daños que tal estado pueda ocasionar.

Pese a todo ello, las pretensiones de los reclamantes se vieron satisfechas como consecuencia de las negociaciones llevadas a cabo por una Asociación creada para la defensa de la torre de la citada Iglesia, que finalmente culminaron en la firma de un convenio entre dicho colectivo y el Arzobispado de Valladolid, por el que éste cedía y transmitía al citado colectivo la plena propiedad de la parcela en la que se ubica la torre de la Iglesia parroquial, para proceder a su reconstrucción y rehabilitación, o derribarla si ello no fuera posible, y adoptar las medidas necesarias para evitar daños y perjuicios.

Ello motivó que se diera por concluida la intervención de esta Institución.

No obstante, con posterioridad se presentó nuevo escrito por algunos vecinos de la mencionada localidad, dando lugar al expediente **Q/1311/99**, en el que se alegaba el incumplimiento del referido convenio suscrito por la Asociación señalada y el Arzobispado de Valladolid, al no haberse procedido, según indicaban, a la consolidación de la Iglesia ni tampoco a su demolición.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con el Ayuntamiento de Santa Eufemia del Arroyo a fin de determinar la veracidad de los hechos expuestos, se pudo constatar que en cumplimiento de dicho convenio se había elaborado, por encargo de la citada Asociación, el correspondiente proyecto de ejecución para la consolidación de la torre que formaba parte del conjunto de la Iglesia de Santa Eufemia del Arroyo. Consolidación que, financiada en su totalidad con fondos del colectivo indicado, había quedado concluida.

Así mismo, no se habían observado por la dirección facultativa movimientos de asentamiento alguno, dándose la seguridad, por tanto, de que con las obras realizadas y la observancia de aceras y entornos, no se habían producido movimientos en su cimentación, considerando, de este modo, que la torre estaba estabilizada con la emergencia realizada y contemplada en el proyecto de ejecución.

Pero, al mismo tiempo, y como segunda fase de actuación, se había elaborado un proyecto de ejecución para la construcción anexa del "centro cultural, locales parroquiales y recuperación del templo con tratamiento de su entorno", que se llevaría a cabo con las subvenciones de los fondos Leader, de la Diputación Provincial de Valladolid y del Ayuntamiento de Santa Eufemia, y que, al parecer, consolidaría aún más la citada torre.

Todo ello determinó el archivo de la queja.

## *1.2. La protección de los bienes de interés cultural*

Gozan de singular protección y tutela los bienes integrantes del patrimonio histórico declarados de interés cultural. Tal declaración, conlleva la puesta en acción de las normas y mecanismos previstos en la Ley de Patrimonio Histórico Español para asegurar la conservación, tutela y protección.

Corresponde, por tanto, a los bienes declarados de interés cultural un nivel de protección más intenso, y su tutela está confiada a la Administración.

Esta protección administrativa quedó patente en el expediente **Q/1492/99**, en el que se denunciaba por el firmante de la queja el estado de deterioro del Monasterio de las Huelgas de Valladolid, declarado monumento histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931, y con la consideración de Bien de Interés Cultural de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, conforme a la competencia que dicho organismo ostenta en la materia, se pudo conocer que dicha Administración -que ya realizó pequeñas intervenciones en el monumento por importe de 5.351.168 pesetas- había adoptado la decisión de intervenir en las fachadas y cubiertas de dicho inmueble, para lo que se había procedido a la elaboración del correspondiente proyecto de restauración.

Otro de los bienes declarados de interés cultural que han sido objeto de queja (**Q/1491/99**) fue el Monasterio de San Joaquín y Santa Ana de Valladolid. El reclamante mostraba su inquietud porque continuase

abierto al público el citado inmueble, ante la amenaza de cierre que se cernía sobre el mismo.

Ello motivó que por el Procurador del Común se efectuara visita a sus dependencias. Con posterioridad pudo percibirse que se había disipado por el momento dicha amenaza de cierre. A ello contribuyó, según pudo conocerse, la aportación económica dispensada por una entidad privada.

La importancia, pues, de la implicación social en la defensa del patrimonio histórico de nuestra Comunidad fue evidente en este supuesto.

### *1.3. La protección de los bienes de propiedad particular no declarados individualmente de interés cultural*

Son dignos de protección, igualmente, los inmuebles que aun no siendo objeto de expediente de declaración como bienes de interés cultural, forman parte de nuestro patrimonio histórico por poseer los valores propios del mismo.

Tal fue el caso planteado en el expediente **Q/1911/98**, en el que se aludía a las infructuosas gestiones que los propietarios de un edificio situado en la calle Caballeros de Soria, dado su estado de deterioro, habían realizado para que se procediera por el Ayuntamiento a la adquisición de dicho inmueble, con el fin último de llevar a cabo su necesaria rehabilitación.

Como punto de partida en el análisis de la cuestión, interesaba a esta Institución conocer el estado de conservación del referido inmueble. Así, según informe emitido por el arquitecto municipal, dicho edificio junto con otro situado en esa misma calle, y un tercero anexo de la calle

Nuñez de Fuentearmegil, formaban una unidad arquitectónica, constituyendo un antiguo Palacio de finales del siglo XVII (parcialmente adecuado con su uso de vivienda y resto desocupado), pudiendo calificarse su estado de deficiente con zonas parciales interiores de ruina o deterioro avanzado.

El valor histórico o artístico de los citados edificios resultaba, por tanto, fundamental para poder determinar su régimen jurídico:

Por Decreto 148/1993, de 24 de junio, de la Junta de Castilla y León, se había declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico el Casco Antiguo de la ciudad de Soria.

Había de considerarse, no obstante, que la existencia de un Conjunto Histórico no confiere a los edificios incluidos en su perímetro tal protección singular, como ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo: "El inmueble aquí cuestionado no ha sido objeto de declaración de valor histórico o artístico, sino que simplemente se trata de una construcción situada dentro de la zona de Conjunto Histórico, lo que en modo alguno presupone que el mentado edificio tenga por sí mismo valor histórico o artístico". Todo ello, claro está, sin perjuicio de la sujeción al régimen propio de los Conjuntos que en relación a la alteración de edificios construidos en su perímetro se contiene en la Ley de Patrimonio Histórico.

Pero el reconocimiento formal por parte de la Administración de la especial protección y tutela de los bienes inmuebles por su singular valor, puede venir otorgado no solamente por su declaración individual como Bien de Interés Cultural -de la que carecían los citados inmuebles según resolución de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de 7 de noviembre de 1994-, sino también por su inclusión en el Catálogo Municipal.

Los Catálogos, previstos en la vigente legislación urbanística, tienen como finalidad contener la relación de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes en atención a sus valores o características singulares que han de ser objeto de tutela. Por tanto, confieren una especial protección administrativa a determinados bienes que, por su singular valor o características, requieran de conservación o mejora.

Pues bien, según información que fue facilitada por el Ayuntamiento de Soria, los referidos inmuebles de la calle Caballeros aparecían incluidos dentro del Catálogo de edificios protegidos del Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria (PERIP) -aprobado en cumplimiento del art. 20 de la Ley de Patrimonio Histórico-, con un nivel de protección integral. Nivel que afecta a los edificios de excepcional valor arquitectónico e histórico que deben conservarse en su totalidad, permitiéndose únicamente sobre los bienes así catalogados las obras cuyo fin sea la restauración.

Conforme a dicha catalogación municipal, cierto es que se impone a los propietarios el deber de conservación, en aplicación de la legislación del suelo y de las normas comunes de protección contenidas en el PERIP. Esta imposición a la propiedad de una serie de deberes, se hace precisa para garantizar en todo caso la ejecución de dicho Plan. Surgen, de este modo, los vínculos o vinculaciones que gravan la propiedad, y que representan las obligaciones inherentes a tal derecho que la Ley ha impuesto en cada caso y que la planificación habilitada por aquélla actualiza en un momento determinado.

Pero aun cuando el cumplimiento de esos deberes forme parte del contenido normal de la propiedad, no podía olvidarse que la imposición de un conjunto de cargas a los titulares de este tipo de bienes no ha de gravitar exclusivamente sobre su patrimonio, especialmente cuando son



particulares que, en principio, tienen una capacidad económica menor para hacer frente a importantes inversiones.

Edificios como los referidos -con destino a la vivienda- que, aun cuando no gozan de una declaración individual de BIC, disponen, de acuerdo con su catalogación, de unos valores históricos o arquitectónicos que les confieren una especial protección administrativa, alcanzan en nuestro país un número incalculable, tal como ocurre asimismo en muchos de los países europeos.

La doctrina de las Declaraciones Internacionales y del Consejo de Europa ha otorgado una gran trascendencia a la conservación de este patrimonio arquitectónico. En concreto, la Resolución 28 de 14 de abril de 1976, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, se ocupó de "la adaptación de los sistemas legislativos y reglamentarios a las exigencias de la conservación integral del Patrimonio Arquitectónico", estableciendo los siguientes principios de la conservación integral:

a) Que esa conservación es uno de los factores fundamentales de la ordenación del territorio y del urbanismo.

b) Que corresponde a la comunidad de los ciudadanos tomar conciencia de su responsabilidad colectiva respecto al patrimonio cultural inmobiliario.

c) Que los poderes públicos tienen una responsabilidad especial en la protección de los conjuntos y deben afectar a los trabajos de restauración y rehabilitación una parte importante de sus fondos dedicados a los programas de urbanización y nueva construcción.

Principios que han seguido manteniéndose y desarrollándose en acuerdos posteriores. Actualmente, en la doctrina y derecho de los países europeos se ha comprendido que "la única forma de conservar ese

inmenso patrimonio arquitectónico histórico, sin el que no se podrá entender la historia europea, es facilitando esas obras de reforma, reutilizando para un uso ordinario esos edificios, estimulando a que formen parte del inmobiliario rural y de la política de alojamiento, y buscando estímulos y ayudas que hagan económica y fiscalmente rentable esa operación de conservación, utilización e incorporación a la vida ordinaria de esos inmuebles".

Había que reconocer, por tanto, la necesidad de compensar al propietario por la restricción que supone la catalogación del bien, en cuanto que su sacrificio y el mayor coste de la restauración y rehabilitación determina un beneficio cultural no sólo para la presente generación, sino también para las futuras.

Así pues, y partiendo de la implicación exigida a los titulares de estos bienes, como primeros interesados, en la tarea de su conservación, no podía olvidarse por la Administración que la imposición de este deber puede representar en muchos casos una onerosa carga de los patrimonios particulares.

Ello quedaba patente en el propio texto del citado Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria (art. 2.1.2): *"La rehabilitación es uno de los principales objetivos de cualquier Plan de protección, pues es la vía más importante de conservación de los tipos constructivos que determinan el ambiente urbano. Estas obras, normalmente complicadas tanto por las técnicas constructivas que deben emplearse cuando se trata de una rehabilitación profunda, como por la gestión cuando se dan, por ejemplo, casos de realojo provisional, etc, determinan la necesidad de entrada de los organismos públicos. Esto se produce porque, en general, la Administración tiene conciencia de que la conservación que conlleva la catalogación de algunos inmuebles implica una cierta carga adicional a los propietarios tanto para una*

*rehabilitación profunda por el mal estado de un edificio, por ejemplo, con catalogación estructural, lo que lleva consigo inversiones importantes, como para arreglos elementales que pueda llevar a cabo directamente la población residencial, dado el escaso poder económico que en general tiene la que ocupa tradicionalmente los cascos históricos".*

Por ello, resultaba lícito que la Administración participara en las cargas que conlleva el adecuado mantenimiento de la integridad de los valores ínsitos de bienes como los que fueron objeto de nuestra consideración.

Esta participación pública podía arbitrarse a través de una necesaria actividad dirigida al auxilio, incentivo y cooperación de las actuaciones de los particulares que, aun conducidas al beneficio de éstos últimos, presentan, no obstante, un importante interés público.

Esta actividad administrativa debía pretender implicar a los particulares en la consecución de determinados objetivos calificados de interés por la Administración, mediante la puesta en acción de determinadas medidas e instrumentos (ayudas, subvenciones, convenios de colaboración, exenciones fiscales, etc.).

Se trataba, en definitiva, de ofrecer a los particulares propietarios alicientes suficientes para que el deber de conservación no constituyera una tarea excesivamente onerosa, frente a la que aquéllos ofrecieran una inevitable resistencia que, finalmente, redundara en perjuicio de la propia integridad de los valores singulares de los bienes llamados a restaurar.

La colaboración entre los titulares y la administración y, en consecuencia, la necesidad de adopción, según los casos, de este tipo de medidas, resultaba, pues, inexcusable.

Así, conforme indicaba el art. 2.6.2.2 del PERIP, el deber de conservación de un bien inmueble catalogado comporta la obligación de su conservación, protección y custodia tanto para el propietario como para la Administración en la parte que le corresponda. Precisamente, corresponde a la Administración la tutela y vigilancia para el cumplimiento de las obligaciones de los propietarios, así como la aportación complementaria necesaria por encima del límite del deber de conservación de aquéllos y la adopción de las medidas legales precisas para garantizar la permanencia de los bienes catalogados.

Conforme a todo ello, y aun cuando en el presente supuesto la adquisición de uno de los señalados inmuebles por parte del Ayuntamiento no hubiera resultado posible por cuestiones económicas, esa concurrencia entre el interés privado y el público determinaba la posibilidad de adopción de alguna otra medida por la Administración, que contribuyera a la labor de preservación de los bienes catalogados, evitando posibles declaraciones de ruina y, en definitiva, su desaparición.

Ello motivó que por el Procurador del Común se estimara oportuno efectuar Sugerencia al Ayuntamiento de Soria, a fin de que se estudiara la posibilidad de adopción, en caso procedente, en colaboración con los propietarios y con otros organismos, de alguna medida dirigida a garantizar, en cumplimiento del objetivo del Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria, la conservación y permanencia de los edificios catalogados que fueron objeto de estudio, que, en definitiva, contribuyera al acrecentamiento de dicho Conjunto Histórico.

## **2. El Camino de Santiago**

A diferencia de una protección del Camino de Santiago de carácter parcial, traducida en el reconocimiento de un estatuto jurídico especial en forma de monumento de diferentes construcciones y edificios situados a lo largo de su trayecto, su salvaguarda global llegó con la promulgación del Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, por el que se declara a la Ruta Jacobea Conjunto Histórico-Artístico.

El art. 1 del citado Decreto adopta como criterio definitorio una enumeración amplia y no limitada de los elementos tomados entonces como referencia para proceder a la declaración legal, sin perjuicio de los que fuesen considerados oportunos en un futuro para incluirlos en el ámbito de la protección.

Esta fórmula abierta presentaba, según la doctrina, la ventaja de su flexibilidad conceptual. Sin embargo, tenía el inconveniente de tratarse de un concepto jurídico indeterminado, lo que podía traducirse en una inseguridad jurídica para los posibles destinatarios de la medida (corporaciones locales y titulares dominicales de inmuebles afectados), quienes podían dudar acerca de la integración del bien de su propiedad en el ámbito objetivo de aplicación de la declaración de Conjunto Histórico-Artístico.

La carencia, entonces, de una correcta delimitación del Camino de Santiago hacía poco posible articular sobre el mismo las adecuadas medidas de tutela.

Se precisaba, pues, para una adecuada protección de este Conjunto Histórico, conocer con exactitud sus lindes, los términos municipales, núcleos urbanos por los que discurre y la franja a ambos lados del camino propiamente dicho que se entiende inserta dentro del conjunto.

Fue, posteriormente, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico -en cuya Disposición Adicional Primera se asume la declaración protectora señalada en el mencionado Decreto, toda vez que los bienes que con anterioridad hubieran sido declarados histórico artístico pasan a tener la consideración y a denominarse Bienes de Interés Cultural-, la que recogió (art. 11) la obligación de delimitar el entorno afectado por la declaración.

Ante la necesidad, por tanto, de adecuar la zona declarada por el Decreto 2224/1962 a lo dispuesto en el mencionado art. 11 de la Ley 16/1985, y al art. 12 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la que el Camino atraviesa las provincias de Burgos, León y Palencia, se acordó, mediante Resolución de 18 de marzo de 1993 de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, incoar expediente para delimitar la zona afectada por la declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago (Camino Francés).

Pues bien, la tramitación de dicho expediente trajo consigo durante este ejercicio la presentación de quejas ante esta Institución, motivadas por la no consideración de algunas localidades o poblaciones como parte del citado Conjunto.

Podemos destacar al respecto la reclamación que dio lugar al expediente **Q/1724/98**, en el que una Asociación de carácter cultural reivindicaba la inclusión en el Camino Francés del tramo que va desde Cervatos de la Cueva (Palencia) hasta Sahagún (León), atravesando las localidades de San Román de la Cuba, Villada y Grajal de Campos.

Pudo comprobarse que efectivamente en la mencionada Resolución de 18 de marzo de 1993 por la que se incoaba el expediente de declaración, así como en la información pública aparecida en su día en el

Boletín Oficial de Castilla y León, no se incluían dentro del tramo que va desde Cervatos de la Cueva hasta Sahagún, tal como reivindicaba dicha Asociación, las localidades de San Román de la Cuba, Villada y Grajal de Campos.

Sin embargo, tras el cumplimiento de los trámites preceptivos en la instrucción del expediente, según pudo conocer esta Institución, se dictó finalmente por la Consejería de Educación y Cultura el Decreto 324/1999, de 23 de diciembre, por el que se delimita la zona afectada por la citada declaración, incluyéndose ya en la relación de términos municipales y núcleos urbanos por los que transcurre el Camino de Santiago en Castilla y León, dentro del tramo de Cervatos de la Cueva hasta Sahagún, a las localidades señaladas, quedando, por tanto, satisfecha la pretensión de la Asociación reclamante.

Problema semejante se planteó en el expediente **Q/203/99**, en el que se mostraba la disconformidad con la exclusión de la localidad de Vitoria de Rioja (Burgos) en la delimitación del Camino de Santiago, al no coincidir con el verdadero trazado histórico de la Ruta Jacobea que pasa por el casco urbano de esa localidad.

Efectivamente, tal como ocurría en el supuesto anterior, tanto en la Resolución de incoación del expediente de declaración como en la información pública, no se incluía el núcleo urbano de Vitoria de Rioja (Burgos). Pero también en este caso quedó satisfecha la petición del reclamante, al incluirse posteriormente dentro de la relación de términos municipales y núcleos urbanos por los que transcurre el Camino del antes citado Decreto 324/1999 a la mencionada localidad.

La protección de un bien integrante de este Conjunto Histórico fue objeto de la queja **Q/221/99**, en el que se denunciaba "la acción destructiva" existente sobre una fuente de piedra histórica, con caño y

abrevadero, situada a la izquierda del Camino de Santiago con dirección a Burgos, y próxima a la plaza de la localidad de San Juan de Ortega (Burgos).

Tras las gestiones realizadas por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, pudo constatarse que por personal competente de dicho organismo se había girado la correspondiente visita de inspección al objeto de verificar los hechos denunciados, emitiéndose informe técnico, en el que se hizo constar que no existían indicios de la "acción destructiva" alegada, únicamente los efectos provocados por el paso del tiempo y los agentes atmosféricos. Circunstancia que motivó el archivo de la queja.



## ÁREA E

**ÁREA E**  
**INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>67</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>7</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>42</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>16</b>

Durante el ejercicio 1999, y siguiendo la tendencia de años anteriores, las quejas relativas a la energía eléctrica, fundamentalmente en sus vertientes de transporte y distribución, han ocupado una parte importante de este Área.

Las deficiencias del suministro de energía eléctrica, fundamentalmente en las zonas rurales, la disconformidad con la ubicación de las instalaciones eléctricas y con la ocupación de bienes y derechos de particulares, la carencia de las autorizaciones administrativas pertinentes para el establecimiento de las líneas eléctricas y el peligro que éstas suponen para la seguridad de personas y bienes han sido principalmente los temas objeto de las reclamaciones presentadas.

La intervención de esta Institución se ha materializado en la supervisión del cumplimiento de la legislación vigente en materia de

autorizaciones o licencias, de seguridad y de inspección de la regularidad y continuidad de la prestación del suministro eléctrico.

También han sido numerosas las reclamaciones que se han referido a deficiencias en el de suministro de gas. Ello, quizás, es debido a que se trata de un sector que se encuentra en plena expansión y desarrollo dentro del ámbito territorial de nuestra comunidad.

Partiendo de la base de que el suministro de gas se ha configurado como un servicio público y, por ende, supeditado al control y supervisión de las administraciones (local y autonómica), las diferentes reclamaciones versaban sobre la pasividad de la Administración responsable frente a irregularidades cometidas por las empresas suministradoras prestadoras del servicio.

La proliferación del suministro del gas para usos industriales y particulares ha derivado también en la necesaria construcción de las redes precisas para prestar dicho servicio. La disconformidad con el trazado fijado para el establecimiento de dichas instalaciones o con las servidumbres de paso impuestas han sido, también, objeto de queja ante esta Institución.

No podemos olvidar tampoco las numerosas reclamaciones presentadas por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios con motivo, nuevamente en este ejercicio, de la demora de la actividad administrativa (local y autonómica) en la resolución de las solicitudes presentadas por estos colectivos.

A ello hay que añadir asimismo las quejas relacionadas con el consumo, el comercio (venta ambulante, mercadillos) y la industria.

Todas ellas pueden sistematizarse en los siguientes epígrafes:

## **ENERGÍA ELÉCTRICA**

### **1. Las instalaciones de transporte de energía eléctrica**

El transporte de energía eléctrica requiere el establecimiento de determinadas instalaciones (líneas, postes, transformadores, etc) que conlleva a su vez la necesaria ocupación de los bienes y derechos precisos. Ello no supone, sin embargo, la privación de la propiedad, sino la imposición de una servidumbre de paso aérea de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

Y esa ocupación, que comprende además del vuelo sobre el predio sirviente el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de los cables conductores de energía, determina en algunos casos, la disconformidad de los particulares afectados con la ubicación de las referidas instalaciones.

En el expediente **Q/535/98**, el reclamante mostraba su desacuerdo con el establecimiento de una instalación eléctrica (concretamente dos postes) por parte de una entidad distribuidora en una finca sita en la localidad de Quintana del Castillo (León).

Ello motivó la supervisión por parte de esta Institución de la actuación administrativa llevada a cabo para la autorización y aprobación de la instalación de referencia lejos, por tanto, de enjuiciar la actividad de la empresa distribuidora que, aunque concesionaria de un servicio público,

resultaba ser una persona jurídica privada sobre la que esta Institución carece de competencias.

Las gestiones realizadas con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, pusieron de manifiesto las siguientes actuaciones en relación con el establecimiento de la instalación eléctrica de referencia:

- Por la entidad suministradora se había procedido a presentar en su día el oportuno proyecto de electrificación y la correspondiente solicitud de autorización y declaración de utilidad pública.

- Dicho proyecto se había sometido al preceptivo trámite de información pública, período durante el cual no se presentó alegación alguna por particulares afectados.

- Tras la realización de los trámites pertinentes conforme disponen el Decreto 2617/1966, sobre autorización de instalaciones eléctricas, y el Decreto 2619/1966, sobre expropiación y sanciones en materia de instalaciones eléctricas se dictó Resolución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) autorizando la instalación de referencia y declarando su utilidad pública.

- Al mismo tiempo, y previo cumplimiento de los trámites establecidos en el citado Decreto 2617/1966, el proyecto de ejecución de la citada instalación fue aprobado por la Administración autonómica.

Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración es competente para adoptar la decisión de otorgar las autorizaciones de conformidad con el Decreto 2617/1966.

Pero no puede olvidarse que pese a su caracter discrecional también existen elementos reglados que relativizan el alcance de la misma ya que la autorización debe otorgarse por el órgano competente mediante la tramitación de un procedimiento administrativo, cuyos trámites se recogen en el Decreto 2617/1966 antes citado.

Por su importancia cabe destacar el trámite de información pública cuya finalidad radica en la posibilidad de admitir alegaciones o reclamaciones y aportar al expediente todos los elementos de juicio aprovechables para asegurar el acierto de la decisión.

Sin embargo, según se comprobó, durante dicho período no se presentó alegación alguna contra el proyecto de electrificación que manifestara la disconformidad del propietario afectado con el trazado de la línea a su paso por la finca de su titularidad.

Ello y el riguroso cumplimiento de los trámites exigidos en el procedimiento autorizatorio determinaron la ausencia de irregularidad en la actuación administrativa.

Al mismo tiempo, la autorización de la instalación eléctrica y el reconocimiento de su utilidad pública llevaba implícita la necesidad de ocupación de los terrenos o bienes afectados, declaración administrativa que tampoco fue objeto de impugnación.

Aun cuando durante todo el procedimiento había existido un aquietamiento del propietario afectado frente a las actuaciones administrativas indicadas, se estimó oportuno informarle, por si consideraba que había podido existir una posible vía de hecho por parte de la Administración, de las garantías legales de que disponía para la defensa

de sus derechos (interdictos de retener y recobrar la posesión, reclamación de indemnizaciones causadas por lesiones producidas a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos conforme a la Ley de Expropiación Forzosa).

Al mismo tiempo, se informó al reclamante de la posibilidad ofrecida por la normativa vigente de solicitar el cambio del trazado de la línea si no existen para ello dificultades técnicas y siendo a su costa los gastos de variación. Posibilidad declarada por el Tribunal Supremo, al indicar que "el propietario del predio sirviente tiene derecho de proponer modificaciones en el trazado del tendido dentro de su finca de manera que la línea discurra por ella sin causarle perjuicios innecesarios, pero este derecho no puede desvirtuar la necesidad de la ocupación del terreno compatible".

La carencia de las preceptivas autorizaciones para el establecimiento de las instalaciones de transporte de energía eléctrica ha sido también motivo de reclamación ante esta Institución. Así el caso del expediente **Q/1666/98** relativo a la instalación, sin las debidas autorizaciones, de una línea eléctrica de alta tensión para suministrar energía a una granja.

Con la finalidad de determinar la veracidad o no de los hechos expuestos esta Institución realizó las gestiones de información oportunas con el Ayuntamiento de la citada localidad y con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de las que pudieron resultar lo siguiente:

La línea eléctrica que partía de la carretera de Villafuerte hasta una granja particular en el término municipal de Castrillo Tejeriego,

gestionada por una entidad privada, había sido autorizada con fecha 26 de junio de 1967.

El 19 de junio de 1985 se autorizó la línea a 13,2-20 KV de 1.200 m. y C.T. de 250 KV para servicio agrícola, realizándose el último cambio de titularidad con fecha 22 de febrero de 1995.

Con posterioridad, y conforme al expediente incoado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid, se solicitó el 18 de enero de 1996 autorización para consolidar la línea eléctrica a 13,2 KV y para instalar nuevos tramos de líneas aéreas de 13,2 KV, y siete centros de transformación.

Entre tanto, de acuerdo con el dictamen de inspección emitido por técnico del citado Servicio Territorial con fecha 26 de noviembre de 1997 sobre la instalación eléctrica de referencia -detectándose defectos calificados de mayores-, así como con el informe complementario emitido por una Entidad de Inspección y Control Reglamentario (ENICRE), que calificaba de críticos los defectos, se dictaron por el Servicio citado Resoluciones de corte de suministro de energía eléctrica de la línea de alta tensión que alimentaba las instalaciones de la finca agrícola con fecha 22 de diciembre de 1997 y 7 de enero de 1998, con el siguiente contenido:

"1.- Mantener el corte de suministro de energía eléctrica de las instalaciones referidas, hasta tanto se hayan corregido los defectos críticos del informe de ATISAE.

2.- Regularizar las instalaciones existentes según el dictamen de este Servicio Territorial en la zona que le afecta y el de la



ENICRE en la zona inspeccionada por ella y no incluida en la efectuada por este Servicio.

3.- Legalizar las instalaciones modificadas o ampliadas y que no figuran autorizadas por este Servicio Territorial en el plazo de un mes."

Al mismo tiempo, con fecha 19 de agosto de 1997 se recibió en el Servicio Territorial señalado un escrito remitido por varios vecinos de Castrillo Tejeriego solicitando las inspecciones necesarias para evitar defectos en la instalación. Conforme al dictamen de inspección señalado del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 26 de noviembre de 1997 se dictó Resolución por el referido organismo en diciembre de 1997 en la que, además de poner de manifiesto que podía ser tipificado como infracción administrativa el hecho de no contar con autorización para ampliar la instalación eléctrica, se resolvió:

"1.- Reconocer la obligación de INANCOHER de reparar a una situación de seguridad la línea en el plazo de 15 días desde la notificación del Dictamen de Inspección.

2.- Reconocer el derecho de INANCOHER a no modificar la línea sin perjuicio de la posibilidad de solicitarlo el interesado y siempre a su costa.

3.- Reconocer la obligación de D<sup>a</sup> XXX de retirar la antena de TV por los posibles daños a terceros sin perjuicio de otras responsabilidades civiles, penales y administrativas".

Los defectos detectados, salvo el relativo a la antena de TV, según informó la Administración autonómica, fueron subsanados, y

reanudándose el suministro. Finalmente, la solicitud de ampliación antes señalada, de 18 de enero de 1996, que dio lugar a la apertura del oportuno expediente, fue autorizada el 2 de julio de 1999.

Así pues, tras la autorización inicial (año 67) de la instalación eléctrica de referencia y los sucesivos cambios de titularidad, y cumpliendo la regulación contenida en el Real Decreto 2135/1980, de 26 de junio, de Liberalización Industrial y en el Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, la ampliación de dicha instalación para suministro particular solicitada, de fecha 18 de enero de 1996, quedó autorizada, según informe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid, el 2 de julio de 1999.

Pero, indudablemente, ello no limitaba ni afectaba en modo alguno a la competencia municipal en el control y defensa de la legalidad urbanística.

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 licencia de obras, y de la que, según información facilitada a esta Institución, carecía la ampliación de la instalación eléctrica la cual, según parecía, atravesaba la vivienda propiedad del reclamante.

El Tribunal Supremo 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 los arts. 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y 1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales imponen a los Ayuntamientos y a los particulares la obligación inexcusable de cumplir la legalidad urbanística y conceden a aquéllos la potestad de someter a previa licencia los actos de edificación y uso del suelo que se realicen dentro de su término, al cual se extiende la aplicación de los Planes Generales Municipales y, desde luego, la legislación urbanística.

En tal sentido, el art. 1.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística habla de toda clase de obras de construcción de edificaciones e

instalaciones de nueva planta, lo que conduce al resultado inaceptable de dispensar a las empresas eléctricas de la observancia de la legislación del suelo y de los planes de ordenación urbana.

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, para oponerse eficaz y lícitamente a la instalación de la línea.

En este sentido, el Tribunal Supremo afirma 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.

Se tuvo presente, además, por esta Institución que, conforme a dicha doctrina jurisprudencial, el art. 35 del Reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión de 28 de noviembre de 1968 ordena que se evite, en lo posible, el tendido aéreo en los terrenos que estén calificados como suelo urbano, cuando pertenezcan al territorio de municipios que tengan Plan de ordenación o como casco de población en municipios que carezcan de dicho Plan y que la línea propuesta cumpla las condiciones de seguridad reforzada impuestas por el art. 32 y se guarden las distancias mínimas exigidas.

Todo ello motivó que por el Procurador del Común se efectuara Recomendación Formal al Ayuntamiento de Castrillo Tejeriego a fin de que, conforme a los trámites oportunos, se adoptaran las medidas que

resultasen pertinentes encaminadas al restablecimiento de la legalidad vigente.

Pero, al mismo tiempo, esta Institución no podía pasar por cierto el hecho de que la línea atravesaba una vivienda situada en la localidad de Castrillo Tejeriego, la cual disponía de una antena de TV a una distancia que, según mantenía el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, incumplía el Reglamento de líneas eléctricas aéreas de alta tensión, aprobado por Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre.

En el recurso ordinario interpuesto por el propietario de la citada vivienda contra la antes mencionada Resolución de 5 de diciembre de 1997, por la que se imponía a éste la obligación de retirar la antena de TV al encontrarse a menos de 4 metros del vuelo de la línea, se hacía constar que la casa había sido construida a finales de los años 40, pero que la línea que atravesaba el edificio se había instalado, sin conformidad con la propiedad, en el año 1995, motivo por el que no existía ninguna servidumbre.

Respecto a estas manifestaciones, se señalaba en la resolución del recurso ordinario que la cuestión sobre la servidumbre de paso correspondía dilucidarla a los Tribunales de Justicia correspondientes.

Cierto es que la intervención administrativa, tal como declara la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no puede extenderse a cuestiones que afectan a la servidumbre de paso de energía eléctrica las cuales corresponden a la jurisdicción ordinaria.

El ejercicio, por tanto, de una posible acción negatoria de servidumbre de paso de energía eléctrica -que respondería al fin jurídico

de consolidar y hacer efectivo el principio de integridad y de libertad del dominio, con el objeto de proporcionar al dueño un medio legal para que se declare que su propiedad está libre de todo gravamen frente a intromisiones ajenas- no podía hacerse valer ante la Administración autonómica, sino, lógicamente, en vía civil ante los órganos jurisdiccionales competentes.

No obstante, para esta Institución ello resultaba en cualquier caso totalmente independiente de la posibilidad de que dispone la Administración para exigir la modificación de una línea eléctrica. Posibilidad reflejada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1996, al haberse ocultado por la empresa eléctrica en su proyecto presentado a la Administración que la línea pasaba por encima de la cubierta de varias edificaciones existentes.

Así, la citada jurisprudencia viene a considerar adecuado y correcto que por la Administración -al apreciar en su inspección que existen tales edificaciones y que no se guardan las distancias exigidas en el art. 35 del Reglamento de líneas aéreas de alta tensión- se ordene a la empresa, en beneficio de la seguridad para las personas habitantes de tales viviendas y en evitación de riesgos, que modifique la línea, dado que ésta no puede pasar por encima de edificaciones sin respetar ciertas distancias mínimas, correspondiendo, por tanto, a dicha entidad demostrar que tales edificios constaban en el proyecto inicial y, pese a ello, había sido autorizado, o que tales edificaciones no existían cuando solicitó el proyecto inicial y se habían levantado con posterioridad al mismo, lo cual hubiese sido fácil de acreditar en vía administrativa, simplemente demostrando que ya figuraban en el plano o la fecha de construcción a través de las licencias municipales.

De ello se dedujo que cuando la Administración, en vía de inspección, detecte el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el Reglamento de líneas aéreas de alta tensión, advirtiéndose la existencia de peligro, resulta procedente, conforme a dicha jurisprudencia, la intervención administrativa acordando la modificación de la línea si la empresa eléctrica ha ocultado en su proyecto presentado a la Administración que la instalación atraviesa alguna edificación, correspondiendo a aquélla en trámite administrativo demostrar, para evitar la adopción de dicha medida, que el edificio no existía al tiempo de presentar su proyecto, o que en el mismo se había hecho constar tal edificación y pese a ello la instalación se había autorizado.

Dicho criterio determinó que por esta Institución se formulara también recomendación formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid a fin de que, en caso procedente, se determinara, de conformidad con lo anterior, si en el supuesto examinado se había producido una ocultación por parte de la empresa eléctrica en su proyecto de la edificación propiedad del reclamante y, en su caso, se ordenara por el órgano competente, previos los trámites oportunos, la modificación de la línea eléctrica.

Al cierre de este informe estamos a la espera de recibir contestación a ambas resoluciones.

## **2. El suministro de energía eléctrica**

La intervención administrativa, con la finalidad de garantizar las mejores condiciones de calidad y seguridad, deriva de la importancia social y económica del suministro eléctrico.

Así, las entidades distribuidoras que tengan establecidas redes en alta o baja tensión están obligadas a efectuar las ampliaciones necesarias para atender las exigencias del mercado eléctrico en las zonas que estén servidas por tales empresas.

En el expediente **Q/1167/98**, se denunciaban los perjuicios derivados de la inejecución de una Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo por la que se imponía a la empresa distribuidora la obligación de realizar las instalaciones de extensión necesarias para facilitar el suministro de energía eléctrica a quince viviendas. Pese al incumplimiento de la citada Resolución, no se había adoptado medida alguna por la Administración autonómica. Piedrahita (Ávila).

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila no sólo se procedió por dicho organismo a la incoación de expediente sancionador contra la empresa suministradora, sino que, además, se ordenó el cumplimiento de la resolución con carácter inmediato con la finalidad de proporcionar el suministro eléctrico a las viviendas señaladas.

El resultado satisfactorio de las actuaciones practicadas determinó el archivo del expediente.

Cierto es que las empresas eléctricas tienen la obligación de atender las peticiones de nuevos suministros o de ampliación de los existentes siempre que las instalaciones y el servicio solicitado se ajusten a la normativa vigente. Pero estas entidades deben recibir compensaciones económicas por las instalaciones necesarias para hacer posible esos



nuevos suministros o sus ampliaciones. Compensaciones que se denominan derechos de acometida.

Las crecientes demandas de potencia, como consecuencia de los desarrollos urbano e industrial, determinan unos mayores costes que no cabe repercutir íntegra e indiscriminadamente sobre todos los usuarios a través de las tarifas generales por venta de energía a los mismos. Por ello, el Reglamento de Acometidas de Energía Eléctrica, aprobado por Real Decreto 2949/1982, de 15 octubre, vino a establecer un nuevo criterio conforme al cual a tales costes han de contribuir aquellos usuarios más directamente responsables de los mismos.

La determinación, conforme a dicha normativa, de las compensaciones económicas a satisfacer a las eléctricas no está exenta de reclamaciones.

Así en el caso del expediente **Q/1056/98**, el reclamante planteaba su disconformidad con el cálculo de los derechos de acometida que debía satisfacer como futuro usuario.

No obstante, en el curso de las investigaciones realizadas se había llegado a un acuerdo entre la entidad suministradora y el reclamante y que este último disponía de suministro eléctrico.

Con independencia de lo expuesto, denunciaba también el reclamante ante esta Institución la falta de contestación a un escrito presentado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, en virtud del cual solicitaba información respecto a tres cuestiones: nuevo presupuesto presentado por la entidad suministradora, exceso de metros en el trazado y autorizaciones para nuevos suministros.

Pudo constatarse, efectivamente, que dicha Administración no había procedido a dictar resolver expresamente dicha solicitud de información.

Ello en contra 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 que, bajo la rúbrica "obligación de resolver", configura un deber público subjetivo: *"La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado"*.

En virtud de lo expuesto se estimó oportuno formular recomendación formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, la cual fue aceptada por el citado organismo.

En el expediente **Q/889/99** el reclamante denunciaba la liquidación improcedente, por parte de una empresa distribuidora de energía eléctrica, de la cantidad de 800.000 pts. por realización de obras de canalización en Astudillo (Palencia).

Amén de lo establecido en el art. 45 y concordantes de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, los arts. 87, 88 y 89 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro Eléctrico, en conexión con los arts. 8 y 9, desarrollan las obligaciones impuestas a las empresas eléctricas.

En efecto, el art. 87 obliga a las entidades distribuidoras a efectuar las ampliaciones necesarias para atender las exigencias del mercado

eléctrico de forma que, para el empalme de los particulares, sólo se precise construir la acometida individual que una, con la mínima distancia, la red general a la caja de protección del usuario.

Significa esto que la empresa distribuidora debiera haber efectuado, a su costa y sin cargo alguno para el usuario, la instalación de extensión de la red de acuerdo con el mandato de los art. 87 y 88 del Reglamento referido.

Admitida a trámite la reclamación, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Energía) de Palencia interesando información sobre las actuaciones administrativas adoptadas.

Con fechas 30 de junio y 13 de agosto de 1999, se comunica a esta Institución que se procedió a incoar expediente sancionador contra la empresa suministradora y que se dictó la siguiente Resolución:

“... En aplicación del R.D. 2949/82, se resuelve atribuir el pago de derechos de acometida del suministro, según la generalidad de los suministros, es decir, de conformidad con el art. 8 del citado R.D. aplicando el baremo de acuerdo con las tarifas vigentes el día de la solicitud del suministro”.

Resolución que fue cumplida por la Empresa suministradora, la cual procedió a la devolución del importe satisfecho por el reclamante.

## **SUMINISTRO DE GAS**

La Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998 supedita todas las actividades en materia de producción, conducción y distribución relativas a dicho suministro a la obtención de la correspondiente autorización administrativa (art. 55).

Asimismo, a nivel municipal, el hecho de que el municipio, u otra Entidad Local, no sea titular del servicio, en nada empece el ejercicio de las competencias que sobre la actividad gasista tiene conferidas por las Leyes (una parte importante del suministro tiene lugar en la ciudad, las canalizaciones transcurren por suelo municipal); por ello, las autoridades locales deben velar por la salubridad y seguridad de las instalaciones que estén implantadas en su territorio.

Analizaremos a continuación las siguientes cuestiones:

### **1. Derechos de alta-cobro indebido**

En la actualidad, diversas asociaciones de consumidores de las distintas provincias que configuran nuestro mapa autonómico han planteado ante la Administración de Justicia centenares de demandas contra empresas suministradoras de gas por el cobro del denominado “derecho de alta”.

El contrato de suministro de gas es un contrato normado, es decir, la autonomía de la voluntad de las partes intervinientes queda sustituida por la voluntad de la ley; ello con la finalidad de satisfacer razones de interés público.

Sin embargo, a pesar de su carácter reglamentado, se ha observado que varias empresas suministradoras de gas han venido cobrando este concepto sin que figurase en la normativa aplicable y a pesar de los múltiples pronunciamientos judiciales existentes en contra del mismo.

Pues bien, sin perjuicio de que la única vía posible para obtener la recuperación, por parte del usuario, de las cantidades cobradas por este concepto es el ejercicio de las oportunas acciones ante la Jurisdicción ordinaria, esta Institución se implicó de manera directa en el tema en la medida que ello podría suponer una vulneración de los derechos que asisten a los consumidores y usuarios de estos servicios.

En este sentido, en la reclamación **Q/772/99** un usuario denunciaba la improcedencia del cobro de este concepto.

Admitida a trámite la reclamación, nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León, solicitando información.

En su escrito, la Sección de Consumo nos comunicaba que se había procedido a la incoación de expediente sancionador contra empresa denunciada por una posible infracción de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios asumiendo como propia la Jurisprudencia menor de la Audiencia Provincial de Burgos (hemos de apuntar que en la provincia de León, lugar donde ocurrió el suceso, aún no ha habido pronunciamientos judiciales sobre la materia) la cual ha considerado como abusiva la incorporación de esta cláusula.

Considerado resuelto el problema, se procedió al archivo del expediente.

## **2. Expedición de certificado de revisión e instalación de gas**

La Orden de 17 de Diciembre de 1985 (BOE de 9 de enero de 1986) del Ministerio de Industria y Energía (Instrucción sobre documentación y puesta en servicio de las instalaciones receptoras de gases combustibles e instrucción sobre instaladores autorizados de gas y empresas instaladoras) establece, en su punto 2.1.3, que los instaladores autorizados de gas (en posesión del correspondiente carnet) están habilitados para: “Revisar las instalaciones de acuerdo con lo establecido reglamentariamente, suscribiendo los certificados de revisión previa realización de las pruebas y ensayos que correspondan.”

A su vez, el punto 9.5 de la misma Instrucción establece que será obligación de la empresa instaladora de gas: “Emitir los preceptivos certificados de instalación de gas o de revisión que se fijen en las reglamentaciones vigentes. Dichos certificados serán suscritos por un instalador autorizado de gas habilitado para la operación de que se trate, avalados por la propia empresa instaladora de gas”.

La falta de expedición del certificado de revisión fue objeto de examen en la queja **Q/1042/99**.

El reclamante denunciaba la negativa por parte de una empresa instaladora de gas y mantenimiento a expedir dicho certificado a pesar de los múltiples requerimientos en este sentido.

Admitida a trámite la reclamación, y puestos en contacto con el Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo de Palencia, se constata la recepción de una pluralidad de reclamaciones interpuestas por varios usuarios en contra de la empresa en cuestión.

Tras las gestiones practicadas, mediante informe de fecha 9 de septiembre de 1999, nos comunican que se ha iniciado por la Sección de Consumo de Palencia expediente sancionador contra la citada sociedad por incumplimiento del Decreto 124/1997 de la Junta de Castilla y León de 5 de junio por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios de gas (facturación y presupuesto).

En consecuencia, se procedió al archivo del expediente.

### **3. Autorización de una instalación de Gases Licuados de Petróleo (G.L.P.)**

En el expediente **Q/782/99** el reclamante denunciaba la “denegación injustificada” por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León de la autorización de una instalación de G.L.P. en Ponferrada (León).

El art. 1 del Reglamento de instalaciones en locales destinados a usos domésticos, colectivos y comerciales, Real Decreto Ley de 22 de Octubre de 1993, dispone que tiene por objeto establecer los requisitos esenciales, las medidas de seguridad mínimas y las garantías de buen servicio que se deben observar al proyectar, construir, ampliar, reformar o revisar las instalaciones receptoras de gas en locales destinados a usos domésticos, colectivos o comerciales, así como las exigencias mínimas de los locales donde se ubiquen los aparatos de gas y las condiciones de su conexión y puesta en marcha.

Asimismo, la Orden de 17 de Diciembre de 1985 (Ministerio de Industria y Energía) aprueba las Instrucciones sobre documentación y

puesta en servicio de instalaciones receptoras de los combustibles y sobre instaladores autorizados y empresas instaladoras.

Mediante informe de fecha 9 de septiembre de 1999 el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León nos comunica que la razón por la cual aún no se había procedido a conceder la autorización era porque no constaba el contrato de mantenimiento de la instalación, el certificado de un Organismo de Control autorizado, el boletín eléctrico adaptado a las instalaciones realizadas ni el certificado de la instalación de calefacción.

Efectivamente, según lo establecido en la Instrucción Técnica reseñada, la puesta en servicio de las instalaciones receptoras de gas que necesitan proyecto requiere los correspondientes certificados de dirección y terminación suscritos por Técnico titulado, proyecto específico y que la ejecución del montaje, pruebas e inspecciones sean efectuadas por Empresas instaladoras de conformidad con el proyecto.

En el curso de las investigaciones llevadas a cabo por esta Institución se tuvo conocimiento de la autorización de la instalación previa subsanación de los defectos apreciados procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

#### **4. Fuga de gas**

En el expediente **Q/1016/99** el reclamante denunciaba la falta de actuación del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Burgos frente a la denuncia presentada (existencia de una fuga de gas procedente de dos calderas instaladas en una calle de la misma localidad).



Según el Real Decreto de 22 octubre de 1993 por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones de gas en locales destinados a usos domésticos, colectivos o comerciales (modificado por R.D. de 22 de octubre de 1999), la Orden de 17 de diciembre de 1985 sobre documentación y puesta en servicio de instalaciones receptoras de combustibles y el Reglamento del Servicio Público de Gases combustibles, Decreto 2913/1973, de 26 de octubre, la Administración Autonómica tiene atribuida competencia inspectora y sancionadora en este tipo de instalaciones.

Admitida a trámite la reclamación, y requerido informe al Servicio Territorial con el fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados, el mismo nos comunica mediante escrito de fecha 29 de junio de 1999 lo siguiente:

“Que a la recepción de la reclamación, se buscó la documentación reglamentaria para este tipo de instalaciones (< 60Kw.) comprobando que la misma es correcta por disponer de memoria y certificado y haber sido realizada por instalador autorizado.

No obstante se recabaron nuevos datos con el instalador y distribuidor de butano confirmando la idoneidad de la instalación.

Se requirió a la empresa suministradora de butano informe, remitiéndose certificado de revisión periódica, del que no resulta ningún defecto.

Que por parte de un Técnico del Servicio Territorial de Industria, se giró visita de inspección, no apreciando ninguna anomalía.

Que al requerimiento del Procurador del Común, se procedió a girar una segunda visita de inspección, junto con el instalador y el propietario del piso, y puesta en marcha la calefacción no se apreció anomalía alguna”.

A la vista de lo expuesto se procedió al archivo del expediente mediante resolución de fecha 26 de julio de 1999.

## **5. Almacenamiento de bombonas de G.L.P.**

Mediante resolución de 25 de Febrero de 1963 (B.O.E 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 G.L.P (Gases Licuados del Petróleo, Butano- Propano) como combustible.

En la misma, de manera expresa, se prohíbe 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.

En el expediente **Q/1539/99** se hacía alusión, precisamente, al almacenamiento de bombonas de gas butano en el rellano del primer piso y en la caja de escalera de un inmueble sito en la localidad de Palencia por parte de unos vecinos constituyendo un riesgo y un peligro para la seguridad personal y material del inmueble y de toda la comunidad.

Admitida la reclamación a trámite, nos dirigimos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia solicitando información.

Con fecha 21 de octubre de 1999 nos comunica que a la vista de la denuncia se pone la situación en conocimiento del Distribuidor Oficial para que tome las medidas reglamentariamente establecidas y proceda a corregir dicha situación.

En consecuencia, la empresa distribuidora, después de comunicar a los vecinos responsables su deber de retirar las bombonas, y comprobado este extremo, lo comunica al Servicio Territorial.

A la vista de lo expuesto, se porcedió con fecha 11 de cotubre de 199 al archivo del expediente.

## **6. Chimeneas y conductos de ventilación: potestad sancionadora**

En el expediente **Q/1719/99** se hacía alusión a la falta de respuesta expresa al escrito presentado por el reclamante en mayo de 1998, ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, por el que denunciaba el incumplimiento de la normativa vigente referente a chimeneas y conductos de ventilación en un inmueble de Salamanca.

Admitida a trámite, e iniciadas las diligencias de investigación oportunas, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo nos comunica que "considerando que el problema estaba resuelto, se decidió no incoar expediente sancionador, de cuya decisión no hay constancia de haber dado traslado al solicitante".

A la vista de lo expuesto, se procedió a formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

“Que por parte de esa Administración Pública se responda, motivadamente, a todas y cada una de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

“Que se proceda a dar traslado al interesado de la Resolución adoptada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en el expediente objeto de debate, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración Autonómica de Castilla y León ”.

Con fecha 23 de diciembre de 1999 la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca nos comunicó su decisión de aceptar la resolución emitida procediendo, en consecuencia, al archivo del expediente.

## **7. Trazado para la distribución y suministro de gas natural**

El suministro de gas, en sus distintas variantes, requiere asimismo el establecimiento de las instalaciones precisas para su distribución. Ello puede afectar a los bienes y derechos de los particulares, los cuales, en algunos casos, se muestran disconformes con las ocupaciones derivadas de dicho establecimiento.

En el expediente **Q/1296/98** se manifestaba la discrepancia con el trazado fijado para la distribución y suministro de gas natural por canalización en el término municipal de Zamora el cual afectaba a dos fincas propiedad del reclamante.

Ello motivó que por esta Institución, con la finalidad de determinar la legalidad o no del procedimiento tramitado para la aprobación del proyecto, se solicitara la pertinente información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora de la que resultan estas conclusiones:

a) En relación con la tramitación del procedimiento.

Se constató en primer término, la no existencia de vicios en el procedimiento tramitado para la aprobación del proyecto. Y ello por lo siguiente:

El suministro de combustibles gaseosos por canalización así como las actividades de producción, conducción y distribución relativas a dicho suministro se declaran servicio público en virtud de la Ley 10/1987, de 15 de junio, sobre normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles.

El ejercicio de estas actividades puede ser encomendado, mediante la necesaria concesión administrativa, a entidades privadas.

Pero al mismo tiempo, para la construcción de las instalaciones precisas para el desarrollo de las actividades objeto de dicha concesión, según dispone el art. 2 de la citada Ley 10/1987, se requiere autorización administrativa previa.

La Administración competente deberá, por tanto, adoptar la decisión de otorgar o no las autorizaciones entre cuyos trámites cabe destacar el periodo de información pública.

En el presente supuesto, tal como pudo comprobarse, la entidad en cuestión había presentado la correspondiente solicitud de autorización del proyecto en el ámbito de la concesión citada.

Ello determinó, en consecuencia, la incoación del oportuno expediente conforme a lo exigido en el art. 7 de la Ley 10/1987 y 11 del Reglamento General del Servicio Público de Combustibles aprobado por Decreto 2913/1973, de 26 de octubre, el cual fue sometido al preceptivo trámite de información pública para la presentación de alegaciones por parte de los interesados.

Así mismo, en cumplimiento de dicha normativa, se solicitaron informes a los organismos administrativos afectados los cuales fueron emitidos.

Debía tenerse en cuenta, no obstante, que el resultado del trámite de información pública y el alcance de los informes no prejuzgaban el criterio que debía presidir la resolución final del expediente dada la necesidad de conjugar el respeto a la tutela del interés privado, las exigencias del servicio y el respeto a los derechos de terceros afectados por la decisión.

Pues bien, tras la práctica de los trámites exigidos en la normativa vigente, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, de acuerdo con la competencia que ostenta al respecto, dictó Resolución con fecha 23 de diciembre de 1997 autorizando el proyecto, la cual fue publicada en los correspondientes Boletines Oficiales, no presentándose contra la misma recurso alguno.

b) En relación con las consecuencias de la resolución por la que se otorgaba la autorización.

Resultaba fundamental, a continuación, analizar las consecuencias que derivaban del otorgamiento de dicha autorización administrativa.

Debe tenerse en cuenta que la autorización llevaba implícita (art. 10 Ley 10/1987) la declaración de utilidad pública y la urgente ocupación de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones y para la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso y demás limitaciones del dominio.

Así, la autorización administrativa objeto de la queja, con la implícita declaración de utilidad pública, llevaba consigo la urgente ocupación de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones y la consiguiente expropiación forzosa de los terrenos necesarios imponiendo las correspondientes servidumbres permanentes de paso a lo largo del trazado de la conducción y sujetando al mismo tiempo dichas servidumbres a limitaciones del dominio, como la prohibición de realizar a una distancia inferior a cinco metros del eje de la tubería cualquier tipo de obras o construcciones que pudieran dañar o perturbar el buen funcionamiento de las instalaciones.

La autorización administrativa, que no se trata de un acto discrecional, venía a imponer al propietario afectado unas limitaciones a su derecho directo de propiedad. Pero ello sin perjuicio de la indemnización que la servidumbre impone, según el art. 33.3 de la Constitución Española, previa la tramitación del correspondiente expediente de expropiación forzosa; expediente que se encontraba en fase

de determinación del justiprecio, sometido a la resolución del Jurado Provincial de Expropiación.

c) En relación con las condiciones de la resolución.

No cabía duda, por tanto, de las restricciones impuestas al propietario con el trazado fijado. Pero la resolución autorizatoria en la que se definía dicho trazado - respetando los derechos particulares, pero haciéndolos compatibles con los aspectos técnicos y económicos del proyecto- se condicionaba a la solución definitiva de un tramo conflictivo. Concretamente, para la Red de Zamora y su término municipal, se condicionaba a, con el consentimiento de todos los afectados y respetando los condicionados técnicos, desplazar la conducción para atender las pretensiones de los propietarios de determinadas fincas; condición que fue cumplimentada posteriormente.

Una vez firme la resolución, los propietarios de otro tramo contiguo (en el que se incluían las fincas del reclamante) solicitaron asimismo la revisión del trazado, manteniéndose una reunión con ese grupo de afectados, firmando todos la conformidad con el nuevo trazado a excepción del firmante de la queja.

La pretensión de este propietario no podía ser aceptada, ya que implicaba una modificación del trazado que suponía someter nuevamente el proyecto a información pública y al resto de los trámites del procedimiento autorizatorio.

De ello no se dedujo tampoco que la Administración no hubiera servido con objetividad a los intereses generales, sino que había actuado con sujeción a la legislación aplicable, sin oponerse al principio de



igualdad al resolver de conformidad con la legalidad. Todo ello, eso sí, prescindiendo de las cuestiones técnicas del procedimiento, cuya valoración escapaba a la intervención de esta Institución, al carecer de competencia para discernir sobre la veracidad de criterios técnicos.

No obstante, se informó al reclamante que el otorgamiento de la autorización señalada no era el único requisito que se necesitaba para la construcción de las instalaciones objeto de la concesión ya que dicha autorización se otorgaba sin perjuicio e independientemente de otras autorizaciones, licencias o permisos de competencia autonómica, municipal o de otros organismos o entidades. Por ello, se le indicó que, en caso de que tuviera conocimiento de su falta de otorgamiento, se dirigiera nuevamente a esta Institución a fin de iniciar las gestiones de investigación precisas.

En otros casos fue el riesgo para la seguridad lo que motivó la reclamación ante esta Institución. Así, en el expediente **Q/1985/98** relativo al trazado fijado para la conducción de gas por una calle de la localidad de Segovia.

En este caso, la entidad suministradora había obtenido, mediante Orden de 26 de febrero de 1997 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León, la correspondiente concesión administrativa para el servicio público de distribución y suministro de aire propanado por canalización para uso doméstico, comercial e industrial en el término municipal de Segovia.

Así mismo, cumplidos los trámites reglamentarios en el expediente instruido al efecto, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento General del Servicio

Público de Combustibles, había dictado Resolución concediendo autorización administrativa a la entidad concesionaria para la construcción, según el trazado aprobado, de las instalaciones definidas en el proyecto de red de distribución señalado.

Contra dicha resolución, que además había declarado la utilidad pública de las instalaciones a los efectos contemplados en la citada Ley 10/1987, no se presentó recurso alguno.

Este otorgamiento de la autorización señalada no fue, sin embargo, el único requisito preciso para la construcción de las instalaciones objeto de la concesión ya que dicha autorización fue otorgada condicionando la puesta en servicio al cumplimiento de la vigente reglamentación (la instalación, antes de ser puesta en funcionamiento, debía someterse a las pruebas y reconocimientos precisos para posteriormente levantarse el correspondiente acta de puesta en marcha por parte del órgano administrativo competente).

En cumplimiento de dicha exigencia, y según información obrante en esta Institución, la instalación de referencia fue sometida a las pruebas pertinentes comprobándose por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia que cumplía con las disposiciones reglamentarias vigentes y levantándose, por tanto, acta de puesta en servicio de las instalaciones. En definitiva, la instalación de referencia cumplía con todos los requisitos de seguridad reglamentarios.

Teniendo en cuenta, por tanto, la adecuación de la instalación a las disposiciones vigentes y el cumplimiento de los requisitos de seguridad exigidos, se acordó el archivo del expediente.

## **COMERCIO**

### **Venta ambulante**

Los problemas relacionados con la actividad de venta ambulante han sido de nuevo motivo de reclamación ante esta Institución. Podemos destacar el expediente **Q/721/99** en el que se denunciaba el ejercicio de dicha actividad sin autorización y sin control en San Cebrián de Campos (Palencia).

El Ayuntamiento de dicha localidad, pese a ello, consideraba que no debía adoptar medida alguna respecto al ejercicio de esa actividad. Ello lo argumenta en el hecho de que solamente eran los viernes de cada semana cuando se instalaba en la plaza de la localidad un vendedor de frutas y hortalizas, por lo que no se había procedido a su prohibición.

Esta práctica, a juicio de esta Institución, no resultaba aceptable en modo alguno ya que se apartaba de las exigencias establecidas en la normativa vigente y ratificadas por el Tribunal Supremo el cual ha afirmado que "dentro de las competencias municipales en materia de abastos, mercados, protección de la salubridad pública y defensa de consumidores y usuarios (art. 25.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 abril) se encuentra la de someter a previa licencia y controlar la actividad de venta ambulante que se realiza en el término municipal. El Real Decreto 1010/1985, de 5 junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, lo reconoce así claramente en su articulado".

Efectivamente, el citado Real Decreto 1010/1985, en su art. 5.1, exige para el ejercicio de la venta en régimen ambulante que el

comerciante, entre otros requisitos, esté en posesión de la autorización municipal correspondiente.

Esta obligación impuesta en la normativa vigente determinará que, en aquellos supuestos en los que el vendedor ambulante carezca de la preceptiva licencia municipal, el Ayuntamiento impida el ejercicio de la actividad hasta que se disponga de dicha autorización.

Al mismo tiempo, también corresponde al Ayuntamiento controlar la actividad de venta ambulante que se realiza en su término municipal. Para ello, según se indica en el art. 12 del Real Decreto 1010/1985, deberá vigilar y garantizar el debido cumplimiento por los titulares de las autorizaciones de lo preceptuado en dicha normativa y, especialmente, de las exigencias y condiciones higiénico sanitarias.

No podía olvidarse, por otro lado, que la venta ambulante en los pequeños municipios realiza una importante función social. Pero para evitar las molestias, inconvenientes e ilegalidades en el ejercicio de dicha actividad comercial los Ayuntamientos pueden proceder a la elaboración de su propia regulación. Posibilidad que se recoge en el ya citado Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, al señalar en su art. 1 que los Ayuntamientos podrán aprobar sus propios Reglamentos u Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada población.

El Ayuntamiento podrá, por tanto, establecer su propia regulación (Ordenanza Municipal) en la cual deberá determinar los requisitos mínimos para la obtención de la correspondiente autorización por parte de los vendedores, así como su periodo de validez. Asimismo, podrán determinarse las zonas en las que pueda ejercerse la actividad, los

horarios, etc., especificándose, además, las sanciones a imponer por infringir las normas de obligado cumplimiento que así se establezcan.

En el supuesto examinado, el Ayuntamiento únicamente disponía de Ordenanza municipal reguladora del precio público por puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos o atracciones situadas en terreno de uso público, industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico, no existiendo una Ordenanza específica reguladora del ejercicio de la venta en régimen ambulante en el término municipal.

Cierto es que resultaba conveniente una regulación basada en la utilización privativa del dominio público que pudiera llevar aparejada una contraprestación pecuniaria a través del establecimiento del correspondiente precio público. Pero, a juicio de esta Institución, el Ayuntamiento no debía limitarse exclusivamente al aspecto económico, sino que podía establecer su propia regulación de la actividad en los términos antes citados, atendiendo a la facultad conferida por el Real Decreto 1010/1985, para evitar las molestias e ilegalidades en el ejercicio de esta actividad comercial.

La no aprobación, no obstante, de una Ordenanza Municipal en el sentido mencionado no eximía al Ayuntamiento del cumplimiento de las competencias que ostenta en la materia: someter a previa licencia municipal y controlar el ejercicio de la actividad pues, de acuerdo con lo dispuesto en el citado Real Decreto 1010/1985, si la Corporación no hiciera uso de la facultad de aprobación de su propia normativa reguladora de la actividad de venta ambulante ésta se regiría por las normas de ese Real Decreto, las cuales obligan al cumplimiento de las competencias señaladas. Disposición que, además, tendrá carácter supletorio para todos aquellos extremos o particularidades que, en caso de hacerse uso de la

referida facultad normativa, no sean expresamente regulados por el Ayuntamiento.

Todo ello motivó que por esta Institución se efectuara al Ayuntamiento de San Cebrián de Campos recordatorio de los citados deberes legales que debían presidir su actuación respecto a sus competencias en materia de venta ambulante. Y al mismo tiempo, recomendación formal, a fin de que:

- a) En caso de que continuara ejerciéndose en ese término municipal la venta ambulante sin la preceptiva autorización municipal, se adoptaran las medidas pertinentes para impedir el ejercicio de dicha actividad hasta que se dispusiera de la correspondiente licencia.
- b) Y con independencia de la normativa reguladora del precio público a la que antes se hacía referencia, se estudiara la posibilidad y conveniencia de aprobar una Ordenanza reguladora de la venta ambulante en el término municipal, a fin de evitar posibles irregularidades en su ejercicio y perjuicios para los consumidores.

Resolución que fue aceptada por dicha Administración.

En el expediente **Q/1779/98** fueron objeto de queja los inconvenientes y perjuicios ocasionados por el mercadillo de venta ambulante que todos los sábados por la mañana se viene ubicando en la localidad de El Burgo de Osma (Soria). Además de las molestias producidas con la llegada y descarga de los camiones así como por el montaje de los puestos, el acceso rodado quedaba imposibilitado por el

despliegue de vehículos y puestos de venta que cubrían toda la calle, lo cual podía acarrear un peligro para las personas en caso de producirse alguna emergencia.

Respecto a las manifestaciones apuntadas por el reclamante, el Ayuntamiento de la citada localidad manifestó a esta Institución que la ubicación de los puestos se llevaba a cabo en las aceras de la calle, no ocupándose por éstos los accesos a cocheras, etc., por lo que la calzada se encontraba libre de obstáculos, lugar por el que transitaban los usuarios del mercadillo. Ello y el ancho de la calle (de unos 8 metros) permitía que durante el corto espacio de tiempo en que se instalaba el mercadillo pudieran acceder a cualquier inmueble todo tipo de vehículos (policía, bomberos, ambulancias, etc.) existiendo asimismo varias calles transversales que también podían, en caso de necesidad, permitir el acceso de vehículos de urgencias. No obstante, se procedía semanalmente a la vigilancia del citado mercadillo a fin de evitar las molestias que podían causar al vecindario.

Pudo conocerse, asimismo, que no existía Ordenanza municipal que regulara la venta realizada en dicho mercadillo (tan sólo la norma reguladora del precio público por ocupación de terrenos de uso público con puestos de venta), y que dicha actividad comercial se realizaba previa la obtención de la autorización municipal para la ocupación de los espacios reservados para los puestos de venta.

Pero con independencia de que semanalmente se vigilara el mercadillo con el fin de evitar las molestias o perjuicios denunciados, no podía ser ajeno al Ayuntamiento en cuestión que la actividad comercial desarrollada en el mismo debía realizarse con absoluta observancia de los requisitos y condiciones exigidos en la normativa vigente.

En el uso y utilización de los bienes de dominio público municipal, como ha tenido ocasión de reiterar el Tribunal Supremo, cabe distinguir, a tenor del art. 75 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, un uso común que puede ejercitar por igual todo ciudadano sin que requiera una cualificación específica, un uso especial, cuando concurren circunstancias de este carácter que colocan al usuario en una situación distinta del resto del público, y un uso privativo que se realiza por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limita o excluye la utilización de los demás interesados.

En la praxis jurisprudencial, el criterio utilizado para distinguir el uso privativo del especial es, atendiendo a las circunstancias de cada caso, determinar si existe evidencia de una cierta fijeza y solidez en la instalación y una vocación de permanencia que supongan una «ocupación» o una prolongada y consistente permanencia en la utilización de la parcela de la vía pública de que se trate.

Considerando uso especial, a raíz de las afirmaciones del Tribunal Supremo, aquellas instalaciones desmontables o provisionales, como tal pudimos estimar la utilización de terreno público por los puestos de venta del mercadillo objeto de la presente queja. Uso especial que debía concederse mediante la correspondiente licencia o autorización municipal para la ocupación de los terrenos, tal como ocurría en el supuesto examinado, gravada además con un precio público.

Pero la competencia del Ayuntamiento en la materia no se reducía a la concesión de la citada licencia por un uso especial, sino que debía someter a previa licencia la actividad de venta en mercadillos que se realiza en el término municipal, conforme al Real Decreto 1010/1985, de



5 junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente.

La no prohibición o tolerancia de dicha actividad ejercida sin licencia no suponía la existencia de título legitimador, pues éste no se perfeccionaría sino al obtener un acto municipal habilitante mediante la concesión de autorización, ya que el ejercicio de una actividad sin licencia se trata de una situación irregular que no se legitima por el transcurso del tiempo o la mera tolerancia, pudiendo acordarse su cese en cualquier momento por la autoridad que resulte competente.

Resultó, pues, que la venta que se realizaba en el mercadillo de El Burgo de Osma contaba con la previa autorización municipal para la ocupación de los espacios por los puestos de venta, pero no con la preceptiva licencia municipal exigida en el señalado Real Decreto 1010/1985 para el ejercicio de la venta fuera de los establecimientos comerciales permanentes.

Todo ello determinó que por esta Institución se estimara oportuno formular al Ayuntamiento de El Burgo de Osma la siguiente recomendación formal:

- a) Si la venta en el mercadillo de esa localidad seguía ejerciéndose sin la preceptiva autorización municipal exigida en el Real Decreto 1010/1985, se adoptaran las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación.
- b) Y dada la sola existencia de la normativa reguladora del precio público por ocupación de terrenos de uso público con puestos de venta, se estudiara la posibilidad y conveniencia de aprobar una

Ordenanza reguladora de la venta en mercadillos en ese término municipal.

Atendiendo a lo interesado por esta Institución, el mencionado Ayuntamiento remitió escrito del que se desprendía la aceptación de dicha recomendación.

También los perjuicios ocasionados por la venta ejercida en mercadillos fue motivo de las quejas Q/1785/98 y Q/2134/98.

En el expediente **Q/1785/98**, en concreto, se hacía referencia al incumplimiento sistemático, por parte de los vendedores del mercadillo ubicado semanalmente en el barrio de La Horta de Zamora, de la Ordenanza que regula la venta ambulante, ocasionándose constantes perjuicios a los vecinos de dicho barrio, ya que se invadían calles no autorizadas, se obstruían las aceras y calles con cajas, bultos, persianas, barras metálicas y coches que las hacían intransitables, se invadía el acceso a la guardería y al colegio ubicado en la zona, se impedía la entrada a viviendas, garajes, locales particulares, establecimientos y tanatorio, se colocaban puestos delante de los lugares señalados y se abandonaba todo tipo de basura (bolsas, cartones, cajas, perchas, botellas, rulos de tejidos, papeles, etc), no pudiendo además circular vehículo alguno en caso de emergencia.

Por su parte, en el registrado con el número **Q/2134/98**, además de aludir a los inconvenientes de la ubicación del mercadillo para el acceso al colegio citado, se denunciaba la inseguridad originada por el montaje de los puestos, y de estos mismos una vez montados, debido a las barras de hierro que algunas veces sobresalían peligrosamente a la altura de la cabeza.

Constatada por el Ayuntamiento de Zamora la veracidad de algunas de las manifestaciones antes formuladas -el estacionamiento ocasional y aleatorio en lugares no autorizados y la situación generalizada de abandono de basura al término de las sesiones del mercadillo- se adoptaron, según pudo conocer esta Institución, las medidas necesarias para la corrección de estas deficiencias.

Pero al mismo tiempo dicho Ayuntamiento no consideraba probadas las manifestaciones relativas a la obstrucción de aceras y calles y a la imposibilidad de acceso a viviendas, garajes, locales, tanatorio, guardería y centro educativo. No obstante, se habían multiplicado las reuniones con los responsables de las asociaciones y cooperativas de vendedores, precisamente con el fin de ampliar el espacio libre para acceder a la guardería, al colegio y al tanatorio. Es más, incluso, se habían analizado exhaustivamente todas las posibilidades de suelo público municipal disponible para un posible traslado del mercadillo.

El Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, como se ha comentado en el análisis de expedientes anteriores, viene a regular determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial. Venta que sólo podrá efectuarse de acuerdo con los requisitos, condiciones y términos generales establecidos en esta normativa y en la reguladora de cada producto.

No obstante, como también se indicó, los Ayuntamientos pueden proceder a la elaboración de su propia regulación, aprobando sus Reglamentos u Ordenanzas, con el fin de evitar las molestias, inconvenientes e ilegalidades en el ejercicio de este tipo de actividad comercial. Esta posibilidad se recoge en el art. 1 del Real Decreto citado.

Al amparo de esta competencia, por el Ayuntamiento de Zamora se había aprobado la Ordenanza reguladora del ejercicio de la venta ambulante en los mercadillos semanales en esa ciudad.

En el art. 8 de la citada Ordenanza se recogía la siguiente prohibición: *"Los puestos no podrán situarse en accesos a edificios de uso público, establecimientos comerciales e industriales, delante de sus escaparates y exposiciones, obstruyendo la entrada de viviendas o locales particulares, ni en lugares que dificulten tales accesos y circulación peatonal. Se exigirá especialmente que en todas las vías públicas quede siempre espacio suficiente para la circulación de vehículos en caso de emergencia y para el cómodo tránsito de los peatones"*.

Esta prohibición se viene a establecer de igual modo en el Real Decreto 1010/1985 antes señalado; concretamente en su art. 6: *"Los puestos de venta ambulante no podrán situarse en accesos a edificios de uso público, establecimientos comerciales e industriales, ni delante de sus escaparates y exposiciones, ni en lugares que dificulten tales accesos y la circulación peatonal"*.

Todo ello, sin duda, debía ponerse en relación con el control de la actividad de venta ambulante que, dentro de las competencias municipales en materia de abastos, mercados, protección de la salubridad pública y defensa de consumidores y usuarios (art. 25.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 abril), corresponde al Ayuntamiento en su término municipal.

Para ello, según se recogía en el art. 11 de la Ordenanza indicada, el Ayuntamiento en todo momento vigilará y garantizará, a través de sus

agentes de la autoridad, el debido cumplimiento de todas las medidas establecidas, así como el orden en la zona destinada al efecto.

Sin olvidar, al mismo tiempo, que la propia Corporación podía, por acuerdo del Pleno, variar el lugar de celebración de los mercadillos, o suspenderlos de forma indefinida, cuando existieran razones de interés general prevalentes que así lo aconsejen (art. 5.2 de la Ordenanza).

En consecuencia, el Procurador del Común estimó oportuno efectuar recomendación formal al citado Ayuntamiento, a fin de que se procediera a:

1.- Ordenar una visita de inspección al referido mercadillo, con la emisión del correspondiente Informe, al objeto de comprobar:

a) Si los puestos se situaban en accesos a edificios de uso público, establecimientos comerciales e industriales, delante de sus escaparates y exposiciones, obstruyendo la entrada de viviendas o locales particulares o en lugares que dificulten tales accesos y circulación peatonal.

b) Si en todas las vías públicas existía espacio suficiente para la circulación de vehículos en caso de emergencia y para el cómodo tránsito de los peatones.

2.- En el supuesto de que se acreditara la situación de los puestos en los lugares señalados o la inexistencia de espacio suficiente, se adoptarían las medidas pertinentes para el efectivo cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa señalada o, en caso procedente, se llevara a cabo, previos los trámites

pertinentes, el traslado del citado mercadillo a otros lugares o su reestructuración.

Aceptándose dicha recomendación, se cambió la ubicación del mercadillo, situándose en la bajada de San Pablo, ronda del Degolladero y un tramo corto de la calle de Puerta Nueva.

## **CONSUMO**

Las asociaciones, además de su singular protagonismo como principales canales de participación ciudadana, sirven para aunar esfuerzos para los más diversos fines en una atmosfera de respeto y tolerancia. Las asociaciones, en suma, reflejan la existencia de relaciones de interdependencia entre individuos en la vida comunitaria y son cauce principal de participación en la vida tanto política como social económica y cultural .

En el campo económico, las Asociaciones de Usuarios y Consumidores gozan de legitimación total y absoluta para ejercitar cuantas acciones consideren oportunas para defender los derechos de los consumidores, obrando en sustitución de un concreto afectado.

Las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, constituidas con arreglo a la Ley de Asociaciones, son aquellas que tienen como finalidad la defensa de los intereses de estos colectivos, incluyendo la información y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con servicios determinados.

A lo largo de este ejercicio, y al igual que ocurría en años anteriores, han sido numerosas las reclamaciones presentadas por estas

Asociaciones creadas para la protección de los consumidores y usuarios, en las que, de acuerdo con la obligación de los poderes públicos de garantizar su defensa, establecida en el art. 51 de la CE, solicitaban respuesta de las Administraciones (autonómica y local) ante las diferentes peticiones planteadas en relación con temas diversos.

### **Reclamaciones presentadas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios**

En algunos casos, tras las gestiones realizadas con las Administraciones implicadas, éstas procedieron a dar contestación a las solicitudes planteadas por el colectivo reclamante dando cumplimiento a 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. Baste señalar, a título de ejemplo, los expedientes **Q/552/99**, **Q/596/99** o **Q/609/99** en los que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, respectivamente, observaron el deber establecido en el señalado precepto.

Tan sólo en la queja registrada con el número **Q/595/99** se detectó por esta Institución irregularidad en la actuación administrativa. La Asociación reclamante alegaba la falta de contestación, por parte de la Policía Local del Ayuntamiento de Medina del Campo, a la denuncia presentada en relación con un supuesto ilícito cometido por el conductor de un vehículo.

El escrito dirigido por la asociación a la Policía Local, según pudo constatar, podía ser calificado de denuncia voluntaria.

Dentro de la tramitación del procedimiento sancionador cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado a la Autoridad competente y a ésta le incumbe disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.

El art. 75 del Real Decreto Legislativo 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 el art. 4 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RPST), permiten que cualquier persona formule denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del citado Texto Articulado.

La denuncia de las infracciones de tráfico no es una función exclusiva de los Agentes de la Autoridad, ni constituye por tanto un cometido reservado en las vías urbanas a los Agentes de la Policía Local, siendo una facultad reconocida en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico a cualquier persona.

Cualquier ciudadano puede, por tanto, denunciar un hecho que atente a la normativa de tráfico, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, razón



por la cual la infracción supuestamente cometida deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

En aplicación del art. 75 LSV, en relación con los arts. 5 a 8 del RPST, las referidas denuncias voluntarias deben cumplir unos requisitos para constituir un medio hábil de iniciación del procedimiento sancionador.

Pues bien, en el supuesto sometido a la consideración de esta Institución, se comprobó que, proporcionados por el denunciante los elementos esenciales para la correcta determinación de los hechos denunciados, se había procedido por el órgano competente a la incoación de expediente sancionador contra el titular del vehículo.

Pero el art. 11.2 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPPS), aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto -aplicable con carácter supletorio en defecto total o parcial de procedimientos específicos y, por tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico-, dispone que cuando se haya presentado una denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento si se acompaña de una petición de iniciación; comunicación que, conforme a los datos que obraban en esta Institución, no se había efectuado por el Ayuntamiento en el presente caso.

En el escrito de denuncia se solicitaba expresamente por la Asociación denunciante "ser parte interesada en el procedimiento administrativo que se instruya al efecto". Aun cuando la condición de denunciante, según mantiene el Tribunal Supremo, es sustancialmente distinta de la de parte interesada, ello no es impedimento para que -

además de procederse, como se ha dicho, a comunicar la iniciación- se resolviera, aun de forma desestimatoria, la petición formulada por la citada Asociación. Circunstancia que no llegó tampoco a producirse, vulnerando el principio de eficacia que debe presidir toda acción administrativa.

A este respecto, no podía olvidarse la obligación de resolver las solicitudes formuladas por los interesados establecida en el ya señalado art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y consagrada actualmente en la Ley 4/1999.

Este deber público de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia que, a su vez, lo es del principio constitucional que obliga a las Administraciones Públicas a servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Apreciándose, en consecuencia, una actuación irregular por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo, el Procurador del Común consideró oportuno trasladarle las anteriores consideraciones para que sirvieran como recordatorio de los deberes legales que debían presidir la actuación de esa Administración, dando cumplimiento a la normativa citada sobre las denuncias voluntarias y la obligación de resolver.

En la fecha de cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación a dicha resolución.

Otra de las cuestiones planteadas ante esta Institución por las Asociaciones de consumidores fue la relativa a la disconformidad con la actividad subvencional de la Administración. Pueden destacarse, a este

respecto, el expediente **Q/873/98**, que hacía referencia a la no concesión de subvenciones al colectivo reclamante por parte del Ayuntamiento de Arévalo para el funcionamiento de la oficina de consumo, y la queja **Q/874/98**, relativa a la discriminación que sufría la misma Asociación respecto a otras en la concesión de ayudas económicas por parte de dicho Ayuntamiento para la celebración de actos culturales.

Las subvenciones, tal como sostiene la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, se vienen configurando tradicionalmente como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para el órgano administrativo a través de las exenciones y desgravaciones, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a la realización de una actividad.

Resulta, pues, que la subvención otorgada por una resolución administrativa concreta, que es el instrumento habilitante para que el dinero público sea desembolsado en favor de los particulares, es un acto administrativo unilateral.

Ahora bien, a la técnica subvencional utilizada por la Administración le es de aplicación la normativa contractual, tal como se contempla en el art. 23.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de conformidad con el cual *"al efecto, se aplicará el Reglamento de Contratación"* y en el art. 29.2 el cual establece que *"las demás subvenciones se otorgarán con arreglo al procedimiento previsto por el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales"*. Después, en dicho texto normativo, se exige la necesidad de

licitación, lo que aboga en pro del respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Lo cierto es que el derogado art. 36 de la antigua Ley de Contratos del Estado no exigía ponderación, llegando a afirmar el art. 115 del Reglamento General de Contratos del Estado que *"Los criterios ..se indicarán, cuando sea posible, por orden decreciente.."*.

Hoy, sin embargo, y a juicio de esta Institución, esa discrecionalidad vinculada a la mera posibilidad ha desaparecido, pudiendo afirmarse que en la actualidad la objetivación es esencial y de total cumplimiento por las Administraciones Públicas, también, como no podía ser menos, en la actividad subvencional.

En efecto, la normativa contractual, y, concretamente, el art. 87.3 de la Ley 13/1995, establece que en los pliegos del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base a la adjudicación... de conformidad con los cuales el órgano de contratación acordará aquella. Los criterios se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya.

Por ello, podía afirmarse que la potestad administrativa no podía resultar arbitraria a la hora de la concesión de las subvenciones. Como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, una vez anunciadas y reguladas normativamente éstas, el reparto concreto escapa del puro voluntarismo del órgano administrativo.

En esta materia la Administración se autovincula a su otorgamiento a través de la propia convocatoria. Esta vinculación que se crea en la entidad convocante, tanto por su cualidad de Administración

Pública obligada de manera especial a satisfacer las esperanzas legítimas creadas por su actuación, como por la fuerza obligatoria de la voluntad unilateral en los casos de la oferta pública aceptada, le impone el otorgamiento de las ayudas conforme a los criterios objetivos establecidos que sirven de base para la adjudicación.

Pese a ello, el Ayuntamiento de Arévalo, según informó a esta Institución, "había concedido las que en cada caso se habían estimado oportunas".

La concesión de subvenciones, pues, en virtud de criterios de oportunidad, tal como parecía que se había llevado a cabo en el Ayuntamiento citado respecto de la Asociación reclamante, resultaba, a juicio de esta Institución, arbitraria y contraria a la seguridad jurídica.

Ello determinó la formulación al Ayuntamiento de Arévalo del correspondiente recordatorio de los deberes legales que debían presidir la actividad subvencional que, a través de las correspondientes convocatorias, se llevase a cabo por dicha Administración.

A la fecha de cierre de este informe, se está a la espera de conocer la postura frente a dicha resolución.

La Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios y, más en concreto, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, tipifica las infracciones que deberán ser objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa la instrucción del oportuno expediente.

Tal fue el caso del procedimiento sancionador iniciado en su día por la Administración autonómica contra una promotora por

irregularidades en materia de información al consumidor en la compraventa de viviendas en primera transmisión. La disconformidad de la entidad presuntamente responsable con la sanción impuesta dió lugar al expediente **Q/1756/98**.

Los antecedentes que determinaron la imposición de dicha sanción fueron los siguientes:

En cumplimiento de la Campaña Nacional de Inspección y Control de Ventas y Promoción de Viviendas de primera transmisión, ordenada por la Dirección General de Comercio y Consumo, se verificó visita inspectora en el establecimiento de la empresa promotora reclamante.

Según el Acta de Inspección formulada por los inspectores adscritos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca, se comprobó la realización de una actividad de promoción de viviendas y determinadas irregularidades en materia de información al consumidor en la compraventa de viviendas de primera transmisión.

Ello motivó que por el referido organismo se procediera a la incoación de expediente sancionador contra la citada entidad, estimándose los hechos constitutivos de infracción administrativa conforme a los arts. 34.6 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, 3.3.6 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor, 4.2, 5.1.5 y 6.2 del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento y 2 del Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, que regula el Catálogo de Productos, Bienes y

Servicios a determinados efectos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Finalizados los trámites oportunos, se dictó Resolución sancionadora por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en la que, calificándose las infracciones como leves, se acordó imponer a esa entidad una sanción de 175.000 pesetas.

El recurso ordinario interpuesto contra la misma fue desestimado por Resolución de 27 de mayo de 1999 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca.

Examinado, pues, el expediente sancionador tramitado por dicho organismo, esta Institución llegó a las siguientes conclusiones:

a) Por lo que se refiere al aspecto procedimental, no se detectó irregularidad alguna en la actuación administrativa, ya que dicho procedimiento se había ajustado a lo establecido en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

b) Al mismo tiempo, interesaba conocer si efectivamente, tal como manifestaba la entidad reclamante, existía una falta de cobertura legal del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor.

El Tribunal Constitucional, en este sentido, ha declarado que la potestad sancionadora de la Administración ha de tener necesariamente la cobertura de una norma con rango de ley, aunque el alcance de tal reserva de ley no pueda ser tan estricto en la regulación de las infracciones y

sanciones administrativas como con referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencia de prudencia y de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales o materiales, aunque, en todo caso, según insiste la propia sentencia, el art. 25.1 de la Constitución determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma con rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración representan.

Reserva de ley que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que estas remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, por lo que la sentencia del Tribunal Constitucional citada añade que debe reputarse contraria a las exigencias constitucionales no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carentes de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido propio, para la tipificación de ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras.

No obstante, la cobertura legal del Real Decreto 1945/1983, a juicio de esta Institución, no ofrecía duda, ya que según la Disposición Final Segunda de la Ley 26/1984, de 19 julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, *"a efectos de lo establecido en el Capítulo IX (Infracciones y sanciones), será de aplicación el Real Decreto*



*1945/1983, de 22 junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno".*

c) Finalmente, respecto a los hechos declarados probados por la Administración, esta Institución tuvo en cuenta que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo (Sentencias de 14 mayo y 24 noviembre 1984 y 28 enero, 12 febrero y 4 junio 1986, entre otras) y del Tribunal Constitucional (Sentencia de 8 de junio 1981), los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo y del *ius puniendi* del Estado y de las demás Administraciones Públicas, de tal modo que los principios esenciales reflejados en los arts. 24 y 25 de la Constitución han de ser trasvasados a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores fundamentales que se encuentran en la base de los citados preceptos y alcanzar la seguridad jurídica preconizada en el art. 9 del mismo Texto.

Entre dichos principios, destaca el de presunción de inocencia, recogido en el art. 24 de la Constitución, que, configurado como una presunción *iuris tantum*, susceptible, como tal, de ser desvirtuada por una prueba en contrario, constituye un verdadero derecho fundamental, inserto en la parte dogmática de la Constitución, que vincula a todos los poderes públicos (art. 53 del Texto Constitucional) y, esencialmente, a la Administración, con más razón cuando ejercita su potestad sancionadora. Por otra parte, esta actividad sancionadora de la Administración está también sometida al principio de legalidad que debe informar toda la actividad administrativa.

Es decir, tal como mantiene el Tribunal Supremo, "el derecho administrativo sancionador está sujeto a dos presunciones, de un lado, a la de inocencia y, de otro, a la de legalidad de la actuación administrativa, concreción de la cual es la presunción de veracidad recogida en el art. 17.3 del mencionado Real Decreto 1945/1983, de 22 junio, que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor, el cual dispone que los hechos que figuren recogidos en las actas de inspección se presumirán ciertos, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen resulte concluyente lo contrario. Es decir, el artículo transcrito se limita a alterar la carga de la prueba de tal manera que es el administrado sujeto al expediente sancionador a quien corresponde probar la falta de certeza de los hechos que el Inspector ha constatado en el acta y que han sido percibidos por él de forma directa".

Pudo comprobarse, pues, que la entidad expedientada se había limitado a negar los hechos declarados probados a lo largo del procedimiento sancionador, lo que, a juicio de esta Institución, no tenía eficacia desvirtuadora alguna de la presunción de certeza del Acta de Inspección formulada en su día.

Todo ello determinó el archivo del expediente ante la ausencia de irregularidad administrativa alguna.

Las asociaciones de consumidores ha acudido a esta Institución en numerosas ocasiones denunciando el incumplimiento sistemático de algunas administraciones de la obligación de dictar resolución expresa dentro de los plazos legalmente establecidos; ello con independencia de las actuaciones llevadas a cabo por aquellas al objeto de indagar y resolver las cuestiones de fondo suscitadas en las quejas.

Así, en los expedientes **Q/1333/99**, **Q/1334/99**, **Q/1353/99**, **Q/1354/99** se denunciaba con carácter principal esta cuestión.

Por ejemplo, en la queja **Q/1333/99** se hacía referencia a la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) al escrito o comunicación de fecha de registro de entrada 8 de octubre de 1998 mediante el que se interesaba información sobre la demolición de una caseta ubicada en el patio de un edificio sito en la calle San Martín de esa localidad.

El Ayuntamiento nos comunicó que, con fecha 22 de noviembre de 1999, se dio traslado al reclamante de la contestación a su solicitud de información; esto es, 13 meses después.

Pues bien, como se ha señalado, sin perjuicio de las actuaciones que ese Ayuntamiento llevó cabo para subsanar el problema de fondo, se consideró necesario efectuar una serie de observaciones al respecto.

El art. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Dispone el apartado 3 del mencionado precepto legal que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Y continúa indicando que, si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal quien, actúe de secretario del mismo remitirá al proponente, en

el plazo máximo de 15 días, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.

En definitiva, la regla general es que toda petición deducida por los vecinos debe ser tramitada (STTS de 14 de noviembre de 1989).

A mayor abundamiento, el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado.

Estableciendo además, en su párrafo 2, que el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

No obstante, cuando el número de solicitudes formuladas impida razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior.

Por todo ello, se consideró conveniente formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.-Se contesten, en los términos y plazos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales.

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 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.

4º- Que en el supuesto de que resulte imposible dar a los escritos el curso procedimental correspondiente y resolverlos dentro de los plazos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se proceda de conformidad con lo anteriormente expuesto”.

En la fecha de cierre del presente informe, no se ha recibido respuesta del Ayuntamiento respecto a la presente resolución.

## **TURISMO**

En el expediente **Q/163/98** se hace alusión al Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma (Consejería de Industria, Comercio y Turismo) y el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán para creación de infraestructura turística en el marco de la Iniciativa Comunitaria Rechar II.

En concreto, y según manifestaciones del reclamante, el escrito remitido por la Dirección General de Turismo de fecha 2 de abril de 1998 -en contestación a otro de 12 de marzo de 1998 presentado por determinada empresa- "no contesta a lo que se pregunta" (lo cual, por otro lado, se ha puesto en conocimiento de la Administración mediante escrito de fecha 6 de abril).

Como ya se puso de manifiesto en el Informe 1998, con independencia de que la Dirección General de Turismo sea competente "solamente" en materia de ordenación y promoción del turismo y que a la misma corresponda "solamente" en este caso la aplicación, seguimiento y justificación de la subvención directa otorgada por la Junta de Castilla y León en su reunión del día 10 de julio de 1997, parece evidente que el escrito de fecha 12 de marzo de 1998 tenía como destinataria a la Administración Regional, por más que se dirigiera a la Dirección General considerada competente para contestarlo, esto es, a la Dirección General de Turismo.

Y en virtud de lo dispuesto por la norma del art. 20 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (conforme al mismo y al art. 7.2 de la Ley Reguladora del Derecho de Petición cuando el Órgano que reciba una petición cualquiera se considere incompetente para resolver sobre ella habrá de remitirla al Órgano o Autoridad que tenga competencia para ello), resulta obvio que, si la referida Dirección General se consideraba incompetente, cualquiera que fuera la razón, debió remitir el asunto a quien (órgano o autoridad) considerara competente.

Otra cosa implicaría un olvido de la obligación que corresponde al receptor de un escrito, en el que se refleja una pretensión que corresponde

a órgano superior o a otro Departamento, de remitir el mismo, absteniéndose de conocer. Todo ello en razón al "principio de subsanación de los defectos en que incurren los administrados" que informa nuestro ordenamiento administrativo.

Dirigido recordatorio de deberes legales en el sentido referido, fue aceptado por la Dirección General de Turismo con fecha 21 de julio de 1999.

## **INDUSTRIA**

Bajo este epígrafe podrían incluirse aquellas reclamaciones relativas al funcionamiento de actividades industriales. No obstante, ante su consideración como actividades clasificadas y su directa implicación con el medio ambiente, se ha optado, como en informes anteriores, por reconducirlas al área C.

Se incluyen únicamente, por tanto, en este apartado las quejas en las que, ha sido objeto de estudio por esta Institución la actuación, entre otras, de las Administraciones competentes en materia de industria.

En el expediente **Q/1111/99**, se denunciaba la instalación, por parte de una entidad privada, de una torreta de telecomunicaciones en la localidad de Manzaneda de Torío (León) sin autorización de uso de suelo no urbanizable y sin la preceptiva licencia municipal. La misma provocaba, por su proximidad a las viviendas de dicha localidad, un malestar físico a los vecinos (dolores de cabeza, mareos, etc.) e interferencias en las televisiones y teléfonos.

Las gestiones realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de Garrafe de Torío (León) y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, pusieron de manifiesto las actuaciones administrativas realizadas para regularizar la situación expuesta:

Como consecuencia de la ejecución de obras destinadas a la instalación de una estación base de telefonía móvil en Manzaneda de Torío sin la previas autorizaciones, se decretó por el Ayuntamiento de Garrafe de Torío la suspensión y paralización inmediata de las mismas hasta la obtención de la preceptiva licencia municipal, previa concesión de la autorización de uso de suelo no urbanizable.

Tras la tramitación del oportuno expediente, la Comisión Provincial de Urbanismo de León acordó denegar la autorización de uso de suelo no urbanizable a la entidad solicitante para la construcción de la citada estación.

El Ayuntamiento de Garrafe de Torío, asimismo, acordó posteriormente denegar la licencia municipal de obras, requiriendo, por tanto, a la citada entidad para que procediera a desmontar la instalación realizada, dejando libres y en su situación anterior los terrenos ocupados.

Finalmente, la falta de respuesta por parte de la empresa motivó que la citada Corporación notificara resolución a ésta ordenando la observancia del requerimiento anterior, con el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se procedería a la ejecución subsidiaria por dicho organismo a costa del obligado y comunicando, asimismo, la apertura de expediente sancionador por infracciones urbanísticas.



La regular actuación administrativa determinó el archivo de la queja presentada en esta Institución.

Por su parte, en la queja **Q/2007/98** manifestaba el reclamante que en el vehículo de su propiedad se había producido un cambio de matrícula y la expedición, por este motivo, de una nueva tarjeta de inspección técnica de vehículos en la que, a su juicio, se habían fijado indebidamente los datos relativos a la altura total y a la potencia fiscal. Al mismo tiempo, se había producido un incremento del impuesto de vehículos de tracción mecánica.

El art. 209 del Código de la Circulación, según redacción dada por el Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo, prohibía que un mismo vehículo se matriculara en provincias distintas o más de una vez en la misma.

Pero las dificultades que ello planteaba en la venta de vehículos en provincias distintas de la de matriculación aconsejaron la modificación del precepto mencionado para permitir el cambio de matrícula del vehículo cuando el adquirente lo solicitara y residiera en provincia distinta de la consignada en aquélla.

De esta forma, por Real Decreto 1539/1996, de 21 de junio -que modifica el citado precepto-, venía a permitirse la concesión de *"una nueva matrícula distinta a la inicialmente asignada cuando voluntariamente lo solicite el adquirente de un vehículo, siempre que tenga su domicilio en una provincia diferente de la que figura en la matrícula"*. Pero para ello, además, se requiere el cumplimiento de determinadas prescripciones; destacando, entre ellas, la expedición de una nueva tarjeta de inspección técnica.

Para determinar si efectivamente, como se señalaba en el escrito de queja, se habían modificado erróneamente en dicha tarjeta los datos relativos a la altura total y a la potencia fiscal, por esta Institución se llevaron a cabo las gestiones pertinentes con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de dicha Delegación detectó efectivamente errores en los datos señalados de altura total y potencia fiscal. Ello motivaba su necesaria rectificación, que debía llevarse a cabo de la manera siguiente:

Respecto a la altura total del vehículo:

Por la Administración se observó en este dato un error tolerable con respecto al de homologación del vehículo. Advertido dicho error, se efectuó su subsanación.

Respecto a la potencia fiscal consignada en la tarjeta de inspección técnica:

Dado que la fórmula de cálculo, según sostiene la jurisprudencia menor, no puede ser otra que la que aparece en el art. 260 del Código de Circulación, la potencia fiscal ha de ser la que resulte de ese precepto, expresada con dos cifras decimales aproximadas por defecto.

Atendiendo, por tanto, a este requisito, por la Administración se observó un error en la aplicación del art. citado, al haberse consignado únicamente un decimal, lo que exigía su rectificación, aplicando rigurosamente el texto legal indicado.

Y fue ese cálculo acertado de la potencia fiscal el que resultó de especial trascendencia para la determinación del impuesto de vehículos de tracción mecánica, ya que para la aplicación de las tarifas de dicho impuesto, tal como dispone el Real Decreto 1576/1989, de 22 de diciembre, del Ministerio de Economía y Hacienda, deberá tenerse en cuenta, entre otras reglas, la potencia fiscal (expresada en caballos fiscales) establecida de acuerdo con lo dispuesto en el ya citado art. 260.

Cierto es que esa potencia fiscal ha de consignarse por el órgano competente de la Comunidad Autónoma al emitir la correspondiente tarjeta, pero su errónea determinación en ningún modo vincula a los Ayuntamientos, a los que conforme a la Ley 39/1988 les corresponde la gestión del impuesto, pues éstos, según viene señalando la jurisprudencia menor, podrán modificar la potencia fiscal del vehículo en la ficha técnica de éste a los efectos de la aplicación del impuesto, mediante la utilización de la fórmula establecida en el Código señalado.

Conforme a todo lo anterior, pudo concluirse por esta Institución:

- Que efectivamente por la Administración se había detectado la existencia de errores en los datos (altura total y potencia fiscal) que en su día fueron consignados en la tarjeta expedida con ocasión del cambio de matrícula de su vehículo.
- Que, por ello, procedía su subsanación y la emisión de nueva documentación por la Estación de ITV.
- Que el cálculo de la potencia fiscal debía efectuarse aplicando la fórmula establecida en el art. 260 del Código de la Circulación.

- Que, por tanto, sería esa potencia fiscal, calculada correctamente conforme a la fórmula contenida en el citado precepto, la que determinaría la tarifa del impuesto de vehículos de tracción mecánica.

- Que, en consecuencia, aun cuando la consignación de dicho dato en la tarjeta técnica se hubiera efectuado erróneamente, ello no vinculaba en absoluto al Ayuntamiento, el cual podría proceder a su modificación mediante la aplicación de la fórmula expresada en el citado precepto para la correspondiente determinación y liquidación del impuesto de vehículos de tracción mecánica.

La ausencia de irregularidad administrativa motivó el archivo de este expediente.

**ÁREA F**

## **ÁREA F**

### **AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA.**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>97</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>9</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>64</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>23</b>

### **AGRICULTURA**

El número de quejas registradas en esta área se eleva a 97. Ello supone un número no muy elevado, teniendo en cuenta que nuestra comunidad autónoma es preeminentemente agrícola.

Ahora bien, el hecho de que la agricultura y la ganadería no constituya un tema por el que los ciudadanos de nuestra comunidad se dirigen mayoritariamente a esta Institución, no significa necesariamente la ausencia de infracciones en la normativa de procedimiento y en los derechos de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al aspecto competencial, en la actualidad y de acuerdo con lo establecido en el art. 32.1.7, la Comunidad de Castilla y León tiene competencias exclusivas en materia de Agricultura, Ganadería e Industrias agroalimentarias y competencias de desarrollo legislativo y de

ejecución de la legislación del Estado en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos, espacios naturales protegidos y Cámaras Agrarias, según se contempla en el art. 34.9 y 10 de nuestro Estatuto.

Las materias sobre las que versan las quejas planteadas son, como en ejercicios anteriores, muy variadas y van desde las infracciones procedimentales en la tramitación de ayudas y subvenciones, y retrasos en el pago de éstas, hasta falta de respuesta a los escritos presentados destacando especialmente las relativas a los procedimientos de concentración parcelaria.

Se han presentado algunas quejas relativas a los daños causados por animales procedentes de cotos de caza que destrozan cultivos o causan daños en los vehículos e igualmente algunas relativas a aprovechamiento de pastos, arranque de viñedos, etc.

Finalmente destacar que se ha iniciado una actuación de oficio sobre las vías pecuarias en nuestra comunidad para conocer su estado, las ocupaciones, obstáculos y/o interrupciones sin legalizar que se han podido detectar, así como las previsiones de la Consejería de Medio Ambiente al respecto. Recibido un primer escrito con un resumen de lo actuado por la Consejería, se solicitó informe ampliatorio el cual se encuentra pendiente de remisión en la fecha de cierre de este informe.

## **1. Concentración parcelaria**

### *1.1. Iniciación del procedimiento de Concentración parcelaria*

Sobre la disconformidad con la iniciación de un procedimiento de concentración Parcelaria se ha presentado una queja, (expediente

**Q/1901/99)** en la que se ponían de manifiesto diversas irregularidades en la concentración parcelaria del municipio de Bogajo (Salamanca).

Admitida la queja a trámite se solicitó informe sobre la cuestión así como sobre la fase en la que se encontraba el procedimiento de concentración parcelaria a que se refería el escrito.

En el informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca textualmente se dice:

“El procedimiento de Concentración Parcelaria viene regulado, como procedimiento especial que es, en la Ley 14/90 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en base a la competencia exclusiva que la Comunidad de Castilla y León tiene en materia de agricultura y ganadería, aplicándose en defecto de previsión autonómica la normativa estatal, Decreto 118/73, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, siendo básica en lo referente al procedimiento administrativo la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 4/99, de 13 de enero, por la que se modifica la Ley 30/92.

De acuerdo con lo previsto en el art. 16 de la Ley 14/90 de Concentración Parcelaria de Castilla y León, el procedimiento de concentración parcelaria puede iniciarse a instancia de los propietarios de la zona o de oficio por la Administración según lo previsto en los arts. 16 y 17 de la citada Ley. La solicitud de los propietarios para iniciar el expediente tuvo lugar el 22 de octubre de 1993. A partir de ahí y siguiendo lo dispuesto en la Ley de Concentración Parcelaria y la Resolución de 7 de febrero de 1995



de la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Ganadería por la que se dictan instrucciones en relación con los trabajos previos a la norma (Decreto de Concentración) por la que se acuerda la concentración, las actuaciones que se lleven a cabo en la zona antes de la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León del citado Decreto tienen el carácter de previas y se deben de realizar con la finalidad de determinar la conveniencia o no de la concentración de la zona. Todo esto quiere decir que en la zona de Bogajo sólo existe una solicitud de iniciación del procedimiento, sin haberse acordado todavía el inicio de la concentración y sin que por lo tanto se haya realizado acto administrativo alguno.”

Por todo ello, y al no apreciar en los hechos motivo de la queja la existencia de actuación irregular de la Administración que afecte a alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, se procedió a dar traslado de lo informado a los reclamantes y al archivo del expediente.

No obstante ello, también se les informaba de la posibilidad de dirigirse de nuevo a esta Institución si de iniciarse dicho procedimiento se produjeran actuaciones administrativas que, a su juicio, resultaran contrarias a la legalidad vigente, aportando cuantos datos y documentos obraran en su poder en apoyo de su pretensión.

### *1.2. Paralización de los procedimientos*

Como en años anteriores, también se acercan a esta Institución ciudadanos que se muestran disconformes con la excesiva dilación de estos procedimientos.

Así en el expediente **Q/92/99**, se denunciaba la excesiva duración del procedimiento de concentración que impedía al reclamante la plantación en las parcelas afectadas por el procedimiento.

Pues bien, una vez recibido el informe solicitado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en el mismo se indicaba que: "La concentración parcelaria en la zona de Payuelos, de la zona regable Riaño - Primera Fase, fue declarada de utilidad pública y urgente ejecución por Orden de 9 de Marzo de 1989 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la actualidad se está a la espera de que la Consejería de Agricultura y Ganadería dicte orden por la que distribuya la zona, dada su extensión, en varias demarcaciones, para agilizar el proceso de concentración parcelaria. Con relación a la queja formulada, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería manifiesta que el hecho de que determinadas parcelas se encuentren en proceso de concentración parcelaria no impide realizar plantaciones en las mismas, con la única limitación de solicitar autorización al citado Servicio Territorial, la cual se concede, con carácter general, salvo que perjudique la ejecución de las obras previstas."

De este informe se dio traslado al interesado indicándole que igualmente podría dirigirse de nuevo a esta Institución si, efectuada la correspondiente solicitud, ésta no se tramitaba adecuadamente aportando copia de los documentos que obraran en su poder, lo que no ha realizado hasta la fecha.

Expediente **Q/662/99**. El reclamante ponía de manifiesto que en la zona de Muga de Sayago (Zamora) se está llevando a cabo un procedimiento de Concentración Parcelaria desde 1987. Admitida la queja a trámite se solicitó informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora, que fue emitido por el Jefe de Área de

Estructuras Agrarias del Servicio Territorial, en el que textualmente se decía:

"La Concentración Parcelaria de la zona de Muga de Sayago fue declarada de Utilidad Pública y Urgente Ejecución por Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 6 de octubre de 1987. Con fecha 17/03/1989 se publicó en el B.O.P. el Aviso del comienzo de los trabajos de Investigación de la Propiedad, aprobándose las Bases Definitivas de la zona el 11/02/1993. El Proyecto de la zona fue aprobado el 28/06/1995; sin embargo, debido al elevado número de alegaciones, el 17/11/1997 hubo de aprobarse un nuevo Proyecto Modificado, resultado de la estimación de las alegaciones verbales y escritas presentadas por los interesados. El Acuerdo de Concentración fue aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias el 16/07/1998 y publicado en el B.O.P. el 14/08/1998. No obstante fue objeto de una segunda publicación el 4/12/1998 debido a la omisión en la primera publicación del anejo previsto en el art. 48.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, habilitándose nuevamente el plazo de interposición de recursos contra el Acuerdo el cual finalizó el 13/01/1999. Actualmente, se está llevando a cabo la instrucción de los recursos presentados en plazo no habiéndose podido proceder a la Toma de Posesión de las fincas de reemplazo porque el número de recursos presentados contra el Acuerdo excede del cinco por ciento del número total de propietarios y las aportaciones representan más del cinco por ciento de la superficie total de la zona, todo ello de conformidad con el art. 54 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León. En consecuencia y de acuerdo con la normativa vigente, es preciso que se resuelvan los recursos interpuestos

contra el Acuerdo para poder dar la posesión de las nuevas fincas."

A la vista de su contenido dirigimos directamente ahora a la Consejería Recordatorio de Deberes Legales a fin de que se proceda a la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Muga de Sayago y se finalice el procedimiento que se inició hace casi doce años, por cuanto la limitación del uso y disfrute de la propiedad, que impone la iniciación de todo proceso de concentración, es totalmente incompatible con lo que dispone el art. 33 de la Constitución Española, cuando aquel se prolonga en el tiempo durante un periodo tan largo que ni siquiera el interés y fin primordial de estos procesos justifica.

Esta resolución se aceptó por la Consejería mediante comunicación de 31 de agosto de 1999 en los siguientes términos:

"La Institución del Procurador del Común de Castilla y León nuevamente se dirige a esta Consejería para recordarle la observancia de los plazos de resolución de los recursos interpuestos contra actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria y ruego se le comunique la postura adoptada en relación con el mentado recordatorio.

La contestación a este ruego no puede ser distinta a las producidas con anterioridad como consecuencia de idénticos requerimientos, esto es, la de su ineluctable aceptación en estrictos términos de legalidad. Sin embargo, esta aceptación no deja de parecer una mera declaración de intenciones a la vista de los reiterados recordatorios que esa Institución ha remitido. Por lo que es preciso realizar ciertas matizaciones de forma muy general,

justificativas de esta actuación, que no son desconocidas al Procurador del Común por haberle sido ya transmitidas.

El procedimiento que tiene por objeto la ordenación de la propiedad rústica es un procedimiento especial (nº 22 del art. 1 del Decreto de 10 de octubre de 1958), debido a las peculiares características de la materia administrativa a la que afecta, y complejo, al consistir en una sucesión encadenada de procedimientos que aisladamente carecen de función bastante para alcanzar la finalidad asignada, si no se integran de una manera objetiva y eficaz con respeto al principio de legalidad. La misma objetividad y eficacia predicadas por el art. 103.1 de la Constitución Española con que la Administración Pública ha de servir a los intereses generales y ha de ajustar su actuación, respectivamente. Ambas han de presidir igualmente la sustanciación de los recursos deducidos contra los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria y resultarían palpablemente quebrantadas si tal sustanciación pretendiera efectuarse en un plazo tan breve como el concebido con carácter general por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tachado de insuficiente por algún sector doctrinal), y ni siquiera, cabría afirmar, en uno supletorio al amparo del art. 42.2 del citado texto legal, sugerido por el Procurador del Común, salvo que se activaran medidas complementarias a las puramente procedimentales, tendentes a aumentar la dotación de recursos humanos cuando el número de solicitudes lo aconsejara, posibilidad, por otra parte, harto complicada.

Y ello es así, porque en aras del principio de congruencia, consagrado en el art. 113.3 de la repetidamente aludida Ley 30/92, el acto administrativo que resuelve los recursos requiere, aparte de los trámites propios del procedimiento administrativo ordinario, otros de preceptivo cumplimiento y escrupulosa ejecución en atención a los intereses particulares y generales en juego:

1.- Práctica de reconocimientos periciales de las fincas objeto de recurso, previa citación de los interesados con suficiente antelación, pues la naturaleza del procedimiento lo exige para la comprobación de los hechos alegados (art. 52 de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León).

2.- Informes de los Servicios Centrales de la Dirección General de Desarrollo Rural (art. 50.3 de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León).

3.- Informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería (arts. 41.4 de la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León).

Por tanto, esta Dirección General manifiesta su más firme voluntad de proveer las medidas que estén a su alcance dirigidas a la culminación de los trabajos de concentración parcelaria de la zona de Muga de Sayago (Zamora), pasando lógicamente por la inmediata resolución de los recursos planteados contra el Acuerdo que determina la nueva ordenación de la propiedad, en la cual no pueden obviarse los aspectos superficialmente esbozados en el presente escrito, a fin de hacer comprender a esa Institución las

dificultades, específicamente procedimentales unas, y estructurales otras, que entraña dicha labor.”

A la vista de esta respuesta, así como de otras anteriores similares, se estimó oportuno indicar que se deberían adoptar medidas tendentes a subsanar las causas de estos retrasos tan prolongados, adoptando esa Consejería las medidas oportunas para subsanar las posibles deficiencias de estructura o dotación de personal que permitan el cumplimiento de los plazos por parte de la Administración.

### *1.3. Retraso en la resolución de los recursos*

En el expediente **Q/754/99** se ponía de manifiesto que con fecha 20 de abril de 1995 el interesado presentó Recurso ordinario ante el Consejero contra la aprobación de las Bases Definitivas de la Concentración Parcelaria de la Zona de Vega de Infanzones -Onzonilla (León)-, mostrando su disconformidad con la inclusión de una parcela de su propiedad. Según manifestaba en su escrito, en Concejo abierto se acordó la exclusión de determinadas parcelas por su proximidad a la calle Real de la localidad de Villa de Soto, Ayuntamiento de Vega de Infanzones, entre las que se encontraba la señalada anteriormente. A pesar del tiempo transcurrido no había sido resuelto dicho recurso.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba, se recibió información en la que se ratificaban los hechos que originaron la queja; en concreto que las Bases Definitivas de la Concentración Parcelaria de Vega de Infanzones-Onzonilla (León) se aprobaron por la Dirección General de Estructuras Agrarias el 14 de

febrero de 1995, siendo impugnadas en abril de 1995, y que en la fecha de emisión del informe seguían sin resolverse los recursos formulados.

A la vista de lo expuesto se realizaron las siguientes consideraciones a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

«PRIMERA.- Aun teniendo presente su largo y prolijo informe de 12-2-97, nº registro de salida 3337, emitido con motivo de la tramitación de la queja **Q/39/96**, y el más reciente del pasado 31-8-99, relativo al expediente de queja **Q/662/99**, en los que se vierten consideraciones sociológicas, jurídicas y pragmáticas sobre la manera de actuar de esa Consejería en los procesos de concentración parcelaria y los motivos que justifican los ya de por si largos y complicados procedimientos, razones que entendemos, aunque no compartimos plenamente, no se puede justificar que en la tramitación de este recurso que nos ocupa, formulado contra las Bases definitivas de la Concentración Parcelaria de la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (León), se haya superado en más de siete veces el plazo máximo para resolver, incluida la posible ampliación (6 meses), pues hace más de 50 meses que dicho recurso fue presentado.

SEGUNDA.- El derecho a la propiedad es un derecho reconocido en el art. 33 de nuestra Constitución, cuyo contenido se limita en el propio texto de este artículo por la función social que la propiedad tiene que cumplir. Se configura, por tanto, como un haz de facultades individuales y al mismo tiempo como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes en atención a los valores e intereses de la colectividad.



Sin embargo, estas limitaciones no pueden ser de tal naturaleza que no respeten el contenido esencial de tal derecho. Esta función social que justifica el proceso de concentración, por el que se limita el uso y disfrute de la propiedad, cuando se prolonga durante periodos tan largos y sin ningún amparo legal, no puede constituir causa ni motivación suficiente para la privación de derechos constitucionalmente reconocidos, cuando, además, esta privación se deriva de una incorrecta actuación administrativa, provocada por la complejidad del proceso pero también y en gran parte por la escasez de medios disponibles.

TERCERA.- 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 hasta siete veces más que el plazo legalmente previsto.

Por todo lo cual, y 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 mi obligación de velar porque las Administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, y las facultades que me otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley Reguladora de esta Institución, vengo a Recomendar a V.E.:

Que se cursen las órdenes oportunas y se adopten las medidas necesarias con la finalidad de que la duración de los procedimientos de concentración parcelaria se acomoden a las

previsiones legales, subsanando las deficiencias apuntadas por la propia Administración -gran número de recursos y escasos medios- para dar efectividad al principio de eficacia en su funcionamiento».

#### *1.4. Consecuencias del procedimiento de concentración parcelaria*

Englobamos en este apartado tanto la existencia de errores como la pretendida modificación de los Acuerdos de Concentración, cuando estos ya son firmes, por parte de la Administración o de los ciudadanos, y ello tanto en relación con los límites de las parcelas, sus presuntos propietarios o cuestiones relativas a las condiciones físicas de aquellas.

Expediente **Q/490/99**. El problema planteado en esta queja se refiere al procedimiento de Concentración Parcelaria llevado a cabo en Santiago del Molinillo, Ayuntamiento de Las Omañas (León). Según consta en el expediente, el reclamante es propietario de una finca urbana de 600 m<sup>2</sup>, que no fue incluida en el citado proceso de Concentración Parcelaria. Esta finca, dedicada a huerta, siempre tuvo riego, acompañando a su escrito informes y recibos de la comunidad de regantes de la Presa de San Bartolomé de Mataluenga que lo acreditan, existiendo una servidumbre de acueducto, aparente y externa, sobre una de las fincas de reemplazo, propiedad, antes y después de la Concentración Parcelaria, de la misma persona, servidumbre que no se ha contemplado en el procedimiento y que ahora se niega al reclamante, que por otra parte y al no estar incluida su parcela en el proceso, entendió que no podría resultar perjudicado.

Al comprobar la desaparición de la servidumbre, formuló escrito ante el Servicio Territorial de Agricultura de la Junta de Castilla y León,

con fecha 27 de noviembre de 1996, que fue contestado mediante escrito registrado el 30 de junio de 1997, en los siguientes términos: “Que las Bases Definitivas de la concentración parcelaria de Las Omañas (León), no aparece dentro de la zona incluida ningún servicio de riego para la huerta que Vd. nos indica, por lo que dicho riego no aparece en el Acuerdo de Concentración Parcelaria”.

Admitida la queja a trámite se solicitó informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en el que se dice:

“1. - La finca mencionada, situada en Santiago del Molinillo, es finca urbana y por tanto excluida de concentración parcelaria.

2.- La servidumbre de riego reclamada no aparece en las BASES DEFINITIVAS de la zona de Las Omañas, aprobadas el 25 de Febrero de 1994 y publicadas en el BOP del 6 de Mayo de 1996.

Debido a ello tampoco aparece en el Acuerdo, aprobado el 8 de Marzo de 1996 y publicado en el BOP el 6 de Abril de 1996.

3.- Es con fecha 27 de Noviembre de 1996, cuando el interesado reclama dicha servidumbre ante la Consejería de Agricultura y Ganadería.

4.- Debido a que la reclamación se realizó fuera de plazo y que los colindantes al servicio de riego, realizaron escritos de alegaciones en contra de dicha servidumbre, se desestimó la solicitud.

5.- No obstante y según establece el art. 63 de la Ley 14/1990, de Concentración Parcelaria, los derechos y situaciones jurídicas que

no hubieran sido asignados en las Bases podrán hacerse efectivos a través de la vía judicial ordinaria y con sujeción a las normas de este artículo. En este caso el propietario de la parcela afectada por la supuesta servidumbre de riego no ha cambiado por el proceso de concentración parcelaria”.

Solicitado informe ampliatorio, en el mismo se dice:

«1.- En la actualidad el proceso de Concentración Parcelaria de Las Omañas se encuentra en fase administrativa de ACUERDO no firme, aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 8 de marzo de 1996 (publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 06-04-96), habiéndose presentado 47 Recursos ordinarios a dicho Acuerdo de conformidad con la certificación emitida por el Jefe del Área de Estructuras Agrarias el 15-07-97.

A los propietarios de las nuevas fincas se les dio la toma de posesión provisional, conforme a lo dispuesto en el Art. 54 de la Ley 14/90 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León, habiéndose publicado en el B.O.P. el 21 de enero de 1997.

No se ha podido extender Acta de Reorganización de la Propiedad de esta Zona, al no haberse resuelto todavía los Recursos Ordinarios presentados contra el citado ACUERDO interpuestos ante el Consejero de Agricultura y Ganadería, estando a la espera de su Resolución para posterior elaboración de la correspondiente Acta de Reorganización de la Propiedad.

2.- El 27 de noviembre de 1996 el reclamante presentó un escrito solicitando se le mantuviera el riego a su finca, habiéndole dado contestación el Jefe de la Sección Técnica número 2 del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería en los términos de los escritos cuyas fotocopias se adjuntan.

3.- Respecto a la “SERVIDUMBRE” aparente y externa de acueducto, manifiesta el citado Servicio Territorial que no fue contemplada la misma en el Estudio Técnico Previo de la Zona previsto en el art. 18 de la referida Ley de Concentración Parcelaria, al ser dicho Estudio de carácter general. Tampoco fue reflejada en las declaraciones que los propietarios deben hacer, de conformidad a lo establecido en el art. 32 de la Ley, ni tampoco dicha servidumbre fue objeto de alegaciones por ninguno de los interesados.»

En relación con la cuestión planteada es preciso destacar, en primer lugar, el carácter urbano de la finca en cuestión y por ello su exclusión del procedimiento de Concentración Parcelaria de acuerdo con lo establecido ya en el art. 1 de la Ley de 12 de enero de 1973, de Reforma y Desarrollo Agrario, e igualmente en el art. 1º de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (LCP).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el art. 18 de la LCP establece el contenido mínimo del Estudio Técnico previo de la zona, donde se han de incluir, entre otros, la situación actual de las explotaciones, regadíos existentes, etc.

Por su parte, el art. 32 de la misma norma dispone:

*“1. Publicado el Decreto de concentración, la Dirección General realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar.*

*2. Dentro del período de investigación, los participantes en la concentración parcelaria están obligados a presentar, si existieran, los títulos escritos en que se funde su derecho y declarar, en todo caso, los gravámenes o situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas o derechos. La falsedad de estas declaraciones dará lugar, con independencia de las acciones penales, a la responsabilidad por los daños y perjuicios que se deriven de las falsedades u omisión.*

*3. La Dirección General requerirá a los particulares para que presenten los títulos y formulen las declaraciones a que se refiere el párrafo anterior, advirtiéndoles de las consecuencias de la falsedad y omisiones.”*

Cierto es que no tenemos a la vista ni los trabajos ni las investigaciones realizadas para fijar las Bases; sin embargo, según resulta de los informes remitidos, no se contempló la servidumbre en el Estudio Técnico previo, ni se plasmó en los trabajos de investigación; los propietarios de los predios sirvientes ocultaron su existencia a la administración, incumpliendo claramente la obligación contenida en el citado art. 32, y ahora, a mayor abundamiento, se oponen al restablecimiento de la servidumbre cuando el propietario del predio dominante reclama su mantenimiento.

Es igualmente cierto que la primera reclamación del interesado se efectuó una vez probadas las Bases. Pero no parece ajustada a derecho la

protección que la Administración ha otorgado a los ciudadanos que incumplieron sus obligaciones para con ella y que, incluso, falsearon sus declaraciones.

Es preciso destacar que los propietarios únicamente han tomado posesión provisional de las fincas, que el Acuerdo no es definitivo y que, por tanto, no existe Acta de Reorganización de la propiedad de la zona, que existe identidad del propietario del predio sirviente, antes y después del proceso de Concentración Parcelaria y que; en otro supuesto similar y por el Servicio Territorial de León, se propuso la modificación de las Bases y del Acuerdo de la Concentración Parcelaria de la Zona de las Omañas, según se informó a esta Institución mediante escrito de 3 de junio de 1997 (Q/451/97).

Por todo lo cual, y a tenor de las facultades que otorga a esta Institución el art. 19 de la Ley 2/94 de 9 de marzo, se dictó Resolución en la que se sugería a la Consejería de Agricultura y Ganadería que estudiara la posibilidad de subsanar la omisión referida y de hacer constar la servidumbre legal de acueducto que existía a favor de la finca de la que es propietario el reclamante, sita en el pueblo de Santiago del Molinillo (Ayuntamiento de las Omañas).

En la actualidad estamos a la espera de recibir la respuesta de la Consejería.

En el expediente **Q/1018/99**, el motivo de la queja era la asignación de una de las fincas de reemplazo a una persona que no era el propietario, lo cual se produce en el momento de la entrega de los Títulos de la Propiedad de las fincas en la Concentración Parcelaria de la zona del Valle de Valdebezana (Burgos). Por tal motivo presentó con fecha 10 de junio escrito dirigido a Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León

en Burgos solicitando la subsanación del error y acompañando los documentos acreditativos de su propiedad.

En respuesta a esta reclamación la Administración Autonómica manifestó: "Que no es posible atender a su reclamación en relación a un cambio de propiedad sobre la finca en cuestión perteneciente a la zona de Concentración Parcelaria de Valle de Valdebezana (Burgos) puesto que, según consta en nuestro expediente, la modificación llevada a cabo de las propiedades fue notificada al interesado, mostrando su conformidad sobre la misma".

Entre la documentación aportada consta copia de escritura pública de 16 de diciembre de 1987 mediante la cual sus hermanos venden a la compareciente las partes indivisas de las que eran propietarios.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a la Delegación Territorial, la cual remitió el pasado 22 de noviembre de 1999 el correspondiente informe.

De la lectura y estudio de la documentación aportada se desprendía que:

«1º.- En las Bases Definitivas de la Concentración Parcelaria del Valle Valdebezana I (Burgos), según certificación expedida por la Jefatura de la Sección Provincial de Burgos dependiente de la Consejería de Agricultura de la Junta de Castilla y León, de fecha 27 de Noviembre de 1.987, a nombre de Hnos.XXX figuran dos parcelas que se ubican de la siguiente forma:

FINCA A, finca rústica, terreno de secano, al sitio "Las Lamosias", Ayuntamiento de Valle Valdebezana.



FINCA B, finca rústica, terreno de secano, al sitio "El Lago", Ayuntamiento de Valle Valdebezana.

2º.- Como quiera que los seis hermanos son propietarios individualmente de la sexta parte de cada una de las parcelas y que son indivisibles, se reúnen y acuerdan vender las mismas, accediendo a comprarlas las hermanas.

Una de ellas compra a sus otros cinco hermanos la parte de la que cada una es propietario de la finca A, que se describe en primer lugar.

Otra de las hermanas compra, igualmente, a los cinco hermanos la sexta parte de que cada uno es propietario de la finca B descrita en segundo lugar.

3º.- Con fecha 16 de Diciembre de 1987 los seis hermanos plasman el acuerdo en escrituras públicas de compraventa.»

Sin embargo, en la documentación aportada por la Delegación Territorial de Burgos se menciona como documento acreditativo de la compra una de las escrituras, en la que se formalizó únicamente la compraventa de la parcela B, lo cual no es objeto de este expediente.

En consecuencia, se constataba la necesidad de solicitar información sobre este punto para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo de la cuestión planteada.

En respuesta a nuestro escrito la Administración reconoció la existencia del error manifestando la necesidad de proceder a proponer la correspondiente Acta de Rectificación a la Dirección General de

Desarrollo Rural, órgano competente, a fin de que se pronunciara sobre la resolución de dicho error.

De lo cual dimos traslado al reclamante comunicándole que, al encontrarse su problema en vías de solución, procedíamos al cierre del expediente; así como que, si transcurrido un tiempo prudencial no hubiera recibido notificación alguna de la Administración mediante la que le comunicara estas circunstancias y la iniciación del expediente oportuno, podría dirigirse de nuevo a esta Institución, si lo estimara oportuno, para que prosiguiéramos las actuaciones. A la fecha de cierre de este informe el reclamante no se ha puesto en contacto de nuevo con esta Institución.

En otros supuestos, como en el denunciado en el expediente **Q/288/99**, se pretendía la modificación de la finca de reemplazo asignada, pese a la oposición del titular y sin que se hubiera instruido expediente alguno al respecto. El reclamante manifestaba que resultó adjudicatario de una parcela, en el Acuerdo de Concentración de la Zona de Bernuy Salinero-Dehesa de El Olmo, de la provincia de Ávila, cuyo anuncio se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ávila de 4 de abril de 1998. Hacia el mes de julio de 1998, fue requerido por el Jefe de Sección de Iniciativas Estructurales, Ordenación y Documentación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila para que diera su consentimiento para unas modificaciones en la parcela que le habían adjudicado, a lo que él se negó; al parecer, también se le informó que no se había presentado ningún recurso contra el acuerdo de concentración.

No obstante, se había procedido a la modificación de la parcela colocando unos mojones, sin que al interesado se le hubiera notificado resolución alguna. Por tal motivo presentó, con fecha 30 de julio, escrito en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, dirigido a la Dirección General de Estructuras Agrarias y, ante la falta de respuesta, otro escrito con fecha 21 de enero de 1999, igualmente ante la

Delegación Territorial de Ávila, sin que a pesar del tiempo transcurrido se le hubiera notificado contestación alguna.

Admitida a trámite la queja se iniciaron las gestiones de investigación necesarias comunicándonos la Dirección General de Estructuras Agrarias lo siguiente:

«I.- El Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Bernuy Salinero-Dehesa del Olmo (Ávila) fue aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 12 de marzo de 1998 y publicado en el B.O.P. el 4 de abril del mismo año, habiéndose presentado contra el mismo tres recursos ordinarios dentro del plazo establecido y uno extemporáneo.

II.- A través del escrito registrado en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería el 13 de agosto de 1998, firmado por cincuenta y ocho vecinos, propietarios de fincas, cazadores y miembros de una asociación de vecinos, fue denunciada la existencia de otros puntos de aprovechamiento de agua de interés general (fuentes, manantiales...) que no habían sido considerados en el Proyecto de concentración por su escaso caudal y esporádicos afloramientos, promoviéndose por el Servicio Territorial antes mentado el correspondiente expediente de modificación del Acuerdo de concentración parcelaria de Bernuy Salinero-Dehesa del Olmo (Ávila).

III.- La finca en cuestión, alberga una fuente o manantial susceptible del aprovechamiento comunitario mayoritariamente solicitado. En atención a ello la Sección de Iniciativas Estructurales, Ordenación y Documentación, adscrita al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, trató de recabar la

conformidad del interesado, necesaria para alterar el Acuerdo de concentración en lo que respecta a la aludida finca, que no fue otorgada.

Excluida, por tanto, la finca del referido expediente de modificación, las operaciones de replanteo de las nuevas fincas de reemplazo, sin embargo, se realizaron conforme a la no resuelta propuesta ofrecida.

En consecuencia, de conformidad con el art. 93 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta contraria a derecho cualquier actuación material de ejecución que no tenga fundamento en una resolución previamente adoptada y notificada al particular interesado.

Por lo expuesto, deberá reponerse la configuración de la finca en cuestión, atribuida al interesado en el Acuerdo de Concentración Parcelaria de Bernuy Salinero-Dehesa del Olmo (Ávila), a la situación anterior a las operaciones de replanteo que concluyeron el 7 de abril de año corriente, y a cuyos efectos se han trasladado las oportunas órdenes al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila».

Por todo ello se estimó que el problema podía considerarse resuelto y se acordó proceder al archivo de la queja presentada.

Sin embargo, el reclamante se puso de nuevo en contacto con nosotros manifestando que, a pesar de lo informado por la Dirección General de Estructuras Agrarias, desde septiembre de 1999 ha mantenido diversos contactos y entrevistas como con el Jefe de Sección de Iniciativas

Estructurales, Ordenación y Documentación, así como el Jefe accidental del Servicio Territorial de Agricultura de Ávila, quienes le han manifestado que no consta en el Servicio Territorial orden alguna en el sentido de lo informado a la Institución del Procurador del Común; no obstante, el Jefe de Sección de Iniciativa ha ordenado que los mojones se coloquen conforme a la situación anterior a las operaciones de replanteo, pero a expensas de lo que resuelva la Dirección General sin que, según manifiesta, el seis de octubre se hubieran recibido las oportunas órdenes de la Dirección General para que materializase lo que se nos había manifestado.

Es consecuencia, se procedió a la reapertura del expediente y se solicitó de nuevo información al respecto.

En el informe recibido textualmente se dice:

"Por la Institución del Procurador del Común se ha solicitado nueva información acerca del asunto suscitado en la queja Q/288/99 , que interesa a la concentración parcelaria de Bernuy Salinero-Dehesa del Olmo (Ávila).

A este respecto procede reiterar lo expresado en el primer informe, concretando que la modificación del Acuerdo de la referida zona, propuesta por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila y no resuelta aún por esta Dirección General de Desarrollo Rural, al efecto de propiciar el aprovechamiento comunitario de ciertas fuentes o manantiales, no afecta al promotor de la queja, por cuanto manifestó su oposición a ella, habiéndosele excluido, por tanto, de las operaciones de modificación del Acuerdo citado.

Para restituir sobre el terreno la finca a su situación inicial según el Acuerdo de concentración se procedió por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila a la práctica de los trabajos de campo correspondientes, corrigiendo las operaciones de replanteo que, de manera provisional y a cuenta de la modificación proyectada, se habían llevado a cabo con anterioridad. La práctica de estas operaciones fue notificada al interesado por oficio del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, cuya fotocopia se adjunta, registrado con salida el 10 de octubre pasado, en el que, tal vez de forma algo imprecisa, se le da conocimiento, en el párrafo 2º del texto, de haberse desistido de la modificación en la parte que a él afecta y, al propio a tiempo, se le advierte para que compruebe la bondad del replanteo y formule, en su caso, las alegaciones pertinentes."

De esta repuesta se dio traslado al interesado, comunicando a la Administración que se procedía al cierre del expediente y esperando que, en todo caso, se hubieran dado las instrucciones oportunas para que, por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, se actuara en consecuencia y se informara al interesado de manera clara y precisa de lo acordado por la Dirección General.

En otros casos los ciudadanos que acuden a esta Institución ponen en nuestro conocimiento que fincas que les pertenecen, generalmente por herencia, figuran a nombre de otros propietarios. Destacaremos los expedientes **Q/1575/99 y Q/1373/99**. En ambos supuestos las Bases ya estaban aprobadas siendo extemporáneo cualquier recurso frente a las mismas. Por ello, se contestó a los reclamantes en los siguientes términos:

"Una vez analizado con profundidad el contenido de su escrito, observamos que su queja manifiesta su desacuerdo con la

Resolución dictada por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, no resultando posible nuestra intervención, y ello por los motivos que a continuación se exponen:

PRIMERO.- Según se desprende de la documentación por Ud. aportada, ya se ha aprobado el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona. Pues bien, de conformidad con lo que al efecto establece la Ley 14/90, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en su Capítulo III, el Acuerdo de Concentración se ajustará estrictamente a las Bases, procediendo a la preparación del Proyecto de Concentración, que constará de un plano que reflejará la nueva distribución de la propiedad.

Ello significa que la determinación de la propiedad y su previa investigación es una tarea de la fase previa, que se denomina "Bases de Concentración", en la que se determina, según dispone el art. 27, el perímetro de la zona a concentrar, se clasifican las parcelas y se declara el dominio de las mismas, a favor de quienes las posean en concepto de dueño, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 36, relativo a la manifestación en el período de investigación de discrepancia entre interesados. Todo lo cual significa que el momento para manifestar cualesquiera cuestiones relativas a la propiedad o gravámenes de las fincas es antes de la aprobación de las Bases de la Concentración Parcelaria y, si aprobadas las Bases Definitivas existen discrepancias relativas a estas cuestiones, es necesario formular, contra la Resolución de la Dirección General que las aprueba, el correspondiente Recurso. En otro caso, es decir, transcurrida esta fase, precluye la posibilidad de formular reclamación sobre estas cuestiones.

SEGUNDO.- Por parte de la Administración Autonómica se efectuó un requerimiento de documentación que, según se deduce de la resolución, Ud. no aportó, lo que determinó el archivo del expediente. La Administración está condicionada en su actuación por lo dispuesto en la normativa vigente y, en esta fase procedimental, no podría acceder a su pretensión si no se aporta la documentación requerida o si así resultara de sentencia judicial, a tenor de lo que preceptúa el art. 63 de la Ley 14/1990, antes citada, que textualmente dice:

*"1. Los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las Bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria y con sujeción a las normas de este artículo, sobre las fincas de reemplazo adjudicadas a quien en las Bases apareciera como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración, y en su caso, sobre la compensación en metálico que pudiera derivarse de las concentraciones de carácter privado a las que se refiere el art. 240 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.*

*2. Los derechos se harán efectivos sobre fincas de reemplazo o porciones segregadas de ellas que sean de características análogas y valor proporcionado a las parcelas de procedencia que constituían su objeto. Si las fincas análogas existentes en el lote de reemplazo hubieran pasado a terceros protegido por la fe pública*



*regstral, el titular de los derechos o situaciones sólo tendrá derecho a justa indemnización.*

*3. La determinación de las fincas o porciones segregadas de ellas sobre las que recaerán los derechos o situaciones corresponde a la Dirección General que la realizará:*

*a) A la vista del mandamiento judicial de notificación preventiva de la correspondiente demanda, a fin de referir el mandamiento a fincas determinadas.*

*b) De no ordenarse la anotación en trámite de ejecución de la sentencia que declare los derechos o situaciones.*

*4. Los acuerdos de la Dirección General se notificarán a los interesados y serán recurribles conforme a las normas de la presente Ley en materia de concentración parcelaria, si no se ajustan a lo dispuesto en este artículo.*

*5. La resolución de la Dirección General será título suficiente para hacer constar, en su caso, en el Registro la división o segregación, a cuyo efecto expresará las circunstancias necesarias. Para esta determinación no rigen las normas sobre indivisibilidad de unidades agrarias."*

En virtud de lo expuesto, y entendiendo que no existía actuación irregular de la Administración, sino mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1191/99** relativo al procedimiento de Concentración de San Adrián de Juarros y Anejo (Burgos), alude el reclamante a la asignación de una finca sin sanear (existen arroyos en la misma que la hacen incultivable). Por tal motivo presentó, con fecha 22 de marzo, escrito en el Registro General de la Delegación Territorial en el que se solicitaba la realización de trabajos de saneamiento en el "Arroyo Madre" para que las fincas sirvieran adecuadamente a su cometido y desaguaran correctamente. Por el Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio de Agricultura y Ganadería de Burgos se remitió escrito en el que se le comunica que "el arroyo que menciona y que discurre por el lindero sur de su finca no figura en el Proyecto de Infraestructuras de la zona de Concentración Parcelaria de Juarros y Anejos (Burgos) aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 7-8-98".

Admitida a trámite la queja se solicitó el correspondiente informe destacando, a este respecto, que entre las obras de interés general reguladas en el Capítulo II, del Título V, de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, se incluyen las de saneamiento de las tierras y acondicionamiento de cauces (art. 78) y que estas se proyectarán y ejecutarán por la Consejería, siendo sufragadas íntegramente a cargo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (art. 80 y 82).

En la fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido la respuesta de la Delegación Territorial de Burgos.

En el expediente **Q/1232/99**, se aludía a la ejecución de la Concentración Parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Aforados de Moneo (Burgos) y, en concreto, a la suspensión del acceso a la parcela nº 406. En los planos de la citada Concentración Parcelaria figura un camino el cual, según nos comunica el reclamante, no se ha realizado. En la información remitida se hace constar:

“Al tener conocimiento del problema planteado por la comunicación que se efectuó desde esta Institución, técnicos de dicho servicio se personaron en el lugar señalado, comprobando:

1º.- La finca nº 406 sí tiene camino de servicio, puesto que, además de encontrarse dibujado en el plano, la finca 404, que está más alejada, como se puede comprobar en el plano que se adjunta, estaba sembrada y cosechada y por tanto se había servido por el camino.

2º.- Es cierto que el camino no se encontraba en buenas condiciones y era preciso efectuar un arreglo, para mejorar el servicio, desplazando una máquina, como así se hizo.

3º.- Los propietarios afectados se encuentran satisfechos, así lo han manifestado, de modo que se ha resuelto este asunto.”

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja presentada.

En el expediente **Q/1739/98**, se ponía de manifiesto que la Finca Nº 2 del polígono 11, del Término Municipal de Zarzuelo del Monte (Segovia) tenía su acceso por un Camino de Concentración a la carretera que comunica Vegas del Monte con Otero de Herreros, según consta en fotocopia de plano que se acompaña. En la confluencia del camino con la carretera se han efectuado obras que modifican el nivel de la cuneta, por lo que con ningún tipo de vehículo se puede, en la actualidad, acceder a dicha finca. El reclamante se ha dirigido, según manifiesta, a "Concentración", donde le han remitido al Servicio Territorial de Fomento. Aquí finalmente, ha presentado un escrito de fecha 29 de diciembre sin que hasta el momento se haya reparado el acceso (con lo que se impide la realización de las faenas agrícolas necesarias).

Una vez admitida la queja iniciamos las gestiones de investigación. En el informe remitido por la Delegación Territorial de Segovia se decía:

“La Sección de Conservación y Explotación informa que en el lugar que indica la reclamación no se ha hecho más que un caño para que el agua pase de un lado a otro de la carretera y desagüe en una cacera existente, sin que se haya inutilizado ningún paso de cuneta que existiera con anterioridad.

Las fincas N° 1, 2, 3, 4 y 5, indicadas en el plano que se acompaña no tienen autorizado ningún paso de cuneta para acceso a las mismas desde la carretera y de acuerdo con la legislación vigente deberían de ponerse de acuerdo para solicitar un solo paso de cuenta para todas ellas.

Parece ser que hasta ahora entraban a la finca desde la carretera, saltándose la cuneta a través de una cacera que estaba tapada y que al hacer la obra de fábrica se abrió, con lo cual ahora no se puede acceder a las fincas, pero eso no es responsabilidad de la carretera."

De su contenido se deducía, en principio, la ausencia de actividad administrativa irregular que permitiera nuestra intervención, ya que, cuando se elaboró la respuesta, no había transcurrido el plazo general de tres meses del que dispone la Administración para dar respuesta expresa a los ciudadanos a las reclamaciones que planteen.

Sin embargo, comunicábamos al reclamante que podía dirigirse de nuevo a esta Institución si consideraba posible aportar nuevos elementos de juicio o nuevos hechos, distintos de los inicialmente sometidos a nuestra consideración o de los que nos ha proporcionado la

Administración competente, y que, a su juicio, pudieran hacer preciso un nuevo estudio de la cuestión planteada por parte del Procurador del Común

El reclamante se puso de nuevo en contacto con nosotros y nos comunicó que con fecha 24 de abril no se había dado respuesta expresa a su solicitud del pasado 29 de diciembre de 1998 y que el acceso a la finca lo realizaba por el indicado camino porque así constaba en los planos de concentración parcelaria.

Por todo ello, se acordó solicitar de nuevo informe sobre las siguientes cuestiones:

- Acceso a las fincas 1, 2 y 3 del Polígono 11 del Término Municipal de Zarzuelo del Monte (Segovia). Se solicita la remisión de plano con indicación de dicho paso.

- Si por el Servicio Territorial de Fomento de Segovia se dio respuesta escrita a la solicitud presentada.

En el informe remitido se manifiesta, con relación al fondo de la cuestión, lo siguiente:

"En el Acuerdo de concentración se dejó señalado el camino que consta en el plano con el fin de dar salida a las fincas números 1, 2, y 3 de dicho polígono a la carretera SG-722 de Vegas de Matute a Otero de Herreros.

Hasta que se ha construido un desagüe o cacera en aquellas inmediaciones no ha habido impedimento alguno para la salida de las fincas mencionadas, en cuanto que no existía accidente natural alguno: cuneta, vallado, etc. que impidiera el acceso a la carretera.

Técnicos de este Servicio Territorial han visitado el terreno y comprobado que se ha construido el desagüe antes mencionado que atraviesa parte de la finca nº 3 y el camino marcado en el Acuerdo de concentración. Con esta actuación, se ha obstruido la salida de las referidas fincas.

Se acompaña plano en el que se refleja gráficamente el estado en que se encontraba el camino antes y después de construirse el desagüe aludido."

Es decir, la Administración Autónoma, a través del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, reconocía expresamente que, en el Acuerdo de concentración se dejó señalado el camino que consta en el plano con el fin de dar salida a las fincas números 1, 2, y 3 de dicho polígono a la carretera SG-722 de Vegas de Matute a Otero de Herreros y que las obras realizadas por esa misma Administración, a través de los Servicios integrados en la Consejería de Fomento, habían obstruido dicho acceso.

A la vista de todo ello, se estimó necesario efectuar las siguientes consideraciones a la Delegación Territorial de Segovia:

PRIMERA: La Concentración Parcelaria tiene como finalidad, de acuerdo con lo que establece el art. 3 de la Ley de Castilla y León 14/90, de 14 de diciembre: *"... la ordenación de la propiedad rústica con vista a dotar a las explotaciones de una estructura adecuada, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones que resulten necesarias, se procurará dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicaciones para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos"*, previsión que ya venía

contemplada en el art. 173.e) del Decreto 118/73, de 12 de enero, por el que se aprobó la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Estos caminos rurales hacen posible el acceso y comunicación de todas las propiedades concentradas, sirven de vía normal de comunicación y son contruidos conforme a un proyecto dentro de las previsiones del Plan de Concentración Parcelaria y por razones de interés público.

SEGUNDA: El proyecto de Concentración Parcelaria ha de constar de un plano que refleje la nueva distribución de la propiedad, los propietarios a los que se les asignan las fincas, las servidumbres prediales que hayan de establecerse y el proyecto de las obras que han de realizarse en la zona (art. 40).

Las obras se realizan por la Dirección General y podrán calificarse como obras de interés general o complementarias. Las primeras son las que se estiman inherentes o necesarias para la concentración parcelaria y las segundas las que, sin ser indispensables, le sirvan de complemento para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona (art. 77).

Y el art. 78 de la Ley contiene una enumeración, no exhaustiva, de las obras de interés general y en su número 1 figura en primer término: los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias.

TERCERA: Consecuentemente con lo expuesto, no resulta admisible que la Administración, autora del proyecto, responsable de su ejecución y de sufragar su coste con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, pretenda ignorar toda esta actuación administrativa y, por la vía de los

hechos, suprima el acceso a las fincas concentradas y pretenda posteriormente que sean los particulares los que soliciten, de nuevo, el paso o acceso ya establecido y se hagan cargo de la obras necesarias para su restablecimiento.

CUARTA: Por otra parte, y de no resultar aplicable la normativa específica de Concentración Parcelaria, siempre se podría argumentar sobre el nacimiento del derecho al uso del dominio público de acuerdo con la doctrina jurisprudencial existente al efecto y según la cual "... siendo el acceso a las carreteras un uso jurídico especial de la zona de dominio público, nadie tiene un derecho específico a su utilización, siendo potestad de la Administración concederlo o no mediante la correspondiente autorización, por lo que estas autorizaciones son siempre actos de tolerancia, unilaterales, discrecionales y revocables, lo que no implica que los accesos en vigor, aún aquellos calificados a título de precario, puedan ser cerrados con la más absoluta arbitrariedad y sin motivación alguna, pues dejando aparte que en la actualidad no hay actos administrativos totalmente discrecionales, en cuanto que al menos el elemento teleológico de los mismos es reglado, en satisfacción del interés público su revocación tiene, en el peor de los supuestos, la exigencia de satisfacer ese interés público. Sentencias del Tribunal Supremo de 21-10-83 y 8-6-83 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Granada de 28-9-98.

QUINTA: Por último es preciso dejar constancia de la posibilidad teórica, desde el punto de vista normativo, de exigir responsabilidad a la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, la cual se establece en el art. 106.2 de la Constitución Española y se desarrolla en los arts. 139 y siguientes



de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con las modificaciones introducidas por la Ley 4/99. Para la existencia de esta responsabilidad la doctrina y la jurisprudencia vienen exigiendo el cumplimiento de requisitos tales como: a) que se haya generado un daño real y efectivo evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención extraña que pudiera influir alterando el nexo causal y c) que no se haya producido por causa de fuerza mayor, única hipótesis que exonera de responsabilidad a la Administración."

Por todo cuanto antecede, se formuló el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de esa Administración se adopten de oficio las medidas pertinentes en aplicación de los preceptos transcritos al objeto de que se restituya el acceso a las fincas de acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Concentración Parcelaria y, si ello no fuera posible por afectar a la seguridad vial, que se establezca un acceso en sustitución de aquél. Todo ello sin perjuicio de la indemnización que, en su caso, proceda por los daños y perjuicios sufridos."

La Administración manifestó la aceptación expresa del Recordatorio de Deberes Legales efectuado.

#### *1.5.- Disconformidad con lotes de reemplazo*

Al igual que en años anteriores se ha presentado un número significativo de quejas motivadas por la disconformidad de los propietarios con la calidad de la tierra de las parcelas asignadas, con la exclusión de determinadas parcelas de la Concentración Parcelaria o con la situación de aquéllas. Destacaremos un grupo de ocho quejas relativas, todas ellas, a la Concentración Parcelaria de Hontoria de Valdearados (Burgos) en las se manifiesta la disconformidad de los reclamantes, una vez aprobado el Acuerdo de Concentración Parcelaria, con la superficie y calidad de las fincas del lote de reemplazo asignadas, ubicación, más alejadas del pueblo que las que anteriormente poseían, falta de contestación a las alegaciones hechas al proyecto o circunstancias tales como que no se ha tenido en cuenta la construcción de una presa en el Río Arlanzuelo.

Solicitado informe a la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con las cuestiones planteadas, por dicho órgano administrativo se manifiesta:

«1.- Que en la citada Orden de 14 de septiembre de 1999 fueron suficientemente analizados todos y cada uno de los asuntos suscitados por los interesados en sus recursos.

2.- Que la misma pone fin a la vía administrativa y es susceptible de recurso contencioso-administrativo ante la Sala homónima del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, si estimaran su contenido contrario a sus intereses.

3.- Que el referido proceso de concentración acometido en Hontoria de Valdearados (Burgos), nuevamente cuestionado, se ha desarrollado según las prescripciones recogidas en la norma

reguladora de este procedimiento en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

Así, tomando como punto de partida las Bases aprobadas por esta Dirección General el 26 de marzo de 1993, fue acordada la nueva distribución de la propiedad, en cuyo acto aprobatorio quedaron configuradas las fincas asignadas a los participantes en la concentración parcelaria en reemplazo de las aportadas teniéndose en cuenta, en la medida en que lo permitieron las necesidades de la concentración, las circunstancias concurrentes en el conjunto de las aportaciones (art. 44 de la Ley 14/1990), y procurando materializar las actuaciones señaladas en el art. 3 para alcanzar su finalidad primordial, la ya referida ordenación de la propiedad rústica.

Sin embargo, la dificultad que entraña dar plena satisfacción a las pretensiones de todos los propietarios afectados por el proceso de concentración fue apreciada por el propio legislador, al emplear el verbo “procurará” para referirse al comportamiento que debe seguir la Administración, cuyo significado, -como ha ratificado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León,- no es otro que el de “tratará de conseguir” o “intentará” satisfacer las finalidades que en tales artículos se expresan, locuciones ambas de la permisión de que aquellas finalidades, pese al intento, no se consigan.

Es decir, el Legislador marca unas diferencias (sic) ideales a conseguir, pero ante la imposibilidad de satisfacer los deseos de todos los interesados, permite que los lotes de reemplazo estén integrados por fincas de distinta clase y superficie, siempre que se mantenga la igualdad de valor entre lo aportado y lo recibido».

Pues bien, aplicando estos principios legales cabe concluir que la Administración obra dentro de la racionalidad exigible siempre y cuando mantenga la equivalencia entre las aportaciones y los lotes de reemplazo.

A la vista de lo informado se comunicó a los reclamantes que no es función del Procurador del Común suplir las vías normales de actuación de la Administración ni a los Tribunales de Justicia, concretándose sus competencias en la posibilidad de formular sugerencias o recomendaciones a los órganos administrativos cuando considera que en los hechos motivo de una queja pueda existir una actuación irregular de la Administración que afecte a alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, no puede considerarse constitutiva de una irregularidad.

Así mismo es preciso tener en cuenta que el art. 3 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, determina que los objetivos de la concentración son de carácter general, para la zona concentrable, sin que suponga que a cada propietario se le conceda lo solicitado, ni se le entreguen las fincas que solicita. Se trata de un supuesto en que la Administración, conforme a los términos potestativos en que aparece redactado el precepto legal (se “procurará”), actuará de modo discrecional.

La Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a una finalidad social procurando dejar inalterado en lo posible el estado de hecho preexistente; no obstante, ello no significa que la Concentración Parcelaria lleve consigo necesariamente que las parcelas adjudicadas deban tener la misma productividad que las aportadas, sino que aquellas tengan el mismo valor que éstas, tal y como dispone la Ley 14/1990.

Se acordó, en consecuencia, el archivo del expediente, sin perjuicio de que el interesado nos hiciera saber nuevos hechos que justificasen lo contrario y así se le comunicó en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

## **2. Aprovechamiento de montes y bienes comunales**

El motivo de queja más repetido en este apartado viene representado por la exclusión del aprovechamiento de estos bienes.

Estas exclusiones resultan a veces acordes con la legalidad, en cuanto al fondo de la cuestión, si bien la forma en la que se producen las comunicaciones adolece de defectos, que han de ser subsanados por las administraciones competentes. En el expediente **Q/712/99**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la exclusión del mencionado aprovechamiento que se recogía en el borrador del Acta de la Sesión celebrada el día 26 de febrero de 1999, en su punto V, titulado Aprovechamiento de pastos para 1999.

Admitida la queja a trámite se solicitó informe sobre la cuestión planteada y, especialmente, sobre la naturaleza jurídica de los pastos -el procedimiento de adjudicación y regulación de aprovechamiento- así como sobre los motivos o fundamentos de la exclusión de un peticionario. En el informe emitido se hace constar expresamente:

"En cuanto a la naturaleza jurídica de los pastos, indicarle que el mayor número de hectáreas corresponden a los Montes de Utilidad Pública "Matacuevas" y "Ahedo", aunque hay algunas hectáreas que pertenecen a terrenos que ostentan la naturaleza jurídica de bienes patrimoniales. Por lo que respecta a los motivos de exclusión en el reparto de pastos a la entidad mercantil, la Junta Vecinal ha adoptado el acuerdo amparándose en la

costumbre de la localidad, ya que desde tiempo inmemorial, el aprovechamiento de los pastos se ha realizado por los ganados propiedad de los vecinos del pueblo y en lo preceptuado en el art. 243 del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero. En este sentido, cabe precisar que si bien nunca se le han adjudicado los pastos de forma oficial, el ganado de su propiedad los ha venido aprovechando igualmente y, en muchas ocasiones, de forma un tanto arbitraria, y que lo ha solicitado una empresa que tiene su domicilio social en Palencia. Por último, en cuanto a la regulación del aprovechamiento de los pastos, en esta localidad dicho aprovechamiento se ha realizado atendiendo a la costumbre."

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable se podía concluir que ninguno de los requisitos exigidos cumplía quien resultó excluido del aprovechamiento y en este sentido no se puede entender que exista actuación irregular de la Administración. Sin embargo, y con relación a las normas procedimentales, otra fue la decisión a tomar.

En efecto, por parte de esa Administración no se habían atendido normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones Públicas, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos, cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la concesión o estimación de la solicitud planteada por los interesados.

Así, no consta en la denegación motivación fundamentada de tal decisión, de acuerdo con las exigencias del art. 54 de la LRJ-PAC, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho; tampoco se acomoda el acto dictado a las previsiones contenidas en el art. 89 de la

misma norma, pues no decide todas las cuestiones planteadas y aquellas otras derivadas del expediente.

Por todo ello y, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Ley 2/94, de 9 de marzo y el Convenio de Colaboración y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común, se efectuaron las anteriores consideraciones como Recordatorio de Deberes Legales que han de ser observados por la Entidad Local.

Esta Resolución fue aceptada por la Administración.

Al mismo tiempo se comunicó al reclamante lo siguiente:

«Como consta en la Resolución que se le adjunta y, de acuerdo con lo informado por la Entidad Local, los pastos de cuyo aprovechamiento fue excluido proceden de Montes de utilidad pública y algunas hectáreas pertenecen a terrenos que ostentan la naturaleza jurídica de bienes patrimoniales. Su aprovechamiento se regula por la costumbre, que desde tiempo inmemorial viene determinando que se realice el aprovechamiento en favor de los ganados propiedad de los vecinos, lo que resulta acorde con lo preceptuado en el art. 243 del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/62, de 12 de febrero.

Ello significa que el primer requisito para tener derecho a la utilización de este aprovechamiento es ser vecino y, el segundo, que los pastos se destinen al ganado de uso propio.

El alcance de la expresión ganado de uso propio se delimita en el párrafo 2º del art. 243, que es del tenor literal siguiente:

*"Se entenderá por ganado de uso propio de cada vecino el mular, caballar, boyal y asnal destinado a los trabajos agrícolas e industriales, así como el lanar y de cerda, que cada uno dedique al consumo propio de su casa, siempre que no exceda de cuatro cabezas de ganado mayor destinado a trabajos agrícolas e industriales, dos porcinas y tres de lanar, para familias constituidas con un número de hijos que no pase de tres, aumentándose una cabeza lanar por cada hijo que exceda de tal cifra."*

A su vez, para delimitar el concepto de vecino es preciso acudir al Real Decreto 2612/96, de 20 de diciembre, por el que se da nueva redacción al Título II del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en cuyo art. 55 se dispone:

*"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 inscritas en el padrón municipal".*

En consecuencia, a la vista de todo ello se puede concluir que no se cumple ninguno de los requisitos legalmente previstos, pues ni son vecinos las personas jurídicas, aunque tengan su domicilio social en la localidad, circunstancia que tampoco aquí concurría; ni tiene la consideración de ganado de los vecinos el perteneciente a una industria cárnica. Es decir, en cuanto al fondo de la cuestión planteada, no existe irregularidad en la denegación del aprovechamiento y del justificante necesario para poder tramitar ayudas de la Política Agraria Común».



En el expediente **Q/152/99**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la exclusión de sus yeguas del aprovechamiento de los pastos comunales. Según nos informa, había solicitado expresamente la inclusión para el aprovechamiento del período 1998-1999, mediante escrito registrado en la Oficina de Correos el 27 de julio de 1998, sin ni siquiera haber recibido respuesta alguna.

Admitida a trámite la queja se iniciaron las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba, solicitando informe acerca del estado de la referida cuestión, así como de la costumbre local o, en su caso, ordenanza que regulaba el aprovechamiento de bienes comunales en esa Entidad.

En el escrito recibido se manifestaba:

"En ningún momento esta Junta Vecinal ha prohibido ni ha excluido al referido del aprovechamiento de los pastos comunales. Durante el inicio de la campaña 98, no fue incluido en el censo de aprovechamiento de pastos, puesto que no tenía ningún tipo de animal. Con posterioridad, apareció con cabezas de ganado caballar y en absoluto tuvo ningún problema en el acceso a los pastos; aunque sí con un Agente Forestal de la Junta de Castilla y León. En el ejercicio 1999, ha tenido durante todo el tiempo su yeguada en el plan de aprovechamiento de pastos, por lo que no entendemos cuál es el problema que este Señor plantea".

No obstante esta respuesta, se estimó necesario complementar la información recibida, solicitando mediante escrito fechado el 6 de agosto "certificación de la relación de adjudicatarios de los pastos comunales para los ejercicios 1998 y 1999 o fotocopia de las comunicaciones que dicha entidad ha remitido a la Junta de Castilla y León, Servicio Territorial de Medio Ambiente", solicitud que se reiteró el pasado 13 de octubre y 15

de diciembre, sin que en la fecha de cierre de este informe se haya recibido la oportuna contestación.

## **MONTES**

En el expediente **Q/1955/97** se hace alusión a la presunta "invasión" de concesiones mineras "con el fin de realizar una restauración de la escombrera sita en la zona del canal de la Junta Vecinal de Cillamayor", término municipal de Barruelo de Santullán. Según manifestaciones del reclamante, con fecha 13 de noviembre de 1997 "una góndola que portaba maquinaria pesada (D-7 y Pala Cargadora) invadió las concesiones mineras".

Se adjunta al escrito remitido por el Consejero de Medio Ambiente informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio "Sobre actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en relación con el Proyecto de Restauración de Escombreras en Cillamayor".

Como ya se puso de manifiesto en el Informe 98, resulta del escrito del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia que la escombrera principal está situada sobre el Monte "Mataespesa", nº 22 del C.U.P, perteneciente a la Junta Vecinal de Cillamayor y que se resolvieron, en su día, dos expedientes de ocupación de terrenos de dicho Monte Mataespesa a instancia de la empresa Minas de Barruelo S.A (antecesora de la actual HUBASA), concretamente en 1931 y 1965.

El Informe aludido se refiere al último de dichos expedientes y, en concreto, a la Resolución de la Subdirección de Montes y Política Forestal -Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, Ministerio de Agricultura- de fecha 16 de junio de 1965.

Según manifiesta el citado Informe, la referida Resolución contiene, entre otras, las siguientes condiciones:

A.-Condición 2ª : "La autorización de ocupaciones quedará extinguida si durante un periodo de 3 años consecutivos se produce el abandono de los trabajos e instalaciones por el ocupante..."

B.-Condición 5ª : "La concesión no podrá traspasarse a otra entidad sin el acuerdo previo y beneplácito de la entidad propietaria del monte y con los trámites que la legislación forestal exija en el día de su realización".

C.-Condición 8ª: "El incumplimiento de cualquiera de estas condiciones será causa de caducidad de la concesión".

Continúa el citado informe indicando, por un lado, "que el escrito del Alcalde de Barruelo de Santullán de fecha 17-11-1997 informa que el cese de actividad alcanza, al menos, a los últimos 15 años" y, por otro, "que, en el caso de que Minas de Barruelo, S.A y la actual Hubasa fueran empresas diferentes, no existe constancia de que ese traspaso se hiciera con arreglo a la Condición 5ª aludida".

Y concluye el citado Informe manifestando textualmente que "las autorizaciones de ocupación en el Monte nº 22 concedidas en su día a la empresa Minas de Barruelo se han extinguido".

Sin embargo, y a juicio de esta Institución:

1.-Son conceptos distintos "concesión incurso en caducidad" (porque existe un motivo de caducidad) y "concesión declarada caducada".

2.-Si se demuestra la existencia de una causa de caducidad de la concesión la Administración está obligada a su declaración salvo que la misma no convenga a los intereses de la Administración (efectivamente, junto a los motivos de legalidad pueden aparecer circunstancias de oportunidad que deben ser objeto de valoración por parte de la Administración).

3.-La Administración puede determinar no declarar caducada una concesión incurso en caducidad bien a través de la inactividad administrativa (que podría dar lugar a una prórroga tácita) o bien mediante la rehabilitación de la concesión.

4.-Si se demuestra la existencia de una causa de caducidad y la Administración determina declarar caducada la misma tal declaración requiere la tramitación del oportuno expediente en el que, como trámite necesario, debe darse audiencia al concesionario afectado para que formule las alegaciones y aporte los documentos que estime pertinentes.

Formulado Recordatorio de Deberes Legales en el sentido expuesto, la Administración comunicó su aceptación con fecha 19 de mayo de 1999.

Por último procede dejar constancia de la recepción de tres expedientes, dos relativos a daños causados por animales, en los cultivos o en los vehículos. Son los expedientes Q/1392/99, 1245/99 y Q/1652/99. El último de ellos, al solicitar únicamente el reclamante información sobre las posibilidades de reclamar y ante qué organismos, ha finalizado facilitando esa información.

En el expediente **Q/1392/99** el reclamante ponía de manifiesto que sufrió un accidente con el vehículo de su propiedad, en el año 1997, al parecer porque irrumpió en la calzada un animal, y que había abonado los

gastos de reparación de su vehículo. Por tal motivo la compañía, con quien tiene concertada la póliza de seguros, formuló una demanda civil que se tramitó en el Juzgado de 1ª Instancia nº 1 de Soria. Dicha demanda fue desestimada el pasado 2-2-1999, al aceptar el Juzgado la excepción de falta de jurisdicción alegada por la Administración de la Junta de Castilla y León. Por este motivo, se ha presentado reclamación previa al recurso contencioso administrativo la cual se tramita con el número de expediente SO-PP-11/99 sin que la misma haya sido objeto de resolución expresa.

Admitida a trámite y solicitado informe, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria manifiesta textualmente:

“Con fecha 16 de junio de 1998, se presenta escrito, a través del cual se formula reclamación previa a la vía judicial civil, solicitando el abono de una indemnización, por los daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, con motivo del accidente sufrido el 13 de diciembre de 1997, al colisionar con un ciervo, en la carretera N-111, punto kilométrico 221,650.

A la vista de lo anterior, de acuerdo con el criterio mantenido por la Dirección General del Medio Natural, se remite escrito de fecha 1 de julio de 1998 de este Servicio Territorial a la persona designada como representante, concediéndole un plazo de 10 días para modificar su solicitud, por entender que la misma debe plantearse a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollado por el Real Decreto 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.

Todo ello teniendo en cuenta que las citadas normas configuran el sistema mediante el cual los particulares pueden ejercer su derecho a ser indemnizados por las lesiones que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, a través de un único cauce, el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en primer lugar, y en segundo lugar el recurso contencioso-administrativo.

Una vez transcurrido el plazo concedido, sin proceder a la modificación de su reclamación, se da traslado de la misma a la Dirección General del Medio Natural para la resolución que proceda.

Con fecha 5 de marzo de 1999, se dicta Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se acuerda inadmitir la reclamación previa a la vía judicial civil, formulada por no seguir el cauce procedimental adecuado en sus pretensiones.

Sin perjuicio de lo anterior, al entender desestimada su reclamación por haber transcurrido más de tres meses desde que fue presentada sin haber sido resuelta, se presentó demanda de juicio verbal contra la Junta de Castilla y León ante el Juzgado de 1ª Instancia de Soria, el cual mediante Sentencia de 2 de febrero de 1999, estimando la excepción de falta de jurisdicción alegada por el Letrado de la Junta de Castilla y León, desestima la demanda y absuelve al citado Organismo, sin entrar a conocer el fondo de la cuestión.

La citada Sentencia corrobora, por tanto, la tesis mantenida por la Consejería de Medio Ambiente, entendiendo que la vía judicial no es la adecuada para la reclamación pretendida, debiendo haber planteado reclamación de responsabilidad patrimonial, según se le comunicó en el escrito de fecha 1 de julio de 1998 anteriormente citado.”

A la vista de lo expuesto, se estimó oportuno informar al reclamante sobre los siguientes extremos:

"PRIMERO.- El art. 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en Castilla y León establece:

*Daños producidos por las piezas de caza:*

*1. La responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá a:*

*a) En los terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos, independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético, salvo lo dispuesto en el art. 57 de la presente Ley sobre palomares industriales.*

*A tales efectos, tendrá la consideración de Titular cinegético de las zonas de Caza Controlada, la Junta o la sociedad de cazadores concesionaria, en su caso.*

*b) En los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos, cuando la condición de vedado se derive de un acto voluntario de éstos o a la Junta.*

*c) En los refugios de fauna, a la Junta.*

*d) En las zonas de Seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de terrenos vedados y en el de los refugios de fauna.*

*2. La Junta suscribirá un seguro de Responsabilidad civil que cubra los riesgos de los daños que produzcan las piezas de caza mayor en los supuestos regulados en el apartado d) del punto anterior. El coste de la prima correspondiente se repercutirá entre los titulares cinegéticos que realicen aprovechamientos de caza mayor de manera proporcional a los mismos.*

El art. 19 de la misma norma define los terrenos cinegéticos, en los siguientes términos:

*1. Son terrenos cinegéticos:*

*a) Las Reservas Regionales de Caza.*

*b) Los Cotos de Caza.*

*c) Las Zonas de Caza Controlada.*



*2. La caza sólo podrá ejercitarse en los terrenos cinegéticos.*

*3. El ejercicio de la caza sólo podrá ser realizado por el Titular cinegético o por las personas por él autorizadas. En el caso de arrendamiento del aprovechamiento cinegético, estas facultades recaerán en el arrendatario.*

A su vez el art. 28 establece el concepto de zonas de seguridad y los elementos que comprenden, disponiendo:

*1. Son Zonas de Seguridad, a los efectos de esta Ley, aquellas en las cuales deben adoptarse medidas precautorias especiales encaminadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes.*

*Se prohíbe cazar dentro de estas Zonas. A tales efectos, cuando se transite por ellas, las armas deberán portarse descargadas.*

*2. Se considerarán Zonas de Seguridad:*

*a) Las vías y caminos de uso público y las vías férreas, así como sus márgenes y zonas de servidumbre cuando se encuentren valladas.*

*b) Las vías pecuarias.*

*c) Las aguas públicas, incluidos sus cauces y márgenes.*

*d) Los núcleos habitados.*

*e) Los edificios habitables aislados, jardines y parques públicos, áreas recreativas, zonas de acampada, recintos deportivos y cualquier otro lugar que sea declarado como tal.*

SEGUNDO.- En cumplimiento de lo establecido en el art. 12 de la Ley de Caza, la Junta de Castilla y León ha suscrito un seguro de responsabilidad civil, al menos desde marzo de 1998, que cubre los riesgos de daños producidos por las piezas de caza mayor en las zonas de seguridad.

Con la información facilitada se comunico al afectado el archivo del citado expediente.

El otro expediente (Q/1245/99) se refiere a la falta de información relativa a las autorizaciones concedidas para batidas por daños. En concreto, manifiesta el reclamante que con fecha 8 de julio de 1999 presentó escrito dirigido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca en el que solicitaba información sobre las batidas por daños autorizadas en esa provincia en los años 1998 y 1999. Dicha solicitud fue contestada por el Servicio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el pasado 15 de julio, negando la información solicitada al entender, al amparo de lo preceptuado en el art. 37.4 de la Ley 30/92, que la solicitud debería realizarse mediante petición individualizada de los documentos a consultar, sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia.

Admitida a trámite y solicitado el correspondiente informe, en él se confirman los hechos denunciados, así como el contenido de las respuestas efectuadas. Se señala que se está “dentro de las previsiones del art. 71 de la Ley 30 /92, en virtud de la cual se requiere al particular para

que subsane el defecto (petición genérica y sin especificar qué batidas: por jabalíes, por lobos, perros salvajes, etc...) aunque en este caso, a diferencia de lo preceptuado en el artículo citado, sin especificar plazo para subsanar”.

Igualmente, en nuestra petición se hacía referencia a la inclusión de la petición en las previsiones contenidas en la Ley 38/95, de 12 de diciembre, reguladora del Derecho de Acceso a la información en materia de Medio Ambiente, manifestando la respuesta facilitada... “la petición que nos ocupa no está dentro de esas limitaciones, si bien, como se ha expuesto anteriormente, consideramos que no se dan los presupuestos de hecho que prevé la normativa general, art. 37.4 de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99 de 13 de enero”.

Pues bien, en relación con la cuestión planteada es preciso tener en cuenta lo establecido en la Ley 38/95, de 12 de diciembre, sobre derecho de Acceso a la información en materia de medio ambiente.

De la lectura de sus preceptos parece evidente que, al menos, parte de lo solicitado estaba amparado por lo que en esta Ley se dispone y, en tal sentido, se debió, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente, facilitar, de los datos solicitados, aquéllos que estaban protegidos por esta Ley, excluyendo aquellos cuya denegación prevé la propia norma. Así, podrían haber resultado denegadas aquéllas que hayan estado sujetas, o lo estén, a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador (apartado e) del art. 3) o los que afectan a la confidencialidad de datos y de expedientes personales (apartado 8 del mismo artículo) o cualquier otro cuya exclusión tenga amparo legal.

Es preciso destacar que esta regulación específica en materia de Medio Ambiente tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de

1990, mediante la que se impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica de acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas, sin obligación de acreditar un interés determinado, cuyas especialidades no se contenían en la Ley 30/92, ni tampoco se han introducido en la modificación operada por la Ley 4/99.

Por otra parte y aun aceptando que era aplicable, a la solicitud formulada, lo establecido en el art. 37.4 de la Ley 30/92, la comunicación que se dirige al solicitante no se ajusta a las previsiones legales por cuanto el art. 71 de la Ley 30/92, en la redacción dada por la Ley 4/99, dispone:

*“1.- Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señalaba el artículo anterior y los exigidos, en caso, por la legislación específica aplicable, se requiere al interesado para que en un plazo de diez días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42.”*

Por lo que no es comprensible la remisión que a este artículo se hace en el informe elaborado por la Delegación Territorial cuando, en la comunicación efectuada por el Servicio de Medio Ambiente de fecha 15 de julio de 1999, no se cumplen ninguno de los requisitos establecidos en dicho art. 71, procediendo directamente al archivo de la solicitud.

Por todo lo cual, al amparo de las facultades que otorga la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora del Procurador de Común de Castilla y León, se estimó conveniente trasladar estas consideraciones para que sirvieran de Recordatorio de los preceptos legales citados.

Así mismo, se recomendó que en un futuro se tengan en cuenta en las resoluciones de las peticiones de información en materia de medio ambiente lo establecido en la Ley 38/95 reguladora del derecho de acceso a la información en esta materia. En la fecha de cierre de este informe la Administración no había manifestado su postura frente a esta Resolución.

## **AYUDAS**

La mayor parte de los expedientes que se han presentado este año referidos a las ayudas económicas plantean como motivo de queja el retraso en el pago y en la resolución de los recursos, así como la falta de fundamentación de las denegaciones que impiden a los interesados conocer los motivos reales de las mismas.

Así, en los expedientes **Q/739/99** y **Q/1008/99**, relativos al retraso en el pago, esta Institución ha dictado resolución al haberse constatado la dilación excesiva en la emisión de las resoluciones, en los siguientes términos:

Esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia una quiebra del principio de eficacia proclamada en el art. 103 de nuestra Constitución. Si a ello añadimos que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, vincula nuestra actuación a éste y los restantes principios contenidos en el artículo citado y, en especial, con el art. 12.2 de la mencionada Ley 2/1994 que ordena velar, en cualquier caso, porque las Administraciones

resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, resulta obligado recordar que el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción original, aplicable a este expediente en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria segunda de la Ley 4/99, por la que se modifica la Ley 30/92, en relación con el art. 117 de la misma, fija un plazo máximo de resolución de tres meses y prevé en el párrafo 2 del mismo la posibilidad de ampliar los plazos, cuando razonablemente no se puedan cumplir, disponiendo:

*"1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...*

*2.- El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazo máximo de resolución, será de tres meses...*

*Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos (...) el órgano competente (...) podrá proponer la ampliación de los plazos..."*

Pues bien, con relación a la existencia de un plazo específico fijado en la norma del procedimiento que pudiera justificar tan excesiva tardanza, hay que señalar que ni el Real Decreto 1394/95, de 4 de agosto, que regulaba las transferencias y cesiones de derechos entre productores para la asignación de derechos de las reservas nacionales, ni el Real Decreto 1839/1997, que sustituye al anterior, ni la Orden de la Consejería

de Agricultura y Ganadería de 12 de septiembre de 1995, por la que se dictan normas complementarias para la realización de la transferencia, prevén plazo especial de resolución, limitándose a regular la posibilidad de interponer recurso ordinario en el plazo de un mes, lo que nos lleva a concluir la infracción del precepto general antes citado.

Por lo que se trasladaron estas consideraciones para que sirvieran de recordatorio de los preceptos legales citados a fin de que se procediera a la agilización de los trámites necesarios para que en lo sucesivo las resoluciones y sus notificaciones a los interesados se efectúen dentro de los plazos fijados en la normativa aplicable.

En la fecha de cierre de este informe no consta en los archivos de esta Institución la respuesta a los referidos recordatorios.

En relación con la falta de suficiente motivación se ha dictado resolución en el expediente **Q/842/99**. En el mismo se denunbiaba la inexistencia de motivación en la Resolución de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de 3-12-1998, relativa a concesión de los pagos compensatorios para cereales, proteaginosas, lino no textil, retirada de tierra y las ayudas a las leguminosas de grano, correspondientes a la solicitud única del año 1998, en la que para el cultivo de cereales se asignaron al reclamante 0 pesetas, sin que se especifique cuál es el motivo de esa ausencia de asignación.

Solicitado informe, en el mismo se hacía constar:

“Realizados, por la Dirección General de Agricultura y Ganadería, los controles administrativos establecidos en la normativa comunitaria, dirigidos a evitar la duplicidad de ayudas con cargo a una misma superficie, se detectaron incidencias en alguna de las parcelas. Así, dichas parcelas estaban incluidas a su

vez en las Solicitudes Únicas de otros solicitantes, detectándose por tanto duplicidad en las declaraciones para una misma superficie.

Las incidencias detectadas fueron comunicadas al interesado con el fin de que pudieran aclarar las incidencias detectadas. Como consecuencia de ello, el día 21 de agosto de 1998 expresó su conformidad a la anulación en su expediente de dos parcelas, suscribiendo con su firma el documento de corrección.

Por lo que se refiere a otra parcela, el interesado no renunció a la misma, no obstante el Jefe de la Sección Agraria Comarcal procedió a la corrección de oficio anulando la referida parcela, comunicando al interesado la corrección efectuada mediante acuse de recibo de fecha 9 de septiembre de 1999.

La decisión de anular la parcela se tomó tras conocerse en la Sección Agraria Comarcal de Sepúlveda que esa parcela formaba parte de las tierras de labor denominadas “Fuentes Viejas” propiedad de la Comunidad de la Villa y Tierras de Fuentidueña, cuyo aprovechamiento es gestionado por el Ayuntamiento del municipio de Fuentesoto, quien cada cuatro años lo sortea entre los vecinos que previamente lo han solicitado.

En el año 1996 finalizó un período de aprovechamiento y se sortearon las “suertes” por otros cuatro años, sin que en el sorteo participara el interesado, al tiempo que éste se negaba a dejar la suerte que tenía adjudicada del período anterior. Debido a las discrepancias con el Ayuntamiento, el mismo interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia, pendiente de resolución.



Por todo ello, en tanto no se dicte la sentencia correspondiente, permanece anulada la superficie declarada en la parcela objeto de litigio.

De este modo, como consecuencia de las correcciones efectuadas, al haberse detectado una diferencia entre la superficie de cereales declarada y la determinada en los controles administrativos, que supera el 20%, es de aplicación el art. 19 de la Orden de 28 de noviembre de 1997 de la Consejería de Agricultura y Ganadería que regula estas ayudas para la campaña de comercialización 1998/99, sobre penalizaciones de la “Solicitud Única” relativas a las ayudas y declaraciones de superficies, y por lo tanto no se puede conceder ninguna ayuda ligada a esa superficie.

Esta es la razón por la que el 3 de diciembre de 1998 se dictó resolución de esta Dirección General por la que se acordaba la concesión del pago compensatorio por un total de 112.853 pesetas, cantidad que corresponde a las parcelas declaradas de retirada libre y voluntaria, no concediéndose ninguna ayuda por las superficies declaradas de cereales.”

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable se puede concluir que no procede la asignación de cantidad alguna por el concepto de cereales, ya que es aplicable la penalización establecida en la disposición administrativa citada.

Sin embargo, y con relación a las normas procedimentales, otra es la decisión a tomar. 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, 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..."*

Todo ello pone de manifiesto que por parte de esa Administración 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 ellas la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la concesión o estimación de la solicitud planteada por los interesados.

Así, no consta en la denegación motivación fundamentada de tal decisión, de acuerdo con las exigencias del art. 54 de la LRJ-PAC, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho; tampoco se acomoda el acto dictado a las previsiones contenidas en el art. 89 de la misma norma, pues no decide todas las cuestiones planteadas y aquellas otras derivadas del expediente.

Por todo ello y, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/94, de 9 de marzo de las Cortes de Castilla y León, se efectuó Recordatorio de Deberes Legales que han de ser observados por esa Administración.

## **ÁREA G**

**ÁREA G**  
**TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS**  
**SOCIALES**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>317</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>62</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>162</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>73</b>

**TRABAJO**

La Constitución Española establece en su art. 35 el deber de trabajar y el derecho al trabajo de todos los españoles.

Este derecho tiene un contenido individual y una dimensión colectiva, que se concreta, como ha plasmado el Tribunal Constitucional en varias de sus Sentencias, en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio de este derecho por una parte de la población llevaría consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma; en el aspecto individual se determina en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa.

Pues bien, en este sentido es preciso dejar constancia de la censurable actitud hacia este derecho constitucional de sus trabajadores por parte de la empresa Nitratos de Castilla, S.A. La problemática que les afecta es de sobra conocida por estas Cortes, pues ha sido objeto de varias preguntas al Consejero de Industria, Comercio y Turismo, e igualmente en nuestro anterior informe hacíamos referencia a esta problemática con motivo de la tramitación de la queja Q/1473/97. Sin embargo, un año más no puedo pasar por alto esta situación que afecta a más de 200 ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma que se vieron privados de sus puestos de trabajo y que, a pesar de haber obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma y del Tribunal Supremo, después de seis años de trámites judiciales, siguen sin poder hacer efectivo y real su derecho. La empresa no ha procedido a dar cumplimiento efectivo al fallo dictado, y los trabajadores siguen abocados a seguir planteando reclamaciones administrativas para el reconocimiento de sus derechos de Seguridad Social y nuevamente ante los Tribunales de Justicia para obtener, si no su puesto de trabajo, al menos la compensación legal económica por tal pérdida, cuando ha quedado probada y declarada judicialmente, por Sentencia firme, la inexistencia de las causas legales de extinción alegadas por la empresa, la cual, en una actuación abusiva y de fraude de ley, pretende obviar el cumplimiento de resoluciones judiciales.

Al igual que en años anteriores, también han tenido entrada quejas referidas a problemas con empresas privadas, sobre las que esta Institución carece de competencias de supervisión de sus decisiones. Sin embargo en estos casos hemos intentado cumplir al máximo el deber de información y orientación, así por ejemplo, las quejas (Q/547/99, 879/99,

913/99, 1388/99, 1638/99 y 1830/99) indicando en algún caso a dónde deben dirigirse o cuál es y qué establece la normativa aplicable.

En la queja **Q/1830/99** su presentador ponía en nuestro conocimiento que la empresa para la que prestó servicios en el año 1997 le adeudaba salarios de aquel año y que no había formulado reclamación. A tal efecto le indicábamos que, al no existir actuación alguna de la Administración, esta Institución carecía de competencias para intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares, por lo que es necesario rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma. No obstante y por si lo consideraba oportuno, se le informaba de la posibilidad de solicitar el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección, que le indicaría las vías adecuadas para obtener la defensa de los intereses que pretende, así como de la posibilidad de recabar información ante el Colegio de Abogados de su provincia para que le fuera asignado abogado en Turno de Oficio, si concurría los requisitos necesarios para ello. Igualmente, y a efectos informativos, se le manifestaba que el plazo para la reclamación de percepciones económicas, de acuerdo con lo establecido en el art. 59 del Estatuto de los Trabajadores, es de un año, por lo que si los salarios que se le adeudaban correspondían al mes de diciembre de 1997 y a trece días de enero de 1998, y no había formulado demanda antes del transcurso del año, los mismos habían prescrito y ni siquiera, aunque la empresa fuera insolvente, respondería de la cantidad adeudada el Fondo de Garantía Salarial.

En la queja **Q/1388/99** la compareciente exponía el problema que le afectaba, relativo a la celebración de al menos dos contratos de arrendamiento de servicios, mediante los cuales se comprometía a impartir

cursos de Corte y Confección en el Centro de Formación de determinada Caja de Ahorros y a su falta de afiliación a la Seguridad Social como trabajador por cuenta ajena, y a tal efecto se le hicieron las siguientes consideraciones:

“Primera. - Las figuras del contrato de trabajo y de arrendamiento civil de servicios son muy próximas y sobre ellas existe innumerable doctrina jurisdiccional. Para una aproximación al problema se puede dejar señalado que la nota que separa ambas figuras es la de subordinación o dependencia del trabajador al empresario, entendida como la obediencia a las órdenes e instrucciones que el empresario imparte para la ejecución del contrato, lo que supone que el trabajo se presta bajo la dirección del empresario. Si existe esta dependencia, además de las otras notas características (prestación voluntaria, mediante retribución, para otra persona), se puede calificar de laboral la relación jurídica existente entre las partes; si no, la relación será civil.

La competencia para calificar una relación jurídica como laboral recae con exclusividad en el orden jurisdiccional social, siendo, por tanto, los Jueces de lo Social los que pueden, a pesar del nombre que haya figurado en el contrato escrito, suscrito por las partes, calificar dicha relación.

Segunda.- En relación a su falta de alta y cotización en el Régimen General de la Seguridad Social, es consecuencia de la anterior calificación. No obstante, si usted desarrolla de manera habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción a un contrato de trabajo, debería darse de alta en el



Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social.

A título informativo se señala que la doctrina jurisdiccional más moderna viene estableciendo, para estimar que concurre el requisito de constituir su medio fundamental de vida o habitualidad el límite económico de ingresos, en la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional vigente (Sentencia del Tribunal Supremo de 29-10-97, de casación para la unificación de doctrina)”.

No obstante esta información, se le indicaba, igualmente, la posibilidad de acudir a un profesional del derecho, así como la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma.

En otros supuestos, se ha remitido comunicación a la autoridad laboral competente, al consistir la denuncia en una conducta general de la empresa que afectaba a todos los trabajadores y que, de ser exactos los hechos denunciados, suponían una clara infracción de la normativa laboral, como ocurrió en la queja **Q/1449/99**. En este expediente la Inspección de trabajo procedió a efectuar visita a la empresa y, si bien no se pudieron comprobar en aquel momento los hechos imputados por la flexibilidad de norma, sí que se comprobó la existencia de otras infracciones laborales, indicándonos que continuaría la actuación, a finales de año, por ser este el momento en el que era posible la comprobación.

Es también considerable el número de quejas presentadas en la Institución por ciudadanos que pretenden recabar nuestra ayuda para encontrar un empleo. No se pueden ignorar las elevadas tasas de desempleo que se mantienen en nuestra comunidad, sin que los incentivos

establecidos, a través de los órganos de apoyo dirigidos a colectivos desfavorecidos o el establecimiento de servicios nuevos, como el Servicio Regional de empleo, se hayan mostrado suficientes para conseguir disminuir de manera significativa las tasas de desempleo. así las quejas Q/339/99, Q/438/99, y Q/1480/99, entre otras.

Igualmente, existe otro grupo de quejas presentadas por trabajadores cuyo empresario es la Administración Autónoma o Local, entre las que destacamos en relación con el acceso a un empleo, aunque este sea de carácter temporal, la queja **Q/1601/98**, en la que se ponía de manifiesto que en el mes de agosto de 1997, un Ayuntamiento publicó un Anuncio en el que se comunicaba a los vecinos interesados en realizar trabajos para el Ayuntamiento, mediante contratos eventuales, que debían inscribirse en el plazo señalado en una lista al efecto habilitada. Sin embargo, se había ido llamando a personas que no estaban inscritas o que figuraban en lugares posteriores al presentador de esta queja, sin que, por otra parte, se efectuara baremación alguna de los posibles méritos, estos se hubieran solicitado o se justificaran estos llamamientos.

Admitida la queja a trámite se solicitó informe, requiriendo determinada documentación que al no ser remitida en su totalidad se solicitó nuevamente, así como alguna aclaración en relación con el contenido del informe emitido.

A la vista de la documentación posteriormente remitida, que no ha sido toda la que se había solicitado, se concluyó la necesidad de realizar unas observaciones en relación a los procesos de selección.

La Constitución Española establece en su art. 23.2 el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones

y cargos públicos con los requisitos que se señalan en las leyes, y el art. 103.3 dispone que el acceso a la función pública se regulará por ley de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad.

Estos criterios y prescripciones están recogidos en la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, Título VII, en cuyo art. 91.2 se establece: "La selección de todo personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad, añadiendo el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (de carácter básico de conformidad con el art. 1.3 de la Ley) que los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo, a tal efecto, las pruebas prácticas que sean precisas

Por su parte, el art. 177.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985 -a cuyo tenor el mismo será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91, y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos-, siendo el régimen de tales relaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del referido precepto legal, el fijado en las normas de derecho laboral.

A mayor abundamiento, y según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, el Presidente de la Corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor. En los supuestos de concurso o concurso-oposición se especificarán los méritos y su correspondiente valoración así como los medios de acreditación de los mismos.

La Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, debiendo acudir a la aplicación supletoria de las normas estatales. Así el art. 35 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad y se remite a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal y a los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Estos criterios se plasmaron en la Circular de 26 de marzo de 1987, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de la que, a los efectos que nos ocupan, cabe destacar los siguientes puntos:

“9.1. Podrá acudir a la contratación de personal laboral no permanente cuando los trabajos objeto de contratación no puedan ser atendidos por personal fijo del departamento.

9.2. La contratación de personal no permanente se efectuará mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, previa convocatoria publicada en los correspondientes tableros de anuncios (se entiende aquí del Ayuntamiento, sin perjuicio de su difusión en el BOP o en otros medios, y de las oficinas del INEM donde radiquen las vacantes).

9.3. Cuando la contratación revista caracteres de urgencia podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado en convocatorias anteriores -dando preferencia a aquellos que hubiesen obtenido mayor puntuación en las mismas-. Excepcionalmente, y cuando la contratación no exceda del periodo de 15 días, podrá efectuarse de forma directa sin los requisitos anteriormente expuestos”.

Por lo tanto, la posibilidad de efectuarse la contratación sin previa publicidad ni convocatoria requiere o efectuarse mediante la selección de personal que ya se hubiese presentado en anteriores procesos o, en otro caso, que la misma no exceda de 15 días.

Está claro que, si como consecuencia de la realización de obras y servicios de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública (prevé el art. 117 del Texto Refundido así como el art. 73 de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones

Públicas) resultara también necesario e imprescindible disponer, con igual celeridad, de personal para los trabajos correspondientes, éste podría contratarse eludiendo las normas de selección.

No obstante, lo cierto es que la legislación local no arbitra, como lo hace en materia de contratación de obras y servicios, "procedimientos de urgencia" en materia de selección de personal. Por consiguiente, fuera de estos supuestos y de algún otro que, efectivamente, pueda revestir caracteres de urgencia deben garantizarse los principios de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad.

La selección de personal laboral no permanente puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado que el carácter de urgencia que prima en las referidas contrataciones y la temporalidad de su duración harían estériles estos procedimientos, pues en muchas ocasiones cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser. Sin embargo ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad -como señalan los artículos a que nos hemos referido en los párrafos precedentes.

Por todo ello, no resulta admisible la utilización en la selección de otros parámetros tales como la situación familiar, tiempo de paro, edad,... por cuanto estas circunstancias -que sin duda merecen la adecuada protección por parte de los poderes públicos- no son por sí mismas acreditativas de mérito o capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en la administración pública, sino que es preciso el establecimiento de un baremo objetivo que facilite esta selección.

Por otra parte es preciso señalar que en el informe emitido por el asesor laboral de ese Ayuntamiento, que en modo alguno puede calificarse de certificación, por no reunir los requisitos personales y funcionales necesarios para poder emitir certificaciones, se refleja que: "... de las quince personas contratadas, siete lo han sido mediante Oferta genérica, uno mediante Oferta Pública de Empleo", no señalándose como han sido contratadas las ocho restantes personas. Igualmente se indica "...el resto del personal ha sido contratado por el Ayuntamiento sin que en ningún caso haya repetido ningún trabajador ya que lo que se pretende es la rotación de todos los trabajadores en paro del municipio". Pues bien, del listado que se acompaña relativo a 1998, se comprueba que existe identidad en el nombre y apellidos de las personas relacionadas en primer y tercer lugar de dicha lista.

Así mismo, de la fotocopia del Libro de Matrícula remitida en su día, que comprende una relación de cuarenta y ocho altas, correspondientes a relaciones laborales iniciadas en ese Ayuntamiento desde septiembre de 1996 a marzo de 1999, sólo diecisiete tienen una única relación, los restantes trabajadores han formalizado más de un contrato de trabajo con el Ayuntamiento.

En consecuencia, a juicio de esta Institución procedería:

1.- Confeccionar las bases de selección en las que se determinen - entre otras circunstancias- los méritos a valorar así como la forma de acreditarlos. Incluso se ha llegado a sostener que "el Alcalde es competente para la aprobación de las referidas bases por la escasa transcendencia y, en ocasiones, por la urgencia, que se aviene mal con la periodicidad de las sesiones del Pleno".

2.- Efectuar la correspondiente convocatoria anunciándose así en el tablón de anuncios y en el BOP, si se considera conveniente, y remitiendo anuncio al INEM para su publicidad.

Por todo ello y al amparo de lo previsto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, se remitieron al Ayuntamiento estas consideraciones como Recordatorio de deberes legales, que han de ser observados por esa Entidad Local en relación con los procesos de selección del personal que ha de prestar servicios para ella. Así mismo se formuló Recomendación para que en el futuro la actuación administrativa de ese Ayuntamiento se acomode a los principios constitucionales y preceptos antes señalados que resultan de aplicación en estos casos.

Al cierre de este informe el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia) no ha comunicado la aceptación o el rechazo motivado de esta Resolución.

Asimismo, y en relación con el mantenimiento de un empleo, en la queja registrada con el nº **Q/709/99**, su presentadora denunciaba que desde enero de 1998, que se adjudicó la gestión del Albergue Juvenil El Arbejal (Palencia) a determinada empresa, ésta no ha cumplido las condiciones establecidas en el acuerdo, vulnerando en su actuación los derechos laborales de las trabajadoras fijas discontinuas, que tenían una relación laboral con la Administración Autonómica, y cuya subrogación en sus derechos se recogió expresamente en las condiciones del acuerdo, además de constituir una obligación legalmente establecida en el Estatuto de los Trabajadores y por ello fuera de toda disponibilidad de los firmantes.



Según se desprende de la documentación remitida, principalmente de recortes de prensa y en especial de El Norte de Castilla, del 18 de febrero de 1999, parece que se había iniciado, ante las denuncias presentadas por las trabajadoras y los Sindicatos, un expediente informativo, sin que nos constase el resultado del mismo y las posibles medidas que por parte de la Consejería de Educación y Cultura se hubieran podido llevar a cabo tendentes a la constatación de los hechos que se denunciaban y a su subsanación.

Admitida la queja a trámite se iniciaron las gestiones de investigación necesarias y se solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión.

A la vista de lo informado se procedió a dictar resolución del siguiente tenor:

Como se hacía constar en nuestra petición de informe, el motivo de la queja se centraba en el incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria del concurso efectuado para la utilización y explotación del Albergue Juvenil de Arbejal (Palencia), de las obligaciones laborales que tiene contraídas con las trabajadoras como consecuencia de la subrogación operada por imperativo legal en dicho centro.

En el informe remitido por esa Consejería se hace constar que la subrogación legal se plasmó como una de las obligaciones que debe asumir el gestor del servicio, según consta en el pliego de condiciones y en el punto 1º del anexo de prescripciones técnicas al pliego de cláusulas de utilización y explotación.

Así mismo se plasma en el apartado 5 del informe que, como consecuencia de las comprobaciones efectuadas derivadas de reclamaciones presentadas por los interesados directamente o por representantes de los trabajadores, el Coordinador de Servicios de la Dirección General de Deportes y Juventud remitió oficio al Servicio Territorial de Educación y Cultura de Palencia para que advirtiera a la referida empresa que “si existe ocupación debe proceder a llamar preferentemente a las trabajadoras fijas discontinuas ya que de no hacerlo así, incumpliría el contrato de gestión de servicio público suscrito con esta Consejería”. Además, interesaba la supervisión de la empresa y la adecuada documentación de los contactos que se mantengan con la misma.

No consta en el informe la fecha en que se efectuó este requerimiento, pero se produjo como consecuencia de la denuncia de fecha 2-9-98, en la que, incluso, se dice que no eran llamadas las trabajadoras fijas-discontinuas y que eran sustituidas por trabajadores puestos a disposición por una empresa de trabajo temporal de mismo grupo económico.

Se recogen, igualmente, denuncias de hechos similares efectuadas en noviembre de 1998 y en enero de 1999. Como consecuencia de esta última, el Coordinador de Servicios de la Dirección General de Deportes y Juventud, mediante oficio de 22 de enero de 1999, insta de nuevo al Servicio Territorial a vigilar el cumplimiento del contrato, comprobándose como consecuencia de la estadística de ocupación que ésta se ha incrementado respecto a la situación anterior (gestión directa por la Administración Regional), por lo que se apercibe nuevamente a la empresa y se anuncia el inicio de un expediente administrativo de

resolución del contrato, de persistir este incumplimiento, de acuerdo con lo previsto en el art. 112 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo L.C.A.P.) instando a la empresa a la realización correcta de los llamamientos a estos trabajadores.

Como quiera que la situación persiste, se siguen presentando denuncias en la Consejería que son contestadas dando traslado del requerimiento efectuado a la empresa, y por el Coordinador de servicios se vuelve a ordenar al Servicio Territorial de Palencia el seguimiento del asunto, e incluso la realización de alguna visita al centro; sin embargo, nada se especifica respecto de estas comprobaciones.

Finaliza el informe, señalando que los últimos hechos denunciados de vejaciones, presiones, actuaciones discriminatorias, adeudo de cantidades, etc., no se han podido comprobar; así como que tampoco consta que tales hechos hayan sido denunciados a la Inspección de Trabajo o reclamado en vía judicial, indicando que entiende que a la Administración no le corresponde inmiscuirse en conflictos entre particulares, ni es procedente que se preste a ser utilizada por éstos como un instrumento en apoyo de sus intereses, sino que actuará en relación con este asunto dentro del más estricto respeto a los principios de legalidad y de objetividad en el servicio al interés general.

En definitiva, en el amplio informe elaborado por esa Consejería se reconoce, por un lado, que la empresa concesionaria no está cumpliendo con las obligaciones legalmente establecidas, plasmadas así mismo en el anexo de prescripciones técnicas, y de otro, que tal motivo ha dado lugar a los dos apercibimientos que esa Consejería realizó a la empresa, sin que, al parecer, y a pesar de persistir la situación que originó el segundo requerimiento, el expediente anunciado se haya iniciado.

Se desprende igualmente que la mayoría de los trabajadores fijos discontinuos han tenido problemas con la empresa, que han finalizado sus relaciones laborales con Resoluciones Judiciales o con Actos administrativos de conciliación en los que se ha dictaminado o reconocido, respectivamente, la improcedencia de las decisiones tomadas por la empresa, lo que nos permite deducir que las relaciones laborales no son pacíficas ni armoniosas en el seno de ese centro de trabajo.

Llegado a este punto esta Institución estima necesario señalar que como consecuencia de la aplicación del principio de legalidad y objetividad que ha de presidir la actuación administrativa se debe iniciar el procedimiento de resolución del contrato al amparo del art. 112 de la L.C.A.P. como ocurre en cualquier otro tipo de contrato que las administraciones celebren cuando se dejan de cumplir, por el contratista, las obligaciones fijadas en sus cláusulas, si éstas son de carácter esencial, tal y como dispone el apartado g) del art. 112 de la L.C.A.P.

En el presente caso, tales obligaciones no se pueden calificar de otra forma, ya que vienen impuestas por Ley, Estatuto de los Trabajadores, dictada en desarrollo del derecho al trabajo constitucionalmente establecido, cuyo contenido ha sido fijado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

“El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts. 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la

continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica, además, un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”.

Así mismo, parece causar extrañeza a esa Administración que los trabajadores o sus representantes no hayan denunciado a la Inspección de Trabajo, sin que por otra parte se constate este dato. Pues bien, a este respecto se señala que de acuerdo con lo establecido en la Ley 42/97, de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su art. 13, la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación del orden social es pública y también por parte de esa unidad administrativa se pudo, y se debió dar traslado de los hechos tantas veces denunciados al objeto de que se iniciaran, en su caso, los correspondientes expedientes, especialmente teniendo en cuenta la previsión que la L.C.A.P. establece en su art. 20, en relación con las prohibiciones de contratar con la Administración pública, para las empresas sancionadas con carácter firme por infracciones muy graves en materia social.

Por todo ello se acordó recomendar a la Consejería de Educación y Cultura que se adoptaran las medidas oportunas tendentes a lograr el respeto de los derechos hasta ahora vulnerados, haciendo uso al efecto de los procedimientos legales a su alcance, en aplicación de los principios de legalidad y objetividad que deben presidir toda actuación administrativa.

Así mismo, se efectuó recordatorio de deberes legales de las consideraciones que constan en esta Resolución y que deben presidir las actuaciones de esa Consejería.

La Consejería de Educación no ha efectuado manifestación sobre la aceptación o no de la recomendación, por lo que se ha reiterado la necesidad de su respuesta.

En otros casos, el motivo de la queja se centra en la falta de exigibilidad, por parte de las Administraciones Públicas, a las empresas o personas con las que contratan la prestación de servicios o trabajos, del cumplimiento de todas las obligaciones laborales y fiscales que quien desarrolla una actividad económica debe cumplir, como ocurrió en el expediente **Q/226/99**, en el que se ponía de manifiesto que por la Diputación Provincial de Zamora, cuando se oferta, para contratación, servicios de animación socio-comunitaria, para los centros dependientes de esta Corporación, no se exige que los que resulten adjudicatarios de la prestación de que se trate estén dados de alta en la Seguridad Social y cumplan sus obligaciones fiscales.

Admitida a trámite y solicitado informe, la Diputación Provincial nos comunicó que "... siempre a los adjudicatarios se les exigía el justificante de estar dados de alta en el I.A.E y se les informaba de la necesidad de cumplir con sus obligaciones de Seguridad Social como autónomos, pero habiéndose comprobado que algunos hacían caso omiso de esa recomendación, desde el mes de mayo pasado se les exige antes de comenzar a prestar el servicio la presentación en esta Administración de ambos documentos".

De este informe, que confirmaba la existencia de la irregularidad denunciada, así como su subsanación desde el pasado mes de mayo, se dio traslado al presentador de la queja, señalando que una vez subsanado la anomalía se consideraba procedente la conclusión de la actuación iniciada, a no ser que nos hiciera saber la existencia de circunstancias diferentes a las que nos ha proporcionado la Administración implicada, en cuyo caso podría dirigirse de nuevo a esta Institución al objeto de proceder de nuevo al estudio de los hechos que someta a nuestra consideración. Hasta la fecha no se ha producido nueva comunicación al respecto.

## **1. Desarrollo de la relación laboral**

La preocupación por el aumento de la siniestralidad ha estado presente durante todo el año y ha sido objeto de especial comunicación por parte de un Sindicato.

En este tema es preciso partir del mandato contenido en el art. 40.2 de la Constitución Española al encomendar a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores que encuentra su fundamento en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que representa un importante punto de inflexión en nuestro derecho a la seguridad y salud en el trabajo y un importante avance.

Quizás la característica más novedosa con relación al ordenamiento anterior es su marcado carácter preventivo, que se

manifiesta en su preocupación por prevenir el daño, frente a la normativa existente que se centraba más en la protección una vez ocurrido éste, por ello no descansa exclusivamente en la ordenación de las obligaciones y responsabilidades de los actores directamente relacionados en el hecho laboral, sino que, siendo su propósito fomentar una auténtica cultura preventiva, mediante la promoción de las mejoras de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos, intenta involucrar a toda la sociedad en su conjunto.

Partiendo del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de su salud e integridad, la ley establece una serie de diligencias que en el ámbito indicado, garantice este derecho, y ello en un doble sentido: el primero, como ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

Es una ley que está dirigida a la empresa y que pretende integrar la prevención y la lucha contra los riesgos en sus planteamientos de fondo, lo cual exige una planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial y su actualización periódica de los riesgos inherentes al trabajo, la ordenación de un conjunto de medidas de acción preventiva adecuada a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas, y unido a todo ello, la información y formación de los trabajadores, dirigida tanto al conocimiento del alcance real de los riesgos derivados del trabajo, como a la forma de prevenirlos y evitarlos.



El segundo soporte básico, al que nos hemos referido, tendente a la protección de la salud e integridad de los trabajadores de los riesgos derivados de su trabajo, se encuentra en la negociación colectiva, donde se podrá desarrollar una función específica. A su vez contiene la ley las pautas para la necesaria participación de los agentes implicados en la misma, trabajadores y empresarios, a través de sus organizaciones representativas, y otra participación más directa de los trabajadores a través de los Delegados de Prevención o en la posible designación por el empresario de uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva.

Por todo ello, y efectuado ya el desarrollo del marco normativo, queda esperar que las partes implicadas lleven a cabo sus responsabilidades en el ámbito de los órganos de representación que han sido creados, donde han de desarrollar las funciones encomendadas en un clima de total colaboración facilitando la Administración los medios de toda índole que sean precisos para que puedan llevar a cabo sus cometidos.

Para lograr resultados que determinen una disminución de los accidentes laborales es preciso que todas las partes implicadas, Administración, empresa y trabajadores y sus organizaciones respectivas, ejerzan las funciones que tienen encomendadas y se desarrolle plenamente la cultura de la formación que la normativa contiene, sin que se pueda concluir que exista un grado de incumplimiento de las disposiciones legales que permita inferir la existencia de vulneración de la normativa que permita nuestra intervención, más allá de lo ya realizado en el año 1997, con motivo de la tramitación de la queja 1884, en cuya resolución se

instaba a todas las partes a trabajar y colaborar para lograr resultados aceptables en esta materia y que se reitera ahora.

Sin embargo el numero de accidentes que se refleja en las estadísticas es alarmante, sin que, por otra parte, parezca existir ninguna medida que se presente como aminoradora de aquellos, pues ni las campañas informativas, ni el aumento de las inspecciones, han producido los resultados esperados, presentándose la prevención como el medio más adecuado, y unida a ella la labor de formación que entendemos ha de llevarse a cabo, también, como una asignatura más en la etapa formativa de los jóvenes.

La obligación empresarial de llevar a cabo en el seno de las empresas funciones formativas y de evaluación de riesgos, será la que conducirá en última instancia a un cumplimiento estricto de las medidas de prevención y producirá, a la postre, un conocimiento y asunción del riesgo que los trabajos y/o los puestos de trabajo conllevan, y una disminución de los accidentes.

Esta cuestión no es específica de nuestra Comunidad Autónoma, sino del Estado, y sobre ella se echan en falta medidas legislativas por parte del Gobierno de la nación, único con competencias legislativas, que ya han sido anunciadas y que podrían significar un primer paso o un paso diferente al meramente coercitivo y punible de la sanción, hasta ahora existente, como el de primar con medidas económicas a las empresas que no hayan tenido accidentes laborales.

No obstante, en el marco de sus competencias, la Administración autónoma tampoco se ha demostrado especialmente diligente en el

cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, al igual que ocurre en el Administración local.

En este sentido, destacamos que la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero de 1996, estableció la obligatoriedad, para todas las empresas, y entre ellas están las Administraciones Públicas, de dotarse de una organización preventiva para actuar sobre las materias relacionadas con la salud de los trabajadores.

Dentro de esta estructura se encuadran los Servicios de Prevención, como los órganos técnicos encargados de llevar a cabo las funciones que se les encomienda en el Real Decreto 39/97 de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con vigencia parcial desde 1-4-1997, y total desde el 1-1-1999.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, art. 31, la única especialidad de estos servicios para las Administraciones Públicas es que se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

Pues bien, se han recibido quejas que se han registrado con los números **Q/1404/99, Q/1405/99, Q/1406/99, Q/1407/99 y Q/1408/99**, en las que se denuncia que ni la Junta de Castilla y León, ni la Universidad de León, ni la Diputación de León, ni el Ayuntamiento de León, han constituido su Servicio de Prevención, y que ni siquiera se ha dado respuesta a los escritos presentados que reclamaban su constitución.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitaron los oportunos informes en los que se dice, por parte del Ayuntamiento de León:

"Que dicho asunto relativo a creación de un Servicio de Prevención se encuentra pendiente de estudio y en el caso de estimar conveniente la creación de dichas plazas, deberán de incluirse en la Plantilla del año 2.000, siendo necesario la correspondiente dotación presupuestaria y su correspondiente inclusión en la Oferta Pública de Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.4 de la Ley 30/84 de 2 de Agosto, de Medidas de la Función Pública".

La Universidad de León informa:

"Esta Universidad, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y en la normativa de desarrollo, ha realizado diversas actuaciones, en el ámbito al que se refieren las peticiones formuladas el 22 de abril por el sindicato en cuestión. Entre estas actuaciones destacan las siguientes:

1. Realizar las gestiones conducentes a la contratación de una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como Servicio de Prevención Ajeno para las especialidades o disciplinas preventivas siguientes: Medicina del Trabajo e Higiene Industrial
2. Adoptar las medidas precisas para crear un Servicio de Prevención Propio, encargado de las disciplinas preventivas de Seguridad en el Trabajo y Ergonomía y Psicosociología aplicada. A estos efectos, está previsto elevar a la Junta de Gobierno

propuesta de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo para la dotación de un puesto con las necesidades de formación específica exigidas en la normativa.

3. Ambas medidas, que serán concretadas con la participación de los representantes de los trabajadores en los trámites de informe que las normas establecen, permitirán atender adecuadamente la salud laboral del personal de la Universidad, al tiempo que se cumplirán las exigencias previstas en la normativa de aplicación, y específicamente en el art. 6 del Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado (BOE del 17), que exige que el servicio de prevención propio cuente al menos con dos disciplinas.

4. Asimismo, se ha procedido a la organización, en colaboración con la Mutua, de un "Curso de formación para el desempeño de las funciones de nivel básico de la actividad preventiva" y se han realizado otras actividades conexas, que evidencian la preocupación e interés que estas cuestiones suscitan en la Universidad de León.

5. La notificación e información a las organizaciones sindicales, y específicamente al sindicato que plantea la queja, se producirá en los trámites de consultas e informes que prevén las normas respecto a constitución del servicio de prevención y modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León informó:

“La Ley 31/95 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y sus disposiciones de desarrollo tiene una vocación de universalidad e integración en cuanto a materia preventiva se refiere. Los citados referentes normativos vinculan, por primera vez, en igual medida, a las empresas y a las Administraciones Públicas respecto de las tareas relacionadas con la prevención, formando parte del conjunto de sus actividades y decisiones y constituyéndolos en responsables directos del sistema preventivo que se lleva a cabo en cada uno de sus ámbitos.

No obstante, existen diversas peculiaridades en las Administraciones públicas por lo que la Ley 31/1995, fundamentalmente sus arts. 31.1, 34.3, 35.4, y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención, prevén la regulación en una normativa específica para las Administraciones públicas de los derechos de participación y representación, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas, la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo y el establecimiento de adecuados instrumentos de control que sustituyan a las obligaciones en materia de auditorías contenidas en el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención que no son de aplicación a las Administraciones públicas.

En cumplimiento de este mandato por parte de la Administración Autónoma de Castilla y León se han iniciado las actuaciones conducentes a la elaboración y aprobación de las disposiciones

normativas necesarias para la adaptación a nuestra Administración de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, partiendo de la integración de la prevención en el conjunto de nuestras actividades y decisiones a la vez que la determinación de la organización de los recursos propios y ajenos para el desarrollo de las actividades preventivas y adecuando su contenido a nuestras peculiaridades organizativas y de participación del personal al servicio de nuestra Administración.”

La Diputación Provincial de León manifestó en su informe:

“1º En esta Diputación Provincial se ha procedido a la realización de los trámites precisos para la cobertura, en principio temporal, de un puesto de trabajo de médico a tiempo parcial para el Servicio de Prevención de la Diputación, que se contempla en la Oferta Pública de Empleo de la Diputación para 1998, conforme a lo acordado en el Comité de Seguridad y Salud, con anterioridad a la fecha de presentación de su solicitud. (Se adjunta copia de la convocatoria pública).

2º El presupuesto de la Diputación Provincial correspondiente al año 1999 no se ha aprobado, por lo que es desde todo punto imposible aprobar la Plantilla Presupuestaria y la Relación de Puestos de Trabajo así como la Oferta de Empleo Público derivada de este presupuesto de 1999. Toda modificación que se plantee en la Relación de Puestos de Trabajo habrá de contemplarse en la plantilla presupuestaria correspondiente al año 2000.

3º El Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece, en su art. 15, que el Servicio de Prevención habrá de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el art. 34 de la presente disposición, desarrolladas por expertos. De la presente normativa se deduce que con un máximo de dos puestos, estaría legalmente cubierto el Servicio de Prevención en la Diputación. No obstante corresponde a la propia Corporación en virtud de sus facultades de auto-organización el número de puestos que es necesario cubrir en este Servicio de Prevención, sin que por este motivo haya de sobredimensionarse la plantilla.

4º Los representantes sindicales en el Comité de Empresa, de la Diputación, la delegación sindical, así como la representación de este sindicato en el Comité de Seguridad y Salud, están cumplidamente informados de los pasos que se están dando para la constitución del Servicio de Prevención, ya que ellos mismos son miembros del Comité de Seguridad y Salud.

5º No obstante, todas las solicitudes y escritos referentes a la seguridad y salud de los trabajadores o al Servicio de Prevención se incorporan al orden del día de la próxima reunión del Comité de Seguridad y Salud. Su solicitud no ha sido incorporada aun, debido a que la última reunión del citado comité se celebró el día 26 de Marzo del año en curso, es decir, con anterioridad a la recepción de su solicitud, siendo éste el cauce idóneo para estudiar todas las propuestas y reclamaciones que se efectúen.”

A la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, se le solicitó informe en el que se daba cuenta de la remisión de todos los



escritos recibidos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por lo que al ser idéntica la problemática se procedió al archivo de este expediente.

A la vista de estos informes se elaboró Resolución que se remitió a la Consejería de Presidencia, al Ayuntamiento de León, a la Universidad de León y a la Diputación Provincial de León, en la que se abordaba el problema de fondo planteado, la falta de Servicios de Prevención y también en los supuestos en los que la Administración no había contestado a los escritos y como cuestión formal, el derecho de petición.

Así sustancialmente se decía:

«En efecto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95, de 8 de noviembre, tiene por objeto la determinación de un cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello dentro de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales.

Al regular la Ley el ámbito de aplicación, establece un criterio de inclusión en el que se engloban las relaciones jurídicas de carácter laboral y las de carácter funcional, disponiendo en su art. 3, que esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas.

Así mismo y en cuanto se refiere a la obligatoriedad de establecer un Servicio de Prevención, únicamente se prevé en el art. 31.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales la siguiente especialidad: "... se tendrán en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados".

Cuestiones diferentes serán los problemas que surjan en su aplicación, derivados de las peculiaridades existentes en las Administraciones Públicas y que se contemplan en la propia norma, como por ejemplo el art. 45, cuando en su apartado 1 párrafo 3º y siguientes disponen: "No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca. En este sentido se trae a colación que la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el pasado 11 de febrero, aprobó la Proposición No de Ley 34, publicada en el BOCCyL nº 11, en la que se insta a la Junta de Castilla y León para que se desarrolle la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en lo relativo al procedimiento para la imposición de medidas correctoras cuando la infracción a esta Ley se produzca en el ámbito de la Administración Autonómica o Local, según consta en el BOCCyL nº 41.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios: a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal. b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones. c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final.”

Criterio éste que ha sido discutido por la doctrina, pues la existencia de distintas Administraciones públicas y Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas debía de permitir la búsqueda de alguna técnica de sanción. Sin embargo el procedimiento para imponer la realización de las medidas correctoras de los incumplimientos será distinto, según la administración infractora.

Por otra parte estos procedimientos, como ya se ha indicado, no se han desarrollado y se ha diferido su regulación al desarrollo reglamentario de la Ley. No obstante, nada de ello es óbice ni constituye motivo de justificación suficiente para el incumplimiento de la normativa vigente.

Por ello y teniendo en cuenta las facultades que me atribuye el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 19 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común, he resuelto Advertir de la ilegalidad en la que, a juicio de esta Institución, está incurriendo esa Administración al no dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, así como en el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, teniendo en cuenta, además, el tiempo transcurrido desde que dicha normativa entró en vigor.

Asimismo vengo a Recomendar que se agilicen los trámites administrativos necesarios para que se dé cumplimiento a lo que dicha normativa imperativamente establece.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la falta de respuesta del escrito presentado, es preciso tener en cuenta que la petición que se efectúa concreta y específicamente, merece una respuesta también específica, por parte de la Entidad a la que va dirigida, y ello sin perjuicio de las notificaciones e informaciones a las que, las organizaciones sindicales y los órganos de representación del personal, tienen derecho en el ejercicio de las funciones que las leyes les otorgan.

Aun prescindiendo de cualquier valoración sobre la razonabilidad y adecuación de la petición efectuada y de su calificación jurídica, ya que no parece posible concluir que esta se pueda calificar como solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio, sin embargo nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos

pueden formular a los poderes públicos, que comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho.

En este sentido, el art. 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

Sobre la base de la distinción apuntada, el explícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al art. 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo, art. 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatarios según venía haciendo la doctrina tradicional; antes al contrario, y aunque el art.

11 de la misma, bajo la rúbrica *Efectos de las peticiones fundadas*, parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada ("*en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte*"), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetivamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experimentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concerniente a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valores y principios constitucionales, ya que en otro caso este derecho "quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz”.

Por último, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que "... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985)."

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como Recordatorio de Deberes Legales que han de ser observados por las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, cuando, como ha sucedido en el presente caso, ejerciten el derecho de petición constitucionalmente reconocido».

Sobre este mismo tema de prevención de riesgos laborales se presentó otra reclamación relativa a la actuación del Ayuntamiento de Palencia, la queja **Q/707/99**, en el que se ponía de manifiesto que, a través del Comité de Salud Laboral de ese Ayuntamiento, se han denunciado en repetidas ocasiones las condiciones de los vestuarios del Personal de Jardines de ese Ayuntamiento, en especial los situados en el Auditorio del

Salón Isabel II y de la nave del Personal de Oficinos, sita en la C/ Guipúzcoa, s/n. Por tales motivos, parece ser que en enero de 1998 la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Palencia requirió al Ayuntamiento sobre la necesidad de adoptar varias medidas para dar cumplimiento a lo que dicha normativa de Seguridad y Salud establece, tales como vestuarios previstos de asientos y taquillas individuales, locales de aseo con espejos, lavabos con agua caliente, jabón y toallas, locales de aseo y retretes separados por sexos, sin que según manifiestan se haya llevado a cabo medida alguna tendente a dar cumplimiento a lo que la normativa vigente establece.

A la vista de la información remitida se procedió a dictar resolución en la que se hacía constar, después de plasmar los antecedentes que, según se desprendía de la documentación obrante en el expediente, las referidas actuaciones se remitieron a la Oficina Territorial de Trabajo de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 45.1, párrafo 3 de la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Ante la persistencia de la situación se efectuó por un Delegado Sindical Requerimiento Notarial a ese Ayuntamiento con fecha 10 de diciembre de 1998, al objeto de que se diese cumplimiento al Requerimiento de la Inspección de Trabajo de enero de 1998. Esta actuación Notarial fue contestada el 15 de diciembre, indicando que una vez recibido el requerimiento de la Inspección se procedió a elaborar, por el Presidente del Comité de Seguridad y Salud laboral, una "Memoria Valorada" comprensiva de las actuaciones preferentes para la adaptación de los centros de trabajo, vestuarios y aseos del personal de jardines. En consecuencia en la Nave de Oficinos se instaló, como medida de Seguridad



e Higiene, la cabina de protección para el servicio de pinturas y se procedió, por la Mutua Patronal, a evaluar los riesgos de los distintos puestos de trabajo.

En el informe remitido a esta Institución el pasado mes de julio, por el Ingeniero Industrial municipal, se viene a confirmar que continúa la situación y por ello las deficiencias denunciadas por la Inspección de Trabajo en enero de 1998, a pesar de que en dicho año figuró una partida presupuestaria para el acondicionamiento de diez unidades.

Pues bien, en relación con la cuestión planteada es preciso tener en cuenta que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95, de 8 de noviembre, tiene por objeto la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello dentro de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales.

Al regular la Ley el ámbito de aplicación, establece un criterio de inclusión en el que se engloban las relaciones jurídicas de carácter laboral y las de carácter funcional, disponiendo en su art. 3 que esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas.

Otra cosa serán los problemas que surjan en su aplicación, derivados de las peculiaridades existentes en las Administraciones Públicas que ya se contemplan en la propia norma, por ejemplo en su art. 45, en relación a la tramitación de expedientes relativos a las infracciones

que en esta materia incurran las Administraciones Públicas, o las especialidades de su aplicación, recogidas en la Disposición Adicional Tercera apartado b), referida a la posibilidad de que las atribuciones de las funciones que la ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, puedan ser atribuidas a órganos diferentes; sin embargo nada de ello es óbice ni constituye motivo de justificación suficiente para el incumplimiento de la normativa vigente.

Por ello y teniendo en cuenta las facultades atribuidas al Procurador del Común se acordó formular advertencia de la ilegalidad en la que, a juicio de esta Institución, está incurriendo ese Ayuntamiento al no adaptar las instalaciones y lugares de trabajo a las previsiones contenidas en la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, y en el Real Decreto 486/97, de 14 de abril, relativo a Disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo, dictado de acuerdo con las previsiones contenidas en el art. 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El Ayuntamiento de Palencia ha manifestado que para dar cumplimiento a la Resolución de esta Institución se ha procedido a la adjudicación de dotación de vestuarios en el Parque del Salón, que esperan estén finalizados en un plazo de 3 meses, y con relación a la del Parque Isla Monte se ha encargado su estudio.

En relación, igualmente, con la prevención de riesgos laborales, se han presentado otras quejas, si bien referidas directamente a la actuación de la Administración Laboral. Destacamos el expediente **Q/1762/99**, sobre acreditación de curso de prevención.

En el escrito de queja se manifestaba el desacuerdo del interesado con la actuación administrativa seguida, por cuanto después de haber realizado un Curso de Prevención de Riesgos Laborales, impartido por un centro autorizado por la Junta de Castilla y León, no se le iba a entregar la acreditación como Técnicos de Prevención, grado medio, sino simplemente un certificado de asistencia al curso. A tal efecto no se remitía copia de los escritos presentados a la Administración en demanda de su pretensión, ni de las posibles respuestas emitidas por la Administración.

No obstante lo anterior, y como una primera aproximación al problema presentado, es preciso plasmar la normativa reguladora de esta cuestión, al objeto de poder valorar la posible concurrencia de los requisitos legalmente establecidos y que, en su caso, podrían determinar la existencia de actividad irregular de la Administración, ya que esta no se deduce de los hechos puestos en nuestro conocimiento.

Los requisitos para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales se establecen en el Capítulo III de la Orden de 27 de junio de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención.

En definitiva, es la entidad que imparte el curso la que ha de certificar la acreditación, si está autorizada para ello, y la que en todo caso debe realizar los trámites necesarios para su acreditación y la consiguiente emisión de la certificación.

Por todo ello se rechazó la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que

pueda ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común, y se acordó-, en consecuencia, el archivo del expediente. y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

También la queja **Q/720/99**, en la que su presentador denunciaba que con fecha 24 de julio de 1998 había solicitado a la Dirección General de Trabajo que le certificara la formación para el desempeño del nivel superior de Especialista de Seguridad en el Trabajo, habiéndole comunicado, después de haber subsanado los defectos señalados, que "existen aspectos no suficientemente demostrados en relación con los apartados a) y/o b) del punto 3º de la citada disposición adicional" convocándole para la realización de las pruebas correspondientes al nivel superior.

No estando conforme con el contenido de dicha comunicación presentó escritos dirigidos al Consejero de Industria, Comercio y Turismo con fechas 11 y 26 de febrero de 1999, por entender que no se le habían valorado los cursos o jornadas en las que había participado, ni el Diploma de A.T.S. de Empresa impartido por la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo y del Insalud, sin que al parecer se le haya notificado resolución alguna al respecto.

Por ello se solicitó informe de la cuestión, con especificación de los aspectos no suficientemente demostrados en relación con los apartados a) y/o b) del punto 3 de la Disposición adicional quinta del Real Decreto 39/97, modificado por Real Decreto 780/98, y que no se reflejaban en el escrito dirigido al interesado con fecha 4 de febrero de 1999, así como si el interesado concurrió a las pruebas a las que le convocaban, y si obtuvo la acreditación que solicitaba.

En la información elaborada por la Dirección General se nos indicaba, entre otros extremos, que se solicitó de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de Valladolid informe relativo a las tareas de prevención de riesgos laborales llevadas a cabo por el solicitante, señalándose que no quedaba suficientemente claro si el solicitante había desarrollado las funciones relacionadas en el art. 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención, con el alto grado de dedicación que exige el nivel solicitado. Así mismo, sigue diciendo el informe, del estudio de toda la documentación obrante en el expediente se estimó, por el Servicio de Seguridad y Salud Laboral, que la formación recibida debía incluir los contenidos sustanciales del Anexo VI del Real Decreto 39/1997, existiendo aspectos no suficientemente demostrados, a saber: Agentes químicos: evaluación de la exposición, control de la exposición, ventilación, normativa legal específica. Gestión de la prevención de riesgos laborales. Otras actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales: técnicas de comunicación, información y negociación. Técnicas afines.

El interesado presentó alegaciones y solicitó una nueva revisión, por lo que se solicitó otro informe de la Unidad de Seguridad y Salud de Valladolid en el que se expusieron de forma más exhaustiva todas las tareas de prevención de riesgos laborales que realizó desde 1989 a 1995, lo que motivó que el Director General de Trabajo dictara resolución por la que se expedía el Certificado de Formación equivalente, para el desempeño de tareas de prevención de riesgos laborales, nivel superior, en la especialidad de seguridad en el trabajo que había solicitado.

En definitiva, ahora, la Dirección General, después de efectuar una nueva valoración, ha emitido la certificación solicitada.

Esta respuesta satisfactoria a la pretensión del ciudadano no impide el que se realizaran determinadas consideraciones en relación con la actuación administrativa seguida en la tramitación de esta solicitud, y que se desprenden del informe emitido y de la documentación obrante en nuestro expediente.

En especial, nos referiremos a la respuesta enviada por esa Dirección General con fecha 5-2-99, la cual carece de la mínima fundamentación que permitiera conocer las deficiencias o “aspectos no suficientemente demostrados” para poder acceder a la certificación solicitada, e incluso no se concreta la norma incumplida, pues no se puede llegar a saber si sólo es el apartado a), o si es el a) y el b), de la disposición que se cita.

Se aprecia, por tanto, que la actuación administrativa no se ha ajustado a determinadas normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones públicas, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de ellas la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no se accede a las pretensiones planteadas por los interesados, si para adoptar tal decisión debe realizarse una interpretación del régimen sustantivo aplicable, como ha ocurrido en el presente caso.

A este respecto hay que tener en cuenta que las normas reguladoras del procedimiento administrativo, contenidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por la Ley 4/99, determinan la exigencia de resolución motivada en todas aquellas resoluciones que limiten derechos subjetivos o

intereses legítimos, motivación que requiere sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (art. 54 y siguientes) lo que constituye un requisito formal del acto administrativo.

La motivación permite determinar con mayor certeza el procedimiento de la voluntad manifestada y constituye un medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos. A este respecto el Tribunal Supremo ha manifestado que la motivación aspira a que el administrado pueda conocer claramente el fundamento de la decisión administrativa para poder impugnarla y constituye una garantía para el administrado facilitando el control jurisdiccional de la Administración -ST del TS de 13 de febrero de 1992; 14-9-1994, 9-2-1987, entre otras muchas-.

Igualmente las normas procedimentales aplicables (arts. 58 y ss. del mismo texto legal) exigen que las notificaciones deberán contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos, el órgano ante quien proceda interponerlos y el plazo para su interposición, en aras a su eventual revisión por vía de recurso administrativo y/o jurisdiccional.

Pues bien, ninguna de estas circunstancias consta en la comunicación efectuada al interesado y a la que nos venimos refiriendo, adoleciendo dicho acto de los defectos señalados, por lo que se formuló Recordatorio de Deberes Legales a los que ha de atenerse esa Dirección General en la tramitación y resolución de los procedimientos que le competan.

La Dirección General de Trabajo aceptó el Recordatorio de deberes legales efectuado.

Al igual que años anteriores, también los Sindicatos se han acercado hasta la Institución, unas veces para transmitirnos su preocupación frente a problemas actuales, así por ejemplo en relación con el elevado número de accidentes laborales, como ya hemos indicado antes, y otras denunciando hechos concretos relativos a la actuación de las Administraciones en relación con sus empleados vinculados por una relación jurídico-laboral.

En este sentido se presentó la queja **Q/1841/99**, en la que un sindicato denunciaba que la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León no le entregaba las copias de sus actas.

Esta queja se desestimó procediéndose a su archivo ya que la Comisión paritaria del Convenio no está configurada como una unidad administrativa dependiente de órgano alguno de las Administraciones Públicas, sino que participa de la misma naturaleza que la Comisión Negociadora del Convenio, y sus funciones son "*las que le sean atribuidas*", de acuerdo con lo que establece el art. 85.2.e) del Estatuto de los Trabajadores. Es decir, la Comisión paritaria lo que en realidad hace es seguir negociando el contenido de convenio y esta actividad no se puede calificar de actividad administrativa.

Su composición, por expresa disposición legal, es paritaria (art. 85.2.e) del Estatuto de los Trabajadores), lo que significa que han de formar parte de ella con igualdad de poderes la representación de las partes negociadoras.



Todo ello determinaba que esta Institución no tenía facultad alguna de revisión de los acuerdos que se tomen en el seno de la misma.

Por todo lo cual, al no haber detectado la existencia de actuación administrativa proveniente de órganos de la Administración sujetos a nuestra supervisión, se procedió a su archivo. En el mismo sentido las quejas números Q/1603/99 y Q/1604/99, que están en tramitación.

## **2. Ayudas**

Por último, y en cuanto se refiere a expedientes relativos a ayudas o subvenciones de los diferentes programas de apoyo al empleo, se constata, una disminución en el número de quejas presentadas, en el estudio de la mayoría de las cuales, por otro lado, se refieren al retraso en la resolución de los expedientes

En la queja **Q/1004/99**, su presentadora manifestaba que en diciembre de 1997, presentó en la Oficina Territorial de Trabajo de León solicitud de subvención, al haberse incorporado como socia trabajadora en una cooperativa, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Orden de 15 de mayo de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas reguladoras para la concesión de ayudas financieras para apoyo al Empleo Joven de 1998

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, dictó resolución con fecha 20 de mayo de 1999, diecisiete meses después de presentada la solicitud, en la que se le deniega la ayuda, por cuanto no cumple lo establecido en el art. 5.4.a) de la Orden de 15 de mayo de 1997, que establece que, en estos supuestos, el hecho de subvencionable vendrá determinado por la admisión del joven a la empresa de economía social

como socio trabajador o de trabajo y el simultáneo inicio de la prestación de trabajo por tiempo indefinido.

La presentadora de la queja manifestaba que para acreditar tal circunstancia aportó en su día copia del acta de reunión de las socias de la cooperativa, y certificado de la Secretaria del Consejo Rector de la Cooperativa, con el visto bueno de la Presidenta, donde se acuerda su admisión como socia-trabajadora, de fecha 9 de diciembre de 1997, , así como certificado de la Dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de León, en cuya relación aparece como socia de esta cooperativa, expedido el 25 de mayo de 1998, donde consta que figura de alta desde el 1 de diciembre de 1997 y continúa, por lo que entendía que había cumplido con lo exigido por la normativa, así como que, si esta documentación no era bastante, debería haberse requerido la subsanación, tal como contempla el art. 15.2 de la Orden, y en relación a otros documentos así se realizó.

Emitido informe, se nos comunica por la Dirección General de Trabajo lo siguiente: el referido Recurso de Alzada, presentado en la Delegación Territorial de León con fecha 28 de Mayo de 1999, fue recibido en esta Dirección General de Trabajo el 3 de Junio de 1999, iniciándose desde ese momento los trámites oportunos para completar el expediente. Con fecha 21 de Septiembre de 1999 se ha notificado a la interesada Resolución del Recurso de Alzada.

Sobre el fondo del asunto, nos manifiesta que en fecha 11 de Agosto de 1998, (notificado el 18 Agosto de 1998) le fue requerida documentación al objeto de que acreditase correctamente la admisión como socia trabajadora de la Sociedad Cooperativa, siendo la documentación presentada no conforme con lo dispuesto en los arts. 6 y

7 de los Estatutos de la cooperativa y en el art. 58 de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas.

Se nos adjunta escrito de petición de documentación y Resolución de 21 de Septiembre de 1999, de la Dirección General por la que se resuelve el Recurso de Alzada interpuesto contra Resolución de la Delegación Territorial de León de fecha 20 de Mayo de 1999.

A la vista de este informe se observaba alguna discrepancia entre lo manifestado por ese Centro Directivo en el informe emitido, en la resolución dictada y en la documentación aportada por la interesada en la tramitación de la queja, copia de cuyos documentos acreditativos nos ha sido remitida, por lo que se estimó necesario solicitar ampliación y aclaración de algunos aspectos del mismo para poder llegar a una decisión.

Lo que se efectuó en los siguientes términos:

«PRIMERO: En el Fundamento de Derecho cuarto de la Resolución de 21 de septiembre de 1999, dictada en el expediente de referencia, se dice textualmente:

"Examinada la documentación obrante en el expediente no queda correctamente acreditada la admisión de la reclamante como socia trabajadora de la Sociedad Cooperativa Limitada.

En los arts. 6 y 7 de los Estatutos de la Sociedad Cooperativa Limitada, se establece el procedimiento a seguir para adquirir la condición de socio, indicando que es el Consejo Rector quien deberá resolver sobre la petición

formulada por el aspirante a socio de la entidad; a su vez el art. 58 de la Ley 3/1987, de 2 de Abril, General de Cooperativas, regula el funcionamiento del Consejo Rector y establece que de las reuniones del Consejo Rector deberá levantarse acta firmada por el Presidente y el Secretario que recoja los debates en forma sucinta y el texto de los acuerdos, así como el resultado de las votaciones. De ella luego se podría emitir un certificado expedido por el Secretario con el visto bueno del Presidente que copie literalmente el acuerdo anterior.

Por otra parte el art. 10.1.b de la Orden de 15 de Mayo de 1997 establece que en caso de incorporación de jóvenes a empresas de economía social ya constituidas, se deberá aportar copia compulsada de las posteriores modificaciones habidas en el Acta de Constitución y de los Estatutos."

Pues bien, a este respecto consta escrito fechado el 23 de diciembre de 1997, presentado el 23 de diciembre de 1997 en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León el mismo 23 de diciembre de 1997, sin que se contenga en el correspondiente sello el número de entrada, en el que se relaciona la documentación que se acompaña para la solicitud de la ayuda a la Junta de Castilla y León, dentro del Programa de Fomento del Empleo Juvenil de Castilla y León, y allí aparece en cuarto lugar, el certificado de la Sociedad Cooperativa Limitada, admitiendo como socia de la misma a la interesada, sin que se haga objeción alguna sobre el acompañamiento de este documento.

Copia de este documento ha sido aportado por la interesada a esta Institución y en él la Secretaria del Consejo Rector de la Sociedad Cooperativa Limitada certifica:

“Que en reunión celebrada el día 1 de Diciembre de 1997, se acordó por unanimidad de los Miembros del Órgano de Gobierno de la Entidad la admisión de la interesada, como socia-trabajadora a partir del día 4 de Diciembre de 1997; siendo 7 el número de socias de la Empresa, hace 6 meses pasa a 8 en la actualidad". Y esto firmado por la Secretaria con el Visto Bueno de la Presidenta.

Es decir, consta la fecha de la reunión, el acuerdo alcanzado por unanimidad de los miembros del Órgano de Gobierno de la Entidad de admitir a la socia-trabajadora a partir de la fecha que se indica, especificándose además el número de socias trabajadoras y el que resultaría después de esta admisión.

Por lo que en principio el acuerdo reúne todos los requisitos fijados en los arts. 6 y 7 de los Estatutos (relativos a las condiciones que debe reunir el socio-trabajador y el acuerdo del Consejo Rector), figurando en el anexo IV que la prestación de trabajo lo es por tiempo indefinido.

Por otra parte no se observa vulneración de lo dispuesto en el art. 58 de la Ley 3/87, de Cooperativas, relativo al funcionamiento del Consejo Rector, Órgano de Gobierno de la Sociedad Cooperativa, según consta en el art. 53 de la misma.

Por ello, sería conveniente que manifestase expresamente, de este certificado, qué se ha entendido como incorrecto por ese Centro Directivo, para entender que no queda correctamente acreditada la admisión de la socia trabajadora en el procedimiento seguido por la Sociedad Cooperativa Limitada y para que no se considere a la solicitante como válidamente admitida en su condición de socia-trabajadora.

Por otra parte, la voluntad de solicitud y admisión ha quedado acreditada y es una realidad constatable desde 1997; existe certificado de la Tesorería de la Seguridad Social de su afiliación a la Seguridad Social en el que consta en alta desde 1 de diciembre de 1997 y que continúa como Socia de la Cooperativa, al igual que la copia del correspondiente parte de alta.

Todo ello evidencia que el hecho subvencionable está suficientemente acreditado, cumpliéndose igualmente la finalidad de la ayuda prevista en el Plan de Empleo Joven, cuyo objetivo es la creación de un entorno favorable e incentivador para la inclusión de los jóvenes en la vida laboral -y que en este caso se determina por la admisión del socio trabajador y el simultáneo inicio de la relación laboral, por tiempo indefinido-, circunstancias todas ellas que han sido cumplidas y que resultan acreditadas.

SEGUNDO: Con relación al segundo motivo de denegación, el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 10.1.b) de la Orden, relativo a la copia compulsada de las posteriores modificaciones habidas en el Acta de Constitución y de los Estatutos, es preciso señalar que estas modificaciones ya se le habían solicitado, habiendo manifestado la Cooperativa, mediante escrito de 2 de

marzo de 1998, presentando en el Registro General de la Oficina Territorial de Trabajo de León el mismo día, sin que conste en el sello el número de entrada asignado, que no puede aportar modificaciones de los Estatutos porque no las ha habido.

Estas manifestaciones, unidas a los Estatutos, obran en poder de la Administración, y entendemos deberían ser estimadas suficientes para el cumplimiento del requisito previsto en el art. 10.1.b) de la Orden de Convocatoria de las Ayudas, sin que sea admisible la argumentación efectuada en el requerimiento del 13 de agosto de 1998, número de Registro de Salida 10468, de la Oficina Territorial de Trabajo, donde consta que “por ello no figura la solicitante ni otras socias trabajadoras, que forman o han formado parte de la Cooperativa”, ya que este no es un dato que conste en los Estatutos ni constituye contenido mínimo de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de Cooperativas; por lo que el exigir copia de las modificaciones, si éstas no han existido, supondría la imposición de una obligación o requisito de imposible cumplimiento. El requisito de las modificaciones previsto en el art. 10.1.b) será exigible únicamente para los supuestos en los que estas modificaciones hayan existido, pero nunca en caso contrario.

Finalmente indicar, en cuanto al reparo de intervención según el cual en el anexo IV no figura el número de socios trabajadores de la empresa en los seis meses anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.a) de la Orden, y que se presenta certificado pero se señala que es una fotocopia y está sin compulsar, señalar que el anexo IV es elaborado por la propia Administración, como

anexo de la Orden, se suministra por ella y el mismo no contiene apartado alguno al respecto para hacer constar tal dato, motivo por el cual esta circunstancia consta en el certificado de la Secretaria de la Cooperativa en el que figura la admisión de la socia trabajadora».

Esta Institución, a la vista de la información remitida, entendió que no había sido correcta la actuación de la Administración y así se hizo constar en la Resolución, que dice:

«De entre los documentos acreditativos del hecho subvencionable que deben obrar en el expediente tramitado al efecto, cuya copia se ha aportado a esta Institución por la interesada, se destacan los siguientes:

A) Con fecha 26-12-1997, según consta en el sello de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, se presenta documentación entre la que consta certificado de la Secretaria del Consejo Rector, con el Visto Bueno de la Presidenta, en el que se dice: “en reunión celebrada el 1 de diciembre de 1997, se acordó por unanimidad de los miembros del órgano de Gobierno de la Entidad, la admisión como socia trabajadora a partir del día 4 de diciembre de 1997; siendo 7 el número de socios de la Empresa hace seis meses, pasa a 8 en la actualidad”.

B) Con fecha 12-2-1998, la Oficina Territorial de Trabajo de León solicita a la interesada nueva documentación entre la que se encuentra:



Modificaciones posteriores habidas en el acta de constitución y en los Estatutos de la Entidad.

Copia compulsada del contrato de trabajo de la joven y documento que acredite el alta del trabajador en la Seguridad Social.

#### Anexo IV y VII

Esta petición se cumplimenta el 2-3-1998, según consta en el sello de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, remitiendo entre otros, el Anexo IV (previsto en el art. 10 de la Orden Ministerial de 15 de mayo de 1997, como idóneo para acreditar la admisión del socio trabajador y la iniciación del trabajo).

En el escrito de remisión se hace constar que las modificaciones posteriores en el acta de constitución y en los Estatutos de la Entidad, no se presentan porque no se han producido.

C) Con fecha 13-8-1998, número de registro de salida 10468, la administración formula requerimiento, en el que se señala, entre otros los siguientes defectos en la documentación aportada:

Aporta copia compulsada del acta de constitución y de los Estatutos de la Empresa, no así de sus modificaciones posteriores, por ello no figura la solicitante ni otras socias trabajadoras que formen o han formado parte de la Cooperativa, y es requisito necesario de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Orden citada.

- En el Anexo IV aportado no figura el número de socios trabajadoras de la empresa en los seis meses anteriores, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 10 a) de la Orden citada, y se presenta certificado que se lo señala, no obstante es una fotocopia y está sin compulsar.

Por lo tanto deberá aportar entre otros

- Copia compulsada de la modificación habida en el acta de constitución y en los Estatutos de la Empresa.
- Copia compulsada del certificado en el que se señala el número de socios trabajadores de la Cooperativa en los seis meses anteriores a la admisión de M<sup>a</sup> Mercedes Alvarez González.

Este requerimiento se cumplimenta mediante escrito del 7-9-1998, según consta en el sello del Registro de entrada de la Oficina Territorial de Trabajo, en el que se relacionan los documentos siguientes:

- Copia compulsada del libro de Registro de Socios.
- Copia compulsada del Registro de Cooperativas.
- Anexo IV.

Obra también, unido, certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el que se reflejan las altas como socios de la Cooperativa desde 1988 a la fecha de expedición del documento el 25-5-1998, así como fotocopia del libro de Actas del Consejo Rector de la Cooperativa».

En la respuesta emitida como consecuencia de nuestra solicitud de ampliación de información esa Dirección General manifiesta:

“1.- Este centro directivo ha entendido como incorrecto el certificado presentado por la interesada sobre su admisión como socia trabajadora, al no corresponder este certificado con una transcripción literal del correspondiente punto del Acta del Órgano Rector, tal y como se exige en el art. 58 de la Ley 31/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas. No puede ser considerado Certificado del Acta, al no responder fielmente al contenido del Acta. Además, en la citada certificación, se incorpora el dato del número de socios trabajadores en los seis meses anteriores, dato que no tiene que reflejar el contenido del Acta conforme a la Legislación Cooperativa. Ello, a juicio de esta Dirección General, supone una inobservancia del precepto indicado más arriba.

2.- En cuanto a la posible modificación del acta de constitución o del Estatuto de la Cooperativa, la solicitante reflejó a mano, en el modelo de solicitud de la subvención que no se habían producido modificaciones. Esta circunstancia se debió de haber manifestado mediante certificación, declaración jurada o cualquier otro documento que permitiese considerar la veracidad de la inexistencia de una posible modificación, pues de otro modo se carecerá de medio probatorio aportado por la interesada.

La Oficina Territorial de Trabajo de León solicitó en primera instancia la subsanación de las deficiencias referidas, además de la aportación al expediente de documentación complementaria.

Asimismo ha de señalarse que los datos manifestados por los solicitantes de subvenciones deben verse respaldados por los correspondientes documentos que garanticen la fiabilidad de aquéllos. Por tal razón, y en cumplimiento del contenido de las

órdenes de convocatoria, se exige que los documentos acompañados a la solicitud se presenten en original o en copia debidamente compulsada, cualidad que no concurre en algunos de los presentados por la reclamante”.

Sin embargo, de la documentación aportada y de la remitida por ese Centro Directivo, obrante en nuestro expediente, se desprende que en la larga y compleja tramitación del procedimiento de ayuda referido, en ningún momento se han hecho a la interesada las objeciones que se concretan en este último informe, habiéndole requerido documentación que no era siquiera legalmente exigible, o que resultaba de imposible cumplimiento, o inadecuada a los fines pretendidos, y sin embargo ésta fue aportada o realizada la correspondiente manifestación explicativa al respecto. Ténganse en cuenta que se está en presencia de una pequeña cooperativa, de solamente ocho trabajadoras, instalada en una zona desfavorecida y con difíciles comunicaciones, y que se según se desprende de la documentación, la tramitación se llevó directamente por las interesadas.

Por otra parte parece excesivo que se diga ahora que el certificado no es válido ya que no se corresponde con una transcripción literal del Acta del Órgano Rector, tal y como exige el art. 58 de la Ley 31/87, y así mismo que se incorporan al mismo otros datos que no se tienen que reflejar en el Acta, ya que en dicho certificado consta lo que la norma exige como requisito mínimo.

En efecto, no es aceptable el tachar dicho documento de inválido porque se certifiquen otros extremos además de los exigidos. Pero es que, además, el propio art. 10.1 a) de la Orden de la Convocatoria no solo no exige la certificación literal del Acta, sino que textualmente dispone:

“Certificación expedida por el Secretario con el Visto Bueno del Presidente en que conste el acuerdo del órgano de Gobierno de la Entidad por la que se da dicha admisión del joven o los jóvenes como socios y el inicio de la prestación de trabajo por tiempo indefinido, con indicación expresa de ambas fechas, así como el número de socios trabajadores de la empresa en los seis meses anteriores (Anexo IV).” Datos que constan en el Anexo IV que remite la solicitante el 2-3-1998, según consta en el sello del Registro de Entrada de la Oficina Territorial de Trabajo de León, además de en otras certificaciones, todas en idénticos términos, y que, al parecer, le son incomprensiblemente requeridos, sin que ninguno se considerara válido.

Esto es, la Administración dicta la Orden de Convocatoria, establece los requisitos para tener derecho a lo convocado, fija como anexos las certificaciones que se han de aportar y luego, cuando se cumplimentan los propios modelos por ella establecidos y publicados en el BOCYL, estima que no son válidos o suficientes.

Así mismo, en lo que se refiere a las modificaciones de los Estatutos, se refleja en uno de los escritos presentados que estas modificaciones no se han producido. Se trata de un dato más a cumplimentar por la interesada y lo facilita de igual forma que el resto, sin que en ningún momento se le haya requerido certificación negativa de tales modificaciones, en cuyo caso debería emitirse por el propio Registro de Cooperativas, dependiente de esa Dirección General –a tal efecto dejamos constancia del contenido del art. 35 y siguientes Ley 30/92, LRJ-PAC-. O como ahora se manifiesta, que debió de aportar declaración jurada de tal dato, declaración que nunca le fue interesada, por lo que no resulta convincente la afirmación del último informe, donde se manifiesta

que la Oficina Territorial de Trabajo de León solicitó la subsanación de las deficiencias observadas, además de la aportación al expediente de documentación complementaria, ya que esta no fue solicitada, o al menos no se le exigió revestida de estas formalidades.

Por todo ello, es preciso realizar las siguientes consideraciones, en relación con la tramitación y resolución de este expediente:

PRIMERA.- Es doctrina jurisprudencial unánime que la normativa reguladora de subvención o las condiciones que fija la Administración para su concesión constituyen una autorregulación que veda la discrecionalidad o el voluntarismo de aquella (Sentencias del Tribunal Supremo de 28-5-1997 y 28-11-1997, ref. Arz. 4303 y 8557, o de 8-4-1998, ref. Arz. 3742, entre otras). El establecimiento de las subvenciones se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, pero una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la regla. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como ha señalado la Sentencia del T.S. de 25 de enero de 1995, o la de 2 de octubre de 1992, la subvención se configura como una donación modal *ab causam futuram* por la cual un organismo público asume la carga financiera de otro inferior o de un particular con una finalidad de interés general pero específica y determinada, donación modal que aunque no identificada con la donación supedita la efectividad de la subvención al cumplimiento del subvencionado de los fines por los cuales justificó su petición.

Es una técnica de fomento cuya finalidad es la realización de unos fines considerados muy convenientes al interés social o público. En este caso, lo es el fomento del empleo joven, y los requisitos para su concesión (la admisión de trabajadores como socios trabajadores, que suponga un

aumento del número de socios trabajadores como consecuencia de una admisión, y que el nuevo socio está trabajando desde entonces con carácter indefinido) han quedado sobradamente acreditadas en el expediente, si bien es cierto que a través de diversos documentos, pudiendo afirmarse que no existe mucho orden o sistemática, ni en los diferentes requerimientos que se efectúan desde la Administración, ni en la cumplimentación que de estos efectúa el ciudadano, como se ha dejado plasmado al principio de esta resolución.

SEGUNDA.- Resulta necesario destacar que las normas procedimentales exigen el requerimiento previo de subsanación y, para el supuesto de no cumplimentación, proceder a tener desistido de su petición al solicitante. Es este el espíritu que impera en la norma procedimental, tanto en el citado art. 71 como en el 78 y en todo el Título VI de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC). Así, en la regulación específica de esta subvención, Orden de 15 de mayo de 1997, se establece: "La Oficinas Territoriales de Trabajo procederán a la revisión de las solicitudes requiriendo a los firmantes de las defectuosas o con documentación incompleta para que subsane los defectos o acompañe los documentos preceptivos con la advertencia de que si no lo hicieran se le tendrá por desistido de su petición archivándose sin más trámite con los efectos previstos en el art. 42.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de la LRJ-PAC." Similar es el contenido de la normativa de carácter general, art. 71 Ley 30/92 LRJ-PAC.

La Administración ha de servir con objetividad y eficacia los intereses generales, ha de obrar con sujeción estricta a la normativa establecida al efecto, por ello no puede arbitrariamente exigir cualquier

documentación, sino únicamente aquélla que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución, y estos datos han de ser ignorados por la Administración, ya que si esta los conoce, por haber presentado el interesado los documentos que se piden, no tiene alcance la indicada consideración, criterio recogido en diversas Sentencias de Tribunal Supremo, entre otras la de la Sala IV de 16-3-1988, ref. Arz. 2171, y la de la Sala Contencioso Administrativa, Sección 6ª de 7-7-1997, Ref. Arz. 5638.

TERCERA .- Finalmente es preciso dejar constancia, en relación con la subsanación de defectos formales en el expediente, prevista tanto en el art. 54 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, como el art. 71 de la actual regulación en la LRJ-PAC, que esa previsión se inspira en principios antiformalistas tendentes a la consecución de un resultado final de eficacia tuitiva de los derechos e intereses en juego, situación que se avala con la conclusión definitiva prevista en el art. 24.1 de la Constitución Española (Sentencia del Tribunal Supremo de 14/11/1989, Ref.: 8108 ). De similar contenido la Sentencia de 13-1-1997 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en cuyo Fundamento de Derecho Tercero se recoge el anterior criterio y se concluye, .. “Siendo así que fue la propia Administración la que en el supuesto examinado ofreció al recurrente la posibilidad de subsanar la omisión padecida y que el interesado presentó la documentación... la Resolución denegatoria ... no sólo vulnera el principio antiformalista aludido y el de tutela judicial efectiva -extensible a los actos de la Administración- sino que es contraria a los propios actos de la Administración”.

En definitiva, un examen de toda la documentación obrante en el expediente pondrá de manifiesto, en primer término que se ha cumplido la



finalidad prevista en la norma que regula la subvención, esto es, la creación de empleo joven en una empresa de economía social, y, en segundo término, que todos los requisitos exigidos en la propia convocatoria resultan cumplidos y acreditados.

Consecuencia obligada de todo ello es que deviene imprescindible efectuar un análisis, de los cauces procedimentales que tiene la Administración para subsanar o revisar sus actos cuando resulte que su decisión se ha producido con vulneración de la normativa aplicable, sin que sea admisible, por su parte, que se remita a la posibilidad de acceso a los tribunales de justicia por parte del administrado, porque ello no puede justificar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión sin convertir tal derecho fundamental en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía económica de la ayuda podría quedar superada por el coste que tal proceso judicial conlleva, circunstancias que vienen a justificar en última instancia que ante actuaciones de esta naturaleza de la Administración pública, los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa.

A estos efectos se trae a colación el contenido del art. 105 de la Ley 30/92 LRJ-PAC, en su redacción dada por la Ley 4/99, ya en vigor cuando se resuelve el recurso, que contempla la posibilidad de que la Administración pública revoque en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Por todo ello y de conformidad con las facultades que me han sido conferidas por el Estatuto de Autonomía y la Ley 2/94, de 9 de marzo

reguladora del Procurador del Común, he resuelto Recomendar a V.I. que por esa Dirección General se articulen los mecanismos legalmente previstos al objeto de proceder a la revisión del expediente.»

En relación con la tramitación de expedientes de ayudas al empleo se presentó también la queja **Q/1495/99**, en la que se ponía de manifiesto que con fecha 6 de abril de 1998 el reclamante solicitó subvenciones acogándose al Programa III del Plan de Empleo Joven, fomento del Autoempleo, establecidas en la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 17 de diciembre de 1997, que se tramitaron a través de la Oficina Territorial de Salamanca. En dicho expediente se dictó Resolución el 15 de enero de 1999, por la que se concedía la subvención, “previa justificación de los requisitos que figuraban en el punto segundo de la misma”.

Requerido para la presentación de la documentación necesaria, la aportó, según se refleja, en los escritos registrados en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca del 4 de mayo y el 16 de junio de 1999.

Con fecha 2 de julio de 1999, la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca le anuncia la revocación de la subvención, concediéndole un periodo de 10 días para efectuar alegaciones. En este escrito textualmente se dice: “En el expediente de referencia concurren alguna de las circunstancias que pueden dar lugar a la revocación de la subvención concedida reguladas en el art. 34 de la Orden de 15 de diciembre de 1997(...) En concreto la establecida en el apartado e) (no cumplir las condiciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención), pues el préstamo celebrado no reúne los requisitos exigidos en el Convenio de Colaboración de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, apartado

35 de la Orden de 17 de diciembre de 1997". Sin que contenga más especificaciones, cuando es lo cierto que este apartado se subdivide en 8 puntos, en los que se contienen los requisitos de los préstamos. Todo ello le ha generado indefensión al efectuar las alegaciones, que no fueron estimadas. Indefensión que se produce de nuevo en la resolución de 19 de julio de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, que en estos momentos está pendiente de resolución del Recurso ordinario formulado con fecha 26 de agosto de 1999, ya que ni de los antecedentes de hecho ni de la valoración jurídica se puede llegar a conocer cual ha sido el motivo concreto de la revocación.

Admitida la queja a trámite se iniciaron gestiones de investigación solicitando informe acerca del estado de la referida cuestión.

Según nos indicó la Dirección General de Trabajo, en el informe remitido, se había procedido a dictar resolución en el Recurso de Alzada interpuesto por el interesado, estimando la existencia de indefensión en la tramitación de su expediente por lo que se había ordenado la retroacción del expediente, al momento anterior a la notificación de la revocación de la subvención y de la concesión del plazo para formular alegaciones.

En consecuencia, se acordó proceder al archivo de la queja al estimar que se había solucionado el problema.

## **SEGURIDAD SOCIAL**

Se sigue manteniendo la tendencia de años anteriores en cuanto al número de reclamaciones referidas a la Seguridad Social. En este sentido hay que dejar constancia que únicamente han sido transferidas las competencias de ejecución, en cuanto se refieren a las prestaciones y

servicios sociales del sistema de Seguridad Social, INSERSO (art. 36.3 del Estatuto de Autonomía), si bien la determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el nº 17.1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello, no siendo posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, el Procurador del Común viene realizando en esta área una labor informativa y de colaboración institucional que permita en definitiva el acercamiento del ciudadano a la administración.

Cualquier sistema de Seguridad Social tiene como finalidad garantizar a las personas incluidas en su campo de aplicación una adecuada protección de las situaciones y contingencias que a un ciudadano pueden acaecerle a lo largo de su vida. La progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos en los aspectos económico y social, unido a la práctica generalización del sistema, hacen necesario aumentar, no solo la cantidad de prestaciones, sino también la calidad de estas, para así poder el Estado otorgar un grado de bienestar cada vez más demandado por los ciudadanos, adaptándose a los cambios que se van operando en las circunstancias sociológicas de la población y en sus hábitos y costumbres.

Las quejas incluidas en este apartado se refieren, tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las prestaciones, como las relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, siendo el denominador común de todas ellas la adecuada protección que los ciudadanos demandan ante las

situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Al igual que en los años anteriores, no se han remitido sin más todas las quejas al Defensor del Pueblo, bien porque plantean situaciones de especial urgencia o necesidad, bien porque a veces son problemas formales para los que resulta más rápido y eficaz una actuación directa por nuestra parte para tratar de dar una solución al problema planteado y solo si no es posible lograrlo se remite al Defensor del Pueblo.

Destacaremos igualmente, al ser considerable su número las quejas 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.

Así la queja **Q/7/99**, en la que su presentadora muestra su disconformidad con el contenido literal de algunas disposiciones relativas al Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico, por lo que a tal efecto se le transmitió la siguiente información:

Primera.- Es preciso dejar constancia que del contenido de su escrito no se desprende la existencia de queja contra alguna actuación de la Administración, sino que ésta viene referida únicamente al contenido de la normativa aplicable, y a estos efectos, hay que señalar que la Administración Autonómica únicamente tiene facultades de ejecución en materia laboral, careciendo de facultades legislativas en materia laboral y de

Seguridad Social, las cuales se mantienen en el Estado al reservárselas expresamente.

Segunda.- En relación con el contenido de su queja, no obstante lo anteriormente señalado, pongo en su conocimiento que, de la Doctrina Constitucional existente al respecto, se puede concluir que es posible la existencia de una relación laboral entre consanguíneos hasta segundo grado, siempre que se demuestre la condición de asalariado, y que ella dará lugar a la inclusión en el Régimen de la Seguridad Social correspondiente.

Así, el Tribunal Constitucional ha dictaminado que, la exclusión contenida en el art. 3 del Real Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social para las Empleadas de Hogar, ha de interpretarse a la luz del art. 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social y del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, debiendo admitirse por la Entidades gestoras prueba acreditativa de la condición de asalariado del pariente que mantiene a su vez una relación jurídico laboral.

Así mismo las quejas **Q/282/99** y **Q/1151/99**, relativas a las prestaciones en favor de familiares, en las que se planteaban preocupaciones o temores de futuro, en las que se comunicaba a los presentadores el cambio permanente de la normativa que regula las prestaciones de seguridad social y de asistencia social, por lo que habrá que estar a la normativa vigente en el momento del hecho causante para poder determinar si se reúnen los requisitos necesarios para tener derecho a una determinada prestación.

Por otra parte, se les indicaba la normativa vigente en el momento actual, la Ley General de la Seguridad Social y normas de desarrollo, donde se establecen prestaciones en favor de familiares para los hijos o hermanos del causante que al fallecer se encontrara en activo o en situación asimilada al alta o fuera beneficiario de pensión contributiva de jubilación o invalidez. Es necesario que hayan convivido con el causante y a su cargo, que sean mayores de cuarenta y cinco años, solteros, divorciados o viudos, que acrediten una dedicación prolongada al cuidado del causante y que carezcan de medios propios de vida.

En relación con las diferentes prestaciones incluidas en el Sistema de Seguridad Social, sin duda, el número mayor de quejas viene grados, bien porque a los interesados les ha sido denegada la existencia de incapacidad permanente, como los expedientes Q/11/99, Q/201/99, Q/269/99, Q/349/99, Q/420/99, Q/1786/99 y Q/2018/99 entre otros, bien porque estén disconformes con la base o la cuantía de la pensión concedida, Q/1530/99, Q/1893/99 o la queja Q/1950/99.

También se ha recibido un número significativo de quejas relativas a la pensión de jubilación. Los motivos de las quejas son retrasos en el pago, como por ejemplo Q/350/99, o bien, con relación al régimen de incompatibilidades, como Q/1006/99 y la queja 1929/99, o relativas a la aplicación del sistema de incompatibilidades de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) o de las incompatibilidades con el desempeño de trabajos por cuenta propia. Sin embargo, el número más importante de quejas relativas a esta prestación viene representado por los reintegros de los complementos por mínimos, como ya ocurrió el pasado año y se dejó señalado en nuestro informe anual.

Los ciudadanos nos transmitieron su preocupación por las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en las que se establecía la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas en concepto de complementos por mínimos. El motivo de preocupación no es tanto la pérdida del complemento en lo sucesivo, como la obligación de devolver lo percibido en el plazo de cinco años que se establecía en las resoluciones, con lo que sus pensiones quedaban reducidas a unas cuantías tan mínimas que no les permitían hacer frente a los gastos mínimos e indispensables.

Esta circunstancia, que originó actuaciones de diverso tipo por parte de colectivos de jubilados, grupos políticos, sindicatos, etc., fue tomada en cuenta por el Gobierno a través del Real Decreto 2664/98, de 11 de diciembre, al introducir un límite en las cantidades a deducir mensualmente a los pensionistas -el equivalente al 5% de la pensión que perciben, aunque fuera necesario para ello superar el límite de los cinco años como máximo previsto en la normativa general.

No obstante, como quiera que este límite sólo se aplicaría a las personas que a partir de la entrada en vigor tuvieran que devolver cantidades indebidamente percibidas, pero no a los que ya se les estaban aplicando las retenciones, exigiendo en este caso la existencia de solicitud expresa, se efectuó una selección en nuestros archivos y se remitió escrito a todas aquellas personas que el pasado año se habían dirigido a nosotros con este motivo, en el que les decíamos:

“Me dirijo de nuevo a Ud. en relación con el problema que nos había planteado en su día, derivado de la reclamación efectuada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, mediante la cual le comunicaban la percepción indebida de cantidades



correspondientes al complemento por mínimos, los cuales debía devolver en el plazo que en la misma se indicaba.

El objeto de la presente es poner en su conocimiento que el Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 1999 publicó el Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, mediante el cual se modifica el procedimiento de descuento en la pensión con complementos por mínimos, de modo que a los pensionistas a los que se les declaró la percepción indebida de tales complementos durante los ejercicios 1994, 1995, 1996 y 1997, que tengan unos ingresos inferiores anuales a 1.500.000 ptas., la cantidad a devolver será equivalente al 5 por ciento de la pensión, aunque ello dé lugar a superar el plazo máximo de cinco años, previsto en el art. 4 del Real Decreto 148/1996, por el que se regula el Procedimiento Especial para el Reintegro de las Prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

Ahora bien, según establece la Disposición Transitoria única de este Real Decreto, en aquellos procedimientos en los que ya se hubiera declarado firme la resolución y que incluso ya se estuvieran efectuando los correspondientes descuentos, únicamente se aplicará lo que aquí se dispone, si el interesado formula la correspondiente solicitud en tal sentido y en relación a las cantidades pendientes de devolución.

En consecuencia, si se encuentra Ud. entre los pensionistas que pueden resultar beneficiados por esta Disposición, por ser sus ingresos anuales inferiores a 1.500.000 ptas., puede dirigirse a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de su provincia o a la agencia de este organismo más próxima a su

domicilio, y efectuar, si lo considera de su interés, la correspondiente solicitud al objeto de que las cantidades a devolver mensualmente no superen el cinco por ciento de su pensión”.

A los expedientes presentados este año planteando esta problemática se les ha informado de la normativa aplicable, así los expedientes Q/421/99, Q/718/99, Q/727/99 y Q/1524/99 entre otros.

Se recibió un grupo de quejas de profesores técnicos, pertenecientes a la Universidad Laboral, que estimaban discriminatoria la Orden Ministerial de 25-11-1998, que regulaba la convocatoria de jubilaciones anticipadas para colectivos integrados en el Régimen de Clases Pasivas del Estado. Todos ellos fueron remitidos al Defensor del Pueblo.

En relación con la prestación de viudedad, algunas de las quejas recibidas se refieren a disconformidad con la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas; así las quejas Q/789/99, Q/1241/99, Q/1342/99 y Q/188/99, a las que les son aplicables las consideraciones antes expuestas y así se les indicó a sus presentadores.

Otros expedientes, relativos a esta prestación se referían a personas a las que se le denegó la prestación de viudedad de acuerdo con la norma vigente en aquel momento, pero a las que de acuerdo con modificaciones legales producidas podrían ahora tener derecho a la pensión, como los registrados con los números Q/958/99 y Q/1036/99, en los que se les remitió escrito en el que se decía:

“La Ley General de Seguridad Social y demás normas complementarias establecían que para tener derecho a una pensión de viudedad u orfandad, el trabajador debía de encontrarse al momento del fallecimiento en alta o situación asimilada al alta, además del cumplimiento de otros requisitos legalmente establecidos.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su art. 32, modificó la Ley General de Seguridad Social, disponiendo:

*"1. Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine. Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.*

*No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.*

*2. Cuando se cause derecho a pensiones de viudedad y orfandad a tenor de lo previsto en el segundo párrafo del apartado 1 del art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la presente Ley, los efectos económicos de la correspondiente pensión en ningún caso podrán retrotraerse a una fecha anterior a 1 de enero de 1999.*

De la documentación aportada no se desprende cuántos años de cotización a la Seguridad Social tenía acreditados su esposo en el momento del fallecimiento, pero si completase este período, podría tener derecho a la pensión correspondiente.

En consecuencia con lo anterior, y si lo considera de su interés, puede efectuar la correspondiente solicitud ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de su domicilio”.

En la queja **Q/1273/98**, referida a una pensión de viudedad de Clases Pasivas, se comprobó la ausencia de una actuación de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o actuación administrativa irregular, y ello sobre la base de las consideraciones que a continuación se exponen.

Primero.- Es preciso partir para una adecuada valoración del Régimen retributivo aplicable a la relación de servicios que los funcionarios pertenecientes al cuerpo de Médicos titulares tenían. A este respecto todos los sanitarios locales (Médicos titulares, Practicantes titulares, Matronas titulares y Farmacéuticos titulares) se vieron afectados por un conjunto de especialidades que partían del Reglamento de personal

de los Servicios Sanitarios Locales, aprobado mediante Decreto de 27 de noviembre de 1953.

En la evolución de su régimen retributivo se destaca la Ley 116/1966, de 28 de diciembre, que vino a dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 31/1965, de 4 de mayo, y que en su Disposición Adicional Tercera estableció que las retribuciones de los funcionarios técnicos del Estado al servicio de la Sanidad Local fuesen objeto de regulación especial acomodada a las directrices de la propia Ley de Retribuciones y atendiendo a las peculiaridades de las funciones encomendadas a este personal.

En la exposición de motivos de esta Ley 116/1966 se señalaba:

*"...La mayoría de los puestos de trabajo correspondientes a los Cuerpos objeto de regulación son desempeñados en circunstancias muy peculiares. Y así las funciones típicamente sanitarias y las asistenciales a las familias incluidas en los Padrones de Beneficencia sólo absorben una parte de la total capacidad de actuación que cabe estimar como normal en el funcionario titulado, dándose el hecho de que estos funcionarios simultanean -incluso obligatoriamente por precepto reglamentario- sus propias funciones con la prestación de otros servicios al sector público y al sector privado. Y así, por otra parte, el funcionario no suele estar sujeto a horario, su servicio es potencialmente permanente en cuanto ha de acudir a cualquier hora siempre que se presencia sea requerida".*

El tratamiento de estas peculiaridades se realizó adoptando una fórmula prevista en la norma y referida al grado de dedicación, y cuya

equiparación se realizaría mediante la determinación de equivalencia lo que se llevó a cabo mediante el Decreto 187/1967, de 2 de febrero, en cuyo art. 1 se estableció *"la equivalencia del grado de la respectiva actividad de los Cuerpos Sanitarios Locales con la jornada normal de trabajo de los funcionarios civiles del Estado"* fijándose para el Cuerpo de Médicos titulares un porcentaje del 50%.

Posteriormente, mediante el Decreto 2344/1972, de 7 de julio, se estableció que al incorporarse el personal perteneciente a los cuerpos del Estado al servicio de la Sanidad Local a otras funciones asignadas a la Sanidad Rural, previstas en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, el grado de equivalencia asignado en el Decreto 187/1967, de 2 de febrero, se elevaría en el trienio comprendiendo entre 1973-1975, y consiguientemente en las correspondientes retribuciones, hasta alcanzar al finalizar este periodo el 100% que corresponde a la jornada normal de trabajo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

En consecuencia con todo ello, no es que en el presente supuesto se hubiera señalado que se desarrollaba su función al 50% de la jornada, sino que, con carácter general, a todos los pertenecientes al cuerpo de Médicos titulares se les había asignado esa equivalencia en las disposiciones legales citadas.

Segundo.- Todos los funcionarios incluidos en el régimen de Clases Pasivas que devengaron prestaciones con anterioridad al 31 de diciembre de 1984, por imperio de la ley, les es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril. En dicho texto se establece que la base reguladora para la determinación de las pensiones será la suma del sueldo, trienios efectivos

completados y pagas extraordinarias; en consecuencia, para el cálculo primitivo de la pensión se utilizaron las cantidades percibidas realmente.

El nuevo cálculo de la pensión, que le efectuaron en 1980, se produce como consecuencia de la aprobación del Decreto 610/1978, de 11 de marzo, según el cual, los servicios prestados con anterioridad a 1 de octubre de 1965, en las mismas funciones, previos a su ingreso en los cuerpos respectivos, se reconocerán a efectos de trienios, y su esposo, según el certificado de servicios prestados que nos envió, había trabajado como interino 5 años, once meses y 29 días, debiendo las cantidades correspondientes formar parte de la base reguladora de su pensión a partir de ese momento, lo que hubo de suponer un aumento en la base reguladora de su pensión al ser los trienios una de las cantidades que conforman dicha base.

También se recibieron queja relativas al funcionamiento del sistema de seguridad social relativas a otros países, en concreto, Venezuela (Q/132/99), Estados Unidos, Q/1078/99, y Francia, Q/2012/99, que fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Finalmente, en lo que se refiere a la prestación por desempleo, el mayor número de quejas recibidas se refieren al nivel asistencial de prestaciones. Los ciudadanos muestran su disconformidad con los sistemas tan rígidos establecidos por la norma, que determinan la suspensión del cobro de la prestación, por el hecho de olvidarse o retrasarse un día para pasar el correspondiente control, o con sistemas de control intensivo (Q/812/99, Q/1211/99). En ellas no se apreció la existencia de actuación irregular de la Administración, que se limitaba a cumplir la normativa vigente.

Lo mismo ocurría con la queja Q/860/99, relativa a la obligación de los desempleados de realizar las acciones formativas para las que sean seleccionadas acordes con su cualificación previa.

## **1. Tesorería General**

Un número significativo de quejas presentadas este año se referían a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de personas que hasta ese momento estaban comprendidas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y ello con efecto de 1 de enero de 1998, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 50/98, de medidas fiscales, laborales y Administrativas, así las quejas Q/140/99, Q/248/99, Q/446/99, Q/447/99, Q/448/99, Q/449/99, Q/489/99. Todas ellas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, y están pendientes de resolución.

En otros casos los ciudadanos muestran su disconformidad con la actividad recaudatoria que la Tesorería General lleva a cabo para resarcirse de las deudas que aquéllos tienen contraídas con la Seguridad Social. Así por ejemplo, las quejas Q/1213/99 o la queja Q/1728/99, remitidas al Defensor del Pueblo.

## **2. Prestaciones no contributivas**

Se incluyen en este epígrafe las quejas presentadas este año relativas a la prestación no contributiva gestionada por la Gerencia de Servicios Sociales, de acuerdo con la asignación de competencias a la que nos hemos referido antes.



En relación con la prestación de jubilación destacaremos el expediente **Q/335/99**, en el que su presentador mostraba su disconformidad con la denegación de la prestación solicitada, al no cumplir uno de los dos requisitos de residencia exigidos, en concreto los 10 años de residencia previa. Del estudio de la documentación remitida se podía concluir, no obstante, que no existía irregularidad en la actuación administrativa llevada a cabo. Se trataba de un hijo de emigrantes cuyos padres se trasladaron a la isla de Cuba, y que cuando consiguió recuperar la nacionalidad española retornó al país, recibiendo las ayudas previstas para los emigrantes retornados, que gestiona el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Al cumplir los 65 años de edad solicitó la prestación, que le fue denegada, por el motivo indicado, y que originó este expediente.

Pues bien, como ya hemos indicado antes, no se observaban datos objetivos que permitieran deducir una actuación de la Administración que implique infracción del ordenamiento jurídico o actuación administrativa irregular, y así se lo comunicamos al interesado indicándole también otras posibles ayudas a las que pudiera tener derecho.

A tal efecto se le indicaba que nuestro sistema de Seguridad Social contempla pensiones de carácter asistencial, denominadas no contributivas, para cuyo disfrute se exige el cumplimiento de determinados requisitos que vienen determinados por la norma y que se especifican en la resolución denegatoria que le ha sido notificada, y en este sentido, en la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales por la que se deniega la prestación solicitada no se observa infracción de normas que justifiquen la intervención del Procurador del Común en los términos que

la normativa establece; no obstante dicha resolución es recurrible en vía jurisdiccional, ante el Juzgado de lo Social.

Por otra parte existen otra serie de ayudas de carácter asistencial, entre las que se encuentran los Ingresos Mínimos de Inserción, a los que podía tener derecho su hijo, ya que se conceden a personas que carezcan de medios suficientes para atender las necesidades básicas y que tengan una edad comprendida entre los 25 y 64 años, durante aquellos períodos en los que no estuvieran trabajando o cobrando prestaciones por desempleo.

Además se le informaba de la existencia de ayudas extraordinarias para situaciones de emergencia o de urgente necesidad, para cuya tramitación se debe acudir a la Asistente Social del Ayuntamiento respectivo.

Sin perjuicio de todo lo anterior, también se le comunicaba que esta Institución elevaría informe al Defensor del Pueblo para su estudio, por si estimara oportuno proponer al Estado una reforma legislativa, en la que se contemplasen situaciones de excepción al requisito de residencia legal para supuestos como el suyo, en los que resulte imposible el cumplimiento de esta condición. Y que, por otra parte, también se iba a iniciar una actuación ante la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en la que se le pondría de manifiesto la necesidad de adoptar medidas legislativas o de cualquier otra índole tendentes a lograr que estas situaciones, de denegación de prestación no contributiva, tengan algún tipo de amparo y protección, en tanto se cumplen los períodos de residencia exigidos, cuando se reúnen los demás requisitos exigidos.

De conformidad con ello se inició la Actuación de Oficio 33/99, a través de la que se trasladaba a la Gerencia de Servicios Sociales esta problemática.

Sugiriéndole la conveniencia de que por parte de esa Administración se estudie la posibilidad de establecer algún tipo de ayuda periódica, para este colectivo que se encuentra fuera del campo de aplicación de toda prestación social, y ello mientras alcanzan los requisitos para tener derecho a las prestaciones no contributivas establecidas con carácter general por el Sistema de Acción Social actualmente establecido.

Pues bien, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha contestado sustancialmente que la modificación operada por el Real Decreto 667/99, en la regulación de las pensiones por ancianidad, garantiza cobertura y protección en el periodo transitorio, por ello la existencia de españoles mayores de 65 años que en el país al que han emigrado no disfrutan de una pensión de ancianidad, presupone posiblemente la inexistencia de la situación de necesidad que esta pensión trata de cubrir o bien la carencia de su condición de emigrante.

En definitiva que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no acepta la Sugerencia efectuada, por lo que de acuerdo con lo exigido en el art. 17 de nuestra ley reguladora, así se hace constar en este Informe Anual a las Cortes de Castilla y León, para conocimiento de los Grupos Parlamentarios.

Del mismo modo, y tal y como habíamos anunciado al presentador de la queja, dimos traslado de la situación de hecho planteada al Defensor del Pueblo, con los antecedentes necesarios, por si estimara oportuno

proponer alguna reforma legislativa que contemplara la posibilidad de dispensar ese largo periodo de residencia previa para los nacionales que hubieran residido en otros países donde no existía o no reunían los requisitos para tener derecho a prestación social de vejez, siempre que reúnan los demás requisitos contemplados en la norma, cuando estas personas retornan a nuestro país.

Pues bien, el Defensor del Pueblo en su respuesta nos indicó que ya en enero de 1997, se habían dirigido a la Secretaría del Estado de la Seguridad Social recabando el criterio de dicho órgano sobre las posibles medidas a adoptar para dar respuesta a estas situaciones.

Se centraba su actuación en la extensión de las pensiones asistenciales por ancianidad, reguladas en el Real Decreto 728/93 y que se perciben en el extranjero, a los emigrantes que retornen a nuestro país y que por tal motivo dejan de percibir las sin que por otra parte reúnan los requisitos de residencia que exige la normativa de la Seguridad Social para tener derecho a una pensión de jubilación no contributiva.

En este sentido nos informa que se ha dado una solución al problema por cuanto el Real Decreto 667/99, de 23 de abril, posibilita mediante una Disposición Adicional que los emigrantes que retornan a España y hayan sido beneficiarios de prestaciones asistenciales las mantengan hasta que alcancen el derecho a una pensión en nuestro país.

Así mismo, y con relación a pensión no contributiva se presentó la queja **Q/1412/99**, en la que la presentadora mostraba su disconformidad con la revisión de la pensión no contributiva de jubilación que venía percibiendo y en virtud de la que se rebajaba la cuantía a percibir

mensualmente además de tener que devolver cantidades indebidamente percibidas.

Pues bien, una vez estudiada la cuestión y la documentación remitida se elaboró y remitió la siguiente respuesta:

"Admitiendo que las circunstancias de hecho sobre las que se han aplicado las disposiciones legales son correctas, tanto en lo que se refiere a los ingresos percibidos realmente en el año 1996, como los relativos a los miembros que componen la unidad económica de convivencia, del contenido de su escrito y de la documentación que acompaña, no puede desprenderse la existencia de actuación irregular que vulnere la normativa aplicable.

A estos efectos es preciso tener en cuenta lo que dispone el Real Decreto 357/91 de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de Pensiones no contributivas la Ley 22/90, en cuyo art. 8 dispone:

*Beneficiarios de la pensión de jubilación.- Tendrán derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva, las personas que cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Haber cumplido los sesenta y cinco años de edad.*

*b) Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.*

*c) Carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos establecidos en el art. 11 de este Real Decreto.*

El art. 11 referenciado dispone:

*1. Se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

*2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, cuando el solicitante carezca de rentas o ingresos suficientes, si convive con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido dicho requisito cuando la suma de las rentas o ingresos computables de todos los integrantes de aquella, en los términos previstos en el número anterior, sea inferior al límite de acumulación de recursos, equivalente a la cuantía, en cómputo anual, de la pensión mas el resultado de multiplicar el 70 por 100 de dicha cifra por el número de convivientes, menos uno.*

*Cuando la convivencia, dentro de una misma unidad económica, se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes consanguíneos o por adopción en primer grado, el límite de acumulación de recursos será equivalente a dos veces y media la cuantía que resulte de aplicar lo dispuesto en el primer párrafo.*

Los conceptos que integran o se computan para determinar la renta de la unidad económica de convivencia se definen en el art. 12 que establece:

- 1. A efectos de lo establecido en el artículo anterior se consideran rentas o ingresos computables, los bienes y derechos de que dispongan anualmente el beneficiario o la unidad económica de convivencia, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.*
- 2. Se entenderá por rentas de trabajo las retribuciones, tanto dinerarias como en especie, derivadas del ejercicio de actividades por cuenta propia o ajena. Se equiparan a rentas de trabajo las prestaciones reconocidas por cualquiera de los regímenes de previsión social, financiados con cargo a recursos públicos o privados. Asimismo, tendrán la consideración de ingresos sustitutivos de las rentas de trabajo cualesquiera otras percepciones supletorias de estas, a cargo de fondos públicos o privados.*
- 3. Como rentas de capital se computarán la totalidad de los ingresos que provengan de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, considerándose según sus rendimientos efectivos. De no existir, estos se valorarán conforme a las normas establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a excepción de la vivienda habitualmente ocupada.*
- 4. En todo caso, se computarán las rentas o ingresos, de cualquier naturaleza, que se tenga derecho a percibir o disfrutar, salvo las asignaciones económicas por hijo a cargo, tenga o no la*

*condición de minusválido, en sus distintas modalidades, otorgadas por el sistema de la Seguridad Social, los subsidios de movilidad y compensación de gastos de transporte, previstos en la Ley de Integración Social de los Minusválidos , así como los premios o recompensas otorgados a personas minusválidas en los Centros ocupacionales.*

Para determinar la cuantía de la pensión es preciso tener en cuenta las reglas que se contienen en el art. 14 que a tal efecto dispone:

*1. La cuantía de las pensiones, en su importe anual, será la que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Su pago se fraccionará en catorce pagas correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre.*

*Cuando en una misma unidad económica concurre más de un beneficiario con derecho a pensión de esta misma naturaleza, la cuantía de cada una de las pensiones vendrá determinada en función de las siguientes reglas:*

*Primera.- Al importe referido en el número 1 se le sumará el 70 por 100 de esa misma cuantía, tantas veces como número de beneficiarios, menos uno, existan en la unidad económica.*

*Segunda.- La cuantía de la pensión para cada uno de los beneficiarios será igual al cociente de dividir el resultado de la suma prevista en la regla primera, por el número de beneficiarios con derecho a pensión.*



*2. De las cuantías individuales resultantes de la aplicación de lo establecido en el número anterior, calculadas en cómputo anual, se deducirán, en su caso, las rentas o ingresos anuales computables de que disponga cada beneficiario.*

*3. En los supuestos de convivencia del beneficiario o beneficiarios en una misma unidad económica con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de todos los componentes de la unidad económica, más los importes de la pensión o pensiones no contributivas calculadas conforme a lo dispuesto en los números anteriores superase el límite de acumulación de recursos establecido en el art. 11, la pensión o pensiones se reducirán, para no sobrepasar dicho límite, disminuyéndose, por igual cuantía, cada una de las pensiones.*

*4. La cuantía mínima de la pensión a reconocer será, en cualquier caso, igual al 25 por 100 de la cuantía de la pensión a que se refiere el número 1 de este artículo, aunque el cálculo resultante de la aplicación de lo dispuesto en los números 2 y 3, hubiera dado un resultado inferior a dicho porcentaje.*

*5. La cuantía mensual a abonar a cada beneficiario se redondeará al múltiplo de diez más cercano por exceso.*

El cumplimiento de los requisitos y la comprobación de estos podrá realizarlo la administración en cualquier momento.

Para la revisión de las cuantías se deberá seguir el mismo procedimiento que para el reconocimiento del derecho, y si se produjera la revisión de oficio en base a hechos, alegaciones o pruebas no aducidas por

el interesado, el expediente habrá de ponerse de manifiesto a este en un plazo no inferior a diez días para que alegue o presente los documentos que estime oportuno. (Art. 25).

Por otra parte y de no estar conforme con el contenido de la resolución podrá formular la correspondiente reclamación, tal y como se le advertía en la notificación efectuada.

En definitiva en el caso que Ud. nos plantea no se observa una actuación de la Administración que vulnere esta normativa ni se le ha impedido el ejercicio legítimo de sus derechos, por lo que en el marco normativo en el que se desarrolla la actividad del Procurador del Común no es posible nuestra intervención".

## **SERVICIOS SOCIALES**

### **1. Minusvalía**

Los motivos de las quejas presentadas en el año 99 por las personas discapacitadas han tenido por objeto principalmente un tema: la falta de accesibilidad al medio físico, predominando las presentadas por las Asociaciones de Minusválidos Físicos, siendo menos numerosas las referidas a pensiones, ayudas económicas, centros de atención y rehabilitación. También han disminuido las quejas referidas al empleo, en lo que ha influido decisivamente el elevado número de contrataciones de personas discapacitadas, a través de iniciativas europeas, como la Oficina Horizonte y los incentivos a los empresarios para la contratación de trabajadores discapacitados.

## *1.1 Accesibilidad*

### - Accesibilidad al medio físico

- Barreras arquitectónicas y urbanísticas

#### Valladolid

En el expediente **Q/178/98** presentado por una Asociación de Valladolid se hace alusión a algunos problemas provocados por la falta de accesibilidad en:

Estadio José Zorrilla: Si bien no puede decirse que resulte totalmente inaccesible para los ciudadanos discapacitados físicos, cuenta, sin embargo, con escalones en todas sus entradas, lo que impide a los aficionados que acuden en silla de ruedas acceder libremente al recinto, debiendo solicitar ayuda en caso de no ir acompañados.

Resultan insuficientes las plazas reservadas para sillas de ruedas, ya que algunos minusválidos tienen graves dificultades para ocupar los asientos normales.

Carece de servicio higiénico adaptado.

Feria de Muestras: a pesar de ser aceptablemente accesible resulta difícil utilizar los servicios higiénicos por la dificultad para subir y bajar la rampa que da acceso a los mismos debido a su excesiva pendiente.

Aparcamiento de la Plaza Mayor: no puede ser usado por todos los minusválidos ya que tiene varias plantas y carece de ascensor.

Teatro Calderón: aprovechando que en la fecha de presentación de la queja se encontraba en plenas obras de remodelación, se aludía a la oportunidad de dotarlo de mejores condiciones de accesibilidad.

Por lo que se refiere a la falta de acceso adecuado para personas minusválidas en el recinto de la Feria de Muestras, según respuesta de la Administración, este edificio se realizó en una época que no existía normativa legal sobre barreras arquitectónicas o ésta era muy escasa. Posteriormente la empresa realizó obras de adaptación para poder ser utilizado por minusválidos en sillas de ruedas, lo que conlleva una obra no perfectamente adecuada a las necesidades de algunos minusválidos en esta circunstancia.

En cuanto al Teatro Calderón, la remodelación de dicho teatro se ha llevado a cabo manteniendo algunas partes del mismo en las mismas condiciones de su primitiva construcción, lo que quiere decir que la herradura y el patio de butacas mantienen su misma estructura.

El ala Leopoldo Cano y el ala Alonso Berruguete no tienen barreras arquitectónicas por haberse resuelto instalando ascensores.

El edificio central no dispone de ascensores, lo que imposibilita la utilización para minusválidos en sillas de ruedas del patio de butacas, siendo accesibles las plateas, palcos bajos, anfiteatro y sus palcos, galería y sus palcos y paraíso a través de un ascensor colocado entre la zona central y el ala Leopoldo Cano, con entrada y salida directa por la C/ San

Juan de Dios y con entrada por la puerta principal, salvando un escalón de 16 cm. por una rampa desmontable.

Este Teatro, por ser una obra de restauración, no ha permitido la desaparición de barreras en el patio de butacas, ya que hubiera supuesto la destrucción de una parte de la herradura con desaparición de dos plateas, lo que no estaba permitido por la Comisión de Patrimonio de la Junta de Castilla y León, ya que habría significado la ruptura de una estructura concebida en su conjunto.

Por lo que se refiere a la existencia de barreras en el Estadio José Zorrilla y en el aparcamiento de la Plaza Mayor, no responde el Ayuntamiento de Valladolid a la cuestión planteada. Por ello se consideró necesario formular a dicho Ayuntamiento la recomendación pertinente, la cual fue aceptada asumiendo el compromiso de introducir medidas de accesibilidad cuando se realicen obras en el Estadio José Zorrilla y en el aparcamiento de la Plaza Mayor.

También se refería la Asociación remitente a las barreras en la Delegación del Gobierno, la cual nos hizo saber que:

1. El edificio sede de la Delegación del Gobierno dispone de dos accesos, la puerta principal y una puerta en el lateral derecho del edificio según se contempla el frente de la fachada.

A la primera de ellas se accede por varios escalones, sin que disponga de ascensor o rampa.

Por la parte del lateral derecho se accede directamente a 2 ascensores, con anchura de puerta y capacidad suficiente, que suben hasta

cualquiera de las plantas del edificio donde se encuentran los servicios de atención al público.

Los mismos ascensores pueden ser utilizados para bajar hasta el nivel de calle para salir a la vía pública.

Habida cuenta de que los sistemas de acceso actualmente utilizados por personas con minusvalías evitan en su mayor parte el problema aludido, no existen en la actualidad, por no ser estrictamente necesario, proyecto de obras de adaptación.

Asegura esta Delegación que, en todo caso, contactará con la Asociación citada para estudiar si consideran oportuno establecer una adecuada señalización de los accesos y la adopción de alguna medida complementaria de los sistemas con que actualmente cuenta la Delegación del Gobierno.

#### San Andrés del Rabanedo (León)

El expediente **Q/460/98** se refería a la construcción de una pasarela peatonal sobre las vías ferroviarias A-2 de Trobajo del Camino, que une las calles de Antonio Colinas y El Molino, la cual está formada por 50 peldaños repartidos en dos tramos y con fuerte pendiente, constituyendo por ello una importante barrera urbanística para las personas minusválidas físicas y otras que por distintas causas sufren trastornos de movilidad de carácter permanente u ocasional.

Por el informe de los Servicios Técnicos de dicho Ayuntamiento hemos conocido que, efectivamente, la pasarela no reúne las condiciones de accesibilidad establecidas legalmente, aludiéndose a dificultades

técnicas en razón de la altura mínima necesaria para salvar la vía férrea, por lo cual, para construir una rampa, hubiera sido necesario prolongar la longitud hasta terrenos de propiedad particular cuya ocupación, a través de los correspondientes trámites legales, hubiera dado lugar a otros problemas urbanísticos y, en definitiva, al retraso en la solución del problema que por entonces se trataba de paliar. Aunque, según reconoce el propio Ayuntamiento, no del modo más adecuado ni conforme con las necesidades de todos los ciudadanos.

Aún considerando atendibles las razones expuestas por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, esta Institución acordó recomendar al mismo el cumplimiento prioritario de aquellas normas que disponen la no discriminación de los ciudadanos en cuanto al disfrute de los bienes de uso público.

Haciendo hincapié en el hecho de que, los obstáculos de cualquier tipo que impiden el acceso al medio físico afectan de modo trascendental no solamente a la integración socio-laboral de las personas, sino directamente a su desarrollo como tales, de tal modo que la falta de atención a estos problemas por parte de la sociedad en general y, especialmente, de los poderes públicos a quienes la Constitución tiene encomendado realizar una política de integración de las personas disminuidas da lugar a una constante situación de desventaja para el colectivo de personas discapacitadas. Precisamente la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, en cumplimiento de la Constitución y normativa posterior, ha venido a tratar de paliar este problema.

Teniendo en cuenta que, según la información recibida, es posible que en el futuro sea necesaria la construcción de nuevos accesos

peatonales en una zona llamada a tener un desarrollo urbanístico preferente y que, por otra parte, no es un sector concreto y delimitado de la población el destinatario y posible beneficiario de las medidas de fomento de la accesibilidad sino, antes o después, la práctica totalidad de la población (no olvidemos la proporción de personas mayores existente en Castilla y León) esta Institución recomendó:

"Que en los futuros accesos que se planifiquen para salvar la vía férrea en Trobajo del Camino, en los cuales se prevea el paso de peatones, ese Ayuntamiento vigile cuidadosamente que los proyectos técnicos incluyan las normas sobre accesibilidad, las cuales están al alcance de los técnicos y del público en general, tanto en los manuales como en soporte informático que edita y periódicamente actualiza el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT) del IMSERSO.

Que, igualmente, se vigile la ejecución de las obras, de modo que los elementos urbanísticos se ajusten estrictamente a las mencionadas directrices, evitando las situaciones en las que un leve error de cálculo viene a crear un verdadero obstáculo para ciertos grupos de viandantes".

El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo contestó en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que las soluciones de los problemas como el planteado son de la competencia de la Oficina de Servicios Técnicos y su equipo de profesionales, se les ha dado traslado de todos los antecedentes para que sean tenidos en cuenta en cuantos proyectos intervenga este Ayuntamiento o corresponda aprobar



mediante licencias de obras, lo que supone la aceptación total a las sugerencias que expone, y que esta Alcaldía nunca ha silenciado ni al respecto ha manifestado oposición".

#### Carracedelo (León)

En el expediente **Q/1402/98**, se hace alusión a las graves dificultades del reclamante, usuario de silla de ruedas, para acceder a su vivienda. Dicha dificultad se debe al mal estado de la Calle La Fondada de la localidad de Carracedelo (León), a causa de ausencia de asfaltado, charcos, escombros, maleza, etc. Refiriéndose, así mismo, al acuerdo de la Comisión de Obras del Ayuntamiento de Carracedelo por el que se resuelve posponer la pavimentación de la Calle La Fondada hasta que sea firme la resolución que ha de recaer en el procedimiento judicial que se encontraba pendiente en la fecha de presentación de la queja.

El Ayuntamiento informó que la parte de la calle "La Fondada" cuyo asfaltado solicitaba el reclamante había sido declarada bien de propiedad privada, por sentencia de 25 de noviembre de 1995, confirmada por sentencia de la Audiencia Provincial de León de 5 de mayo de 1996. Por ello, la legislación de Régimen Local no permite a la Corporación acometer ningún tipo de obra sobre el mencionado terreno sin seguir antes alguno de los procedimientos por los que la Ley permite privar de sus bienes o derechos a los particulares, cumpliendo las condiciones legales correspondientes.

No obstante, esta Institución, aun atendiendo a las anteriores razones legales, con la misma fecha dirige Recomendación Formal al

Ayuntamiento de Carracedelo para que, dentro de sus competencias, agilice en lo posible la solución del conflicto existente. De modo que, en el momento en que desaparezcan los obstáculos de carácter jurídico que actualmente impiden dar cumplimiento a la petición del remitente, se proceda, con la máxima celeridad, a la aplicación de las medidas necesarias que permitan a dicho ciudadano la normal circulación en silla de ruedas por la Calle La Fondada. Pero además, que el Ayuntamiento, en la medida en que le corresponde, agilice la solución del problema, incluso mediante la aplicación de alguna medida provisional.

El Ayuntamiento de Carracedelo aceptó la recomendación emitida al respecto.

#### La Bañeza (León)

El expediente **Q/1526/99** fue presentado por un vecino de La Bañeza cuando ya se había iniciado de oficio una actuación sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, hecho que aconsejó subsumir en dicha actuación las reclamaciones presentadas.

Al cumplirse un año de vigencia de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, el Procurador del Común inició una nueva actuación con el objeto de recabar información de todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma sobre las medidas que se están aplicando para dar efectividad a las disposiciones de la mencionada ley y, en especial, sobre el número de licencias de obras que han sido rechazadas durante el último año por no respetar las normas sobre accesibilidad. Además de otras cuestiones

referentes a la reserva de plazas de aparcamiento destinadas a los vehículos conducidos por minusválidos físicos en las zonas de estacionamiento en vías públicas y en los espacios próximos a los centros de titularidad pública o privada siempre que impliquen concurrencia masiva de personas.

Igualmente, se incluyen en esta actuación los contactos con los Colegios de Arquitectos de Castilla y León, como interlocutores idóneos para analizar muchos de los problemas que se presentan en la cuestión que nos ocupa.

Por lo demás, esta Institución está al corriente de las barreras arquitectónicas y urbanísticas existentes en la localidad de La Bañeza con ocasión de las cuales nos hemos dirigido al Ayuntamiento, teniendo previsto hacerlo nuevamente.

#### Miranda de Ebro

En el expediente **Q/1618/99** iniciado por determinados grupos de minusválidos de Miranda de Ebro se comunicó la respuesta enviada por el Ayuntamiento con ocasión de la actuación de oficio sobre las medidas aplicadas, así como las previstas en un futuro para mejorar las condiciones de accesibilidad de Miranda, ya que el Alcalde nos hizo saber que, en relación con la remodelación de calles, por parte de los técnicos municipales se estaba aplicando la Ley/3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad de Castilla y León.

Dando cuenta también del convenio suscrito con la ONCE y el IMSERSO con un presupuesto de 60 millones para la eliminación de

barreras arquitectónicas en Miranda. Documento analizado en el apartado correspondiente a la actuación de oficio.

En relación con otros problemas planteados por dicha asociación (apertura de nuevas oficinas de servicios públicos y locales privados que implican concurrencia de público sin que dichos lugares reúnan las necesarias condiciones de accesibilidad) se informó al reclamante del estado de tramitación de la actuación de oficio relativa a estas mismas cuestiones.

Por último, y en relación con otro de los problemas a que frecuentemente las personas discapacitadas de Miranda se refieren, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Asuntos Sociales de la Unión Europea ha aprobado la tarjeta de estacionamiento comunitario, con validez en los quince países de la Unión Europea, la cual se puede utilizar desde el 1 de enero del año 2000. La vigencia, eficacia, requisitos, etc. son objeto de análisis en el apartado correspondiente a la actuación de oficio.

No obstante, las Asociaciones de Minusválidos de Miranda con las que se ha contactado no están conformes con las respuestas que nos remite el Ayuntamiento porque consideran que no son exactas, preocupándoles especialmente la constante apertura de nuevos establecimientos con barreras, la escasez de aparcamientos reservados y, en general, que Miranda siga siendo una ciudad difícil a pesar de algunos avances.

En el mismo expediente se hace alusión a la circunstancia de encontrarse la Inspección Médica del INSALUD en el 7º piso del

inmueble sito en calle del Cid, nº 2, de Miranda de Ebro, sin posibilidad de acceso para llegar en silla de ruedas.

En este sentido, la Dirección Provincial afirmó que la actual ubicación de la Inspección Médica es provisional, previéndose en un plazo de dos años su instalación el Centro de Salud de Miranda, una vez que se haya construido el nuevo para la Zona Básica de Salud de Miranda Este.

No obstante, dicha Dirección Provincial nos comunicó su intención de solicitar inmediatamente de la entidad propietaria del inmueble en el que se encuentra en estos momentos la aplicación de las medidas adecuadas para suprimir las barreras existentes.

#### Barreras que afectan a las personas invidentes

Los expedientes **Q/2068, Q/2069, Q/2070 y Q/2071/98**, presentados por un grupo de afiliados a la Organización Nacional de Ciegos de España, se refieren a los distintos tipos de barreras que dificultan el paso y el vivir diario, en general, en la ciudad de León y que, en gran parte, subsisten a pesar de las recientes obras de remodelación que se han llevado a cabo.

La enumeración de los obstáculos hecha por los remitentes de la queja no difiere de la recogida en el informe remitido en su día al Ayuntamiento y elaborado por los técnicos de la ONCE.

Por lo que se puso en antecedentes al Ayuntamiento, teniendo en cuenta que desde la elaboración del informe de la ONCE han transcurrido varios años durante los cuales la ciudad ha sido objeto de importantes

remodelaciones, sustitución e incremento del mobiliario urbano y diversas e importantes actuaciones urbanísticas.

Después de tres requerimientos consecutivos el Ayuntamiento de León no ha dado respuesta a esta Institución.

Se estimó conveniente consultar al mismo tiempo a la propia ONCE en el ámbito de sus relaciones con la Administración Local y también sobre determinadas actuaciones de dicha Organización en relación con sus afiliados a las que se habían referido además los reclamantes.

La Agencia Provincial de la ONCE en León estima que el grado de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de la ciudad de León en la renovación urbanística llevada a cabo en esta capital y con relación al informe presentado en su día y a las sugerencias contenidas en el mismo, ha sido más bien escaso, dado que en las obras acometidas en los últimos años se tuvieron en cuenta algunos aspectos relacionados en el documento mencionado, como rebaje de bordillos, señalización y ubicación de espacios para contenedores de basura, etc., pero se ignoraron otros muchos como: eliminación de obstáculos en aceras (postes colocados en mitad de las mismas, parquímetros, publicidad), utilización de pavimentos con diferentes texturas para pasos de peatones, cruces de semáforos, etc.

Los canales de comunicación existentes entre la ONCE y el Ayuntamiento de León durante los últimos años en la materia que nos ocupa han sido mínimamente utilizados pues, a juicio de los técnicos de dicha Entidad, al acometerse una renovación urbanística en la que se deban suprimir distintas barreras, con eficacia y al menor coste posible, lo conveniente hubiera sido, en opinión de la ONCE, la creación de una

comisión técnica que hubiera podido llevar a cabo los estudios pertinentes, pudiendo llegar incluso a establecer convenios entre los distintos Organismos y Entidades para la financiación de los proyectos que la misma pudiera presentar.

En dicha Entidad, y respecto al tema que nos ocupa, no se ha presentado ninguna queja por escrito, si bien en conversaciones mantenidas con distintos afiliados se ha podido constatar el malestar existente, sobre todo entre los ciegos totales, por la mala señalización y protección de obras, falta de semáforos acústicos en algunos cruces peligrosos, aparcamientos indebidos, coches y motocicletas encima de las aceras, etc. Asimismo, se tiene constancia de que en diferentes ocasiones afiliados a la ONCE han presentado las correspondientes quejas en los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Valencia de Don Juan con respecto a la falta de semáforos acústicos y señalización y ubicación de terrazas respectivamente.

Por su parte, la Delegación Territorial de la ONCE en Castilla y León indica que Fundación ONCE viene, desde 1988, firmando convenios de colaboración con distintos Ayuntamientos y Gerencia de Servicios Sociales en materia de eliminación de barreras, estudios urbanísticos y demás aspectos encaminados a facilitar que los municipios resulten en general mas asequibles para la población discapacitada, cofinanciando en una tercera parte y, en ocasiones, hasta la mitad, el importe económico de los mismos.

Benavente

Los expedientes **Q/1786/98 a Q/1759/98**, presentados por determinadas asociaciones de Benavente, se referían a las características urbanísticas y arquitectónicas de dicha localidad y, en especial, a las barreras existentes en lugares tan concurridos como:

- Piscinas municipales, las cuales no cuentan aún con ningún medio que permita su uso por parte de los minusválidos físicos.

- Falta de aparcamientos reservados, sobre todo en lugares próximos a las dependencias administrativas y locales de concurrencia pública.

- Acceso a la Casa Consistorial.

- Acceso a la segunda planta de la Casa de Cultura en la C/ Encomienda.

- Acceso a la sede de los Juzgados.

Asimismo, ante la próxima conclusión de algunas obras, consideraban los remitentes de la queja que sería el momento oportuno para introducir en los edificios y calles objeto de las mismas las necesarias condiciones de accesibilidad, señalando al respecto:

- Centro Cultural denominado "La Casa de Doña Soledad" en el cual existe acceso a la primera planta pero no a la segunda y tercera, en las que se han ubicado un museo y la sala de proyecciones.

- Avenida República Argentina y calles que desembocan en la Plaza "La Farola", en las cuales resultaría posible, antes de concluir su



remodelación, dotarlas de las condiciones de accesibilidad previstas en las normas tanto estatales como autonómicas.

Por otra parte, se denuncia el hecho de que en la remodelación del centro del casco urbano, concluido hace unos meses, si bien se demuestra que ha habido intención de dejar rebajados los bordillos, ello no se ha llevado a cabo de conformidad con lo que establece la normativa aplicable, por lo que las barreras urbanísticas no resultan totalmente eliminadas. Ello a pesar de que las asociaciones de minusválidos comparecientes habían solicitado ante el Ayuntamiento tanto el asesoramiento de los técnicos como la vigilancia de la ejecución de las obras.

Dejamos constancia en este Informe de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el acceso a la casa de D<sup>a</sup>. Soledad González en cuyo asunto se encontraban particularmente interesados.

Según datos del Ayuntamiento, en el proyecto de remodelación de la denominada Casa de Doña Soledad González se tuvo presente la necesidad de facilitar el acceso de las personas minusválidas. No obstante, al ser un edificio especialmente protegido, el proyecto aprobado por la Comisión Provincial de Patrimonio no permitió introducir en la obra, limitada a la remodelación y restauración, todos aquellos elementos de accesibilidad que se pretendían y que hubieran sido convenientes. En cualquier caso, se está tratando de que la dificultad para que las personas discapacitadas puedan utilizar sus dependencias se reduzca al mínimo con las medidas aplicadas; por lo que se estimó conveniente solicitar información al respecto a la Junta de Castilla y León iniciándose, en consecuencia, las actuaciones pertinentes.

Tras el análisis de la documentación recibida, así como de la normativa que resulta aplicable, se acordó exponer al Ayuntamiento de Benavente las siguientes circunstancias y observaciones:

Que el Ayuntamiento suscribió con fecha 8 de mayo de 1997 un Convenio con la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en una de cuyas cláusulas se estipula que el Ayuntamiento debería de aportar el Proyecto de Restauración del inmueble citado.

Que las Normas Subsidiarias del Planeamiento de Benavente, aprobadas en su día por la Corporación, en su art. 12.9, dentro de la regulación de los usos según su función, establecen que los proyectos de aquellos edificios o locales que se destinen (entre otros) a centros de estudios especiales de carácter oficial, museos o bibliotecas "cumplirán con las condiciones que fijen las disposiciones vigentes" y, en su caso, las de oficinas que les fueran de aplicación y que, en este caso, se incluyen, lógicamente, con carácter obligatorio las que se refieren a la supresión de barreras arquitectónicas.

El edificio en cuestión, al que se refieren las Normas Subsidiarias bajo la denominación "Casa de Doña Solita", sita en C/ Doctor Castro, nº 13, de una antigüedad de 50 años, se encuentra catalogado con un nivel de protección "estructural". Para este tipo de protección las Normas Subsidiarias permiten como obras preferentes las de conservación, consolidación, restauración y rehabilitación.

El Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de Patrimonio Histórico-Artístico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece en su capítulo II las funciones que al respecto corresponden a la Comisión de Patrimonio

Cultural, las cuales se circunscriben a la conservación y condiciones estéticas de los edificios.

Por ello, entiende esta Institución que forma parte de las competencias del Ayuntamiento exigir que el proyecto técnico que sirvió de base para la concesión de la licencia municipal de obras en el mencionado edificio cumpliera con las condiciones exigidas por las disposiciones vigentes, incluidas las de accesibilidad; por lo que se recomendó:

"Que se recaben los informes técnicos que sean necesarios, teniendo en cuenta el proyecto, sobre las soluciones más idóneas para proceder a la eliminación de las barreras arquitectónicas en la "Casa de Doña Soledad González", adoptando al efecto las decisiones pertinentes, para que de la utilización de los servicios que va a prestar en el futuro dicho centro cultural no resulte excluido, a priori, ningún grupo de ciudadanos".

A la fecha de cierre de este informe, por comunicación de los propios afectados, hemos conocido el comienzo de las obras en dicho edificio para instalar una rampa, con el fin de posibilitar la entrada a la primera planta, habiéndose comprometido el Alcalde a la instalación de ascensor, necesario para llegar al tercer piso, para el año próximo.

Segovia

El expediente **Q/1097/99** se refería a una noticia aparecida en la prensa según la cual en el trabajo monográfico elaborado por esta Institución sobre la integración de las personas discapacitadas en Castilla y León se incluía a Segovia entre las provincias que presentan menores

dificultades urbanísticas para las personas con problemas de movilidad, lo que provocó la perplejidad, a la vez que la indignación, de los afectados y mereció la siguiente resolución del Procurador del Común.

"En relación con el contenido del Informe del Procurador del Común de Castilla y León sobre la Integración Socio-Laboral de las Personas Minusválidas, se llegó a comprobar que no existió contradicción entre los datos consignados en el mismo -obtenidos a través de la información facilitada por diversos órganos administrativos de quienes se requirió con dicho fin, así como de la aportada por los miembros de las Asociaciones presentes en la reunión celebrada en Segovia el 20 de mayo de 1997 con representantes de esta Institución- y con los recogidos en el completo informe elaborado por los remitentes de la queja.

Aunque las distintas Administraciones (local, autonómica y central) trataron, en general, de poner de relieve en los referidos informes la existencia en los distintos edificios públicos de aquellos elementos que tienden a facilitar el acceso al medio físico de las personas discapacitadas (rampas, ascensores, etc.), la aprobación reciente de proyectos de obras con este fin, o bien la justificación de la imposibilidad de llevar a cabo por el momento dichas actuaciones, el informe elaborado por la Institución ha tenido como objeto constatar el grado de cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, tras quince años de vigencia, partiendo, en primer lugar, de los escritos de queja remitidos por las personas minusválidas -y que han superado el número de cuatrocientos expedientes resueltos-, así como de las quince entrevistas mantenidas con un total de ochenta

y una asociaciones, lo cual nos ha permitido mostrar una situación bastante menos optimista de lo que pretenden los informes remitidos por la Administración.

Este resultado desalentador se refleja en las conclusiones del Informe (pags. 14140 a 14142 del B.O. Cortes de Castilla y León nº 228, de 28 de Mayo de 1998), sobre todo cuando se dice:

"Si hubiéramos de señalar, ahora mismo, un solo espacio (entre los visitados y aquéllos de los que simplemente se ha tenido noticia a través de los informes aportados por los distintos organismos) totalmente accesible, tanto en el aspecto urbanístico como arquitectónico, del transporte y de la comunicación sensorial, no podríamos señalar absolutamente ninguno".

Lo que sin embargo no nos impide valorar, en un estudio global, todos aquéllos elementos arquitectónicos, ayudas o soluciones parciales que tiendan a hacer menos hostil el entorno a ciertos grupos de ciudadanos.

La estimación a que haya podido dar lugar una observación genérica y con inclinación más o menos triunfalista del conjunto del informe es algo que escapa enteramente del contenido y objeto de nuestro trabajo".

Respecto de las demás cuestiones planteadas en la referida queja, contactamos con el Ayuntamiento de Segovia solicitando datos al respecto, por lo que comunicamos a los remitentes que no cuenta el Ayuntamiento con una Ordenanza municipal aprobada y vigente.

Sin embargo, cabe mencionar que, con fecha 10 de septiembre de 1996, se suscribió un convenio de colaboración entre el IMSERSO, la Fundación ONCE y dicho Ayuntamiento para la realización de un Plan Especial de Actuación de Accesibilidad en el término municipal de Segovia. El Convenio fue aprobado por la Comisión de Gobierno con fecha 1 de octubre de 1996. Posteriormente, la empresa Desarrollos Vía Libre, S.L. redactó el Plan Especial citado y lo remitió al Ayuntamiento, estando aún pendiente de aprobación.

#### Ávila

Una asociación de Ávila solicitó el cierre del expediente **Q/2129/97** tras las gestiones llevadas a cabo por la Institución y apreciando un cambio de actitud en sentido positivo por parte del Ayuntamiento de Ávila. El mismo nos informó de la aprobación, con fecha 19 de Octubre de 1998, del Plan General de Ordenación Urbana el cual incluye, en la normativa especial del suelo urbano, las reglas sobre "condiciones de seguridad y accesibilidad" (se prevé la evitación de barreras urbanísticas y arquitectónicas en los edificios de nueva construcción teniendo dichas medidas el carácter de mera recomendación, según las circunstancias, cuando se trate de edificaciones ya existentes).

#### Toro

En el expediente **Q/565/99** una Asociación de Minusválidos de Toro (Zamora) hace alusión a las barreras arquitectónicas y urbanísticas que existen en esta localidad.

La enumeración, no exhaustiva, de los edificios e instalaciones públicas que resultan totalmente inaccesibles es la siguiente:

- Casa de Cultura
- Teatro
- Polideportivo
- Sede de la Policía Local

En cuanto a la falta de accesibilidad urbanística se refieren principalmente a:

- Falta de señalización suficiente de los pasos de peatones, lo que contribuye a que resulte habitual el estacionamiento de vehículos en el único lugar en que por estar rebajada la acera pueden cruzar la calle tanto las personas con movilidad reducida como los invidentes y deficientes visuales. De modo que, por esta causa, los bordillos rebajados que en algunos pasos existen dejan de cumplir su función.

- La calle Corredera si bien cuenta con rebaje de bordillos en alguno de sus pasos de peatones, estos no se encuentran enfrentados, lo que resulta más peligroso teniendo en cuenta el importante tráfico soportado por dicha calle.

Se referían también a las barreras en los Juzgados y Oficinas de Correos. Respecto de estos últimos esta Institución tuvo conocimiento de las próximas reformas que se prevén llevar a cabo, según la Jefatura Provincial, en los locales donde se ubican dichas Oficinas de Correos en varias localidades de la provincia de Zamora y, particularmente, en la

oficina de Toro donde se encuentra en estudio la adaptación de los accesos a la misma.

Igualmente la Institución decidió sugerir a la Subdirección General de Obras y Patrimonio del Ministerio de Justicia que se adopten lo antes posible las medidas necesarias para garantizar el acceso a los Juzgados de Toro de todos los ciudadanos sin excepción

Consultado el Ayuntamiento sobre la existencia de Ordenanza Municipal de Accesibilidad, disposiciones contenidas en la normativa urbanística, y medidas que se vienen aplicando para evitar los estacionamientos de vehículos en los pasos de peatones, conocemos que dicho Ayuntamiento no cuenta con Ordenanza de Accesibilidad ni el Plan General de Ordenación Urbana recoge disposiciones en tal sentido, por lo que en general no se vienen exigiendo en la ejecución de las obras determinadas condiciones de accesibilidad que posibiliten el uso de bienes y servicios a los ciudadanos con dificultades deambulatorias a causa de deficiencias físicas o sensoriales.

Por lo que en la Recomendación dirigida al Ayuntamiento se puso de relieve en primer lugar la normativa autonómica constituida por la Ley 3/98, LASB, por más novedosa y restrictiva.

En segundo lugar, la normativa europea en cuyo ámbito el Consejo de Europa adopta el 9 de Abril de 1992 la Recomendación número 92 (6) del Comité de Ministros de los Estados Miembros relativa al desarrollo de una política coherente y global en favor de las personas con minusvalías, con el objetivo de garantizar a estas personas la mayor participación posible en la vida social y económica y la mayor independencia.



En consonancia con lo anterior, la Comunidad Europea, a través de los programas "HELIOS", alienta a los estados miembros a que adopten una política que garantice a las personas con discapacidades el acceso a todos los edificios e instalaciones y a los sistemas de transporte.

En virtud de lo expuesto se recomendó:

"Que por parte del Ayuntamiento se disponga lo procedente para la elaboración de la Ordenanza Municipal de Accesibilidad la cual, respondiendo a la finalidad de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, deberá tenerse en cuenta en lo sucesivo para toda actuación urbanística y en las referidas a edificios destinados a uso público, tanto si se trata de nuevas instalaciones y edificaciones como si se refiere a obras de reforma o ampliación.

Que, por lo que se refiere a aquellos edificios, instalaciones, plazas y vías públicas respecto de los cuales se prevé una próxima remodelación o mejora, se aprovechen dichas actuaciones para introducir las condiciones legales de accesibilidad siempre que sea posible, mediante las modificaciones arquitectónicas y urbanísticas correspondientes. Y si no lo fuera, mediante la aplicación de soluciones alternativas como la instalación de aparatos elevadores, rampas no fijas u otras de funcionamiento permanente que permitan la entrada, utilización y disfrute a la totalidad de los vecinos de Toro sin excepción.

Que, cuando se trate de la construcción o reforma de edificios y locales de titularidad privada, ese Ayuntamiento colabore con arreglo a sus competencias a que, según el uso al que vayan a ser

destinados, resulten accesibles para todos los ciudadanos, exigiendo para el otorgamiento de las licencias que los correspondientes proyectos técnicos cumplan con las condiciones fijadas por las disposiciones vigentes entre las cuales se encuentran las que se refieren a la supresión de barreras arquitectónicas".

Recomendación aceptada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Toro, en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 1999, que la tomó en consideración, acordando que por el Arquitecto Municipal se procediera a elaborar un avance de la Ordenanza Municipal de Accesibilidad, para su estudio y aprobación por el Órgano Municipal competente.

#### Barreras en Centros Escolares Públicos

En el expediente **Q/1779/99** se hace alusión a los problemas que afectan a los alumnos de integración matriculados en el Colegio Público Antonio Valbuena de León, la mayor parte de los cuales son discapacitados motóricos, constituyendo un obstáculo importante para su integración la falta de accesibilidad existente tanto en la calle Cea, en la que se encuentra el Colegio, como en las calles Jamuz y Eria, entre las que se ubican las instalaciones destinadas a parvulario, incluidas las dos entradas de este edificio que cuentan con elevados escalones.

Por los motivos expuestos se formuló al Ayuntamiento la siguiente Recomendación:

Que se vigile estrechamente por parte de ese Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) el cumplimiento del Convenio de

colaboración con Gas Natural Castilla y León, S.A, en relación con las previstas medidas de accesibilidad haciéndolo de un modo especial respecto de aquellas calles por las que directamente se accede a los servicios públicos, establecimientos privados de concurrencia masiva de personas y, sobre todo, que esto se lleve a cabo con el máximo rigor en lo que se refiere a las calles Cea, Jamuz y Eria.

La respuesta del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo ha sido la de reafirmarse en su anterior compromiso, que cumplirá según se vayan renovando las aceras.

En el expediente **Q/556/99** se denunciaba la existencia de barreras arquitectónicas en un colegio público de Benavente.

Según la información del Centro, durante el curso 1998-99 se realizaron obras para adaptar 3/4 partes del colegio para implantar un Instituto de E.S.O. con un presupuesto de 90 millones de pesetas. En relación con los alumnos de integración se detecta la superación de barreras arquitectónicas, incluyendo un ascensor.

En la cuarta parte restante, que correspondería a Educación Infantil y Educación Primaria, no se había realizado ninguna obra, en relación con los alumnos de Integración, aunque estaba presupuestada la superación de barreras arquitectónicas en la puerta de entrada.

Por otra parte, las medidas adoptadas por la Dirección Provincial del MEC en relación con la falta de accesibilidad al Centro "Los Salados" fueron las siguientes:

Se ha preparado una rampa provisional en una de las puertas principales de la planta baja, planta en la que los alumnos con dificultades de locomoción desarrollan sus actividades y clases.

Durante el año 99 se preveían realizar tres actuaciones, encaminadas a mejorar las instalaciones para eliminar las barreras arquitectónicas y facilitar los desplazamientos de alumnos de educación especial e integración:

- Construcción de rampas de acceso adecuadas.
- Colocación de barandilla en los pasillos.
- Construcción de un nuevo aseo para alumnos de educación especial.

Además, se estaba estudiando la instalación de una plataforma para posibilitar el acceso a la primera planta. También se había solicitado incluir con cargo al Presupuesto Ordinario del Programa de Educación Especial correspondiente al ejercicio 1998-99 la adquisición de una grúa para facilitar el traslado de los niños.

- Barreras en el transporte

La insuficiencia de transporte público adaptado, así como las trabas administrativas para obtener autorizaciones especiales de aparcamiento, han dado lugar a varias quejas, entre las que destacamos las siguientes:

Valladolid. Autobuses urbanos.

En el expediente **Q/2178/98** un grupo de personas minusválidas de Valladolid denunciaba el hecho de que los conductores de los autobuses urbanos ponían dificultades al embarque de las sillas de ruedas alegando que con ello se perdía tiempo en los viajes.

Del informe proporcionado por la Empresa AVIASA, remitido por el Ayuntamiento, en relación con el problema de los autobuses, resulta lo siguiente: Recientemente se puso a disposición de los conductores de la mencionada empresa una serie de normas internas a tener en cuenta por los mismos. Concretamente, dichas normas señalan que las personas de movilidad reducida podrán acceder al vehículo por cualquiera de sus puertas, siempre que el vehículo y las paradas estén adaptados para ello.

Los conductores deberán esmerar la puntualidad y regularidad de las líneas con el fin de lograr una calidad en el servicio, concretamente esta última, que no siempre es posible por las condiciones del tráfico, así como por la ocupación por parte de otros vehículos de los espacios reservados a las paradas de autobuses.

No obstante, el Ayuntamiento asegura a esta Institución que se interesará porque sea tenida en cuenta la queja planteada y se intentará mejorar el servicio, adoptando las medidas pertinentes.

#### Autorización especial de aparcamiento

La queja **Q/1148/97** fue presentada por una persona afectada de minusvalía física a quien fue desestimada, por parte del Ayuntamiento de Salamanca, la solicitud de autorización especial para estacionar en

aparcamientos reservados para personas minusválidas el vehículo destinado a llevarla hasta la Universidad. Se fundaba dicha resolución desestimatoria en que la solicitante no estaba en posesión del carnet de conducir ni estaba expedido a su nombre el permiso de circulación del vehículo.

Según la información remitida, la corporación acordó en su día con el IMSERSO que estar el solicitante en posesión del permiso de conducir y expedido a su nombre el permiso de circulación del vehículo fueran requisitos a cumplir para la obtención de la autorización especial, como así consta en el correspondiente formulario de solicitud.

No obstante, la Ordenanza de Accesibilidad Integral para el municipio de Salamanca, aprobada por la Corporación en Sesión Plenaria de 9 de noviembre de 1995, tiene por objeto, según su Exposición de Motivos, subsanar las dificultades que puedan existir para el desenvolvimiento de aquellas personas que por cualquier circunstancia puedan ver reducida su movilidad en espacios públicos. Disponiendo el art. 34 que "el Ayuntamiento facilitará a los solicitantes que justifiquen su necesidad una tarjeta con el símbolo internacional, el nombre del titular y la matrícula del vehículo o vehículos que pertenezcan o estén al servicio de personas que por sus disminuciones de movilidad lo requieran".

"Se permitirá a los vehículos ocupados por personas disminuidas estacionar en cualquier lugar de la vía pública durante el tiempo mínimo posible..."

Parece evidente que cuando la Ordenanza se refiere, para expedir la mencionada tarjeta, a aquellos vehículos "que pertenezcan o estén dedicados al servicio de personas que por sus disminuciones", prevé un

ámbito de aplicación mucho más amplio que el que se ha querido, por parte del Ayuntamiento, dar a los acuerdos adoptados con el IMSERSO. No cabe duda de que el texto de la norma está previendo el supuesto de vehículos que, simplemente, estén destinados a transportar a personas minusválidas, ya que incluso el párrafo siguiente se refiere a vehículos meramente ocupados por estas personas.

Es de estimar, por ello, que la letra de la Ordenanza viene a propiciar el cumplimiento del precepto constitucional contenido en el art. 49 de la Constitución Española (*"Los poderes públicos realizarán una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos"*), así como el art. 9.2 de la misma y el art. 8.2º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (*"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"*).

La Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, tiene por objeto garantizar en nuestra Comunidad Autónoma la accesibilidad y el uso de bienes y servicios a todas las personas y, en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial. Siendo las Administraciones Públicas de Castilla y León, así como los organismos públicos y privados afectados, los responsables de la consecución del objetivo propuesto.

Ocurre que la persona minusválida remitente de la queja se encuentra a punto de completar su formación profesional de Licenciatura en Medicina y Cirugía, siendo el trabajo otro de los derechos constitucionales, así como el derecho a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo... Pudiendo constatar diariamente esta Institución, a través del conjunto de reclamaciones planteadas y de los datos facilitados por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, la situación de desventaja en que se encuentran las personas con discapacidad para llegar a adquirir la formación necesaria para acceder a la vida laboral. Tanto es así que, según los datos disponibles, el 85% de paro que existe entre la población minusválida, según revelan los últimos estudios realizados, se debe en mayor medida a la falta de formación y a las dificultades para moverse en el entorno que a la merma real de la capacidad funcional del discapacitado.

En el caso que nos ocupa nos encontramos ante un claro exponente de lo afirmado.

Nuestro máximo interés fue hacer llegar al Ayuntamiento las anteriores consideraciones a fin de que no se pusieran limitaciones a los fines y objetivos de la Ordenanza de Accesibilidad para el municipio de Salamanca al establecer los requisitos para la expedición de la autorización especial de aparcamiento, ya que la letra de la misma tiende a hacer realidad los preceptos constitucionales aludidos. Y la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, en su art. 60, dice que *"Los Ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a los minusválidos con problemas graves de movilidad"*.



Por otra parte existe la posibilidad de arbitrar otro tipo de medidas distintas a la exigencia de los dos requisitos apuntados para evitar que la autorización especial de aparcamiento llegue a propiciar conductas fraudulentas u otros perjuicios al interés del resto de los ciudadanos.

Por todo ello se recomendó al Ayuntamiento de Salamanca:

"Que, teniendo en cuenta la transcendencia que reviste el poder contar con un transporte adecuado y eficiente para que las personas que padecen limitaciones en su capacidad deambulatoria puedan intentar, con garantías de lograrlo, integrarse en la formación profesional y en la vida laboral, y dada la evidente insuficiencia de transporte público adaptado con que cuenta la ciudad de Salamanca para cubrir estas necesidades, que el Ayuntamiento proceda, aun con independencia del caso concreto que nos ocupa, a modificar las condiciones para la concesión de la autorización especial de aparcamiento para los vehículos que sean destinados habitualmente al transporte de personas minusválidas, aún cuando dichos usuarios no tengan permiso de conducir ni esté expedido a su nombre el permiso de circulación del automóvil, máxime teniendo en cuenta que, en gran número de casos, el tipo de minusvalía imposibilita la tarea de conducir un automóvil corriendo a cargo de la familia el traslado de la persona minusválida ya sea al centro de rehabilitación, a la Universidad o al puesto de trabajo.

Que el Ayuntamiento adopte para ello las medidas que se correspondan con una interpretación de la Ordenanza de Accesibilidad congruente con el contexto y fines de la misma, los

preceptos constitucionales y la realidad social en que debe ser aplicada.

Sin perjuicio de que se apliquen también las medidas que la Corporación considere más oportunas para que la solución recomendada no acarree perjuicios a los intereses generales".

Problema que, en este momento, se encuentra resuelto debido a la implantación de la tarjeta europea de carácter personal para cuya expedición no se exige el permiso de conducir ni el permiso de circulación a nombre del minusválido.

En el expediente **Q/1252/98**, cuyo remitente padece minusvalía física con grave dificultad deambulatoria, se hacía alusión a la escasez de aparcamientos que los Ayuntamientos suelen reservar con este fin (lo cual implica notable trastorno, sobre todo en las zonas correspondientes a las sedes de los servicios administrativos y lugares de concurrencia pública) así como a la limitación territorial de las tarjetas de aparcamiento expedidas para los conductores minusválidos físicos (válidas, únicamente, en el correspondiente término municipal).

Según indicó la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en la actualidad están constituidos tres grupos de trabajo para la elaboración del Reglamento que desarrolla la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB) en el cual quedarán recogidas las condiciones y requisitos para la obtención de la tarjeta de aparcamiento.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea, en una Recomendación de 4 de junio de 1998, aconseja que todos los Estados

Miembros cuenten con una tarjeta de estacionamiento única para facilitar la movilidad de las personas con discapacidad.

En este sentido, la Gerencia de Servicios Sociales ha reunido a las nueve Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, así como a los representantes de la Federación de Municipios y Provincias, para hacer compatible lo que determina el art. 16 LASB: "tarjeta única en toda la Comunidad Autónoma" con la Recomendación Europea de tarjeta única para los países de la Unión Europea.

La Gerencia de Servicios Sociales se propone proporcionar a todas las Entidades Locales dicha tarjeta de acuerdo con el modelo europeo lo que permitirá a las personas con discapacidad hacer uso de los derechos de aparcamiento establecidos en todos los países de la Unión Europea.

En consecuencia con lo anterior y, entendiendo que el problema se encuentra resuelto en este punto, se acordó proceder al archivo de la queja.

Ello no obstante, en vísperas del cierre de este Informe y en fechas en que, lógicamente, los referidos Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes deberían de estar al corriente de la existencia de la tarjeta, del acuerdo adoptado el 14-10-99 y de la competencia de la Diputación Provincial correspondiente para informar al respecto y facilitar el material necesario, una persona minusválida acudió a la Institución exponiendo su sorpresa cuando al pretender solicitar la tarjeta en su Ayuntamiento comprobó que tanto el Alcalde como el Secretario carecían de todo conocimiento sobre la misma, así como de sus competencias al respecto.

### Ayudas individuales

En el expediente **Q/842/98** el reclamante exponía la situación de dificultad en que se encontraba para asistir cada día a su puesto de trabajo ya que no contaba con un medio que resolviera convenientemente el problema del transporte.

Se informó al interesado que la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León convoca ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad, cuyo fin es garantizar a las mismas la máxima integración dentro de los servicios ordinarios, favoreciendo su movilidad, comunicación y participación en la vida social y económica. Entre las modalidades de ayudas convocadas se encuentran las destinadas a: transporte especial, obtención del permiso de conducir, adquisición y adaptación de vehículos de motor y otras.

En la queja **Q/76/99** remitida por la madre de dos jóvenes discapacitados sensoriales, con un 66% de minusvalía, se hace alusión a la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, de 24 de septiembre de 1998, por la cual se deniega la ayuda solicitada al amparo de la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de 18 de diciembre de 1997 (BOCyL nº 246, de 23 de diciembre) por la que se convocan ayudas individuales destinadas a personas discapacitadas para el ejercicio 1998, en concepto de ayuda complementaria, concretamente "gastos para la obtención del permiso de conducir".

Se fundamenta la resolución denegatoria en el contenido del informe emitido por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos de Ávila según el cual no se acredita el

cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 2º de la Resolución de 18 de diciembre de 1997, es decir, "presentar problemas de movilidad que impidan la utilización de los transportes públicos" y en la propuesta de la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones de 5 de junio de 1998 según la cual la obtención del permiso de conducir en este caso "no constituye medida recuperadora que evite la evolución desfavorable de la misnusvalía".

La remitente de la queja interpuso en tiempo y forma Recurso Ordinario contra la citada Resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila que fue desestimado por Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, alegándose como fundamento de derecho el motivo ya apuntado por la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones: no suponer la ayuda solicitada "una medida recuperadora que evite la evolución desfavorable de la misnusvalía".

Se apreció que en los hechos que se exponían como motivo de la queja no existía ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales que hiciera necesaria una decisión supervisora de la Institución y se procedió, en consecuencia, al archivo del expediente.

#### Taxi accesible

La implantación del taxi accesible en todas las capitales de provincia y en algunas de las localidades principales ha dado lugar a reclamaciones por parte de los titulares de las correspondientes licencias los cuales, como ya se consignó en el Informe de 1998, se encontraron

con diversos problemas derivados, en parte, de las dificultades en la aplicación de las cláusulas del convenio entre el IMSERSO, Fundación ONCE y Ayuntamientos y de la actitud pasiva de éstos para velar por el buen funcionamiento de este servicio público.

En una ocasión (el expediente **Q/629/99**) una persona minusválida pretendió optar a una de dichas licencias siendo desestimada su solicitud por no ajustarse su pretensión a las bases establecidas. En este caso se remitieron al reclamante las consideraciones siguientes:

El Real Decreto 1049/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (declarado vigente por el Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre) en su art. 11 prevé que sean las Entidades Locales las que determinen la necesidad y conveniencia de otorgar nuevas licencias de auto-taxi, teniendo en cuenta la situación del servicio en, extensión y crecimiento de los núcleos de población, etc., así como la repercusión que puedan tener las nuevas licencias a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación. Por esta razón el Real Decreto establece la obligación de dar audiencia a las Asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores representativas del sector por un plazo de 15 días antes del otorgamiento de dichas licencias y la de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia la lista de solicitudes presentadas al objeto de que los interesados y las Asociaciones citadas puedan alegar lo que estimen procedente en defensa de su derecho.

Esto implica que, en cualquier caso, la Entidad concedente de la licencia ha de tener en cuenta los intereses de los titulares de las licencias ya concedidas.

Por ello, y según este criterio, en el Pleno de la Corporación de 23 de diciembre de 1998 se acordó que, antes de convocar el concurso correspondiente para una nueva licencia, se comunicara el acuerdo a los taxistas del municipio por si alguno estaba interesado en sustituir su vehículo por el Eurotaxi;, lo que parece que ha ocurrido según información del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo de 30 de abril de 1999 remitida a esta Institución.

No habiéndose detectado, por otra parte, irregularidad alguna en la tramitación del procedimiento de adjudicación elegido.

- Accesibilidad a la propia vivienda

El problema de las barreras arquitectónicas en los edificios destinados a viviendas sigue dando lugar a un buen número de quejas en este área, casi todas debidas a la desorientación del interesado o de su familia ante la insolidaridad del resto de los propietarios que se niega a aceptar las soluciones previstas en la ley.

Así, en los expedientes **Q/1116/99** y **Q/1285/99** se puso en conocimiento de los interesados lo siguiente:

Toda obra o remodelación en los elementos comunes de un edificio en régimen de Propiedad Horizontal debe de ser aprobada por la Comunidad de Propietarios la cual deberá de actuar con

arreglo a las normas vigentes en esta materia, sin que la Institución del Procurador del Común de Castilla y León tenga competencias para intervenir directamente ante dicha comunidad ya que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1998, de 9 de marzo, le atribuyen la defensa de los derechos fundamentales de los castellanos y leoneses ante la Administración Pública.

La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad establece en sus arts. 3 a 7 que los titulares y usuarios tendrán derecho a promover y llevar a cabo las obras de adecuación de la finca urbana y de los accesos a la misma desde la vía pública, siempre que se cumplan determinados requisitos. El interesado deberá notificar por escrito a la Comunidad de Propietarios la necesidad de las obras y la comunidad debe comunicar a su vez, en el plazo de quince días, su consentimiento u oposición a las mismas. En este último caso, el titular o usuario de la finca podrá acudir en defensa de su derecho a la jurisdicción civil.

Los requisitos que deberá de cumplir son los siguientes:

- 1) Ser el titular o usuario de la vivienda o su cónyuge o familiar conviviente o trabajador a su servicio, minusválido con disminución permanente para andar, subir escaleras o salvar barreras arquitectónicas, se precise o no el uso de prótesis o silla de ruedas.
- 2) Que las obras sean necesarias en el interior de la finca urbana o en los pasos de comunicación con la vía pública.



3) Que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que resulten razonablemente compatibles con sus características arquitectónicas.

La Ley 8/99, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, establece en su art. 17 que los acuerdos de la Junta de Propietarios se sujetarán a las siguientes normas:

*La unanimidad sólo será exigible para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad.*

*No obstante, la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios (la mitad más uno) que, a su vez representen la mayoría de las cuotas de participación.*

*Los acuerdos válidamente adoptados con arreglo a lo dispuesto en esta norma obligan a todos los propietarios.*

Por otro lado, el art. 16 de la Ley 8/99 citada establece que:

*La convocatoria de las juntas las hará el presidente y, en su defecto, los promotores de la reunión (cuando lo solicite al menos la cuarta parte de los propietarios). Pudiendo*

*cualquier propietario pedir que la junta estudie y se pronuncie sobre cualquier tema de interés para la comunidad; a tal efecto dirigirá escrito, en el que especifiquen claramente los asuntos que quiere que sean tratados, al Presidente, el cual los incluirá en el orden del día de la siguiente junta que se celebre.*

Debe tenerse en cuenta finalmente que las personas con minusvalía cuentan con las ayudas económicas de carácter individual que anualmente otorga la Junta de Castilla y León las cuales incluyen partidas destinadas a la eliminación de barreras en la vivienda. Y el Ministerio de Fomento, según el Real Decreto 1186, de 12 de junio de 1998, en el marco del Plan de Vivienda 1998-2001, dentro de las medidas de financiación de carácter estatal, tiene abierta una línea de ayudas que comprende las obras para la adecuación funcional de los edificios con objeto de suprimir las barreras arquitectónicas. Ayudas de las cuales puede beneficiarse, en su caso, la Comunidad de Propietarios.

En el expediente **Q/1105/99** se hacía alusión a la necesidad de instalar un ascensor en inmueble, con el fin de mejorar las condiciones de vida de algunas personas afectadas por problemas de movilidad que en él habitan, así como a la negativa de algunos de los propietarios a ceder una parte de su superficie privativa para conseguir el espacio necesario que haga posible la instalación del mencionado servicio.

Es decir, para que se pudiera instalar el ascensor era necesario que cada propietario cediera para dicho destino común determinado espacio de lo que legalmente es considerado como parte privativa, renunciando cada uno a los derechos que pudiera ostentar sobre la misma. Renuncia posible pero en ningún caso obligatoria ni, por tanto, exigible en base a ninguna

norma jurídica. Nos encontrábamos, pues, ante un conflicto de intereses entre particulares que resultaba ajeno a las competencias de la Institución. Así se le hizo saber al reclamante.

El expediente **Q/537/99** se refería a la necesidad de ocupar uno de los locales comerciales propiedad de la Tesorería General de la Seguridad Social para la instalación de un ascensor. El expediente fue remitido al Defensor del Pueblo el cual informó que tras el estudio del informe recibido y de la documentación de la que se había podido disponer, no se apreciaba irregularidad en la actuación de la Administración.

En el expediente **Q/703/98** se denunciaba que el acceso sin barreras arquitectónicas de determinado inmueble se había dejado no por la puerta principal sino por una puerta lateral para llegar a la cual era preciso rodear prácticamente la totalidad del edificio. Dándose la circunstancia de que, según afirmaciones de los reclamantes, resultaría sencillo y mínimamente costoso proceder a la adaptación de la entrada principal. Las conversaciones que en este sentido se habían mantenido con la empresa constructora no habían dado un resultado positivo.

Una vez analizado el supuesto y, teniendo en cuenta la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León como promotora de las viviendas, se apreció que el proyecto presentado para la obtención de la Calificación Provisional cumplía con las normas establecidas por el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran las medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, el cual no establece expresamente que el punto accesible de comunicación entre el interior y exterior del edificio tenga que ser por la puerta principal. Incluso la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de

Barreras de Castilla y León tampoco establece esta exigencia, sino que prevé soluciones alternativas.

No obstante, compartimos con el remitente la necesidad de evitar que las personas minusválidas deban de soportar mayores incomodidades para acceder a su domicilio que el resto de los vecinos.

En este sentido se informó al reclamante que con arreglo a la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio sobre Propiedad Horizontal, las personas minusválidas físicas residentes en el edificio podrán solicitar acuerdo de la Junta de Propietarios sobre la necesidad de las obras correspondientes para hacer accesible la entrada principal, exigiendo dicha Ley, para la validez del mismo, el voto favorable de la mayoría simple de los propietarios y de las cuotas.

## *1.2. Ayudas Sociales*

### *- Ayuda a domicilio*

Los principales motivos de queja suelen ser la insuficiencia del tiempo dedicado a cada usuario y las contraprestaciones que éstos deben satisfacer; en el **Q/2156/98**, el remitente consideraba elevado el precio que debía abonar por el servicio de Ayuda a Domicilio solicitado a la Diputación Provincial de Segovia en beneficio de sus padres en relación con los ingresos de los beneficiarios.

En el caso analizado, teniendo en cuenta la información remitida por la Diputación, así como la normativa que resulta aplicable al mismo, se llegó a las siguientes conclusiones:

La ayuda a domicilio está regulada por la Ordenanza Reguladora del Precio Público por la Prestación de Ayuda a Domicilio y Servicio de Teleasistencia, aprobada por la Diputación el 13 de febrero de 1998.

Según dicha norma, las tarifas se establecen en función de los ingresos de los usuarios del servicio, debiendo computarse dichos ingresos en términos mensuales según la cantidad que resulte de la suma de los que perciben todas las personas que conviven habitualmente en el domicilio, deduciendo el importe equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional por el primer miembro de la unidad de convivencia y 12.000 ptas. por cada uno de los restantes.

A los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, el Asistente Social de la zona correspondiente al domicilio del usuario recabará cuantos datos sean precisos para obtener fehacientemente los referidos importes sobre los que aplicar las tarifas.

El precio público por prestación de Ayuda a Domicilio se exige de conformidad con la tarifa establecida según una tabla que va desde las 20.000 pts. de renta mensual (en cuyo caso el perceptor está exento del pago del servicio) hasta más de 110.000 pts. (en que le corresponderá pagar 20.400 ptas. al mes).

Teniendo en cuenta los ingresos mensuales de la unidad de convivencia de que se trataba le correspondía abonar, según dicha tarifa, 17.340 ptas. mensuales por una hora diaria del S.A.D.

Lo cual venía a resultar conforme con el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulaba la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León, según el cual la baremación para el acceso a la prestación de Ayuda a Domicilio se hará a través de la Comisión Técnica de la respectiva Entidad la cual deberá ponderar las distintas variables de baremación, como son: capacidad funcional de la persona atendida, situación sociofamiliar, situación económica y otros factores.

En consecuencia s procedió al archivo de la queja presentada.

- Renta de Ingresos mínimos de inserción

Los efectos del Decreto 164/1997, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en Castilla y León, han dado lugar a varias quejas que, a su vez, han motivado que por parte del Procurador del Común se haya recomendado a la Gerencia de Servicios Sociales la valoración de cada caso en particular y la aplicación restrictiva de la obligación que se impone a los perceptores de realizar conductas concretas que revelen su voluntad de superar la situación en que se encuentran (**Q/1667/98**).

En el expediente **Q/618/99**, se observó una abierta discrepancia con la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora en virtud de la cual se deniega al reclamante la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción por no haber cumplido los requisitos establecidos en el art. 8.d) y 8.g) de la citada norma. Es decir, que los beneficiarios *participen en los programas de integración y formación que les sean*

*asignados y la realización de conductas concluyentes que demuestren el intento de superar la situación en que se encuentran.*

Al respecto pudimos observar que con independencia de las faltas de asistencia, que fueron justificadas, a un Curso sobre Búsqueda de Empleo organizado por el Ayuntamiento de Zamora, mediante carta de 7 de Octubre de 1998 dirigida a la Concejalía de Bienestar Social el reclamante comunica su decisión de abandonar su participación en el mismo alegando determinados motivos sin aportar prueba concluyente de la veracidad de los mismos. Teniendo en cuenta la finalidad con que se ha establecido la ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción que es, no solamente paliar situaciones de extrema necesidad, sino también facilitar itinerarios de inserción socio-laboral, esta prestación lleva asociada la obligación de cumplir con ciertos compromisos personales entre los que se encuentran los dos aludidos en el art. 8.d) y 8.g). La lógica consecuencia es que el incumplimiento de ciertas condiciones produzca la extinción del derecho al IMI; sin que la denegación de dicha ayuda por parte de la Administración competente constituya irregularidad alguna.

- Prestación de material ortoprotésico

Del contenido del expediente **Q/502/99** se desprende la disconformidad con la Resolución de la Dirección Provincial del INSALUD de Palencia por la que se acuerda denegar la prestación solicitada, consistente en un cojín antiescara, fundándose dicha resolución en la observación contenida en determinada circular, que a su vez desarrolla la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996, de que "el cojín de asiento de hiperpresiones mantenidas se

prescribe únicamente para pacientes lesionados medulares", no siendo este el diagnóstico en el presente caso.

Ocorre con demasiada frecuencia que una disposición legal dictada para resolver una necesidad concreta derivada de circunstancias especiales, sobrevive excesivamente en el tiempo sin la necesaria revisión de la misma para ajustarse a la realidad cambiante de la sociedad, como es precisamente la incorporación a una vida relativamente normal en el propio domicilio de personas con dolencias que no hace mucho tiempo requerían de asistencia hospitalaria casi continua.

En esta ocasión no fue posible prestar una ayuda directa que pudiera resolver el problema, ni hacer a la Dirección Provincial del Insalud sugerencia alguna en orden a la conveniencia de conceder la ayuda solicitada, ya que lo impedía el propio ordenamiento jurídico.

No obstante, teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de la Salud forma parte de la Administración Central cuya actuación y funcionamiento quedan por lo tanto excluidas de las competencias del Procurador del Común, según la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se acordó hacer llegar al Defensor del Pueblo las anteriores reflexiones con el fin de impulsar una posible reforma legislativa que permita acceder a las ayudas adecuadas para satisfacer determinadas necesidades a todas las personas que las padecen, cualquiera que sea el diagnóstico y el origen de la patología.

Y, en consecuencia con lo anterior, sometimos a consideración del Defensor del Pueblo la situación de desventaja en que se encuentran ciertos grupos de personas minusválidas ante las limitaciones establecidas por las normas que regulan algunas de las prestaciones sanitarias de la



Seguridad Social, concretamente cierto material ortoprotésico: RD 63/1995, de 20 de enero y Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 18 de enero de 1996 que desarrolla el anterior y la cual prevé ayudas para la adquisición de dicho material en casos puntuales derivados de una patología específica. Resultando por tanto imposible obtener dichas ayudas a quienes, sufriendo el mismo trastorno o merma de su movilidad, ello es debido, sin embargo, a distinta dolencia.

Esta situación viene siendo planteada sobre todo en relación con las lesiones invalidantes generadas por la parálisis cerebral, tanto por lo que se refiere a las sillas de ruedas eléctricas y otras especiales, como a los elementos de prevención de presiones dolorosas (material antiescaras). Ambos previstos por la citada Orden de 18 de enero de 1996 exclusivamente en lesiones medulares cervicales y enfermedades neuromusculares degenerativas evolucionadas, y para lesionados medulares respectivamente.

En este sentido se destaca que las graves reducciones de movilidad en extremidades inferiores y superiores, así como la existencia de hiperpresiones mantenidas contempladas en la aludida norma, pueden considerarse efectos propios de varios tipos de enfermedades y por lo tanto, originan la necesidad de contar con las ayudas técnicas y medios de prevención que resultan adecuados. Sobre todo teniendo presente la importancia que las personas discapacitadas y sus familiares atribuyen a estas ayudas y medios para la incorporación de las mismas a una vida relativamente normal, pudiendo así acceder a ciertos niveles de independencia en igualdad de condiciones con otros discapacitados para los que determinados medios están expresamente regulados.

La Oficina del Defensor del Pueblo contestó en los siguientes términos:

Por lo que se refiere a las sillas de ruedas de tracción eléctrica, el Defensor del Pueblo dirigió al Ministerio de Sanidad la siguiente recomendación:

«Que se valore la oportunidad y conveniencia de modificar la Orden de 18 de enero de 1996, reconociendo como prestación ortoprotésica la dispensación de sillas de ruedas de tracción eléctrica, en todos aquellos supuestos que la situación del beneficiario así lo aconseje, abstracción hecha del diagnóstico y etiología de cada caso».

En respuesta a dicha recomendación, el Ministerio de Sanidad comunicó lo siguiente:

«El fondo de la recomendación que nos ocupa es el posible trato discriminatorio que otorga el Sistema Nacional de Salud y, en especial, el Instituto Nacional de la Salud al ofertar determinadas prestaciones incluidas en el Catálogo de Material Ortoprotésico a los pacientes en función de su estado de salud o de sus necesidades sanitarias.

Para argumentar su posición esa Institución considera que la introducción de diferencias de trato mediante la aplicación de un criterio causal puede ser susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad que garantiza el art. 14 de nuestra Constitución.

Sin embargo, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual, lo que tiene una especial relevancia en el ámbito sanitario.

Así, con carácter general, no parece admitir dudas que la necesaria ordenación de los servicios sanitarios y, por tanto, de las prestaciones ortoprotésicas, derivada del imperativo de eficacia consagrada en el art. 7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, obliga a las Administraciones Públicas a establecer criterios generales que garanticen el acceso a estas prestaciones a aquellos pacientes que lo necesiten. Esta ordenación supone además una garantía de equidad del sistema, al permitir que la oferta pública llegue precisamente a los ciudadanos en función de criterios de necesidad objetiva.

No obstante, es evidente que, en determinadas prestaciones, resulta complejo establecer estos criterios generales de ordenación, toda vez que una norma, máxime en el ámbito sanitario, a veces puede no amparar toda la casuística clínica que pueden presentar los pacientes.

En el caso concreto de las sillas de ruedas de tracción eléctrica, el criterio que en su día se valoró para ordenar el acceso a esta prestación fue el de necesidad objetiva en base a la causa de la situación, y pretendía garantizar la movilidad a todos los pacientes afectados de lesiones que impidieran la deambulación por otros medios. Así, se regulaba el acceso a las sillas de ruedas convencionales para aquellos enfermos afectados de procesos invalidantes pero que conservaban la movilidad en los miembros

superiores, reservándose las de tracción eléctrica para aquellos en los que se había perdido la funcionalidad en estas extremidades.

Un análisis de la situación existente con anterioridad a la aprobación de la Orden de 18 de enero de 1996, de desarrollo del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, para la regulación de la prestación ortoprotésica, revela que esta norma vino a establecer una necesaria ordenación en este sector, lo que favorece la equidad efectiva del Sistema Nacional de Salud, al disminuir la discrecionalidad existente con anterioridad, y que se traducía en que determinadas Comunidades Autónomas facilitaran las sillas de ruedas eléctricas como prestación sanitaria, mientras otras, o no lo contemplaban, o las incluían como prestación social.

Esta Orden Ministerial fue elaborada previo consenso entre los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el INSALUD, y supuso la unificación de criterios en todo el Estado para la concesión de las sillas de ruedas eléctricas, incluyéndolas para una serie de colectivos afectados de unas patologías concretas.

La mencionada norma preveía asimismo la posibilidad de actualizar su contenido mediante otra disposición de rango similar y creaba una Comisión Técnica Asesora con la finalidad, entre otras, de formular propuestas para la actualización del contenido de la prestación ortoprotésica.

Mediante Orden de 12 de diciembre de 1996 de este Departamento, se procedió a actualizar la composición de esta

Comisión Técnica, a fin de adaptarla a la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, establecida en base al Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto. Tras esta actualización, se constituyó la Comisión que celebró su sesión constitutiva el 13 de marzo de 1997.

La segunda reunión de la Comisión tuvo lugar el pasado 27 de noviembre de 1999 y en ella se planteó la necesidad de revisar la problemática de las sillas de ruedas eléctricas.

Para ello, se propuso la creación de un Grupo Técnico, dependiente de la Comisión, con el objetivo de analizar las cuestiones relacionadas con la oferta y el acceso a esta prestación ortoprotésica. En base a sus estudios y consideraciones, la Comisión Técnica Asesora sobre Prestaciones Ortoprotésicas elevará sus conclusiones al Ministerio de Sanidad y Consumo, para que en el caso de que así proceda, se promueva la modificación de este aspecto en el Anexo de la Orden de 18 de enero de 1996.

En estos momentos se está finalizando la designación de expertos para el Grupo por parte de las Administraciones representadas en la Comisión Técnica Asesora, por lo que es previsible que próximamente pueda celebrarse la reunión del Grupo Técnico antes indicado.

Por consiguiente, y aún considerando que no se comparte la totalidad de los planteamientos expuestos por el Defensor del Pueblo, tal y como anteriormente se ha indicado, e insistiendo en la necesidad de disponer de una ordenación de prestaciones

ortoprotésicas que garantice el acceso de los pacientes a aquellas que respondan a sus necesidades objetivas, en aras de preservar la eficacia, eficiencia y equidad del Sistema Nacional de Salud, lo que necesariamente implica que el principio de igualdad no supone un tratamiento igual para cada paciente, con abstracción de su situación clínica o de sus necesidades de salud, tal y como se señala por el Tribunal Constitucional, puede indicarse que las actuaciones desarrolladas hasta el momento y las previsiones para un futuro próximo, se hallan en línea con la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo.

Por tanto, se acepta la Recomendación, toda vez que se está procediendo a establecer las bases necesarias para la posible revisión del contenido de la Orden de 18 de enero de 1996 en cuanto afecta a los vehículos para inválidos de tracción eléctrica. Sin embargo, no puede aceptarse que, con carácter general, se regule el acceso a esta prestación sin considerar las condiciones físicas efectivas de los pacientes, lo que indudablemente puede estar en relación directa con el diagnóstico y la etiología de cada persona».

La modificación de la Orden de 18 de enero de 1996 anunciada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, se produjo mediante la Orden de dicho Ministerio de 23 de julio de 1999 (BOE nº 186, de 5 de agosto):

*"Primero.- Se modifica el contenido del subgrupo 12 21 21 del Anexo III de la Orden de 18 de enero de 1996, quedando redactado en los siguientes términos:*

*Sillas de ruedas eléctricas para pacientes con limitaciones funcionales graves del aparato locomotor por enfermedad, malformación o accidente que cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:*

*Incapacidad permanente para la marcha independiente.*

*Incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales con las extremidades superiores.*

*Suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad o la de otras personas.*

*Para la prescripción de las sillas de ruedas eléctricas se tendrán en cuenta los criterios que se recojan en los protocolos que se establezcan al efecto por los servicios de salud e INSALUD.*

*Segundo.- Se suprime la aportación del usuario para los productos incluidos en el grupo 0630 de prótesis distintas de las de miembros, incluidas en el Anexo V de la Orden de 18 de enero de 1996.*

*Tercero.- Lo recogido en la presente Orden entrará en vigor el día 1 de enero del 2000, fecha en la que los catálogos de prestación ortoprotésica de cada Administración Pública competente en cada ámbito de gestión deberán estar adaptados a lo dispuesto en esta Orden".*

La publicación de la mencionada Orden en el BOE nº 186, de 5 de agosto, fue comunicada por la Institución a los remitentes de las quejas a quienes podría afectar.

En relación con las ayudas para la prevención de presiones dolorosas (material antiescaras) a que se refería el citado expediente (Q/502/99) recibimos resolución del Defensor del Pueblo según la cual en el anexo V de la citada Orden de 18 de enero de 1996, relativo a prótesis especiales, se recogen, entre otros productos, las ayudas para la prevención de presiones dolorosas (material antiescaras) y, en concreto, los cojines de asiento para la prevención de hiperpresiones mantenidas para pacientes lesionados medulares. En los siguientes términos:

«La cuestión que se plantea en la queja de referencia es la eliminación de la acotación de una patología concreta, en este caso las lesiones medulares, para la obtención con cargo a la Sanidad Pública de los denominados cojines antiescaras, aspecto que ha sido estudiado por la citada Comisión Técnica Asesora sobre prestación ortoprotésica en su sesión celebrada el día 13 de enero de 1999.

Estos productos, como su propio nombre indica, tienen como finalidad la prevención de aparición de escaras o úlceras en pacientes que por su situación clínica permanecen inmovilizados.

La Comisión Asesora creada por la citada Orden e integrada, entre otros, por expertos en esta materia ha propuesto mantener las indicaciones que actualmente existen en la Orden, por considerar que los lesionados medulares, al no conservar la sensibilidad y por tanto no ser conscientes los propios pacientes de que se está



produciendo la lesión, constituyen fundamentalmente el colectivo susceptible de requerir esta prestación.

En este sentido la Subsecretaría de Sanidad y Consumo con fecha 17 de mayo de 1999 dictó la Resolución correspondiente.

Por ello, se considera que el tema ya ha sido estudiado, no siendo, por tanto, previsible a corto plazo una modificación del contenido de la prestación ortoprotésica respecto a las patologías para las que se financian los cojines de asiento para prevención de las hiperpresiones mantenidas».

### *1.3 Valoración de la minusvalía*

El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, establece que la calificación del grado de minusvalía constituye una actuación facultativa única por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de la valoración.

Las distintas normas, promulgadas con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, así como la diversidad de fines para los que actualmente se requiere un determinado grado de minusvalía, hacen precisa una regulación, actualizada ,de la valoración y calificación de la misma.

Este Real Decreto pretende desarrollar la normativa que regula el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía en el ámbito de los Servicios Sociales y de la Seguridad Social y actualizar los baremos vigentes para dar cumplimiento al mandato reglamentario de las disposiciones adicionales primera y segunda, respectivamente, de los Reales Decretos 356 y 357/1991, ambos de 15 de marzo.

- Disconformidad con los baremos aplicados

La disconformidad por parte de los interesados con los baremos aplicados por los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) así como con el porcentaje de minusvalía reconocido, fue el objeto del expediente **Q/1247/99**. En el mismo se hace alusión al hecho de no haberse tenido en cuenta por parte del Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos de Palencia la dolencia renal, en el momento de elaborar el Dictamen Técnico Facultativo por el que se califica el grado de minusvalía. Como así efectivamente resulta de la documentación que aporta el remitente.

Se está a la espera de que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia aclare las razones por las que el EVO del Centro Base no ha juzgado procedente o, en su caso, no ha sido posible, valorar los informes médicos que acreditan disminución funcional de riñón izquierdo.

En el supuesto planteado en el **Q/588/99** se observó únicamente una abierta discrepancia por parte del solicitante con la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de 8 de Marzo de 1999.

La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria resolvía reconocer al interesado el 33% de minusvalía, con carácter provisional, lo que implicaba que con motivo de las revisiones correspondientes podría la citada calificación ser prorrogada, modificada o cancelada, según la evolución de la capacidad orgánica o funcional que se observara en la persona afectada. Esto último es lo que ocurrió, según el dictamen del Equipo de Valoración y Orientación competente en la última revisión de fecha 16 de Diciembre de 1998 ya que, según el mismo, la enfermedad crónica que padecía el interesado se encontraba controlada con la medicación suministrada y no existía ninguna complicación adicional.

Se procedió, pues, a aplicar la normativa en vigor contenida en el RD 1723/1981, de 24 de julio y en la Orden de 8 de marzo de 1984 del Ministerio de Sanidad y Consumo, sin que se observara actuación administrativa alguna que implique infracción del ordenamiento jurídico o actuación ilegítima que impida o menoscabe el ejercicio de un derecho.

- Falta de resolución por parte de la Administración

En el expediente **Q/2301/98** la remitente se refería, en primer lugar, a la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia de fecha 2 de octubre de 1998 por la que se acordaba la abstención del Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos, dependiente de la misma, para practicar la revisión de la calificación de minusvalía solicitada por la remitente de la queja el 23 de septiembre de 1998, por aplicación del art. 28.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quien se dé alguna de

las circunstancias señaladas en el párrafo e) del mismo artículo (tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto o haberles prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar) que se abstengan de toda intervención en el expediente, sin que a la reclamante se le indicara ningún otro modo de hacer valer su derecho.

En segundo lugar y, mediante nuevo escrito de 22 de febrero de 1999, se refería a la solicitud (sin respuesta) a la misma Gerencia -de fecha 16 de diciembre de 1998- de certificación acreditativa de la puntuación obtenida en los baremos de Movilidad y Ayuda de Tercera Persona obrantes en el expediente.

Iniciadas las gestiones de investigación pertinentes para esclarecer la cuestión planteada, a cuyo fin se requirió a la remitente para que aportara la documentación necesaria, con fecha 28 de febrero de 1999 esta Institución solicitó a la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León información sobre la intervención de dicho centro directivo en relación con la resolución de la Gerencia Territorial de Segovia de 2 de octubre de 1998 a la que hemos aludido en el punto primero. En dicha información se indica que se ha notificado a la solicitante su derecho a solicitar la revisión de su condición de minusválida en los Centros Base de Ávila y Soria, a su elección. Dicha notificación tuvo lugar después de recibir nuestra comunicación de 28 de febrero de 1999.

Igualmente, solicitamos de la Gerencia Territorial de Segovia, con fecha 24 de marzo de 1999, la información necesaria sobre el hecho referido en el punto segundo del escrito de queja relativo a la certificación de puntuación en los baremos de Movilidad y Tercera Persona. La

Gerencia nos puso al corriente de que con fecha 8 de noviembre de 1993, según consta en sus archivos, la interesada recibió, junto con la certificación de minusvalía, la puntuación obtenida en el baremo de Tercera Persona. Así como también, con fecha 17 de mayo de 1994, el correspondiente certificado expedido por el Director Provincial del entonces INSERSO sobre el baremo de Movilidad. Además de que, en relación con este último, la interesada se encuentra incluida en uno de los casos contemplados en el Anexo IV de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1994 por lo que no procede certificar puntuación alguna, según prevé dicha norma.

De modo que, por ya conocer la interesada el baremo de Tercera Persona y por no resultar procedente en derecho certificar puntuación alguna en el baremo de Movilidad, la Gerencia Territorial de Segovia no consideró necesario emitir respuesta alguna sobre los extremos solicitados.

Esta Institución, una vez analizado el anterior informe y teniendo en cuenta las normas legales aludidas por la Gerencia, además de otras que resultan aplicables al supuesto que nos ocupa e interpretadas todas ellas a la luz de la Constitución, tuvo a bien hacerle llegar las siguientes apreciaciones:

El hecho de que por la función desempeñada durante años por la interesada, ésta conociera, o debiera conocer, determinados extremos en relación con sus posibilidades de defensa ante la abstención del órgano a quien solicitó la revisión de su condición de minusválida, así como determinados datos obrantes en su expediente, no justifica que en la notificación de la Gerencia Territorial de 2 de octubre de 1998 se hayan omitido determinadas indicaciones derivadas legalmente de la resolución

notificada, como son: posibilidad de solicitar la revisión en otro Centro Base y por otro EVO y recursos que puede interponer, órganos competentes para ello y plazo durante el cual deberá hacerlo.

Ni tampoco queda justificado, a nuestro entender, que, en su momento, se haya omitido respuesta sobre la improcedencia de expedir certificación en relación con la puntuación en el baremo de Movilidad y Tercera Persona.

Por todo ello, se acordó remitir el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Apreciada por esa Gerencia Territorial la imposibilidad legal de que el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base procediera a la revisión de la calificación de minusvalía solicitada (derecho que es reconocido por el Real Decreto 357/91 de 15 de marzo) y decidiendo, por imperativo del art. 28.1, 2.e y 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la abstención de dicho EVO, debió de observarse en la resolución de 2 de octubre de 1998 lo dispuesto en el art. 89 de dicha Ley sobre la *“decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”*: En este caso, indicando a la interesada la manera alternativa de ejercer su derecho.

Así mismo, el art. 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dice que toda notificación deberá de contener, además del texto íntegro de la resolución notificada, *la indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, la expresión de los recursos*

*que procedan, órgano ante el cual hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, etc.*

En relación con la solución a la petición de certificación sobre puntuación en el baremo de Movilidad y Tercera Persona, esa Gerencia no puede dejar de tener en cuenta que el art. 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece para la Administración *la obligación de resolver expresamente sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados, cuando la norma de procedimiento no fije plazos, será de tres meses como máximo.*

Normas que vienen a hacer efectivo el principio constitucional según el cual la Administración sirve con objetividad a los intereses generales actuando de acuerdo con los principios de eficacia, con sometimiento pleno a la ley y derecho."

Con fecha 14 de mayo de 1999 se recibió comunicación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia en la que se aceptaba el recordatorio de deberes legales. Lo que se comunicó a la interesada esperando que, como consecuencia de dicha aceptación, se le notifique por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la posibilidad de solicitar la revisión de la calificación de minusvalía en los Centros Base de Ávila o Soria.

Por otra parte, se reconoció por la Gerencia Territorial de Segovia que la falta de resolución expresa sobre la certificación de la puntuación

obtenida en los baremos de Movilidad y Tercera Persona fue debido a un error material el cual tratará de evitarse en sucesivas actuaciones.

#### *1.4. Otros*

##### **- Centros de atención a minusválidos**

El ingreso de las personas con minusvalía física en los Centros de Atención especializada, Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF), ha dado lugar a un número menor de quejas en el presente año. Subsistiendo abiertas algunas cuya tramitación se había iniciado en 1997, por no haberse resuelto aún, como la **Q/1964/97**.

En el escrito de queja se hace alusión a la solicitud, por parte del remitente, de su ingreso en Centros Residenciales para Minusválidos a propósito de la cual le fue comunicada el 6 de Junio de 1995 la apertura del expediente y una puntuación, según los baremos aplicables, de 88 puntos a favor del solicitante. Se le comunicaba, al mismo tiempo, que periódicamente sería informado de la situación de su solicitud en relación con la puntuación exigida. Sin embargo, el remitente desconocía el criterio que se viene siguiendo en la valoración de las circunstancias personales y familiares de las personas minusválidas para decidir su ingreso en los mencionados centros ni la consideración que ha merecido para la Gerencia de Servicios Sociales su situación ni qué curso ha seguido hasta el momento actual el expediente.

Según dicha Gerencia de Servicios Sociales, los Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF) son centros de carácter nacional



cuya gestión no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que sigue correspondiendo al IMSERSO.

Conoce la Gerencia de Servicios Sociales, no obstante, que el ingreso en los mencionados Centros se produce, una vez aprobada la solicitud, mediante la aplicación de un baremo en el que se contemplan los siguientes aspectos:

I- Situación física y psíquica.

II-Situación socio-familiar.

III-Situación económica.

IV-Edad.

V-Condiciones de la vivienda.

VI-Reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma.

VII-Otras circunstancias no contempladas en apartados anteriores.

Según la información recibida, con fecha 22-3-1995 tiene entrada, en la entonces Dirección Provincial del INSERSO, solicitud de ingreso en CAMF del interesado.

Valorada la solicitud por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, se remitió a la Dirección General del IMSERSO con fecha 7-4-1995.

En virtud de lo expuesto, y de conformidad con la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo.

- Formación profesional y trabajo

Como se expondrá en el apartado correspondiente a la actuación de oficio sobre la integración de las personas discapacitadas, el punto de partida de este colectivo hacia la actividad laboral es siempre distinto en relación con el resto de los trabajadores: la escasa cualificación, las barreras en el transporte e, incluso, en el propio centro de trabajo, la menor habilidad en prácticas conexas con la ocupación habitual, la multiplicación de las dificultades en general, desalientan a muchas personas discapacitadas para perseverar en la búsqueda de un empleo.

En los expedientes **Q/1087, Q/1088, Q/1089 y Q/1090/99** se hace alusión a la integración laboral de los jóvenes invidentes que han llegado a concluir estudios universitarios, y, en concreto, a las escasas salidas profesionales dentro de la estructura de la ONCE.

La ONCE manifiesta que tiene garantizada para todo el colectivo de afiliados a la misma la venta del cupón, la cual se concede de forma automática y en la que prestan sus servicios el 90% de los ciegos en edad laboral.

Los jóvenes que han finalizado sus estudios universitarios, los cuales han sido sufragados por la ONCE en su totalidad, tienen preferencia dentro de la Institución para ocupar puestos vacantes tanto de

Directivos, Mandos Intermedios y Técnicos, siempre que su formación sea afín a las diversas áreas que se precise ocupar.

Igualmente mantiene relaciones tanto con las Instituciones públicas como con la empresa privada; de hecho, existen en todas las Delegaciones Territoriales y Direcciones Administrativas los equipos de integración laboral que tienen como finalidad la inserción de este colectivo en el mundo laboral.

Los afiliados, igualmente, pueden participar en las ofertas públicas de empleo que anualmente publican las Administraciones públicas, percibiendo por parte de la ONCE becas para preparar adecuadamente las oposiciones.

Lo que cree no poder asumir (la ONCE) es la contratación de cualquier afiliado que por el mero hecho de haber finalizado sus estudios universitarios, y sin existir plazas vacantes, desee trabajar en puestos Directivos o Técnicos que se hallen cubiertos por otros trabajadores con contratos indefinidos.

## **2. Tercera edad**

Ha sido propósito del Procurador del Común desde el inicio de su funcionamiento el acercamiento a los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Entre ellos, la tercera edad ha ocupado una parte importante de la actividad de esta Institución, que se ha desarrollado bien de oficio -como quedó plasmado con la presentación del informe especial sobre la atención residencial a este colectivo-, o bien a instancia de los propios ciudadanos.

Y es que no es ajeno a esta Comunidad Autónoma, como ocurre en el resto de España, el fenómeno del envejecimiento progresivo de la población, motivado por el aumento de la esperanza de vida y la caída del índice de natalidad. téngase en cuenta que ya en 1991 un 23% de la población total de Castilla y León, esto es, 587.127 personas, superaban los 60 años; y de ellas, 282.294 eran mayores de 70 años.

Pese a este envejecimiento, a la importancia cuantitativa de la llamada tercera y cuarta edad, y al hecho de que se trata de un sector cuyos derechos pueden ser fácilmente vulnerados, no siempre se reclama por los interesados la protección de los mismos.

Ello no significa, sin embargo, que este colectivo se dirija en pocas ocasiones al Procurador del Común. Si bien en un principio eran escasas las quejas presentadas por los propios mayores sobre aspectos concretos de los servicios sociales destinados a este sector de la población (se formulaban, en general, por familiares, allegados o por terceras personas interesadas en la tercera edad), hemos asistido en los sucesivos ejercicios a un continuo aumento de las reclamaciones remitidas por los propios usuarios de dichos servicios.

El año 1999 no ha sido, desde luego, la excepción. Puede decirse que son cada vez más los mayores que directamente se dirigen a esta Institución a fin de conseguir unos recursos adecuados para mejorar y aumentar su calidad de vida.

De muchas de las quejas presentadas se deducen algunas de las carencias del Sistema de Acción Social frente a las necesidades de nuestros mayores, como las dificultades para acceder a los centros

residenciales públicos en función de la escasez de plazas existentes, o el funcionamiento de centros privados sin control.

De acuerdo, pues, con su contenido, las quejas pueden clasificarse bajo los siguientes epígrafes:

### *2.1. Centros residenciales de la tercera edad*

#### *- Irregularidades en el funcionamiento de las residencias*

Las reclamaciones presentadas en relación con el funcionamiento irregular de los centros geriátricos de carácter residencial de nuestra Comunidad Autónoma, públicos o privados, han versado generalmente sobre las condiciones en que se lleva a cabo la gestión o sobre la atención o trato ofrecido a los ancianos.

Entre estos supuestos se sitúa el expediente **Q/756/99**, en el que se denunciaban determinadas irregularidades en el funcionamiento de un geriátrico ubicado en Segovia y dependiente de la Diputación Provincial:

a) falta de control sobre los ancianos tanto en el salón como en el exterior.

b) falta de control en el servicio de lavandería motivada por la distribución errónea de las prendas.

c) falta de atención general a los residentes.

d) deficiente forma de gestión en cuanto al reparto de camas.

La citada titularidad determinó que por esta Institución se llevaran a cabo las gestiones pertinentes con el referido organismo, a fin de que se adoptaran las medidas necesarias en caso de ser ciertos los hechos denunciados.

Como resultado de dichas gestiones, pudieron constatar, según la información facilitada a esta Institución, las siguientes circunstancias:

a) Respecto a la denunciada falta de control sobre los ancianos tanto en el salón como en el exterior.

Pese a que la organización del trabajo en un centro residencial obliga a realizar una serie de tareas a lo largo de la jornada, que impiden acompañar a los ancianos de forma permanente, se venía manteniendo un continuo control sobre los mismos.

Así, los ancianos que precisaban una mayor vigilancia y control se ubicaban en la primera planta, en la que siempre permanecía personal de enfermería. En el salón de estar principal se situaban las personas con un nivel de independencia medio-alto, acudiendo al mismo el personal que no estuviera realizando otras tareas y siempre cuando se producía un incidente entre los internos. Los residentes que paseaban por los jardines del centro eran aquellos a quienes su grado de autonomía se lo permitía y no precisaban de vigilancia permanente. Además, el personal que acompañaba al exterior a los ancianos discapacitados permanecía con ellos, dado que en este caso sí resultaba necesaria su presencia.

No obstante lo anterior, la Diputación Provincial de Segovia procedió a recordar al personal del centro la necesidad de permanecer en el citado salón de estar siempre que ello fuera posible.

b) Respecto a la falta de control en el servicio de lavandería motivada por la distribución errónea de las prendas.

La ropa, que procedía de más de 300 residentes, era manipulada por varias manos, pudiendo producirse en algunas ocasiones errores aislados.

Ahora bien, a fin de controlar lo mejor posible el vestuario de los residentes, se establecieron comprobaciones periódicas de los armarios para evitar posibles equívocos de colocación y, además, valorar la necesidad de renovación de las prendas.

c) Respecto a la falta de atención general a los ancianos.

No podía afirmarse dicha irregularidad, cuando:

- La higiene de los residentes se cumplía con rigurosidad.
- Éstos se alimentaban de acuerdo con los diferentes regímenes dietéticos que precisaban.
- Se ofrecía a los usuarios los servicios de psicoterapia, trabajo social, fisioterapia, terapia ocupacional y un programa de actividades lúdicas y socio-culturales.
- La atención en cuanto a limpieza de habitaciones y resto de dependencias era correcta, así como el cuidado y provisión de vestuario.
- Existía atención médica y de enfermería asegurada las 24 horas del día.

- Y el centro disponía de todos los servicios complementarios, esto es, administración, farmacia, mantenimiento, cafetería, etc.

d) Respecto a la deficiente forma de gestión en cuanto al reparto de camas.

La residencia dispone de siete habitaciones individuales, diez dobles y el resto cuádruples.

Siempre que se considera necesario, y previo estudio multiprofesional, se procede a acordar cambios de habitaciones, atendiendo a criterios de parentesco, grado de atención que precise la persona, afinidad de caracteres, etc.

Así, en el caso concreto de una residente a la que se hacía alusión por el reclamante, se había acordado por el centro proceder a cambiar a su compañera de habitación debido a los problemas de convivencia surgidos entre ambas.

De todo ello, pues, pudo afirmarse que no se desprendía un incumplimiento de las obligaciones y atenciones exigibles hacia los usuarios del centro, que determinara la necesidad de intervención de esta Institución.

Además, como resultado de nuestras gestiones se habían adoptado por los responsables de la residencia las actuaciones necesarias para solventar, en la medida en que las características de este tipo de centros lo permiten, los inconvenientes surgidos en su funcionamiento.

También el trato dispensado a los ancianos residenciados fue objeto de la queja **Q/1059/99**, en la que se hacía referencia a la situación



de abandono en que había permanecido un residente durante su estancia en un centro residencial de la tercera edad de carácter privado, ubicado en la localidad de Valoria la Buena (Valladolid), al no haber recibido la adecuada y suficiente atención que precisaba, provocando su traslado a otro centro residencial y posteriormente su ingreso en un centro hospitalario.

Ante hechos como los expuestos, se hacía necesario para esta Institución realizar las gestiones oportunas a fin de que se comprobara la posible existencia o no de una presunta infracción administrativa.

Dicha comprobación corresponde al ámbito de la facultad administrativa de inspección, cuyo ejercicio en materia de servicios sociales resulta de la competencia de la Administración autonómica, según dispone el art. 34 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.

Así, las funciones de inspección en materia de acción social y, en concreto, de los centros cuya titularidad pertenece a personas o entidades privadas de carácter social, compete a la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, conforme al Decreto 97/1991, de 25 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de acción social y al Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de esa Gerencia.

Atendiendo a dicha competencia, por esta Institución se estimó oportuno poner los hechos señalados en conocimiento de la citada Gerencia de Servicios Sociales a fin de que, de resultar procedente, se llevaran a cabo las averiguaciones pertinentes para constatar si tales

hechos eran constitutivos de una infracción de las tipificadas en el Decreto 97/91 antes señalado.

Fruto de lo anterior, resultó la correspondiente visita de inspección llevada a cabo por personal competente de la referida Administración, centrando su objeto en los hechos denunciados.

El resultado de la misma, según se informó a esta Institución, fue el siguiente: "No se aprecian indicios que apunten a la presunta comisión de una infracción que haya podido vulnerar los derechos de los usuarios, o actuaciones que hayan menoscabado su dignidad o puesto en peligro su seguridad".

Dado, por tanto, que la Gerencia de Servicios Sociales, como órgano competente, ejerció su facultad inspectora respecto a los hechos denunciados, y no apreció la presunta comisión de una infracción, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

En el expediente **Q/486/99** se manifestaba que en una residencia privada, sita en la localidad de Aranda de Duero (Burgos), pese a contratarse diplomados en trabajo social para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 7 de la Orden de 21 de junio de 1993, se les asignaban tareas propias del personal auxiliar, motivo por el que no disponían de tiempo para poder ejercer las funciones propias de aquella categoría. Ello, en definitiva, en detrimento de la atención a dispensar a los ancianos residentes en ese centro.

Estos hechos motivaron que por esta Institución se realizaran las actuaciones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos a fin de determinar la veracidad de la irregularidad denunciada,

para que, de ser cierta, se adoptaran por dicho organismo las medidas pertinentes destinadas a regularizar la situación.

Como resultado de nuestra actuación, técnicos de la citada Gerencia Territorial giraron la correspondiente visita al centro residencial, pudiendo constatarse que el trabajador social contratado en el mismo venía desempeñando las siguientes funciones: atención a problemas administrativos de las familias de los residentes asistidos, asesorando sobre centros y servicios sociales de la provincia y resto de la Comunidad Autónoma, tramitación de plazas residenciales, traslados, etc. y animación socio-cultural de los residentes.

Todas estas funciones se consideraron por el citado organismo autonómico propias del cometido del referido trabajador, el cual al mismo tiempo no había realizado nunca tareas correspondientes al personal auxiliar, tales como hacer camas, servir desayunos, etc.

Conforme a todo ello, quedaron desvirtuadas las alegaciones vertidas por el reclamante, no resultando preciso, por tanto, actuación alguna de la Administración autonómica para regularizar la situación o ejercer, en su caso, la potestad sancionadora en materia de servicios sociales. Ello motivó, en consecuencia, el archivo del expediente.

- Problemas que plantea el ingreso en residencias de la tercera edad: las listas de espera

Según estudios del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, destaca el gran número de personas mayores de 65 años que viven solas, aunque el porcentaje ha disminuido en los últimos años. Así, en Castilla y León el 59% de los ancianos vive en su domicilio, el 23 % con sus

familias, y el 15,01 % en hostales, pensiones, viviendas de acogida o de cualquier otra forma análoga. El resto, sólo el 2,99 % de los mayores de 65 años, vive en residencias.

Y es que la tendencia actual en servicios sociales es mantener al ciudadano en su entorno, utilizando fórmulas alternativas de asistencia. Sin embargo, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen en ocasiones su acogimiento en un centro especializado.

La dificultad surge, no obstante, a la hora de hacerse efectivo dicho ingreso en un centro de carácter público, debido al amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se realiza la solicitud hasta su estimación.

Ello ha motivado nuevamente en este ejercicio la presentación de diversas quejas, en las que se hacía mención a la amplia duración de los expedientes de ingreso en el tipo de centros residenciales señalado.

Tal es el caso, entre otras, de la queja **Q/135/99**, relativa a un expediente de ingreso solicitado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

Debía tenerse en cuenta, en primer término, que los ingresos en centros residenciales del antiguo Insero (hoy de nuestra Comunidad Autónoma) y concertados, no se efectúan discrecionalmente por parte de la Administración, sino que tienen carácter reglado, llevándose a cabo por riguroso orden de puntuación.

Así, el ingreso en residencias para la tercera edad transferidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se determina a través del

baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, en el que se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso, como la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, la económica, etc.

La valoración del expediente, a tenor de lo dispuesto en el art. 10 de la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Insero, por la que se regulan los ingresos en centros residenciales, se lleva a efecto por parte de la administración mediante la aplicación del baremo vigente, ponderando las variables antes indicadas.

Pues bien, en el supuesto planteado en el expediente de referencia, y recabada la información precisa de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, pudo constatarse que la puntuación obtenida por la anciana solicitante, conforme a las circunstancias consignadas en su día en la correspondiente petición y en los informes aportados, había sido de 131 puntos. Sin embargo, la puntuación mínima necesaria para poder acceder en ese momento a una plaza en el único centro demandado era de 159 puntos.

Ello determinaba que en esa fase de tramitación del expediente de ingreso no se detectara ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración autonómica y que requiriera una decisión supervisora del Procurador del Común.

El problema radicaba, entonces, en la falta de plazas residenciales públicas suficientes para cubrir la demanda existente en nuestra Comunidad Autónoma, lo que implicaba al mismo tiempo una larga duración de los expedientes de ingreso. Piénsese, por ejemplo, que el número de ancianos pendientes de concesión de una plaza residencial

autonómica a fecha 31 de diciembre de 1997 (6.948 personas) supera notablemente el número de plazas gestionadas por la Gerencia de Servicios Sociales (4.797, entre propias y concertadas).

La Organización Mundial de la Salud recomienda un índice de cobertura de 5 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años para satisfacer las demandas de ingreso en una residencia.

El índice de cobertura en esta Comunidad Autónoma es del 4,81%. (Fue calculado con ocasión de la elaboración del informe especial sobre la atención residencial a la tercera edad, manejando datos de población y plazas existentes, facilitados por el Instituto Nacional de Estadística y la Gerencia de Servicios Sociales respectivamente). Se trata de un índice aproximado, ya que los datos poblacionales son referidos a 1996. Dado el progresivo envejecimiento de la población y el incremento del número de personas mayores de 65 años, es probable que el índice real sea menor.

Ello deriva, en consecuencia, en la existencia de listas de espera, que en Castilla y León aparecen para el ingreso en residencias de titularidad pública o de iniciativa socio-religiosa (sin ánimo de lucro).

Dicha circunstancia fue considerada por esta Institución con ocasión de la actuación de oficio que dio lugar al informe especial antes señalado. En el ámbito de dicha actuación pudo constatar la necesidad urgente de ampliación de plazas residenciales oficiales, al objeto de reducir el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se solicita el ingreso en un centro residencial público o concertado hasta su estimación.

Ya se dejó constancia en el informe correspondiente al ejercicio pasado que la Gerencia de Servicios Sociales, atendiendo a la resolución

efectuado al respecto por esta Institución, afirmaba que se daría solución en un periodo cuatrienal a la creación y ubicación de plazas de forma ordenada y programada.

Ello, no obstante, no resultaba suficiente para solventar a corto plazo el problema planteado por el reclamante. En consecuencia, se estimó preciso comunicarle que para reducir el tiempo de espera del ingreso, sería aconsejable la ampliación de la solicitud a otros centros residenciales dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales o concertados de esta Comunidad Autónoma, valorándose de este modo su posible acceso con la puntuación obtenida hasta ese momento.

Así mismo, se le aconsejó que en el supuesto de que concurrieran nuevas circunstancias (físicas, psíquicas, familiares, económicas, etc.) que no hubieran sido valoradas en el correspondiente expediente de ingreso, se pusieran en conocimiento de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León por si procedía una modificación de la puntuación.

En el expediente **Q/1255/99**, se solicitaba la intervención de esta Institución para determinar las posibilidades que un matrimonio podría tener para ingresar en una residencia de la tercera edad dependiente de la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta que su pensión mensual ascendía a 150.000 pesetas.

Ese ingreso en centros residenciales de la Comunidad Autónoma y concertados se determina, como antes se decía, a través del baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, en el se establece la situación económica como variable a ponderar en la valoración de los expedientes.

En esta variable se estimarán todos los ingresos anuales del solicitante y su cónyuge (matrimonio o pareja), prorrateando el total por doce meses y diversificando en tablas distintas la situación económica según se trate de personas que vivan solas (tabla A) o de matrimonio o pareja (tabla B).

Así, según la tabla actualizada que fue facilitada a esta Institución por la Gerencia de Servicios Sociales, se asignará una puntuación cero a aquellas situaciones de personas que perciban unos ingresos totales de 134.801 pesetas hasta 144.800 (en caso de matrimonio o pareja). Pero incluso dicha tabla establece puntuaciones negativas, pues de 144.801 hasta 159.800 (supuesto en el que debía incluirse la situación del reclamante), se asignan (-2) puntos.

Ello no podía implicar que no pudiera alcanzarse la puntuación suficiente para el acceso al centro solicitado, pues no solamente la situación económica resulta ponderada en la valoración de los expedientes de ingreso, sino que se tienen en cuenta otras variables -a las que se les adjudica la correspondiente puntuación establecida en el baremo-, como la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración, la edad y una evaluación de otras circunstancias de carácter especial. Una vez efectuada la valoración, pues, el expediente obtendrá como puntuación la suma de todos los puntos adjudicados a cada una de las variables señaladas.

No obstante, ha podido constatarse por esta Institución que el criterio de admisión existente venía a favorecer el ingreso en este tipo de residencias públicas de los ancianos con menos recursos económicos, en detrimento de aquellos otros que no gozan, por la cuantía de sus ingresos,



de preferencia para ese acceso y que en cambio tampoco pueden satisfacer el coste que supone la estancia en una residencia privada.

Por este motivo, ya en su día el Procurador del Común, con ocasión del Informe especial sobre la atención residencial de la tercera edad, sugirió a la Gerencia de Servicios Sociales la elaboración y aprobación para esta Comunidad Autónoma de la normativa reguladora de los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales de la Gerencia de Servicios Sociales así como los baremos correspondientes, a fin de sustituir la antes citada normativa estatal aplicable actualmente conforme a la Disposición Transitoria 2ª del Decreto 2/1998, de 8 de enero.

A este respecto, pudo comunicarse al reclamante que dicha Administración, atendiendo a lo interesado por el Procurador del Común, está trabajando en un proyecto de Decreto que regulará el acceso a las plazas residenciales públicas, con un baremo nuevo para su aplicación, más adecuado a la realidad y a las circunstancias actuales en relación a las personas mayores y atendiendo, especialmente, a la situación de dependencia en relación con su estado psicofísico.

Problemas plantea también el alojamiento de ancianos españoles emigrantes que desean retornar a su país de origen. Tal fue el caso del expediente **Q/938/99**, en el que se relataba la historia de una anciana que, siendo uno de los numerosos españoles que emigraron en el año 1937 al extranjero como consecuencia de la Guerra Civil, había permanecido desde entonces como residente en la actual Federación Rusa, concretamente en la ciudad de Voronezh.

Ante su actual deseo de retornar a España, le había sido concedida una plaza en una Residencia para "niños de la guerra" ubicada en la

localidad madrileña de Alalpardo, y que, al parecer, venía sirviendo de trampolín para la posterior acomodación de sus beneficiarios en residencias de carácter público o concertadas, o en viviendas de promoción pública.

Dicho ingreso se había efectuado con carácter temporal hasta que finalmente le fuera otorgada una vivienda social para su estancia definitiva en este país.

Sin embargo, tras dos semanas en dicho centro, y a causa de verse afectada por una enfermedad, la anciana decidió regresar temporalmente a la Federación Rusa con el fin de acelerar su recuperación.

Una vez restablecida, pues, deseaba con carácter definitivo retornar a España, estando incluso prevista como fecha de regreso el 21 de julio de 1999. No obstante, la reclamante manifestaba a esta Institución su preocupación ante la posibilidad de que en la Residencia antes señalada no le fuera concedida de nuevo una plaza en régimen de internamiento hasta la definitiva disposición de una vivienda, desconociendo, por ello, el lugar en el que podría alojarse cuando efectivamente llegara a su país natal.

Ante la justa protección que, sin duda, precisan los españoles de origen, residentes en el extranjero, que emigraron de este país durante la Guerra Civil, y que ahora quieren retornar al mismo, resultaba obligado para esta Institución llevar a cabo, dentro de nuestro ámbito competencial, las gestiones precisas para aplacar, al menos en la medida de lo posible, las preocupaciones y temores de dicha anciana por la falta de alojamiento ante su regreso a España.

Para ello, esta Institución, en el ánimo de colaboración institucional, se puso en contacto con la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La razón que aconsejaba dirigir nuestras gestiones hacia el citado organismo derivaba de la siguiente circunstancia:

Las situaciones de necesidad a nivel individual o colectivo que presentan los españoles emigrantes en el momento del retorno a nuestro país, han hecho preciso para dicho organismo el establecimiento de diversos programas destinados a la protección de estas situaciones, a través de la Orden de 30 de diciembre de 1997 del citado Ministerio.

Entre los programas establecidos por esa Administración destaca el dirigido a favorecer la acogida e integración de los españoles retornados que no pertenezcan a la población activa, cualquiera que sea el país de procedencia o la Comunidad Autónoma de pertenencia, mediante el apoyo a la creación o mantenimiento de residencias promovidas por la iniciativa privada que tengan esta finalidad.

Pues bien, en las gestiones realizadas con la referida Dirección General se nos indicó que entre dichas residencias podía encuadrarse la anteriormente citada. Por este motivo la estancia de la anciana en la misma había sido en su día financiada por la Administración estatal.

Teniendo en cuenta este tipo de financiación, y a fin de determinar las posibilidades de un nuevo ingreso en el citado centro residencial, que permitiera no sólo el alojamiento de forma temporal a su llegada a España, sino la posterior instalación en una vivienda social, se realizaron las pertinentes gestiones con el personal responsable de esa Residencia, quien

aseguró a esta Institución que se mantenía la reserva de la plaza hasta el regreso de la anciana en el mes de julio.

Una vez en España, y llevado a cabo el internamiento con carácter temporal en el centro señalado, parecía ser deseo de la anciana la concesión por la Administración, para su definitiva residencia en este país, de una vivienda social.

Ya en su anterior estancia en España, se había iniciado expediente para la concesión de una vivienda de promoción pública en la Comunidad Valenciana, expediente que continuaría tramitándose una vez la reclamante se encontrara en este país. Pero, al mismo tiempo, y teniendo en cuenta el origen vasco de aquélla, se le informó que también el Gobierno Vasco en las convocatorias de adjudicación de viviendas sociales para atender a personas especialmente desprotegidas, venía reservando algunas de esas viviendas para destinarlas a los colectivos de emigrantes españoles retornados a Euskadi en régimen de alquiler, sin exigir la acreditación de ningún periodo de residencia previa como requisito para la solicitud.

De igual modo, se le comunicó que los evacuados en la Guerra Civil española son objeto de una especial consideración en dicha Comunidad a través de la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la idea de reparar las consecuencias humanas y materiales que siguieron al exilio forzoso.

Por este motivo, los nacidos en Euskadi que fueron evacuados por la Guerra Civil, que retornen a esa Comunidad y cumplan con el resto de los requisitos exigidos en los correspondientes programas, conforme

dispone el art. 11 de la citada Ley, podrán acceder a prestaciones sanitario-asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un periodo de residencia previa, siempre que:

a) Hayan residido fuera del territorio del Estado durante un periodo, continuado e inmediatamente anterior al retorno, igual o mayor al de residencia previa exigido a los no emigrantes.

b) Hayan fijado su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco tras el retorno.

Considerando que el resultado de nuestras gestiones contribuiría a hacer posible el deseo de regreso a España de la reclamante, se procedió al archivo del expediente.

## *2.2. Los centros de día para la tercera edad.*

Los centros de día para la tercera edad están destinados a la organización de actividades para la ocupación del tiempo libre, el fomento de la convivencia, el asociacionismo y la ayuda mutua. Éstos se clasifican en hogares y clubes.

No obstante, las quejas recibidas en esta Institución respecto a estos centros no residenciales de atención a las personas mayores, han hecho referencia únicamente, en el ejercicio 1999 a uno de los tipos señalados: los hogares.

- La utilización de los hogares: los usuarios.

No cabe duda que con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se configuró un Sistema de Acción Social por el que se vinieron a ordenar de forma racional los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este Sistema de Acción Social tiene como principales 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.

Para ello, este Sistema se articula en dos niveles: los servicios básicos y los específicos. Mientras los servicios básicos, que se estructuran en una red de Centros de Acción Social dependiente de las Corporaciones Locales, van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción, los servicios específicos se dirigen a sectores y grupos concretos de la población, en función de sus problemas y necesidades; colectivos o sectores entre los que se encuentra la tercera edad.

Así, el apoyo a este sector se realizará, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 de la citada Ley 18/1988, mediante servicios tendentes a mantener al individuo en su entorno social, a promover su desarrollo sociocultural y, en su caso, a procurarle un ambiente residencial adecuado.

Dentro del área de los servicios específicos destinados al colectivo de personas mayores, destacan los citados Centros de Día -cuyos usuarios serán las personas mayores de 60 años-, y entre ellos, como ya se indicaba, los Hogares, destinados a fomentar la participación de sus

beneficiarios en la vida social para el desarrollo de programas, e incluyen algunos servicios como los de comedor, rehabilitación, etc.

En el expediente **Q/683/98** se alegaba que en determinados Hogares de la tercera edad dependientes de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos los servicios de comedor se utilizaban por personas distintas a sus usuarios.

Estos hogares, como centros de día, encuentran su apoyo normativo, entre otras disposiciones, en la Orden de 16 de Mayo de 1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se viene a regular su Estatuto Básico. Dicha Orden abarca aquellos centros dependientes de los entonces Institutos Nacionales de Servicios Sociales y de Asistencia Social.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, por Ley 2/95, de 6 de abril, se creó la Gerencia de Servicios Sociales como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de dotar a la Administración Autonómica de una estructura administrativa que permitiera una adecuada ejecución de las competencias asumidas por la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia social y servicios sociales.

A este organismo se atribuyeron en su día las funciones y servicios traspasados en la materia. Hoy los hogares de la tercera edad de Burgos objeto de la queja son centros dependientes de la Administración Autonómica, a través de la Gerencia de Servicios Sociales.

Por ello, las gestiones efectuadas por esta Institución se dirigieron a la correspondiente Gerencia Territorial de Burgos, que en relación con

las manifestaciones del reclamante comunicó que al considerarse los centros de la tercera edad como "*recursos de la comunidad*" y al referirse el art. 1 del Estatuto Básico antes mencionado a "*otros sectores de la población*", se estaba dando cabida a una serie de usuarios ajenos a los centros, de los que se desconocía su identidad, que podían utilizar y beneficiarse de determinados servicios, en concreto comedor y cafetería.

No cabe duda que según el citado precepto estos centros se consideran "*recursos de la Comunidad en general*", que podrán servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales y asistenciales a otros sectores de la población, en las condiciones que se establezcan por la Administración, oída la Junta Gobierno.

Pero no podía hacerse una interpretación abusiva del citado precepto, sino que debía definirse en sus justos términos.

Para ello había de partirse del hecho de que los centros de día, entre ellos los hogares, son establecimientos donde se presta a sus usuarios servicios sociales y asistenciales. Pero únicamente pueden ser usuarios de estos centros, de acuerdo con el Título IV del Estatuto básico, quienes tengan la condición de socios, a los que se le facilitará documento acreditativo.

Para ser socio se requiere, a su vez, haber alcanzado la edad de 60 años, requisito también exigido en la Orden de 21 de junio de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento.



Ello determina, por tanto, que en principio los usuarios y, por tanto, los socios de los centros de día solamente podrán ser las personas pertenecientes al colectivo de la tercera edad (aunque también puede adquirir esta condición el cónyuge legal del socio).

No obstante, y para dar significado a la consideración de estos centros como "recursos de la Comunidad" recogida en el antes citado art. 1 del Estatuto Básico, el apartado segundo de su art. 16 establece la excepción a la regla general: *"Excepcionalmente, teniendo en cuenta las disponibilidades del local, por decisión de la Junta de Gobierno y solo para el Centro correspondiente, podrá adquirir la condición de socio quien sea titular de una pensión, o reúna determinadas circunstancias personales. Estas circunstancias podrán ser descritas en el Reglamento de régimen interior"*.

De este modo, no se restringe la condición de usuario-socio únicamente a las personas mayores de 60 años, sino que se da cabida a otras personas en las que concurren determinadas circunstancias que, en todo caso, se establecerán en el correspondiente Reglamento de régimen interior del Centro.

Para determinar lo establecido en el caso de los hogares objeto de la queja, se procedió al estudio por esta Institución de los correspondientes Reglamentos de régimen interior de cada uno de los hogares.

Uno de ellos establecía como requisito necesario para el acceso al Hogar y la utilización de sus servicios -entre los que se encuentran los de cafetería y comedor- la presentación del carnet de socio, pudiendo serlo, de acuerdo con el Estatuto Básico (art. 16), además de los que con

carácter general se establecen, y a criterio de la Junta de Gobierno, los pensionistas menores de 60 años en los que se den una serie de circunstancias:

a) Incapacitados para el trabajo con carácter permanente y absoluto.

b) Los que hayan cesado en el trabajo involuntariamente, no percibiendo otros ingresos que los de su pensión.

c) Subsidiados de desempleo sin otros ingresos.

d) Pensionistas de viudedad.

e) Pensionistas del extranjero residentes en Burgos.

f) Minusválidos que lo soliciten.

g) Y aquellas personas que, a juicio de la Junta de Gobierno, reúnan por sus especiales circunstancias, condiciones para ser socios.

Asimismo, se establecía la posibilidad de utilización del comedor a los miembros de otros Hogares del territorio nacional; eso sí, reservándose el centro el derecho de admisión.

En otro de los Reglamentos, además de los socios -mayores de 60 años-, podían utilizar sus instalaciones y servicios:

1.- Los socios de otros centros del entonces INSERSO, en igualdad de condiciones que los socios del propio Centro.

2.- Se permitirá la entrada de forma temporal a las personas acompañadas de un socio, pero no podrán utilizar los servicios del centro, salvo el de cafetería.

3.- Los excursionistas pensionistas podrán utilizar los servicios de cafetería y comedor, aunque no sean de un Centro del Inersso.

Asimismo, se establecía la posibilidad de proveer de carnet del centro a toda persona mayor de 50 años que se encontrara en alguna de las siguientes situaciones: tener reconocida cualquier tipo de incapacidad por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social y encontrarse en situación de viudedad. Al mismo tiempo, se disponía que cualquier otra circunstancia personal podría ser considerada por la Junta de Gobierno, a fin de conceder el carnet del Centro.

Finalmente, el Reglamento del último centro objeto de la queja también posibilitaba la utilización de sus instalaciones y servicios a los mismos grupos de personas que en el segundo señalado, admitiéndose además a personas de 55 a 60 años que reunieran una serie de requisitos: pensionistas de invalidez, de jubilación anticipada, de viudedad, etc. Resultaba más permisivo al admitir la utilización del servicio del comedor al público en general.

De este modo, salvo uno de los Hogares (el último señalado) que, de acuerdo con su Reglamento, permitía la utilización del comedor al público en general, los otros dos únicamente permitían la utilización de sus servicios, o de alguno de ellos, a los socios -personas mayores de 60 años-, pertenecientes al colectivo de la tercera edad, así como a otras personas en las que, sin pertenecer a ese sector de la población, concurrieran circunstancias determinadas que les hicieran merecedoras de

la condición de usuario o socio. Consecuentemente, se impedía la utilización de sus servicios a aquellas personas que no reunieran los requisitos exigidos, conforme a las disposiciones señaladas.

Resultaba contrario, por tanto, a la finalidad propia de los centros señalados -salvo al último citado- el hecho de que a los mismos se diera cabida, permitiendo la utilización de los servicios de comedor, a personas en las que no concurrían los requisitos o circunstancias exigidas, y antes señaladas, para tener la consideración de usuario o socio.

Esta práctica no sólo se separaba de la normativa aplicable, sino que al mismo tiempo podía redundar en perjuicio de los propios socios, al producirse, por ejemplo, el colapso de los servicios, provocando una deficiente atención por los concesionarios.

De acuerdo con todo ello, se dedujo por esta Institución que resultaba acertado que la Administración permitiera a determinadas personas la utilización de una serie de servicios -en concreto comedor y cafetería- de los que podían ser beneficiarios de acuerdo con los Reglamentos de régimen interior. Pero, desde luego, esta práctica se contraponía al hecho de que por la Administración se desconociera, tal como así se había informado, la identidad de dichas personas.

Ese desconocimiento denotaba la falta de un control adecuado al respecto, que pudiera llevar aparejado un uso abusivo de dichos servicios por algunas personas. Para evitar, pues, la utilización indiscriminada de los mismos por el público en general, se consideró oportuno por esta Institución la necesidad de controlar con rigor la identidad y circunstancias de los que, en su caso, pretendieran acceder a los centros para utilizar los servicios de comedor.

Por ello, se efectuó recomendación formal a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, a fin de que, para dar estricto cumplimiento a las disposiciones indicadas, se llevara a cabo un adecuado control de la identidad y circunstancias de las personas que intentasen utilizar los servicios de comedor de los Hogares indicados, para, de este modo, determinar si los mismos merecían la condición de usuario o socio por reunir los requisitos exigidos, impidiendo el uso de dichos servicios a quienes no los reunieran.

Dicha recomendación fue aceptada por la referida Administración, que procedió a transmitir las indicaciones de esta Institución a los Directores de los centros señalados.

- Irregularidades en el funcionamiento de los hogares.

También los centros de día, como ocurría en el caso de las residencias, han sido objeto de queja por supuestas irregularidades en su funcionamiento.

Destaca en este sentido el expediente **Q/798/98**, en el que el reclamante denunciaba que un centro de la tercera edad sito en la localidad de El Pego (Zamora) podía estar ejerciendo su actividad sin la necesaria autorización administrativa.

Ello motivó que por esta Institución se realizaran las actuaciones oportunas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora y El Ayuntamiento de El Pego para el esclarecimiento de los hechos expuestos.

De este modo, pudo conocerse que en fecha 27 de septiembre de 1991 se había concedido licencia municipal de apertura para el centro del pensionista, gestionado por una Asociación de jubilados de la localidad citada.

Por otro lado, y tras las gestiones efectuadas con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora a fin de conocer si dicho centro se encontraba autorizado por la Administración autonómica para su funcionamiento e inscrito en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social, se constató que la Asociación mencionada figuraba inscrita desde el 7 de junio de 1995 y, dependiendo de ella, el servicio de promoción y ocupación activa del tiempo de ocio para la tercera edad. Sin embargo, en el informe remitido por dicha Gerencia no se hacía mención alguna al centro objeto de la queja.

Partiendo, pues, de que los centros de día se encuentran sometidos al régimen de autorización e inscripción establecido en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, modificado por el Decreto 295/1994, de 22 de diciembre, la obtención de dicha autorización requiere el previo cumplimiento de los requisitos mínimos y específicos regulados en la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 21 de junio de 1993.

Teniendo en cuenta, de este modo, que el centro objeto del expediente, de acuerdo con la información obrante en la Institución, podía carecer de la preceptiva autorización e inscripción, y conforme a lo dispuesto en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, se estimó oportuno por el Procurador del Común poner tales hechos en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de que se llevaran a cabo por el órgano

administrativo competente las comprobaciones que se estimasen pertinentes para determinar si el centro señalado cumplía los requisitos mínimos de autorización exigidos en la normativa vigente para su apertura y funcionamiento.

Siguiendo las indicaciones efectuadas por esta Institución, la Gerencia de Servicios Sociales comprobó que el local de la Asociación de jubilados de la localidad de El Pego no respondía a la definición de centro de día establecida en la Orden de 21 de junio de 1993 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de la tercera edad para su apertura y funcionamiento, no pudiendo considerarse, por tanto, Hogar de la tercera edad a tenor de dicha Orden, y no siéndole exigible la normativa señalada.

### *2.3. Participación de las entidades privadas en materia de acción social*

Las entidades privadas gozan de la posibilidad de participación en la elaboración y realización de programas de acción social, para lo que sin duda resulta importante la colaboración administrativa.

Conforme a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, resulta preciso un apoyo económico importante para

mantener aquellos programas realizados no sólo por las corporaciones locales, sino también por entidades y asociaciones sin ánimo de lucro en los distintos sectores de servicios sociales, que permita la participación de las fuerzas sociales implantadas en la Comunidad para conseguir una mayor coordinación y cooperación institucional.

Este apoyo económico se materializa en muchas ocasiones a través de la concesión de subvenciones por parte de la Administración.

Pero la actividad subvencional, plasmada en las correspondientes convocatorias, genera sin duda discrepancias en los ciudadanos en el momento de las desestimaciones.

Así ocurrió en el supuesto planteado en el expediente **Q/1909/98**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la desestimación de una solicitud de subvención presentada por una Asociación de jubilados de Soria, al amparo de la Resolución de 17 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales.

Mediante dicha Resolución vinieron a convocarse subvenciones a entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro para gastos de mantenimiento y realización de programas de actividades en materia de servicios sociales para 1998.

Dicha convocatoria respondía a ese importante apoyo económico que el desarrollo de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, requiere para el mantenimiento de programas realizados por las entidades citadas en materia de servicios sociales.



Al amparo de la citada Resolución, la Asociación señalada presentó en su día la correspondiente solicitud de subvención para proyectos relacionados con el sector de las personas mayores.

Pudo constatarse, de acuerdo con la información remitida a esta Institución por la Gerencia de Servicios Sociales, que el expediente iniciado con ocasión de dicha solicitud, en virtud de la tramitación establecida en la convocatoria, había sido objeto del pertinente examen y evaluación por la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones, que emitió informe sobre la conformidad de la solicitud con los requisitos exigidos en la convocatoria y elevó propuesta denegatoria a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria.

Ello motivó que el citado organismo dictara resolución denegando la subvención solicitada por incumplimiento del requisito establecido en el art. 2 de la Resolución de 17 de diciembre de 1997 de convocatoria de las ayudas, esto es, por no figurar la entidad inscrita en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social de la Junta de Castilla y León o no estar en trámite de inscripción.

La citada denegación no pudo considerarse por esta Institución contraria a la legalidad. Y ello por los siguientes motivos:

Se configura tradicionalmente la subvención, tal como sostiene la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general, comprendiendo el concepto toda clase de favorecimiento mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones, ya un

desembolso inmediato de dinero público destinado a la realización de una actividad.

La subvención otorgada por una resolución administrativa concreta es un acto administrativo unilateral. Pero al mismo tiempo, la potestad administrativa no puede resultar arbitraria a la hora de la concesión de las subvenciones. Si bien, como ha declarado el Tribunal Supremo en numerosas Sentencias, el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, una vez anunciadas y reguladas normativamente termina la discrecionalidad, y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo del órgano administrativo.

Así pues, aun cuando es cierto que en materia de ayudas o subvenciones cabe admitir que se puede estar en el campo de la discrecionalidad, ello lo es, o puede ser, únicamente en el aspecto relativo a su creación, a su regulación y hasta a su limitación, entre otras por razones presupuestarias.

De este modo, la Administración se autovincula a su otorgamiento a través de la propia convocatoria. Esta vinculación que se crea en la entidad convocante, tanto por su cualidad de Administración Pública obligada de manera especial a satisfacer las esperanzas legítimas creadas por su actuación, como por la fuerza obligatoria de la voluntad unilateral en los casos de la oferta pública aceptada, le impone, según la jurisprudencia menor, el otorgamiento de las ayudas a quienes reúnan las condiciones establecidas para su concesión.

Dicha concesión, por tanto, está determinada por el cumplimiento de todas las normas exigidas en la propia resolución convocante, de modo

que la denegación de una subvención habrá de fundarse en la falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidas en la convocatoria.

Por ello, en el supuesto que fue sometido a la consideración de esta Institución pudo afirmarse el cumplimiento por la Administración de las normas establecidas, al denegarse, tras la pertinente tramitación, la solicitud por el incumplimiento de los requisitos exigidos en la señalada Resolución de 17 de diciembre de 1997 que convocaba las subvenciones, concretamente el establecido en el art. 2.

Ello determinó la regularidad de la actuación administrativa, por lo que no pudo considerarse arbitraria la denegación de la solicitud en cuestión.

Recabar la información necesaria de las Administraciones resulta en muchos casos imprescindible para el desarrollo de las actividades propias de entidades dedicadas al colectivo de la tercera edad. Ello quedó patente en el expediente **Q/608/99**, que versaba sobre una solicitud de información efectuada por una Asesoría de la tercera edad a la Gerencia de Servicios Sociales, así como a todas las Gerencias Territoriales, acerca de un listado actualizado de viviendas y residencias de la tercera edad existentes en cada una de las provincias de esta Comunidad Autónoma.

Las respuestas que, según documentación facilitada por el reclamante, se remitieron a la citada Asesoría habían sido dispares.

Algunas, como las efectuadas por las Gerencias Territoriales de Ávila, Salamanca y Valladolid o por la Gerencia de Servicios Sociales, comunicaban a la entidad solicitante la publicación de la "Guía de

Recursos para las Personas Mayores", que podía adquirirse en cualquier librería.

Otras relacionaban únicamente un listado de residencias de la tercera edad dependientes de la Administración autonómica, como en la provincia de Soria; o como en el caso de Zamora, remitían a la Gerencia de Servicios Sociales por ser de su competencia el registro y autorización de centros de carácter social. Sólo la Gerencia Territorial de Palencia había remitido una relación correspondiente a esa provincia conforme a la solicitud efectuada.

Tras las gestiones de información realizadas con la Administración autonómica para confirmar las alegaciones del reclamante, se comprobó que efectivamente el listado de referencia no había sido facilitado ni por la Gerencia de Servicios Sociales ni por las Gerencias Territoriales -salvo en el caso de Palencia-.

Resulta, sin duda, encomiable la labor editorial que la Gerencia de Servicios Sociales viene desarrollando con el propósito de que el colectivo de personas mayores pueda conocer los servicios sociales previstos en nuestro Sistema de Acción Social. Las publicaciones de la Junta de Castilla y León, a los efectos de hacer llegar este tipo de información, se ponen a disposición de los interesados en cualquier librería para su adquisición.

Una de estas publicaciones es la antes señalada "Guía de Recursos para las Personas Mayores", en la que se ofrece información sobre el Sistema de Acción Social, la participación comunitaria, ocio y cultura, centros residenciales y otros servicios alternativos de asistencia a la tercera edad.

Esta información sobre centros residenciales (residencias y viviendas) existentes en Castilla y León viene siendo también facilitada por la Asesoría reclamante a nuestros mayores, orientándoles en su búsqueda de los recursos adecuados a sus propias necesidades.

Pero esta entidad, que asimismo extendía su ámbito de actuación a otras Comunidades Autónomas, venía a proporcionar al anciano la información requerida de forma totalmente gratuita. Para ello, precisaba contar con los suficientes datos que permitieran atender adecuadamente el cuantioso número de solicitudes efectuadas por la tercera edad.

Nada mejor para ofrecer una información veraz a los interesados que recabarla de la propia Administración. Este era el sistema utilizado por la reclamante, para lo que regularmente se dirigía a los diferentes organismos competentes en cada Comunidad Autónoma.

Ya en su momento, según pudo conocer esta Institución, por la Gerencia de Servicios Sociales, ante una solicitud de información semejante, se había facilitado gratuitamente a la citada entidad un ejemplar de la Guía señalada.

Pero para actualizar los datos contenidos en dicha publicación, y de este modo ofrecer a los mayores una información ajustada a la realidad del momento, la Asesoría volvió a efectuar a esa Administración solicitud de listado de residencias y viviendas de la tercera edad de Castilla y León.

Sin embargo, en esta ocasión -salvo en el caso de la Gerencia Territorial de Palencia- no se facilitó ese listado actualizado, sino que, como se decía, en unos casos se instaba al solicitante a la adquisición de

una publicación al respecto, en otros se le remitía a la Gerencia de Servicios Sociales o se facilitaban datos incompletos.

No resultó, entonces, adecuado para el Procurador del Común que las respuestas dadas por dichas Administraciones no obedecieran a un criterio unánime. Resultaba preciso, pues, determinar un único criterio a seguir para dar una respuesta uniforme a la solicitud planteada. En su determinación debían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Que es un hecho la continua creación de centros residenciales, fundamentalmente de carácter privado, que se viene produciendo en nuestra Comunidad Autónoma y, posteriormente, su autorización e inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

b) Que esta variación constante del tipo de servicios señalados no podía ser ajena a una entidad como la Asesoría reclamante, entre cuyos fines destaca la orientación al anciano sobre los recursos sociales disponibles en su Comunidad.

c) Que, así, la citada Asesoría venía regularmente solicitando a los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma a las que se extendía su ámbito de actuación, una relación o listado actualizado de residencias y viviendas, públicas y privadas, destinadas a la tercera edad. Ello con el fin de ofrecer a su vez una información veraz y ajustada a la realidad. No resultaría apropiado que en la información facilitada al anciano se obviaran residencias recientemente autorizadas o se informara sobre las ya cerradas.

d) Que las Administraciones correspondientes de cada una de las Comunidades Autónomas a las que se dirigía regularmente la referida entidad -salvo Castilla y León- venían suministrando semestralmente una información actualizada ante las variaciones de recursos disponibles, con el propósito de que la entidad citada ofreciera al usuario datos correctos y adecuados a la situación real.

e) Que la información recabada se ofrecía posteriormente por la entidad de forma totalmente gratuita a los ancianos.

f) Que el fin último, pues, de la solicitud del listado actualizado de residencias y viviendas era facilitar dicha información al colectivo de la tercera edad.

Por ello, para esta Institución debía primar aquel criterio que afirmase la necesidad de proporcionar gratuitamente la información solicitada a la entidad en cuestión, pues dicho criterio era el que finalmente redundaría en beneficio de nuestros mayores.

Ello motivó que por el Procurador del Común se formulara *sugerencia* a la Gerencia de Servicios Sociales, a fin de que se considerase la posibilidad de facilitar la información solicitada en su día por la Asesoría de referencia -bien a través de un listado actualizado, de publicación gratuita o de cualquier otro medio posible-, con la finalidad última de responder a las necesidades del colectivo de la tercera edad.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración, facilitándose gratuitamente la publicación de referencia.

### **3. Menores**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de protección y tutela de menores. De ahí que el Procurador del Común, como alto comisionado parlamentario para la defensa de los derechos de los ciudadanos, haya abordado la problemática de los menores de esta Comunidad.

Aun cuando no existe duda de que en los últimos años ha mejorado notablemente la atención que las Administraciones prestan a los menores, quedan todavía ámbitos en los que los derechos de la infancia pueden verse vulnerados, como por ejemplo en los procesos de separación o divorcio de sus progenitores, tramitación de los procedimientos de acogimiento o adopción o los supuestos de maltrato infantil escolar o familiar, entre otros.

Así, los temas que han constituido objeto de queja durante el ejercicio 1999 han sido los siguientes:

### *3.1. Adopciones*

En materia de protección de menores, muchas de las quejas presentadas han tenido por objeto el retraso padecido por la Administración Autonómica a la hora de emitir el informe de valoración de idoneidad en los expedientes de adopción o la disconformidad con determinadas resoluciones dictadas por las diferentes Gerencias Territoriales de Servicios Sociales en materia de protección de menores.



Así, en el expediente **Q/174/99**, el reclamante hacía alusión a que él y su cónyuge habían presentado el 11 de febrero de 1994, ante el entonces Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca, solicitud de adopción nacional de un menor de edad no superior a dos años. A dicha solicitud acompañaron la documentación exigida por el art. 2 del Decreto 1847/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de expedientes administrativos de adopción.

Alegaba que dicha solicitud no había sido remitida a Valladolid hasta octubre del mismo año, con lo que seguramente se le había asignado, debido a ese retraso, un número muy posterior en el Registro Único de Adopciones. Lamentaba, además, que, pese a haber transcurrido casi 5 años desde la presentación de la solicitud, aún no se había realizado el informe de valoración de idoneidad. Temía, por ello, que, a consecuencia del retraso y al haber aumentado la edad de los solicitantes de adopción, se viera elevada la edad del menor susceptible de adopción, que ellos fijaban de hasta dos años.

Después de estudiar la normativa aplicable y la documentación remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca, se concluyó la inexistencia de irregularidad en la actuación denunciada. Y ello por las siguientes razones:

a) La fecha que se tiene en cuenta para la inscripción de la solicitud en el Registro Único de Adopciones es la que figura en el registro de entrada de la respectiva solicitud de adopción, es decir, la fecha de la presentación de esta última (en su caso, el 11 de febrero de 1994), independientemente del momento en que se haya remitido a la Gerencia de Servicios Sociales de Valladolid.

b) No existía retraso alguno en la realización de informes de valoración de idoneidad en Salamanca, puesto que el ritmo viene marcado por la existencia o no de menores susceptibles de adopción. En el momento en que se presenta la reclamación, existían en Salamanca veintidós menores susceptibles de adopción, todos ellos con características especiales (parálisis cerebral, retraso madurativo severo, encefalopatías, malformaciones congénitas...). Las edades de estos menores iban desde el año hasta los 16 años. Sin embargo, a los menores sanos, en cuanto son declarados susceptibles de adopción, automáticamente se les asigna una familia, por lo que no existe lista de espera.

c) En cuanto a la edad de los menores susceptibles de adopción y al requisito exigido por el art. 15 a) del Decreto 184/1990 por el que se regulan los expedientes administrativos de adopción de que la diferencia máxima de edad entre el adoptado y el adoptante no sea superior a cuarenta años, es un criterio de valoración de idoneidad, por lo que debe exigirse su concurrencia en el momento en que se realiza dicha valoración.

De todas las reclamaciones que han tenido entrada en esta Institución sobre el retraso padecido en las valoraciones de idoneidad de los solicitantes de adopción, puede concluirse que la mayor parte de las familias solicitan un recién nacido o un niño de corta edad, sano y sin problemas. Es comprensible que quienes deciden adoptar a un niño deseen disfrutar desde los primeros años de todas las experiencias y sensaciones que tiene cualquier padre o madre natural, mes a mes, desde su nacimiento. Según la mayor parte de los adoptantes, no es lo mismo adoptar a un niño de seis u ocho años, que ha padecido carencias afectivas y experiencias a veces traumáticas que adoptar a un bebé de pocos meses

y poder educarlo desde el principio de su vida con amor y ternura y facilitarle la creación de hábitos positivos.

En cambio, por el tipo de población susceptible de adopción, y dadas las carencias que ha sufrido la mayor parte de los niños, estos presentan problemas de mayor o menor grado: son niños mayores de 7 años, grupos de hermanos, portadores de anticuerpos de sida, minusválidos. Esto produce que se carezca en muchos casos de familia para algunos menores, mientras que se acumula una larga lista de espera de familias para adoptar niños pequeños, sanos y sin problemas.

Como ejemplo, en Valladolid se entregaron en 1995 nueve menores. Durante todo el año se habían presentado 42 solicitudes de adopción nacional. En 1996, se valoraron, para niños sanos y recién nacidos, las solicitudes de diciembre de 1991, por estricto orden de antigüedad.

Sin embargo, todas aquellas familias que aceptan características especiales en los menores, grupos de hermanos, niños mayores, minusválidos, etc., se les valora saltando la lista de espera y dándoles prioridad por encima de los demás. Así, por ejemplo, una valoración realizada en febrero de 1996, tenía adjudicado en abril un menor con anticuerpos de sida.

Dado que el retraso que denunciaba el reclamante en la emisión de los informes de valoración de idoneidad no era imputable a la Administración Autonómica, sino que se debía a la carencia de menores susceptibles de adopción, la Institución no apreció irregularidad alguna en la actuación denunciada y se procedió al archivo del expediente.

En materia de adopción internacional, interesa destacar el expediente **Q/2284/98**, concluido en el ejercicio de 1999.

La queja hacía alusión a presuntas irregularidades cometidas por la Administración Autonómica en la tramitación de adopciones internacionales de menores procedentes de la República Popular China. Según manifestaciones del reclamante, las citadas deficiencias o irregularidades podían resumirse de la siguiente manera:

1-Falta total de una información actualizada y realista en lo referente a los trámites necesarios para realizar adopciones en la República Popular China. Algunas parejas, ante las falsas informaciones recibidas en su momento de la Sección de Protección a la Infancia de Valladolid, optaron por no realizar la adopción de un menor de este país, ya que, entre los datos que aportaron los encargados de las adopciones, se encontraba el que era prácticamente imposible y que el tiempo de estancia en China para la perfección de la adopción era elevado (dos o más meses). Tras recibir información por otras vías (el tiempo de estancia en el país de origen no es superior a 14 días), tales parejas optaron por iniciar los trámites de adopción de un menor chino.

2-Retrasos en la realización de las entrevistas previas a la elaboración del informe psicosocial. Algunos solicitantes estuvieron esperando para ser valorados alrededor de 13 meses. Ante la tardanza, se decidieron por la vía privada (T.I.P.A.I.), con los costes económicos que ello acarrea.

En Salamanca, se pasó de esperas de apenas un mes en 1995 a esperas de entre 8 y 10 meses para solicitudes de 1997, sin que se haya

producido un aumento significativo en el número de solicitudes de adopción, tanto nacionales como internacionales.

Además, los servicios de protección del menor de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid comunican a las parejas que solicitan información sobre adopciones que el período de espera para la realización de entrevistas es de más de año y medio, por lo que las parejas que han optado recientemente por adoptar en la República Popular China se han visto obligadas a optar por las valoraciones de los colegios antes mencionados.

4-Se han producido retrasos inconcebibles a la hora de remitir la documentación precisa desde la Gerencia de Servicios Sociales al Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales. El reclamante exponía que, en un caso, una pareja tenía su expediente de adopción completo a finales de septiembre de 1997 y no llegó a la Embajada Española en Pekín hasta finales de diciembre del mismo año. Como el plazo de tiempo que transcurre habitualmente en este proceso es de un mes, durante el resto del tiempo, la documentación permaneció en Valladolid.

5-En algunos casos, la Administración Autonómica no ha comunicado el ofrecimiento realizado por las autoridades chinas a los futuros adoptantes. Los supuestos que señalaba habían tenido lugar en Burgos y Valladolid.

A la vista de estas denuncias, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales para que informara acerca de la veracidad de las manifestaciones del reclamante y, en tal caso, de las razones que las hubieran podido motivar.

En la respuesta elaborada por la Administración Autonómica, se nos comunica lo siguiente:

1-En cuanto a la falta de información actualizada en lo referente a los trámites necesarios para realizar adopciones en la República Popular China, manifiesta que toda la información que se proporciona a los solicitantes de adopción es aquella que se recibe directamente a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En todas estas informaciones - asegura- se comunicaba cómo tramitar el expediente pero desconociendo tiempos de espera, tanto en la asignación de los niños como en la estancia en el país.

2-Sobre el retraso en la emisión de informes de valoración de idoneidad, reconoce que el volumen de solicitudes de adopción internacional hizo necesaria la firma de un convenio de colaboración con los Colegios profesionales de psicólogos y diplomados en trabajo social, que introdujo el T.I.P.A.I.

3-En relación con el retraso a la hora de remitir la documentación de los expedientes presentados por los solicitantes al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, imputa la demora, en algún caso a la propia Gerencia y en la mayoría a la propia organización administrativa china.

4-También reconoce error de la Gerencia de Servicios Sociales a la hora de no facilitar una comunicación ágil de la preasignación a la familia interesada.

Pues bien, a la vista de la información suministrada por la Administración Autonómica y las manifestaciones del reclamante, pudo llegarse a estas conclusiones:

1º En cuanto a la falta de información a los solicitantes de adopción, puede afirmarse que un gran número de problemas derivados del proceso de adopción internacional tiene su origen en la falta de información y de asesoramiento a los solicitantes.

Esta carencia se advierte en distintos ámbitos. En primer lugar, en relación con las dificultades y obstáculos que puede presentar el proceso en sí. Es imprescindible una formación adecuada de los padres adoptivos que les proporcione no sólo los criterios psicológicos para enfrentarse al reto de la adopción, sino también la información específica y técnica del difícil y largo procedimiento al que se van a enfrentar según cuál sea el país de origen del menor.

Esta Institución ha advertido que, así como existen países en los que la adopción no plantea excesivos problemas (salvo los habituales de burocracia y larga lista de espera), en otros países está originando complicaciones específicas por la falta de identidad en los efectos de la adopción, por carecer los adoptantes del certificado de idoneidad, etc., que los solicitantes deben conocer antes de aventurarse al proceso.

Otras veces, precisamente, la falta de asesoramiento o un asesoramiento equivocado de los adoptantes les hace crear falsas expectativas y lo que simplemente era un acogimiento temporal de un niño extranjero lo viven como un paso previo a la adopción sin que sea tal, con la consiguiente frustración para la familia.

Por último, existen muchos casos en los que los adoptantes condicionan el inicio del procedimiento a que sea posible adoptar a un bebé o a un niño de pocos años.

Por ello, cuando los adoptantes se dirigen a las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales en solicitud de información, debe procurarse una especial cautela a la hora de facilitar ésta a los posibles adoptantes a fin de evitar errores en un tema tan delicado en el que entran en juego sentimientos personales.

2º En cuanto al retraso padecido por la Administración Autonómica a la hora de elaborar el informe de idoneidad, ya tuvimos ocasión de pronunciar nuestro parecer en relación con el expediente **Q/1085/98**.

Ha sido espectacular el incremento, en Castilla y León, de las solicitudes de adopción internacional, debido fundamentalmente a la caída del crecimiento demográfico en España. Ello, al parecer, ha motivado que las Secciones de Protección a la Infancia no hayan podido o sabido asumir tal aumento de solicitudes y la consiguiente emisión, en un tiempo prudencial, del correspondiente informe de valoración de idoneidad.

A juicio de esta Institución, la celebración de un convenio con los Colegios de Psicólogos y Asistentes Sociales y la consiguiente inclusión en el procedimiento de adopción internacional de un turno privado -con lo que ha pretendido paliarse el retraso- ha dado lugar a un resultado injusto y discriminatorio. Permite que aquellos solicitantes que disponen de medios económicos puedan obtener el certificado de idoneidad en un plazo de dos meses (así nos lo informó la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid), mientras se acumula una larga lista de espera



(más de año y medio en el caso del reclamante) para aquellos que esperan la valoración de los equipos técnicos de las Secciones de Protección a la Infancia, aun cuando hayan presentado su solicitud con anterioridad. Ello conduce a una discriminación clara en favor de los futuros adoptantes con más medios económicos.

3º En cuanto al envío de la documentación de los solicitantes de adopción y la comunicación a estos de los ofrecimientos, debe procurarse la mayor agilidad posible, tratando de evitar que, con este trámite, se dilate aún más el ya largo proceso de adopción.

En relación con esto, se echa en falta en nuestra Comunidad Autónoma una normativa de carácter general que regule la adopción internacional. Se ha limitado a dictar una circular, la Circular 1/95, modificada en junio de 1996, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor.

Parece más adecuado, sin embargo, que esta materia se regule a través de una normativa de carácter general, como han hecho otras Comunidades Autónomas.

A fin de unificar criterios, sin duda, resultarán positivos los acuerdos que se lleven a cabo en la Comisión Interautonomica creada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para consensuar criterios mínimos de tramitación y procedimiento en temas de adopción internacional, así como la relación con las entidades habilitadas para adopción internacional.

Por todo lo expuesto, se estimó oportuno formular a la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social las siguientes *sugerencias*:

1º Que se procure especial cuidado a la hora de facilitar información a los solicitantes de adopción con el fin de evitar errores que causen frustración en la familia o motiven su renuncia al procedimiento.

2º Que se estudie la posibilidad de ampliar la plantilla de las Secciones de Protección a la infancia en la medida necesaria para agilizar la tramitación de los expedientes de adopción. En tanto en cuanto se haga efectiva esa ampliación, que la Administración Autonómica asuma el coste de los informes realizados a través del T.I.P.A.I. a fin de no hacer de peor condición a quienes poseen menores recursos económicos.

3º Que se estudie y prepare una normativa de carácter general que regule la adopción internacional.

En su contestación a la sugerencia formulada, a la Administración Autonómica le pareció oportuno aceptar las consideraciones primera y tercera, no la segunda. Con ello, el solicitante de adopción con escasos medios económicos o que no desea acudir al turno privado tardará más tiempo en conseguir el oportuno informe de valoración de idoneidad que aquél que lo solicite del T.I.P.A.I.

### *3.2. Expedientes de protección de menores*

En otras quejas, se manifestaba la disconformidad de quien acudía al Procurador del Común con determinadas resoluciones adoptadas por la Administración en materia de protección de menores.

Así, en el expediente **Q/186/99**, el reclamante, abuelo de un menor de 11 años de edad, manifestaba que éste había sido declarado en situación de desamparo e internado, debido a los problemas de toxicomanía de sus padres, en un centro de la organización "Mensajeros de la Paz". En el momento en que se presenta la queja, al parecer, el menor ya no se encontraba internado y, tras preguntar el quejoso en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria por el paradero del menor, ésta se había negado a suministrar cualquier información.

Dicha Gerencia Territorial nos informó de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el menor:

-El menor nació en Soria, en un entorno socio-familiar problemático debido a la adicción de sus padres a las drogas y a sus conductas delictivas.

-En 1987 se abre en la Sección de Protección a la Infancia expediente por solicitud de ayuda económica de la familia para cubrir los gastos de alimentación del niño. Se concede la ayuda hasta finales de 1989.

-En 1988, el niño ingresa, a través de la Diputación Provincial, en la Residencia "La Milagrosa" hasta mayo de 1989, fecha en que se incorpora al domicilio de los abuelos.

-Después de diversas vicisitudes, a finales de agosto de 1994, la abuela del niño acude a la Sección de Protección a la Infancia solicitando

su ingreso en un centro, al no poder controlar sus conductas. Ello motivó que se declarase al menor en situación de desamparo y se asumiera su tutela legal. El niño reingresa nuevamente en la residencia "La Milagrosa", donde permanece hasta julio de 1996, fecha en que la madre sale en libertad condicional y tanto ella como los abuelos del menor se comprometen a cubrir adecuadamente sus necesidades. El incumplimiento de los compromisos asumidos, unido a un empeoramiento de la situación familiar, motivó que seis meses más tarde se acordase el ingreso del niño en la Vivienda-hogar "Mensajeros de la Paz".

-En 1998 fallece la madre del menor en un accidente de tráfico. A raíz de este hecho, se le reconoció una indemnización de cerca de 15.000.000 ptas., ingresadas en una cuenta a su nombre. Desde entonces, las visitas de los abuelos a la Gerencia Territorial preguntando por su nieto fueron diarias.

-En el mismo año se formalizó un acogimiento familiar preadoptivo del menor con la familia seleccionada por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Valladolid, ya que, debido al largo tiempo que llevaba institucionalizado y a la imposibilidad de los abuelos maternos o de cualquier otro familiar de hacerse cargo del niño, hacían conveniente facilitarle un entorno lo más normalizado posible para su desarrollo físico y psíquico. El acoplamiento con la familia fue sumamente favorable.

Aunque habían sido los abuelos maternos los que se habían ocupado del niño cuando éste no estaba ingresado en un Centro, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria consideró que la atención que le habían proporcionado no había sido la adecuada, al carecer de pautas de conducta convenientes para educarlo, algo que ellos

mismos reconocieron cuando acudieron a la Sección de Protección a la Infancia solicitando el ingreso del niño en un centro. No habían sabido ni podido controlar y orientar sus conductas ni tampoco habían satisfecho sus necesidades afectivas, emocionales, educativas y sociales, culpabilizando de su situación a terceras personas. Cuando se había trabajado con ellos, nunca habían seguido las instrucciones ni las pautas dadas por la Sección.

Nos comunicó igualmente la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria que siempre se habían mantenido informados a los abuelos del menor de las medidas emprendidas con respecto a éste, aunque no se había considerado conveniente, de cara a preservar la completa adaptación del niño a su nuevo entorno y hasta que se resolviera judicialmente su adopción, comunicar su paradero, sin perjuicio de facilitar los contactos por carta siempre a través de la Gerencia Territorial.

Además, la Gerencia Territorial había tenido conocimiento de que los abuelos del menor habían ingresado en una Residencia de la tercera edad, por lo que en ningún caso podrían hacerse cargo del nieto.

Puesto que la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales pareció, a juicio de esta Institución, diligente en todo momento y la razón de no facilitar información a cualquier persona se debía a preservar el bienestar del menor y dotarle de una vida familiar normalizada, se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1031/99**, los abuelos de un menor, tutelado por la Administración, mostraban su disconformidad con el hecho de que el centro en el que aquél permanecía internado no permitía su contacto con la familia biológica.

Conforme a la competencia que ostentaba la Sección de Protección a la Infancia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila sobre el expediente de protección tramitado respecto del citado menor, se llevaron a cabo las gestiones oportunas con dicho organismo para conocer la situación del niño en relación con la familia biológica. De estas gestiones se pudo constatar lo siguiente:

Tras la declaración de la situación de desamparo del citado menor, se asumió su tutela provisional por la Administración autonómica, permaneciendo interno desde marzo de 1999 en un Hogar-Vivienda de Valladolid.

Desde entonces no se había considerado conveniente por esa Administración que el niño pasara los fines de semana en el domicilio de los abuelos, pues dadas las circunstancias existentes en ese momento se podía llegar a limitar su desarrollo tanto afectivo como moral y social.

No obstante, en ningún momento se había impedido el contacto del menor con los abuelos. Desde el ingreso en el centro mencionado se les había permitido acudir al mismo a ver a su nieto siempre que lo deseaban, posibilidad a la que habían respondido adecuadamente.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los técnicos en contacto con el menor procuraban adoptar las medidas adecuadas para paliar el retraso madurativo y el conflicto interno del niño, se procedió por esta Institución al archivo del expediente.

Entre las medidas a adoptar para la protección de un menor, puede destacarse el acogimiento familiar. La disconformidad con la adopción de este tipo de medida resultó frecuente ante esta Institución. Entre las quejas

recibidas al respecto podemos destacar la registrada como **Q/1288/99**, en la que la reclamante manifestaba su desacuerdo con el acogimiento familiar acordado respecto de su hija.

Los antecedentes de tal situación habían sido los siguientes:

- Tras la declaración de la situación legal de desamparo, y asunción de la tutela por la Junta de Castilla y León, la Gerente Territorial de Servicios Sociales de León formuló en su día ante la autoridad judicial propuesta de acogimiento familiar de la menor.

- En virtud de ello, y previos los trámites pertinentes, el Juzgado competente había dictado auto en fecha 16 de febrero de 1998 acordando el acogimiento familiar preadoptivo de la citada menor, y suspendiendo asimismo el derecho de visitas de los padres biológicos.

- Contra dicha resolución la reclamante había interpuesto el oportuno recurso de apelación, desestimado por auto de la Audiencia Provincial de León en fecha 11 de marzo de 1999.

Ello motivó que la madre de la menor solicitara a esta Institución la cesación de dicha medida.

Este acogimiento de menores que regulan los arts. 172 y siguientes del Código Civil, en sus aspectos sustantivos, y los arts. 1825 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en sus facetas procedimentales judiciales, no es, al contrario de lo que sucede 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 al acogimiento, es cuando se precisa, de conformidad con el art. 173.2 del primer texto legal, la intervención judicial para acordar, en su caso, tal instrumento de protección del menor bajo la directriz del prioritario interés del mismo, y conforme a los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En consecuencia, la oposición de los padres biológicos constituye precisamente uno de los posibles condicionantes de la intervención judicial. Dicha circunstancia fue la que motivó que el acogimiento familiar objeto de la reclamación fuera acordado por el órgano jurisdiccional competente.

El hecho, pues, de que dicha medida de protección hubiera sido acordada judicialmente, y no en vía administrativa, determinó la imposibilidad de intervención de esta Institución al respecto, conforme a las funciones específicas conferidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

No obstante, se informó a la reclamante que la negativa a la constitución del acogimiento no resulta vinculante de la decisión judicial que pone fin al expediente, habiendo únicamente de ser ponderada dicha oposición como un elemento más, no determinante en sentido negativo para la definitiva resolución judicial del expediente, guiada siempre, exista o no tal oposición, por el interés del menor.

Así, a la autoridad judicial, en su facultad decisoria, no le movía otro propósito que el de procurar la adopción de las medidas más favorables para el interés del menor, sujeto del derecho al que la Ley trata



de proteger mediante la institución del acogimiento, cuando la misma resulte beneficiosa para aquél. Sin dejar de reconocer la trascendencia que para la madre puede tener el dictado de una resolución como la indicada en las relaciones futuras con su hija, no por ello había de olvidarse que el interés del juzgador en el mantenimiento de las mismas debe ceder ante la superior importancia, en este caso, de los derechos del menor a fin de procurarle una atención adecuada e idónea para el debido desarrollo de su personalidad en todos los órdenes.

Pero, no obstante, se comunicó a la reclamante las formas de cesación de un acogimiento conforme al art. 173.4 del Código Civil.

Por su parte, en el expediente **Q/503/99** la familia de acogida de un menor ruso que había llegado a nuestro país dentro de un programa de traslado temporal, exponía las dificultades con que se encontraba para conseguir que éste permaneciera por más tiempo, a pesar de que alegaba razones de salud fundamentalmente.

Según manifestaciones del reclamante, el día 20 de julio de 1998 había presentado ante la Comisaría Provincial de Palencia solicitud de exención de visado para un menor ruso con el fin de obtener posteriormente la tarjeta de estudiante.

Dicho menor había llegado a España dentro de un programa de traslado temporal, con visado válido desde el 22 de junio hasta el 12 de septiembre.

La solicitud se realizaba al amparo del art. 56 del R.D. 155/96 de 2 de febrero y la Orden de 11 de abril de 1996 sobre exenciones de visado.

Se alegaron motivos humanitarios y de salud, según se justificó con la documentación aportada al expediente.

La Subdelegación del Gobierno de Palencia, después de haber concedido el día 4 de noviembre un plazo de diez días para alegaciones, y cumplido éste, aún no había resuelto la solicitud. No obstante, el reclamante temía una denegación de la exención de visado porque, al parecer, la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior resolvió una consulta elevada por la Subdelegación citada sobre el caso concreto en la que afirmaba que no consideraba procedente la concesión de la exención de visado solicitada ni la documentación posterior como estudiante en tanto no se encontrara el menor acogido o tutelado en España conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico español.

Esta Institución, al amparo del art. 1.3 de la Ley 2/94 de 9 de marzo, del Procurador del Común, solicitó información a la Subdelegación del Gobierno de Palencia sobre las causas del retraso en resolver la solicitud planteada, al tiempo que reiteraba las razones humanitarias que avalaban la concesión de la exención de visado.

Poco después tuvo entrada en esta Institución escrito procedente de la Subdelegación del Gobierno de Palencia en la que textualmente afirmaba que en atención a las razones humanitarias y de buena fe de la familia española de acogida, le había sido concedida la exención de visado y la tarjeta de estudiante.

Al haber quedado resuelto el problema planteado por el reclamante, se procedió al archivo del expediente.

### *3.3. Maltratos infantiles*

En los expedientes **Q/1045/99** y **Q/1103/99** se denunciaron los supuestos malos tratos físicos y psíquicos que se venían ocasionando a menores internos en un Colegio sito en una localidad de la provincia de Salamanca, subvencionado por el Ministerio de Educación y Cultura.

Concretamente, se denunciaba la existencia de situaciones xenófobas y discriminatorias hacia niñas de color, a quienes se insultaba habitualmente, se pegaba y se amenazaba psicológicamente con la expulsión, que se producía sin comunicación ni explicación alguna a sus familiares o tutores.

Ante tales afirmaciones, por esta Institución se remitió escrito a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a fin de que se incoaran las pertinentes diligencias de investigación al amparo del art. 785 bis del Código Penal, se ordenara la práctica de las debidas actuaciones para la comprobación de los hechos y finalmente se instara del Juez de Instrucción competente la incoación de las correspondientes diligencias previas si de lo actuado se derivaba la comisión de una infracción penal o, en caso contrario, se acordara su archivo.

Al mismo tiempo, se comunicaron también los hechos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca y a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura al objeto de que se determinara su veracidad.

En su virtud, técnicos de la Sección de Protección a la Infancia se desplazaron a la mayor celeridad al Colegio en cuestión, dado que algunos

de sus alumnos tenían abierto expediente de protección. Realizadas las oportunas investigaciones, ese organismo concluyó que exclusivamente desde el punto de vista de las competencias que en materia de menores tenía atribuidas la Junta de Castilla y León, no se habían detectado situaciones de desprotección. No obstante, esa Gerencia Territorial había dado órdenes expresas para que en el curso escolar 1999/2000 se realizara un especial seguimiento de aquellos menores, alumnos del Centro, que tenían expediente de protección abierto en esa Administración.

Por su parte, el Servicio de Inspección Educativa de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura llevó también a cabo inmediatamente, dada la gravedad de los hechos, una Información Previa, enviándose el correspondiente informe al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Salamanca, y comunicándose, al mismo tiempo, que la Dirección Provincial señalada adoptaría las medidas oportunas para el mejor cumplimiento de los aspectos normativos referidos en la Información Previa llevada a cabo y estaría, en todo caso, a las indicaciones de la citada Fiscalía.

Dadas, por tanto, las actuaciones que, en virtud de la intervención de esta Institución, se llevaron a cabo tanto por la Fiscalía competente como por la Administración autonómica y estatal para el esclarecimiento de los hechos, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

En el marco de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, y a petición de este último y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cabe destacar las actuaciones iniciadas sobre cuestiones relacionadas con la adopción internacional en Rusia y en Ucrania:

Este tipo de adopciones comportan el desplazamiento del menor de uno a otro país, con las consiguientes dificultades, jurídica-derivada de los diferentes sistemas normativos- y práctica, por su carácter interétnico e intercultural.

Las normas sobre adopción de los distintos ordenamientos jurídicos internos (de España, por un lado, y de Rusia y Ucrania por otro) difieren entre sí tanto en cuanto al alcance de la filiación, como sobre otras muchas cuestiones de la institución: período probatorio, mediadores, requisitos, efectos, confidencialidad o revocabilidad. Estas diferencias de los ordenamientos internos se traducen en desconfianza y dificultades para reconocer las adopciones realizadas en otros países. De ahí la necesidad de proceder a la regulación convencional de las adopciones mediante la firma de convenios internacionales, para lo cual parece existir buena disposición por todas las partes.

Ni Rusia ni Ucrania han ratificado el Convenio Internacional de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la protección del niño y cooperación internacional en materia de adopción. Sin embargo, al parecer, España es receptora anualmente de un número importante de menores adoptados procedentes de ellos.

No obstante, dado que la preparación y la firma de un instrumento de estas características exige tiempo, entre tanto, nos pareció oportuno llevar a cabo un estudio de la legislación española y de la rusa y ucraniana con el fin de proponer aquellas reformas en beneficio de los menores implicados en un proceso de adopción.

En el caso de Rusia, el procedimiento de adopción se tramita conforme a la ley rusa y posteriormente es reconocido en España porque

los requisitos exigidos coinciden básicamente con los de la ley española. En Ucrania, el Reglamento de Entrega de Niños Nacionales para su adopción por ciudadanos extranjeros, aprobado por Resolución del Gabinete de Ministros el 20 de julio de 1996, es la norma que regula la adopción.

En este país, las adopciones se vienen llevando a cabo cuando los niños no tienen familia biológica conocida o cuando, conociéndola, sus padres biológicos han fallecido o han sido privados de la patria potestad.

Algunas diferencias separan la naturaleza y efectos de la adopción en España y en Ucrania. La legislación ucraniana establece -y a ello se comprometen por escrito los adoptantes con el Centro de adopciones de ese país- la obligatoriedad de registrar al menor adoptado en el Registro de Matrícula del Consulado de Ucrania en España, así como de enviar anualmente un informe al mismo sobre la situación del adoptando. Ello se debe a que, para la legislación de ese país, el adoptando no pierde la nacionalidad ucraniana y se realiza, por tanto, un seguimiento hasta la mayoría de edad, lo que encuentra su justificación, a decir de estas autoridades, en evitar hechos posteriores tan lamentables como la venta de niños, tráfico de órganos, prostitución infantil, mendicidad y otras como la preservación del fondo genético ucraniano.

Pese a que, según las informaciones que obraban en nuestro poder, la tramitación en el país de origen no es muy dilatada, todo el procedimiento de adopción, desde que los solicitantes se ponen en contacto con la entidad colaboradora acreditada hasta la llegada del menor a nuestro país suele exceder de tres años.

A fin de conocer las dificultades con que se encuentran los futuros padres adoptivos de menores de estos países, dirigimos un escrito a la Dirección General de Acción Social, del menor y de la familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en solicitud de información sobre los siguientes extremos:

- Número de adopciones tramitadas durante el año 1998 de menores procedentes de Rusia y Ucrania.

- Edad media de los menores adoptados.

- Dificultades con que se encuentran los solicitantes de adopción de menores de estos países.

- Proyectos existentes de acuerdos bilaterales para la agilización de los expedientes de adopción.

En su respuesta, nos comunicó que, durante el año 1998, fueron constituidas 91 adopciones (con edades comprendidas entre los 5 y los 8 años) con Rusia. Con Ucrania se tramitaron 22 adopciones pero carecía de datos, al elaborar la contestación, sobre las realmente constituidas.

En cuanto a las dificultades con que se encuentra la tramitación de adopciones con estos países, en el caso de Rusia, dicha tramitación es lenta debido a las peculiaridades de la Administración rusa y al hecho de que existen en España 23 "Autoridades Centrales". No obstante, en el Consulado General de España en Moscú se han arbitrado las medidas necesarias para que, una vez constituida la adopción según la ley local, ésta pueda tener acceso al Registro Civil Consular, así como para que los adoptantes españoles puedan culminar los trámites de inscripción y/o salida de los adoptados en el plazo más breve posible.

En relación con Ucrania, nos comunica que no se han detectado dificultades significativas, salvo las comunes a los países del Este de Europa, relacionadas con una burocracia lenta y farragosa, de funcionamiento no siempre diáfano.

En el orden interno español también se plantean dificultades. Algunas Comunidades Autónomas cuentan con normativa propia para la adopción nacional. Sin embargo, carecen de una específica para la adopción internacional o se han limitado a aprobar instrucciones o circulares de carácter interno, pese a haberse convertido, especialmente desde 1996, en un fenómeno social importante. Así, en Castilla y León, p.ej., una Circular de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (la Circular 1/95, modificada en junio de 1996, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor), se encarga, hasta ahora, de regular el trámite de la adopción internacional.

Parece más adecuado, desde luego, que esta materia sea regulada a través de una normativa de carácter más general, como han hecho otras Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña, p.ej.). A fin de unificar criterios, sin duda, resultarán positivos los acuerdos que se lleven a cabo en la Comisión Interautonómica creada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para consensuar criterios mínimos de tramitación y procedimiento en temas de adopción internacional así como la relación con las entidades habilitadas para adopción internacional.

Por tanto, con el fin de agilizar la constitución de la adopción de menores rusos y ucranianos por parte de ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas, parece oportuno adoptar, en tanto se elabora un convenio internacional, las siguientes medidas:



a) Aprobar, si aún no existe en cada Comunidad Autónoma, una normativa de carácter general sobre la adopción internacional.

b) Fijar plazos para el cumplimiento de cada uno de los trámites (emisión del informe de idoneidad, preasignación...) con el fin de no dilatar el período previo a la constitución de la adopción.

c) Ampliar el plazo de validez de los informes de idoneidad. En Castilla y León, p.ej. caducan a los cinco años, mientras que en Ucrania lo hacen al año. Como la tramitación de una adopción internacional suele exceder de este plazo, transcurrido éste, es necesario renovar dicha documentación. Así, el procedimiento se retrasa considerablemente con la petición del informe y con su traslado al país de origen del menor susceptible de adopción.

d) Agilizar los trámites burocráticos, especialmente los de comunicación entre los países. En algunos casos, parte de la lentitud del proceso de adopción se debe al tiempo que se invierte en el envío de la documentación al país de origen del menor o en la comunicación de la preasignación a los futuros adoptantes.

e) Impartir en Rusia y Ucrania clases de castellano a todos los menores implicados en un proceso de adopción por parte de españoles, para favorecer y acortar indudablemente la adaptación. A la vista de la experiencia, no es lo mismo adoptar un niño español que uno de otro país. El hecho de pertenecer a otro país, a otro grupo étnico y sobre todo tener otro idioma imprime a estas adopciones características propias.

Nuestro estudio al respecto, juntamente con las propuestas de medidas a adoptar, que acabamos de citar, fueron remitidos al Defensor

del Pueblo, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

### *3.4. Actuaciones en colaboración con el Defensor del Pueblo*

Otra de las actuaciones a destacar en el ámbito de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, fue la relativa a la regulación de los permisos en los supuestos de adopción.

El desarrollo de tal actuación vino motivado por el conjunto de reclamaciones planteadas ante esta Institución, y por los datos facilitados por la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que ponían de manifiesto que en los últimos años se había incrementado considerablemente la edad de los menores susceptibles de ser adoptados. Y no sólo en los supuestos de adopción nacional, también en el caso de la adopción internacional la edad media del menor susceptible de adopción se había elevado notoriamente, siendo cada vez más difícil adoptar a un niño con menos de cinco años.

Dado, pues, que la edad de gran parte de los menores adoptados superaba los cinco años, y que la fase inicial de la adopción es esencialmente decisiva para la adaptación del niño, al poder presentarse problemas de salud, lingüísticos y/o de conducta, resultó llamativo para esta Institución que la legislación española no concediera al personal laboral y funcionario, para estos casos, permiso alguno a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción. Tanto la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (modificada por Ley 8/92, de 30 de abril), entre otras, y el Estatuto de los

Trabajadores, sólo preveían una suspensión máxima de 8 semanas si el adoptado es menor de 9 meses y de 6 semanas si es mayor de nueve meses y menor de cinco años.

Con ello, nos encontrábamos ante padres adoptivos de un menor de edad superior a cinco años que debían reanudar inmediatamente su actividad laboral tras la resolución judicial por la que se constituía la adopción, e intentarla compatibilizar, cosa no siempre fácil, con la adaptación del niño a la vida familiar, complicada, en su caso, con el cambio de cultura o de lengua, por lo que la dedicación plena de los padres adoptivos en estos momentos nos parecía imprescindible.

Por ello, se hizo llegar al Defensor del Pueblo estatal nuestra preocupación al respecto, por si estimaba oportuno proponer alguna reforma legislativa que permitiera a los padres adoptivos de un menor de edad superior a cinco años disfrutar de algún permiso (especialmente si se trataba de menores extranjeros) con el fin de facilitar la integración del adoptado a nuestro país, dejando, claro está, en manos del legislador la decisión acerca de la duración y condiciones de dicho permiso.

Dicho Comisionado, de acuerdo con nuestras reflexiones, comunicó la disposición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de elevar la edad del adoptado que diera derecho al permiso, así como la duración del mismo.

Efectivamente, con la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, se introdujeron importantes modificaciones en la regulación de los permisos por adopción, de manera que éstos tendrán una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas en los supuestos de adopción de

menores hasta seis años; teniendo, además, la misma duración en los supuestos de adopción o acogimiento de menores mayores de seis años de edad, cuando se trate de menores discapacitados o minusválidos o que por sus circunstancias y experiencias personales o que por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar, debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes.

#### **4. Salud mental**

Cada año venimos asistiendo a un progresivo aumento de las reclamaciones presentadas ante esta Institución respecto a la situación de los enfermos mentales en Castilla y León.

Es cada vez mayor, pues, el número de personas, ya sean familiares o afectados, que denuncian la dramática situación en la que viven -desoída en muchos casos por la Administración-, y que reclaman una red de servicios especializados para la atención de este colectivo.

Ello denota, como en años anteriores, el principal problema originado por el desmantelamiento manicomial que trajo consigo la reforma psiquiátrica: la carencia de unos dispositivos alternativos a los antes existentes destinados a la necesaria rehabilitación y resocialización de este tipo de pacientes.

Esta falta de estructuras intermedias suficientes -que todavía persiste en nuestra Comunidad- para la atención del enfermo mental crónico o en proceso de cronificación, cuya creación se hace precisa para el completo desarrollo de la reforma psiquiátrica emprendida en su día, provoca que sean los familiares más próximos los que sufran la terrible y permanente situación que un paciente de estas características produce.

Estas carencias del sistema de atención psiquiátrica de Castilla y León conllevan asimismo que muchos enfermos, que no aceptan fácilmente el reconocimiento de su enfermedad y no siguen la medicación si no reciben cuidados continuos, caigan en la absoluta marginación.

Aun cuando la asistencia psiquiátrica se presta en esta Comunidad Autónoma de forma plurinstitucional, no puede ninguna Administración implicada quedar impávida ante las escalofriantes situaciones que la mayoría de los familiares de estos enfermos se ven obligados a asumir por las carencias existentes.

Hemos sido conocedores, eso sí, de algunos avances en los últimos años, pero ante las numerosas reclamaciones presentadas en esta Institución durante este ejercicio, resulta desolador que todavía el aparato administrativo, ya en el año 2000, desatienda el conjunto de necesidades que justificadamente demandan los enfermos psiquiátricos y sus familias.

Los problemas planteados responden a los siguientes epígrafes:

#### *4.1. Problemas que plantea el ingreso de los enfermos mentales*

##### *- Carencia de dispositivos asistenciales*

La deshospitalización forzada de los enfermos mentales con la reforma psiquiátrica, no ha venido acompañada de la paulatina creación de dispositivos alternativos destinados al tratamiento hospitalario de este tipo de pacientes.

Las reducidas estructuras existentes no alcanzan, o lo hacen insuficientemente, a un grupo de pacientes (en su mayoría psicóticos y crónicos) que precisan de cuidados especiales y continuos después de sus breves internamientos en las unidades de agudos, convirtiéndose en un sector discriminado que vive, junto con sus familias, en situaciones de extrema necesidad.

Ello se agrava aún más en el caso de pacientes que provocan gravísimas alteraciones sociales y familiares. Debe pensarse que muchos de ellos no tienen cabida en el entorno familiar, pues pueden llegar a ser devastadores los efectos que estos enfermos pueden producir sobre sus familiares afectados, que se ven incapacitados para controlar la situación. En otros casos, ni tan siquiera existe la familia, o habiéndola no está en condiciones para hacerse cargo del enfermo, como ocurre con padres ancianos también aquejados de alguna enfermedad física.

Por ello, la falta de centros pertenecientes al sistema público de esta Comunidad Autónoma sigue siendo uno de los problemas más denunciados por las familias ante esta Institución, instando, en consecuencia, el internamiento del enfermo en un centro adecuado para su tratamiento.

No puede olvidarse, desde luego, que el internamiento de un enfermo mental requiere la previa prescripción médica. La ausencia, en algunos de los casos planteados, de una recomendación de ingreso efectuada por médico especialista impidió -al objeto de evitar una conculcación de la libertad del enfermo- que esta Institución pudiera llevar a cabo las gestiones oportunas con los organismos administrativos competentes.

Tal fue el caso, entre otros, del expediente **Q/151/99**, en el que se planteaba la dramática situación padecida en la familia del reclamante, pues uno de sus hijos, de 36 años de edad -diagnosticado de esquizofrenia residual, trastorno disocial de la personalidad y adicción a las drogas y alcohol- presentaba desde los 18 años conductas inestables, agresivas y psicopáticas.

Desde su ingreso en marzo de 1998 por mandamiento judicial, el enfermo había acudido de forma irregular a las consultas, no había seguido el tratamiento prescrito y mantenía las mismas conductas desadaptativas. Su situación era de abandono y desaliño, presentando ansiedad e irritabilidad, con evidente agresividad especialmente hacia la madre.

O el caso planteado en la queja **Q/1519/99**, en la que se denunciaba la situación de una mujer de la localidad leonesa de Astorga, diagnosticada de esquizofrenia paranoide, pese a lo cual sólo era tratada médicamente de forma esporádica debido a su nula conciencia de la necesidad de tratamiento.

Como consecuencia de ello, la enferma presentaba una total desinhibición de índole sexual, manteniendo frecuentes relaciones sexuales con cualquier varón que se lo requiriera; situación que había devenido en un embarazo, encontrándose a la fecha de presentación de la queja en la novena semana de gestación.

Esta problemática también se plantea en el medio social. Así, en la queja **Q/989/99** se hacía alusión a que un vecino de una pequeña localidad leonesa sufría alguna alteración psíquica que le impedía gobernar su persona, siendo, por ello, objeto de numerosas denuncias ante la autoridad judicial y policial. La tranquilidad y convivencia de los vecinos de esa

localidad se veía afectada por los continuos comportamientos agresivos y antisociales del enfermo, que cometía constantes daños a las propiedades, robos y hurtos en las viviendas y amenazaba a las mujeres con violarlas y matarlas.

Resultaba imposible, desde luego, permanecer impasible ante estas situaciones en las que existía una peligrosidad potencial para el propio enfermo, familia y terceros, y en las que parecía evidente que un tratamiento de forma ambulatoria carecía de sentido.

Así pues, esta Institución, tal como ha venido desarrollando en ejercicios anteriores, acordó -conforme a lo previsto en el art. 203 del Código Civil- poner esos casos en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procedía instar Juicio de Menor Cuantía dirigido a declarar la incapacidad de los enfermos, en caso de que sus facultades cognitivas y volitivas aparecieran anuladas hasta el punto de que tales personas no pudieran gobernarse por sí mismas, y adoptar las necesarias medidas de seguridad (como el internamiento) para su adecuada protección y la de terceros.

La constante colaboración de las Fiscalías de las correspondientes Audiencias Provinciales quedó patente con las diligencias que a los objetivos propuestos fueron realizadas en cada uno de los casos planteados.

En otros supuestos, la aportación por parte del firmante de la queja de la necesaria recomendación de ingreso efectuada por médico psiquiatra, hizo posible la intervención del Procurador del Común ante las Administraciones competentes.



Destaca, en este sentido, el expediente **Q/242/99**, en el que el reclamante denunciaba la situación padecida por su hija, de 45 años de edad, diagnosticada de esquizofrenia paranoide crónica, con frecuentes alteraciones de comportamiento que se traducían en constantes conductas agresivas hacia la familia y hacia sus vecinos, así como en daños materiales a los mismos. La situación relatada era, sin duda, imposible de controlar por sus familiares.

Además, en el año 1984 la paciente había sido condenada por un delito de parricidio cometido contra su esposo, permaneciendo en prisión hasta el año 1990, fecha en que se le había concedido la libertad condicional.

La posterior convivencia de la enferma con su padre y su hermano -con retraso mental- había resultado imposible debido a los continuos comportamientos agresivos de aquélla. Ello motivó múltiples internamientos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León.

Tras uno de sus últimos ingresos en la citada Unidad, se emitió el correspondiente informe de alta, en el que se hacía constar que dada la cronicidad de la esquizofrenia de esta enferma, que la llevaba a tener conductas agresivas en el medio familiar, y no descartándose el riesgo de un pasaje al acto, se consideraba necesario que ese ingreso psiquiátrico se prolongara en un centro de internamiento de media/larga estancia de carácter asistencial.

Posteriormente, y con motivo de un nuevo ingreso, se emitió informe por el Servicio de Psiquiatría del Hospital de León, en el que se

seguía recomendando la asistencia de esa paciente en un centro de media o larga estancia.

Sin embargo, dicho ingreso recomendado médicamente no había llegado a producirse. Debía, además, tenerse en cuenta que la enferma carecía de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos que conllevaría su estancia en un centro de carácter privado adecuado para su tratamiento.

Todo ello había provocado una situación de abandono total hacia la enferma, y el temor constante de su familia y vecinos ante las reiteradas agresiones padecidas.

Ante hechos como el relatado, la Administración autonómica viene reiterando a esta Institución que carece de competencias en la materia, entendiendo que la solución de esta problemática corresponde al Insalud, que a su vez, negando su competencia, remite el asunto a la Junta de Castilla y León.

Pues bien, la asistencia psiquiátrica propiamente dicha, como prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud, según el Real Decreto 63/1995, se presta a través de las Unidades de Salud Mental Extrahospitalarias y las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales. En consecuencia, corresponde al Insalud exclusivamente el diagnóstico y seguimiento clínico, así como la hospitalización para procesos agudos y reagudización de procesos crónicos.

Sin embargo, superada la fase aguda de la enfermedad, un paciente de las características señaladas requiere una asistencia encaminada a su

rehabilitación y resocialización, que no debe realizarse desde los recursos sanitarios propiamente dichos, sino desde o en coordinación con los servicios sociales. Y ello por los siguientes motivos:

El art. 20 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad afirma la total equiparación del enfermo mental a las *"demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales"*. El art. 1 del Decreto autonómico 83/1989, sobre organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica, establece expresamente que *"los cuidados asistenciales para la atención de los problemas de salud mental se prestarán a todos los ciudadanos preferentemente desde los recursos sanitarios y sociales existentes en su correspondiente Área de Salud "*.

Por ello, un paciente de las características señaladas puede encajar dentro del concepto de minusválidos psíquicos a que se refiere el art. 12 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de 28 de diciembre de 1998 o de *"otros sectores"* a que se refiere su art. 16. Éstos son, entre otros, los colectivos a los que van dirigidos los Servicios específicos, sectores concretos de población en función de sus necesidades y que requieren un tratamiento especializado.

Así, el art. 18 de dicha Ley dispone que *"la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, a permitir el uso de Centros del Sistema de Acción Social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida o sustituir la atención que se preste en sus centros"*.

Sin la puesta en práctica de todo ello, se viene a trasladar el grave problema de la enfermedad mental a las familias y, en su defecto, a la comunidad, esto es, a generar una población marginal, un sector excluido

de la sociedad que se encuentra sin control en las calles de nuestras ciudades.

Por ello, el enfermo mental, en relación con el resto de las personas que pueden utilizar los servicios sociales básicos y específicos (un minusválido, un anciano, etc.), se encuentra discriminado. No dispone de recursos específicos que eviten ingresos y permitan su normalización e integración.

La aprobación del Plan de Atención Socio-Sanitaria, no obstante, resulta de vital importancia al respecto. Pero esta Institución teme que su puesta en práctica se retrase por esa implicación plurinstitucional en la asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma (Insalud, Junta de Castilla y León, Diputaciones, Consorcios Hospitalarios).

Ante la urgente necesidad de creación de unos servicios eficaces que den respuesta coherente a las necesidades de atención de los enfermos mentales, resulta imprescindible para esta Institución acometer un importante esfuerzo de colaboración entre las distintas Administraciones para la rápida implantación y desarrollo del citado Plan.

Todo ello motivó que el Procurador del Común resolviera efectuar *recomendación formal* a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de que:

1.- En el caso concreto de la señalada enferma, se estudiara la posibilidad de dar respuesta a la necesidad derivada de la situación padecida por la misma.

2.- Y en relación con la problemática general sobre la salud mental y asistencia psiquiátrica existente en nuestra Comunidad Autónoma, se

agilizara, en la medida de lo posible, el desarrollo y puesta en práctica del Plan de Atención Socio-Sanitaria.

Al cierre de este informe, se está a la espera de recibir respuesta a dicha resolución.

En otros casos, no obstante, la imposibilidad del ingreso no se justificaba en una irregular actuación administrativa. Puede destacarse a este respecto la queja **Q/2172/98**. La cuestión planteada partía de una solicitud efectuada por el reclamante a la Gerencia de Servicios Sociales para el ingreso de su hijo, diagnosticado de retraso mental de grado medio y con trastornos mentales graves, en centro de atención a minusválidos psíquicos (CAMP) dependiente de esa Administración.

Dicha solicitud venía motivada, fundamentalmente, por la falta de disponibilidad de recursos económicos suficientes para continuar sufragando los gastos originados por la estancia de su hijo en el Centro Hospitalario "San Juan de Dios" de Palencia en régimen de internamiento.

La denegación expresa de la misma, no obstante, vino dada por Resolución de 21 de septiembre de 1998 de la Gerencia de Servicios Sociales. Al mismo tiempo, el recurso ordinario determinante de la disconformidad hacia la misma había sido desestimado por resolución de 8 de julio de 1999 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Para determinar la procedencia o no de tal denegación, por esta Institución se analizó el expediente tramitado al efecto por la Administración autonómica, del que se desprendían los siguientes antecedentes:

- Ya en el año 1996 se había instruido expediente para la concesión de estancia temporal en centro de minusválidos a favor del enfermo, autorizándose dicha estancia en un centro público ubicado en la localidad de Soria.

Antes de la finalización de dicha estancia temporal, se había emitido informe por técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria, en el que se indicaba expresamente que el enfermo desde su ingreso había presentado de forma continua alteraciones graves conductuales que alteraban y ponían en peligro la normal convivencia e integridad física de los beneficiarios y trabajadores del Centro. Estas conductas se manifestaban con negativismo a aceptar las normas establecidas, terquedad, intentos de huida y agresividad física y verbal hacia otros beneficiarios y personal del centro.

Considerando, por tanto, ese ingreso como un riesgo permanente, se instó la baja con carácter de urgencia sin agotar el periodo de estancia temporal.

- Posteriormente, solicitado ingreso en Centro ocupacional, por la Gerencia de Servicios Sociales se procedió a dictar resolución denegando dicha solicitud por padecer trastornos mentales graves que pudieran alterar la normal convivencia del centro.

- Finalmente, y como objeto de la queja señalada, se presentó ante la Gerencia de Servicios Sociales solicitud de ingreso en Centro de Atención a Personas Discapacitadas (CAMP).

En el expediente instruido constaban el correspondiente Dictamen Médico Facultativo y los informes técnicos emitidos (médico, social y

psicológico) para la posterior valoración. En éstos se especificaba la existencia de alteración de la conducta por trastorno mental orgánico.

Ello había determinado que la Comisión de Valoración de Ingresos acordara proponer la denegación de la solicitud por padecer trastornos mentales graves.

Así, mediante resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 21 de septiembre de 1998 se denegó la solicitud señalada por no reunir los requisitos para ocupar la plaza solicitada, al presentar trastornos mentales graves que podían alterar la normal convivencia en el centro, conforme a lo dispuesto en el art. 3 apartado 3.3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987 que regula los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales.

Pues bien, entre las formas de asistencia a personas discapacitadas, interesaba para el caso que nos ocupa la atención en régimen residencial. Los centros residenciales para minusválidos están destinados a proporcionar atención integral y a servir de vivienda permanente, cuando fuera necesario, a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

A este respecto, la Orden de 4 de junio de 1992, modificada por la de 30 de septiembre de 1994, aprobó el Estatuto Básico de los Centros residenciales para minusválidos del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales. Entre la clasificación de centros figuran los de Atención Especializada a Minusválidos Psíquicos (CAMP). Este tipo de establecimientos están 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.

Aun cuando se trata de servicios sociales, y por tanto con carácter de universalidad, el ingreso en los mismos requiere el cumplimiento de determinados requisitos para alcanzar la condición de beneficiario.

Estos requisitos generales se encuentran recogidos en el art. 3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, que regula los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales, entre los que destaca no padecer trastornos mentales graves que puedan alterar la normal convivencia en el centro.

Dado que el cumplimiento de dichos requisitos se determina por el órgano competente durante la instrucción del oportuno expediente administrativo, la Gerencia de Servicios Sociales, según pudo comprobarse, llevó a cabo la tramitación y valoración del expediente de ingreso iniciado al efecto.

Para ello, resultaba preciso para la Administración determinar si el solicitante cumplía los requisitos exigidos en la normativa vigente que le hicieran merecedor de la condición de beneficiario.

En concreto, y para posteriormente fijar la puntuación obtenida conforme al baremo en vigor, se analizó la exigencia de la calificación legal de minusválido, la ausencia de enfermedad infectocontagiosa y de trastornos mentales graves.



La documentación obrante en el expediente acreditaba el cumplimiento de los dos primeros requisitos. Sin embargo, los informes técnicos emitidos (médico, social y psicológico) especificaban la existencia de alteración de la conducta por trastorno mental orgánico.

A ello se unía, al mismo tiempo, la baja causada en su día de la estancia temporal autorizada en centro de minusválido, por presentar el enfermo graves alteraciones conductuales que alteraban y ponían en peligro la normal convivencia e integridad física de los beneficiarios y trabajadores del centro.

La existencia de prueba suficiente que acreditaba el incumplimiento de uno de los requisitos legalmente exigidos, aun cuando concurrieran todos los demás, obligó a la Comisión de Valoración de Ingresos a proponer la denegación de la solicitud por el padecimiento de trastornos mentales graves.

Ante ello, la resolución del expediente de la Gerencia de Servicios Sociales no podía ser otra, por imperativo legal, que la denegación de la solicitud de ingreso en CAMP dependiente de la Administración autonómica, al no reunir los requisitos para alcanzar la condición de beneficiario y ocupar la plaza solicitada.

Al resultar, por tanto, probada la concurrencia en el solicitante de causa impeditiva de la estimación de su solicitud de ingreso, por esta Institución se estimó acertada la decisión administrativa dictada, dando por concluida la investigación.

- Ingresos en aquellos dispositivos dirigidos a la rehabilitación

Las Unidades de rehabilitación constituyen uno de los recursos asistenciales de salud mental de Castilla y León. La problemática suscitada en torno a los internamientos en este tipo de dispositivos han sido también objeto de queja ante esta Institución.

Destaca la situación relatada en el expediente **Q/747/99**, respecto a un enfermo de 31 años de edad, diagnosticado de esquizofrenia esquizoafectiva, con un importante componente de autoagresividad y heteroagresividad y nula conciencia de enfermedad.

Con motivo de su ingreso involuntario en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital de León, por esta Institución se llevaron a cabo las gestiones oportunas con la Dirección Provincial del Insalud, a fin de conocer si conforme al diagnóstico y evolución del paciente, procedía su derivación a la Unidad de Rehabilitación del Hospital "Santa Isabel" de León para su adecuado tratamiento, una vez fuese dado de alta en aquel Hospital.

Y ello por cuanto el acceso a este tipo de recursos rehabilitadores, que integran la red asistencial de salud mental y asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma, solamente puede llevarse a efecto, conforme a lo dispuesto en el Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, desde los dispositivos ambulatorios de las Áreas sanitarias, y excepcionalmente desde las Unidades de hospitalización psiquiátrica de los Hospitales Generales.

Pues bien, pudo conocerse a través de las gestiones realizadas con el Insalud que no había sido propuesto el ingreso en la señalada Unidad de rehabilitación por cuanto es requisito indispensable para la valoración de

la idoneidad que el enfermo acuda de forma voluntaria, lo que no ocurría en el caso sometido a nuestra consideración.

La exigencia del requisito de la voluntariedad, que no obedece en modo alguno a una actuación arbitraria por parte de la Administración, venía a responder al fin mismo para el que han sido creadas estas unidades dirigidas a la rehabilitación del enfermo. Y es que tratan de crear un medio lo más normalizante posible, evitando medidas institucionales que conduzcan a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permitan la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente. Ello motiva la imposibilidad del internamiento de pacientes crónicos de forma involuntaria, ya que la cooperación del enfermo resulta indispensable para los objetivos terapéuticos.

La falta de voluntariedad, pues, en el enfermo determinó en el caso examinado la imposibilidad de su ingreso en el Hospital "Santa Isabel", y sin que ello pudiera imputarse a una irregular actuación administrativa que exigiera la supervisión de esta Institución.

Semejante situación se planteó en la queja **Q/15/99**, relativa a una enferma mental de 29 años de edad, diagnosticada de esquizofrenia paranoide, y objeto de diversos internamientos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital Universitario de Salamanca y en la Unidad de Rehabilitación y Hospital de Día del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales.

Siendo tratada en el Equipo de Salud Mental núm. 5 de Salamanca, se había procedido a emitir el correspondiente informe psiquiátrico, haciéndose constar la gravedad del diagnóstico y la evolución con difícil control de la sintomatología sensorio-perceptiva y delirante, así

como su importantísimo deterioro en las actividades elementales de autocuidados y de la vida diaria.

Ello motivó que interesara a esta Institución conocer si podría valorarse la idoneidad de dicha enferma para su derivación a una Unidad de Rehabilitación (por ejemplo la perteneciente al Consorcio Hospitalario de Salamanca) al objeto de recibir el tratamiento adecuado a su enfermedad y, en caso de resultar su patología susceptible de dicho ingreso, las medidas a arbitrarse para llevar a efecto el internamiento.

A este fin, y teniendo en cuenta el ya señalado sistema de acceso a dichos recursos, por esta Institución se efectuaron las gestiones pertinentes con la Dirección Provincial del Insalud de Salamanca.

En virtud de la intervención del Procurador del Común, la citada Dirección Provincial se puso en contacto con el Coordinador de Salud Mental, valorándose favorablemente la posibilidad de que la enferma pudiera seguir tratamiento en la Unidad de Rehabilitación del Consorcio Hospitalario de Salamanca.

Para ello se procuraría además la colaboración con el Equipo de Salud Mental, y los contactos con el Equipo de Atención Primaria y el Centro de Acción Social correspondientes, a fin de proporcionar a la familia y a la paciente el apoyo necesario tanto para favorecer el ingreso como para el desarrollo de los programas del proceso de su rehabilitación.

El resultado favorable de las gestiones realizadas determinó la conclusión de nuestras investigaciones y, en consecuencia, el archivo de la queja.

- Ingreso en centros psiquiátricos penitenciarios

El cumplimiento o ejecución de una medida de seguridad privativa de libertad adoptada judicialmente, consistente en el internamiento de un enfermo declarado exento de responsabilidad penal, no está exenta de dificultades.

Así, en el expediente **Q/2143/99** se manifestaba la disconformidad con el ingreso de un enfermo mental, condenado por la comisión de un delito, en un centro penitenciario, al considerarse por el reclamante que la medida adecuada sería el internamiento en un centro de carácter psiquiátrico.

De los términos alegados por el reclamante no pudo deducirse una actuación irregular de las Administraciones objeto de supervisión por parte del Procurador del Común. Ello por los siguientes motivos:

1.- El art. 20 del vigente Código Penal señala que *"Están exentos de responsabilidad criminal: 1º El que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión"*. Y el art. 101 dispone: *"Al sujeto que sea declarado exento de responsabilidad criminal conforme al número 1º del art. 20, se le podrá aplicar, si fuere necesaria, la medida de internamiento para tratamiento médico o educación especial en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie, o cualquier otra de las medidas previstas en el apartado 3 del art. 96"*. En este último precepto se contempla la medida privativa de libertad consistente en el internamiento en un centro psiquiátrico o de educación especial.

Efectivamente las psicosis o enfermedades mentales motivan, de ordinario, un estado de enajenación y, por tanto, pueden determinar la aplicación de una eximente. Pero de no originar el efecto psicológico requerido para la eximente, dará lugar a la aplicación de una atenuante o incluso, según el caso, ni siquiera la apreciación de la atenuante. Así, no todas las enfermedades mentales, por sí solas, eximen de responsabilidad penal al sujeto que ha cometido un delito o falta. En cada caso, el sujeto deberá ser reconocido por el médico forense u otro especialista para que, a la vista del informe emitido, el órgano judicial decida si está exento de responsabilidad criminal, ésta se encuentra disminuida o incluso permanece íntegra la imputabilidad.

2.- En el caso de que el enfermo en cuestión hubiera sido declarado exento de responsabilidad penal y, por lo tanto, destinatario de la aplicación de una medida de seguridad de internamiento, se plantea el problema de la ejecución de la medida, es decir, el problema de "quién" y "dónde" debe ser ejecutada.

El art. 101 alude al internamiento *"en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie"*. El Código Penal no admite expresamente la posibilidad de que el internamiento sea cumplido, en los casos a que respectivamente se refieren, en un centro privado u homologado. En todo caso, lo que sí parecería correcto, teniendo en cuenta que se trata del cumplimiento de una sentencia judicial, es que la ejecución material de la medida fuese encomendada primeramente a un centro público y sólo subsidiariamente a uno privado. Supuesto lo anterior, el problema siguiente sería el de decidir a qué sector de la Administración pública deben corresponder los centros públicos de internamiento y, en su caso, la responsabilidad de acreditar u

homologar los centros privados en los que ocasionalmente y cuando sea necesario pueda ser delegada esta función.

En principio, el nuevo Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, parece dar a los problemas enunciados una única y sencilla respuesta al decir en su art. 1 que el Texto regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad y reiterar 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.

A la vista de estos preceptos, podría pensarse que es la Administración Penitenciaria la que debe asumir, directamente y en todo caso la ejecución de las medidas de internamiento. Una atenta lectura, sin embargo, del Reglamento Penitenciario, donde casi no es posible encontrar una norma que regule el cumplimiento de las medidas de seguridad privativas de libertad, pone claramente de relieve que los establecimientos penitenciarios estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de las condenas penales. Es preciso llegar al art. 182 del Reglamento Penitenciario para que la apuntada contradicción se resuelva. En el párrafo 3º de este precepto se dice 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.

3.- Pese a lo dicho, no podía dejar de tenerse en cuenta que el art. 184 b) prevé 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".* Como 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, es razonable entender que acordarlo en un centro de esta índole que "además" sea penitenciario, será una decisión que debe ser reservada para casos de grave peligrosidad del enfermo y , por el contrario, la pauta a seguir en la generalidad de los casos será la de internamiento en un centro no penitenciario de otra Administración pública o en un centro privado de una entidad colaboradora.

De todo ello se concluyó por esta Institución, y así se comunicó al reclamante, que siempre es el órgano judicial el que, a la vista de los informes médicos realizados -que valoran en cada caso la patología que padece el sujeto-, impone la pena o la medida de seguridad correspondiente. Y también son los Juzgados y Tribunales los que, teniendo en cuenta la personalidad del penado, determinan cuál es el lugar idóneo para su cumplimiento. En esta decisión no pueden intervenir los particulares, ni los familiares del penado ni los centros de internamiento, que en ningún caso podrían negarse a recibir un enfermo ingresado por orden judicial.

#### *4.2. Incapacitación de los enfermos mentales.*

Son muchos los supuestos de posibles causas susceptibles de incapacitación judicial de los que en los últimos años esta Institución ha tenido conocimiento, y que, conforme a lo dispuesto en el art. 203 del Código Civil, se han comunicado al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.



En algunos casos, la propia familia del enfermo mental en el que pudiera concurrir una posible causa de incapacitación, se muestran reticentes a que se produzca tal declaración judicial por temor a las consecuencias derivadas de la misma (nombramiento de tutor, administración de bienes, etc.).

En otros, sin embargo, muestran su disconformidad ante la denegación de la solicitud efectuada a tales efectos. Este fue el caso del expediente **Q/1220/99**. El Juzgado de Primera Instancia competente había dictado en su día sentencia declarando la incapacidad parcial del enfermo mental. Sin embargo, posteriormente la Audiencia Provincial había estimado el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la citada sentencia y, revocándola, había acordado no haber lugar a la incapacitación antes declarada.

La declaración de incapacidad de una persona se presenta, en el ámbito civil, como una de las más trascendentales al afectar a la libertad propia de los seres humanos -Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1991- motivo por el que no resulta posible privar a una persona de su capacidad sin que proceda la correspondiente declaración judicial y el correlativo establecimiento de la tutela.

En particular, el art. 199 del Código Civil establece textualmente que *"nadie puede ser declarado incapaz sino por sentencia judicial en virtud de las causas establecidas en la Ley"*. Es esta declaración la que suprime la capacidad, y de la cual deriva bien la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad o bien la sumisión o tutela del incapacitado.

Los procesos judiciales sobre incapacitación imponen un especial tratamiento y exigen una concentrada y directa atención del juzgador, ya que el objeto de los mismos no son las cosas ni las controversias derivadas de las relaciones jurídicas, sino la persona misma, declarándose el reconocimiento o privación de la capacidad jurídica de obrar, que es la aptitud innata para ser sujeto de derechos y obligaciones, determinada por el nacimiento (art. 29 del Código Civil) e inherente a la condición de ciudadanos.

La incapacitación, como privación de la capacidad de obrar de la persona por sentencia, es un estado civil en el que se coloca al sujeto en un grado de incapacidad por padecer determinadas deficiencias. En términos generales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo refiere las deficiencias a aquellos estados en los que se da un impedimento físico, mental o psíquico permanencial que merma la personalidad, la deteriora y la amortigua, con efectos en la capacidad volitiva y de decisión, incidiendo en su conducta al manifestarse como inhabilitante para el ejercicio de los derechos civiles y demás consecuentes.

Por ello, la base fáctica de la incapacitación, esto es, las causas fijadas en la ley, como dice el citado art. 199, son las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impiden a la persona gobernarse por sí misma, según precisa el art. 200 del Código Civil, y de ello, como matiza la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará la decisión judicial de carecer de aptitud para autogobernarse, destacando al mismo tiempo que la enfermedad o deficiencia ha de ser constante, entendida como permanencia hacia el futuro.

Así pues, se deduce que resultará preciso para la declaración judicial de incapacidad:

a) El requisito de persistencia o permanencia de la enfermedad o deficiencia, que no significa necesariamente que sólo venga siendo sufrida ya durante mucho tiempo, sino que previsiblemente haya de durar en el futuro.

b) Al mismo tiempo, no sólo es suficiente que se padezca una enfermedad persistente de carácter físico o psíquico, lo cual puede perfectamente integrarse en una patología permanente y con una intensidad deficitaria prolongada en el tiempo y mantenida en intensidad, o bien, incluso, con independencia de que pudieran aparecer oscilaciones o ciclos en que se agudice mucho más la dolencia o patología, porque lo que realmente es preciso es que el trastorno, tanto sea permanente como oscile en intensidad, impida al afectado gobernarse por sí mismo.

Conforme a lo anterior, se estimó oportuno comunicar al reclamante que:

- Es principio general, admitido en la legislación y confirmado por la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, el que a toda persona ha de reputársele capaz, mientras no se demuestre lo contrario por una prueba concluyente.

- La decisión judicial que se dicte en el procedimiento de incapacitación judicial habrá de estar fundada inexorablemente en alguna de las causas establecidas por la ley, cuya certeza plena lleve al Tribunal a la convicción total sobre la carencia de aptitud del sujeto para autogobernarse.

- La prueba requerida habrá de constatar la existencia de enfermedades o deficiencias persistentes, de carácter físico o psíquico,

que impidan a la persona regirse por sí misma, y revelen, en definitiva, la necesidad de someter a aquélla a los mecanismos de guarda y protección previstos en los arts. 215, 222 ó 287 del Código Civil.

Aplicando todo ello al supuesto planteado, y lejos de supervisar las decisiones judiciales en cuestión, ante la independencia conferida por la Constitución a los Tribunales de Justicia, cabía deducir que no había existido para el Juzgador la prueba directa y concluyente antes citada, que destruyera el principio general favorable a la capacidad de las personas.

No obstante, se informó al reclamante que siendo posible que una declaración de incapacitación, ya judicialmente constatada, pueda quedar sin efecto o modificarse por el advenimiento de nuevas circunstancias, resultaba claro asimismo que cuando esa incapacitación no se hubiera acordado -como en el presente supuesto- también era posible que la parte interesada pudiera instar un nuevo proceso si sobrevinieran nuevas circunstancias determinantes de dicha incapacitación.

#### *4.3 Ayudas convocadas por la Administración para la atención de los enfermos mentales*

La carencia, como se ha señalado, de centros específicos pertenecientes al sistema público destinados al internamiento de los enfermos mentales crónicos, hace que cobre especial importancia la concesión de subvenciones o ayudas económicas para poder sufragar los cuantiosos gastos originados por el obligado ingreso de estos pacientes en recursos de carácter privado.

Aún así, la Administración autonómica ha venido manifestando su falta de competencia ante algunas solicitudes de ayudas para pacientes psiquiátricos. Destaca en este sentido el expediente **Q/1907/99**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León por la que se denegaba una ayuda solicitada para su hijo, al amparo de la Resolución de 18 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales, mediante la que se convocaban ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el ejercicio 1998.

Siendo la finalidad de estas ayudas mejorar el bienestar físico, material, personal y social de las personas con discapacidad, para alcanzar una calidad de vida acorde con la que disfrutaban el resto de los ciudadanos, y reconociéndose entre los objetivos subvencionables la asistencia institucionalizada de atención especializada para personas gravemente afectadas (art. 3 A) 2.2), las circunstancias que justificaban la presentación de la citada solicitud eran las que se indican a continuación.

El enfermo había sido diagnosticado de esquizofrenia paranoide en el año 1978. Tras su excarcelación, como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Código Penal, del Hospital Penitenciario de Foncalent en el año 1996 -al que había ingresado por la comisión de un delito de parricidio en 1980-, se produjo su ingreso en fecha 1 de junio de 1996, instado por el Ministerio Fiscal y acordado por el órgano jurisdiccional competente, en la entonces existente Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León.

El alta se produjo el 3 de julio de 1996, emitiéndose el correspondiente informe médico, en el que se afirmaba que *"la evolución del trastorno del paciente ha sido crónica con episodios agudos y*

*progresivo defecto. El motivo del ingreso es la persistencia de la sintomatología productiva delirante-alucinatoria, así como la imposible contención y manejo en su medio familiar".*

Dada la ausencia en nuestra Comunidad Autónoma de dispositivos asistenciales de carácter público en los que pudiera llevarse a cabo el ingreso del paciente en régimen de larga estancia, y teniendo en cuenta la situación en que éste se encontraba, se procedió por la familia a realizar su traslado al Centro Asistencial "San Juan de Dios" de Palencia, en régimen privado, en el que permaneció durante el año 1998.

Poco antes de solicitarse la ayuda indicada, se emitió informe por el citado Centro en el que se señalaba textualmente:

"Dado el deterioro cognitivo y el deterioro social, el paciente carece de lazos sociales, no puede integrarse en una vida social adecuada dado que su capacidad de vínculo casi ha desaparecido y su capacidad comunicativa se reduce a incoherencias de pensamiento. No transmite casi nada con sentimiento normal.

Su vacío emocional, además de desintegrar su capacidad vinculante, con incapacidad de sentir en sí, para sí y para otros sentimientos de petición y demanda y de efectuar intercambios afectivos adecuados, le llevan a estar encerrado en su mundo psicótico, hasta el momento, de forma irreversible. Debe seguir en régimen de internamiento psiquiátrico dadas las características psicopatológicas de este paciente".

A la necesaria prolongación de dicho internamiento se unía, sin embargo, el alto coste de la estancia en el citado centro durante 1998, que

ascendía a 5.803 pesetas diarias, esto es, a unas 174.000 pesetas mensuales aproximadamente, cuantía que para el padre del enfermo, que ejercía las funciones de tutor, suponía un desembolso excesivo.

Por ello, se solicitó la ayuda pública en cuestión para poder sufragar en parte los gastos originados por ese ingreso.

Sin embargo, según el expediente remitido a esta Institución por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, la Junta Provincial de gestión de prestaciones emitió propuesta denegatoria de dicha ayuda, "por no ser competencia de este organismo". Así, dicha ayuda fue denegada expresamente mediante resolución de fecha 17 de agosto de 1998 de la citada Gerencia, haciéndose constar como fundamento de dicha denegación que "la atención que precisa no es competencia de este organismo".

Con carácter general, la ayuda que se otorga por una resolución administrativa concreta es un acto administrativo unilateral; por ello ha precisado la doctrina científica que las ayudas públicas se solicitan por los particulares y se otorgan, en su caso, por la Administración. Ahora bien, hay que distinguir entre las que son simplemente un auxilio o ayuda económica directa en favor de los particulares, sin que éstos estén obligados a observar, posteriormente, una conducta determinada, y aquellos que requieren que el subvencionado realice un comportamiento determinado.

En el presente supuesto, la ayuda solicitada correspondería al segundo tipo consignado, al quedar obligados los beneficiarios al cumplimiento de una serie de condiciones.

Pero con independencia de la naturaleza de la misma, en materia de ayudas públicas y subvenciones, como tiene declarado el Tribunal Supremo, cabe admitir que se puede estar en el campo de la discrecionalidad, tanto en el aspecto relativo a su creación, como a su regulación y hasta su limitación, entre otras por razones presupuestarias.

Bien es cierto, por tanto, que la convocatoria no comporta la adquisición de un derecho subjetivo por parte de los solicitantes, sino una simple expectativa condicionada por el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y, en todo caso, por las disponibilidades presupuestarias.

Pero esa discrecionalidad no puede ser sinónimo de arbitrariedad, sino que la resolución que al efecto se dicte por el órgano administrativo competente deberá ajustarse a las exigencias establecidas, entre las que merece destacar el requisito de la motivación.

Precisamente, la doctrina viene afirmando que la motivación de la decisión comienza por marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta.

La prohibición, por tanto, de la arbitrariedad proclamada en el art. 9.3 de la Constitución Española, conlleva la exigencia de justificación del ejercicio de las potestades administrativas, e impone, entre sus consecuencias, el deber de justificación de los actos de los poderes públicos.

Así pues, este requisito no solamente permite determinar con mayor certeza el conocimiento de la voluntad manifestada, sino que



destaca como medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos.

Ya el Tribunal Constitucional señalaba que la motivación es necesaria para el debido conocimiento de los interesados y para la posible defensa de sus derechos, y la misma debe darse con la amplitud necesaria para tal fin, pues sólo expresando las razones que justifiquen la decisión, es como puede el interesado después alegar cuanto le convenga para su defensa, sin subsumirse en la manifiesta indefensión que proscribe el art. 24.1 de la Constitución Española, también extensivo a las resoluciones administrativas. Jurisprudencia asumida igualmente por el Tribunal Supremo.

Además, en relación con los actos como el que fue objeto de la queja -que está dictado en el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración- conviene recordar que también el Tribunal Supremo ha afirmado como actos necesitados de motivación adecuada los dictados en ejercicio de potestades discrecionales, como es el caso de las ayudas públicas y subvenciones, dado que sólo a través de una motivación puede la jurisdicción ejercitar con garantía su función fiscalizadora (control de hechos determinantes, aplicación o valoración correcta de los intereses en juego, etc.).

Todo ello obligaba a entender como precisada de adecuada y suficiente motivación la resolución dictada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, máxime cuando se erigía como requisito de la decisión administrativa en la propia Resolución de 18 de diciembre de 1997 por la que se convocan las ayudas como la solicitada por el interesado (art. 8).

La resolución podía ser, eso sí, sucinta, pero exteriorizar la fundamentación jurídica suficiente que justifique su adopción, sin lo cual se produciría la quiebra de la finalidad perseguida por la motivación, esto es, el debido conocimiento por los interesados de los criterios jurídicos que fundamentan el acto para la posible defensa de sus derechos.

Todo ello resultaba, por tanto, de perfecta aplicación al supuesto examinado. Partiendo de la necesaria motivación de la resolución dictada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León -que denegaba la ayuda solicitada-, y examinada la afirmación efectuada en la misma ("la atención que precisa no es competencia de este organismo"), pudo afirmarse por esta Institución que la Administración no había dado cumplimiento al requisito de la motivación, al no constar de modo razonablemente claro el fundamento en derecho o los criterios jurídicos fundamentales de la decisión adoptada.

A juicio de esta Institución, la resolución dictada resultaba insuficientemente motivada, pues carecía del preciso y suficiente respaldo jurídico que la fundamentara, para que el interesado pudiera conocer, valorar y contradecir las razones o criterios que llevaron a la Administración a resolver en ese sentido.

No obstante, resultaba preciso determinar las consecuencias de esa irregularidad. La falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una irregularidad no invalidante. A este respecto, la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene que el deslinde de ambos supuestos ha de hacerse indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa y si, por tanto, se ha producido o no la indefensión del administrado.

Para determinar, en consecuencia, si efectivamente se había producido indefensión, tenía que constatarse si el ciudadano había disfrutado de posibilidades de conocimiento y defensa, pudiendo formular alegaciones para intentar desvirtuar la fundamentación en que se basaba la resolución.

En este caso, el interesado no había presentado recurso contra la resolución en cuestión. Ello podía hacer pensar, en un principio, en la conformidad con la misma. Sin embargo, la presentación de la queja ante esta Institución contra la decisión denegatoria reflejaba una conclusión contraria, pudiendo incluso inferirse que se había privado al administrado de la posibilidad de conocer, valorar y contradecir los razonamientos justificadores de la resolución administrativa, produciéndose su indefensión.

A la insuficiente motivación de la resolución, pudo añadirse que su contenido no resultaba congruente con el objeto de la solicitud. En ésta se pretendía la concesión de una ayuda individual de las convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales para personas con discapacidad.

Para la adopción de la oportuna decisión, la Administración debía determinar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria, y la conveniencia o no de conceder la ayuda solicitada de acuerdo con los criterios establecidos (puntuación, condiciones socio-económicas, etc), emitiéndose con ello la correspondiente propuesta.

Teniendo en cuenta, por tanto, que por el solicitante no se instaba la prestación de atención por la Administración, sino la concesión de una ayuda para poder llevar a cabo su internamiento en un centro de carácter privado, la decisión administrativa debió conceder o denegar

motivadamente dicha ayuda por el cumplimiento o no de los requisitos exigidos y por la concurrencia o no en el interesado de las condiciones, según los criterios establecidos, que le hicieran merecedor de dicha ayuda, sin resultar ajustado a todo ello indicar que la atención que precisaba el solicitante no era competencia de ese organismo, pues dicha cuestión no había sido objeto del expediente tramitado por la Administración.

De todo lo anterior, esta Institución pudo concluir:

- Que la resolución objeto de la queja carecía de la suficiente motivación, al no constar de modo razonablemente claro los hechos y criterios o fundamentos jurídicos precisos que llevaron a adoptar la decisión.

- Que con ello se obstaculizaba el conocimiento por el interesado de los motivos o razones determinantes de la resolución, de forma que pudieran ser eficazmente combatidos, impidiendo, de este modo, el juego contradictorio imprescindible para refutar adecuadamente los presupuestos esgrimidos por la Administración, es decir, para ejercer adecuadamente los pertinentes medios de impugnación.

- Que, al mismo tiempo, el contenido de la resolución se alejaba de la petición formulada, al referirse a una cuestión que no había sido objeto del expediente tramitado.

En consecuencia, el Procurador del Común estimó oportuno efectuar a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León recordatorio de los señalados deberes legales que debían presidir la actuación de esa Administración, dando cumplimiento al requisito de la motivación exigido legalmente.

Por dicho organismo fueron aceptadas las indicaciones efectuadas por esta Institución.

#### *4.4. Asociaciones*

No puede dudarse de la importante labor que vienen desarrollando las Asociaciones de enfermos mentales y discapacitados psíquicos sin ánimo de lucro, tanto en el circuito terapéutico del paciente como en la ayuda o asesoramiento a los familiares de afectados.

Para ello precisan, desde luego, la colaboración de las Administraciones Públicas, bien a través de la concesión de subvenciones, la cesión de dependencias para el desarrollo de actividades, etc.

En el caso de la Asociación Prosalud Mental de Burgos (PROSAME), tal como se reflejó en el expediente **Q/45/99**, la Junta de Castilla y León había cedido un local sito en esa localidad, en el que de modo continuado ese colectivo había venido desarrollando las actividades propias de un centro de día, además de servir de sede de dicha Asociación. Local que compartía las instalaciones de calefacción y agua con el bar ubicado en el bajo del edificio.

La queja vino motivada por el hecho de que el local de la referida Asociación se había quedado sin los servicios de agua y calefacción, pues la persona que regentaba dicho bar había cesado en su actividad. Debido a que esta situación impedía el desarrollo normal de las actividades del Centro, representantes de Prosame se dirigieron a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, que pese a

comprometerse a solucionar el problema, el local en cuestión continuaba sin esos servicios.

Pues bien, tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con el citado organismo, pudo constatar que con la finalidad de dotar a ese colectivo de los servicios de que carecía, se estaban ejecutando las obras necesarias para la instalación de una caldera estanca de producción de agua caliente y calefacción, medida con la que se solucionaba el problema planteado.

Otra de las fórmulas de colaboración necesarias para el adecuado funcionamiento de estos colectivos es, como antes se indicaba, la concesión de ayudas o subvenciones lo cual ha sido objeto de varios expedientes tramitados por esta Institución.

## **5. Ludopatía**

Las clasificaciones internacionales de enfermedades mentales (CIE-10º y DSM-IV) incluyen este tipo de trastornos, ludopatía-juego patológico, dentro de la categoría correspondiente a "trastornos del control de los impulsos".

El reconocimiento y cobertura administrativa de las necesidades surgidas de la ludopatía como enfermedad mental, no está ajeno tampoco a la existencia de dificultades.

Ello quedó patente en la queja **Q/1998/98**, en la que se denunciaba la falta de medios en nuestra Comunidad Autónoma destinados a la atención de las personas afectadas por la ludopatía y que precisan un tratamiento dirigido a su rehabilitación personal, familiar, laboral y social,

existiendo un agravio comparativo en relación con otras adicciones, por ejemplo la drogodependencia, para la que se ha creado una red propia de centros de atención, programas preventivos y de rehabilitación de los colectivos afectados.

A este respecto, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social comunicó a esta Institución que debía ser el sistema sanitario (Insalud) el que asumiera la atención de esas patologías, desde los diferentes recursos que prestan asistencia psiquiátrica, preferentemente equipos de salud mental y unidades de hospitalización psiquiátrica.

La prevención de este tipo de trastornos, según se informó, se estaba abordando a través de programas globales, incidiendo preferentemente en las conductas desadaptativas que podían conducir a drogodependencias, alcoholismo, trastornos del control de los impulsos, etc. Y en el ámbito escolar, mediante convenios de colaboración con el Ministerio de Educación y Cultura y entidades locales, se estaban llevando a cabo actuaciones preventivas para los alumnos de educación obligatoria.

Nuestra labor partió de un estudio comparativo respecto a la actuación administrativa llevada a cabo en el campo de otros trastornos adictivos, como la drogadicción:

El uso y abuso de las drogas es actualmente uno de los más graves problemas con los que se ha de enfrentar nuestra sociedad y, por tanto, las Administraciones, y del que derivan importantes consecuencias a nivel individual, familiar, laboral y social.

A ello no ha sido ajena, sin duda, la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, consciente de que se trata éste de un problema con

repercusiones sanitarias y sociales, se han aprobado los Planes Regionales y Sectoriales sobre drogas. Al mismo tiempo, la Junta de Castilla y León ha aprobado normas en materia de coordinación, de acreditación de centros y servicios, etc.

Profundizando en esta voluntad normativa, entró en vigor la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en la que, según se indica en su exposición de motivos, se considera de forma integral el conjunto de actuaciones de prevención, asistencia e integración social de este colectivo de personas.

Pero además del consumo de las denominadas drogas institucionalizadas -como las bebidas alcohólicas y el tabaco- y de las no institucionalizadas -como la heroína y la cocaína-, no podía olvidarse que existen en nuestra sociedad otros trastornos adictivos, entre los que destaca la ludopatía, que requieren la adopción de medidas dirigidas a la prevención, asistencia y protección social de las personas afectadas por el juego patológico, al igual que, por ejemplo, la drogodependencia.

Para estos últimos se ha regulado en nuestra Comunidad Autónoma, mediante la antes citada Ley 3/1994, un conjunto de actuaciones y actividades de las entidades públicas y privadas destinadas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e integración social de las personas drogodependientes.

Centrándonos en la asistencia e integración social, se recogen en dicha normativa (art.9) los criterios bajo los que se adecuarán las actuaciones de los servicios sanitarios, sociosanitarios y sociales de la Comunidad de Castilla y León, destacando los siguientes apartados:



*"3.- La atención al drogodependiente y sus familiares se realizará a través del Sistema sanitario público y del Sistema de acción social de Castilla y León, incrementando sus recursos en función de las necesidades de la población e incorporando, cuando sea necesario, los recursos privados, convenientemente acreditados, para completar y diversificar los programas terapéuticos.*

*4.- La integración social del drogodependiente es el objetivo final del proceso asistencial, por lo que se potenciarán las estructuras de paso en los programas asistenciales, así como la coordinación entre éstos y los de reinserción social, y en todo caso los aspectos relacionales, educativos y laborales del proceso de recuperación".*

De este modo, 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, complementados con recursos privados debidamente acreditados.

Forman parte del mismo, por tanto, no sólo los servicios sanitarios propiamente dichos, como los Equipos de salud mental o las Unidades de hospitalización psiquiátrica, sino también otros centros o servicios de carácter sociosanitario o social.

Pero ocurre que esta normativa únicamente está prevista para la drogodependencia, dejando al margen otros trastornos adictivos, entre los que, como se señalaba anteriormente, se encuentra la ludopatía.

El proceso de evolución de esta adicción, que queda patente en el deterioro por el que atraviesa el ludópata -y que afecta a multitud de facetas de su vida- hace precisa una actuación integral que abarque no solamente la adopción de medidas dirigidas a la prevención y, por supuesto, a la asistencia sanitaria, sino también a la plena adaptación social.

Ello supone, por tanto, que la atención de las personas afectadas por estos trastornos debe llevarse a cabo tanto desde el Sistema público sanitario como desde o en coordinación con el Sistema de acción social de Castilla y León, consagrado en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre. No hay duda de que este colectivo de personas puede encajar dentro del concepto de "otros sectores" a que se refiere el art. 16 de la citada Ley. Éstos son, entre otros, los grupos a los que van dirigidos los servicios específicos del Sistema de acción social, sectores concretos de población en función de sus necesidades y que requieren un tratamiento especializado. No podemos olvidar que uno de los principios de esta Ley es la universalidad por ir dirigido dicho Sistema a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos, superando el carácter graciable.

Sin embargo, en nuestra Comunidad Autónoma este tipo de personas tan sólo puede acceder a los programas preventivos que actualmente está abordando la Administración y a los recursos sanitarios (equipos de salud mental y unidades de hospitalización psiquiátrica), sin que exista una red asistencial de carácter sociosanitario o social, integrada por centros o servicios, públicos y privados, dirigidos a la integración social o resocialización del ludópata, en comparación con los recursos sociales de que disponen las personas drogodependientes.

Si bien en Castilla y León la legislación se dirige sólo a estos últimos, pudo comprobarse por esta Institución que en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, no se han desligado las drogodependencias de otros trastornos adictivos, definidos éstos como *"el patrón desadaptativo de comportamiento que provoca una dependencia psíquica, física o de ambos tipos, a una sustancia o conducta determinada, repercutiendo negativamente en las esferas psicológica, física y/o social de las personas y su entorno"*.

Así, se aprobó la Ley 3/1997, de 16 de junio, de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, por la que se dictan normas sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, entre los que se encuentra la ludopatía.

El objetivo prioritario de dicha Ley es garantizar una atención integral, que conciba las drogodependencias y otros trastornos adictivos como una enfermedad común con repercusiones en las esfera biológica, psicológica, social y económica de la persona, de tal manera que se consolida, progresivamente, un modelo de intervención en drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunidad Valenciana que asegure la coordinación e integración, orgánica y funcional, de los recursos asistenciales especializados en los sistemas públicos de asistencia sanitaria y de servicios sociales.

De este modo, se regulan un conjunto de medidas y acciones encaminadas a la prevención, asistencia, incorporación y protección social de las personas afectadas tanto por el uso de sustancias que puedan generar dependencia como por otros trastornos adictivos. De acuerdo con dicha normativa, el juego patológico, como trastorno adictivo, merecerá especial interés por parte de los sistemas educativo, sanitario y social.

De acuerdo con todo ello, no podía dudarse, eso sí, del esfuerzo normativo de nuestra Comunidad Autónoma en relación con la drogodependencia. Sin embargo, los trastornos adictivos como la ludopatía carecen de una regulación que sirva de base para una futura creación de una red de servicios sociales específicos dirigidos a la atención de estos trastornos adictivos, complementaria a la prevención y asistencia sanitaria.

Por ello, esta Institución estimó oportuno efectuar *sugerencia* a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de que se estudiara la posibilidad y conveniencia de elaborar la normativa necesaria que sirviera de fundamento para potenciar o crear los servicios sociales adecuados, públicos y privados, destinados a las personas afectadas por trastornos adictivos como el juego patológico.

Por dicho organismo, lamentablemente, no se estimó adecuado seguir la resolución formulada, al indicarse que la ludopatía debía abordarse desde el sistema sanitario público, con normativa y recursos sanitarios, sin perjuicio de que el ludópata, cuando concurren necesidades de ambos tipos, tenga acceso a aquellos recursos que desde los servicios sociales se dirigen a las personas desprotegidas.

**ÁREA H**

## **ÁREA H**

### **SANIDAD**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>92</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>55</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>20</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>17</b>

Hay que hacer notar que en esta área la posibilidad de actuación del Procurador del Común de Castilla y León viene muy condicionada por cuanto que el Instituto Nacional de la Salud Pública (en adelante Insalud), generador como es lógico, ya que es quien presta el servicio directo, de la mayor parte de las quejas, sigue formando parte de la Administración del Estado.

No obstante lo anterior, y al objeto de dar una visión global de los problemas más representativos que llegan a esta Institución, diremos que uno de los aspectos sobre los que inciden las denuncias formuladas en esta materia es el relativo a las prácticas de los profesionales sanitarios; nos referimos a la presunta mala práctica, siendo éste un problema que entraña una complicación añadida por la extremada dificultad en objetivizar la práctica médica, careciendo, además, esta Institución de facultades legales para determinar la misma.

En muchos casos se ha observado que, por parte del interesado, no se había formulado la oportuna reclamación ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud (Insalud), para que ésta desarrollara la pertinente investigación en relación con la asistencia prestada. Tampoco se había dirigido a la Inspección de Servicios Sanitarios de su zona de Salud, a fin de que por dicha Inspección, con competencia en la organización y funcionamiento de los servicios sanitarios, se determinara si el tratamiento instaurado y los cuidados precritos fueron los correctos o no.

Siguiendo la tendencia de años anteriores, otro de los problemas significativos hace referencia a que los usuarios del Sistema Nacional de Salud se sienten discriminados en los viajes y desplazamientos que deben efectuar para paliar la falta de recursos sanitarios que existen en la Comunidad, lo que les lleva a una discriminación en la calidad asistencial a la que tienen derecho al igual que cualquier otro ciudadano.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios y el elevado porcentaje de ocupación de algunos servicios médicos, se han puesto de manifiesto en la tramitación de otras quejas sobre esta materia. Así, por ejemplo, en el expediente **Q/2080/99** se aludía a que, precisando realizar una densitometría ósea necesariamente se remitía al remitente desde la ciudad de Burgos (lugar de residencia) a Salamanca, con los inconvenientes que ello acarrea, teniendo en cuenta las escasas combinaciones de transporte público existentes entre ambas localidades.

Por lo que respecta a los problemas organizativos que repercuten negativamente sobre los usuarios, la mayor parte de las quejas hacen referencia a las listas de espera, en sus tres versiones, es decir, listas de espera de primera consulta, para intervenciones y para

pruebas diagnósticas; del mismo modo, es una constante la denuncia referida a la demora de los Servicios de Atención al Paciente para responder a las reclamaciones de los ciudadanos.

La demanda, por los usuarios del Sistema Nacional de Salud, de una dotación creciente de recursos es un denominador común a toda la asistencia sanitaria, pero se muestra con mayor evidencia en la atención especializada.

Durante el año 1999 el Procurador del Común ha sentido, así mismo, el reflejo de la creciente preocupación de los afectados por el síndrome tóxico. Sin embargo, las pretensiones planteadas por los mismos, al exceder del ámbito de competencias de esta Institución y por tanto de sus facultades, fueron puestas de manifiesto ante el Defensor del Pueblo quien desde el año 1997 realiza un exhaustivo seguimiento de la ejecución de la sentencia del síndrome tóxico (Q/1549/99 y Q/1614/99).

Las causas de la remisión al Defensor del Pueblo de las quejas incluidas en el área H son fundamentalmente la imposibilidad de supervisión por parte del Procurador del Común de la actividad de determinadas administraciones y la presentación con carácter previo de la correspondiente reclamación ante el Defensor del Pueblo.

En lo que respecta al grado de colaboración de las distintas Administraciones con competencias en materia sanitaria, se refleja una mejora sustancial respecto de las situaciones vividas en épocas precedentes, cuando la remisión de informes alcanzaba con frecuencia los cuatro y cinco meses de espera.



## **1. Protección de la salud**

El bloque de quejas más representativo se registra en torno a los contenidos de la prestación asistencial, en concreto sobre los modos y condiciones en que se dispensa la asistencia sanitaria. La casuística objeto de queja es muy amplia y compleja, abarcando distintos aspectos: lesiones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante el sistema sanitario, denuncias por el estado de los centros e inadecuación de las instalaciones, conflictos de praxis médica, falta de información y trato desconsiderado.

Los derechos de los usuarios de los servicios del sistema sanitario público han motivado la formulación de diversas quejas sobre esta materia, y el desarrollo por esta Institución de diferentes actuaciones tendentes a garantizar los mismos.

### *1.1 Derecho de los usuarios a obtener información*

El elenco de los derechos reconocidos por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y normas de desarrollo de la misma, ha dado lugar, un año más, a un nutrido conjunto de quejas, en lo que a su observancia por los poderes públicos respecta.

Entre los derechos sobre los que inciden especialmente las quejas formuladas, cabe destacar el relativo a la constancia por escrito del proceso de enfermedad, a que hace referencia el apartado 11 del art. 10 de la Ley General de Sanidad, en relación con el derecho de información establecido en el art. 9 del mismo texto legal (**Q/255/99, Q/291/99, Q/653/99, Q/1305/99, Q/1483/99, Q/1673/99, Q/1953/99, Q/2186/99**, entre otras).

En el citado art. 10 de la Ley General de Sanidad se expresa el derecho del paciente a que quede constancia por escrito de todo su proceso, aspecto éste sobre el que puede afirmarse que en todo hospital público o privado existe la correspondiente historia clínica, aunque no hay una metodología común, fijando las comisiones de historias clínicas los objetivos y criterios a seguir en esta materia.

Por el contrario, en el ámbito de atención primaria y en los ambulatorios, queda al arbitrio de cada centro el método a seguir, en cuanto a la confección o no de la historia clínica, circunstancia que produce que la existencia de tal documento dependa de la decisión administrativa que, en cada momento, puedan adoptar los responsables de tales centros.

El procedimiento a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente puede impedir o, al menos, obstaculizar el desarrollo de las actuaciones oportunas tendentes a esclarecer las circunstancias que han podido concurrir en la asistencia sanitaria prestada.

Asimismo, puede dificultar el cumplimiento de la obligación de la Administración de dictar, en las reclamaciones presentadas ante la misma, la oportuna resolución administrativa, que debe ser notificada al interesado en los términos previstos en la Ley 30/92.

Así las cosas, unas veces los reclamantes ponen de manifiesto que en algunos centros sanitarios no existe constancia de la documentación clínica adecuada, circunstancia que dificulta la debida información e impide el acceso a la historia clínica. En otros casos, se denuncia ante la Institución el extravío de la misma (exponente claro lo conforma la reclamación registrada con el número de expediente **Q/474/99**, en la que tras las gestiones oportunas en el Servicio de Documentación Clínica del Hospital Nuestra Señora de Sonsoles -

Ávila- fue localizada y debidamente archivada en el Archivo Central del referido Hospital, dispuesta para su utilización).

Respecto al acceso a las historias clínicas conviene tener presente que el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de las Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, determina que constituye un servicio en materia de información y de documentación sanitaria y asistencial el referente a la comunicación o entrega, a petición del interesado, de un ejemplar de su historia clínica o de determinados datos contenidos en la misma, sin perjuicio de su conservación en el centro sanitario.

Por otra parte, y en relación con este importante asunto, es de resaltar que el derecho a utilizar las vías de reclamación y a recibir respuesta por escrito en los plazos reglamentarios, establecido en el apartado duodécimo del art. 10 de la Ley General de Sanidad, han motivado asimismo la tramitación de algunas quejas sobre esta materia (Q/1561/99, Q/1562/99, Q/1563/99, Q/1564/99, y Q/1565/99).

### *1.2. Asistencia sanitaria*

La delimitación territorial de las diversas estructuras de la atención sanitaria constituye, sin duda, uno de los pilares en los que sustenta la ordenación sanitaria de la Comunidad Autónoma y posibilita una adecuada distribución de los recursos.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece en su art. 51.2 que la ordenación territorial de los Servicios Sanitarios es competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que haciendo uso de dichas competencias, la Junta de Castilla y León aprobó, mediante Decreto 32/88, la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud.

Por su parte, el Decreto 108/91 configura como eje territorial de la Atención Especializada de salud, las Áreas de Salud, constituidas por agrupaciones de Zonas Básicas de Salud.

En general, cada municipio tiene su consultorio médico y se encuentra incluido en una Zona Básica de Salud en el que se presta la asistencia ordinaria para el municipio donde radica y la de urgencia, a partir de las 15 horas y hasta las 8 del siguiente día, para toda la Zona.

A su vez cada Zona de Salud está incluida en un Área Sanitaria que dispone de su Hospital de Referencia.

En consecuencia, la ordenación de la Atención Especializada en la Comunidad de Castilla y León se estructura en cuatro niveles asistenciales, en orden a un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y con base en criterios poblacionales, geográficos y sociales.

A lo largo del año a que se contrae el presente informe se han recibido varias quejas relativas a insuficiencia de atención sanitaria en determinadas zonas de salud.

Algunas de ellas se centran en las dificultades existentes, en determinados puntos de nuestra geografía, para acceder al facultativo de guardia en los Centros de Salud derivada de una precaria infraestructura vial por ser zonas de complicada orografía y climatología extrema.

En otras, el motivo de reclamación estriba en que algunas zonas básicas de salud no cuentan en su plantilla con médico pediatra al no existir una población suficiente que justifique la creación de la plaza.

Para dar respuesta a esta demanda y, de alguna manera completar y asegurar ciertas prestaciones sanitarias se contempla (cuando no se reúnen los criterios demográficos señalados en el Real

Decreto 1573/93, de 10 de septiembre) la existencia de profesionales de Área en Atención Primaria que apoyen el trabajo de los Equipos y colaboren a alcanzar el máximo grado de desarrollo de las actuaciones que tiene encomendadas.

Así, para el desarrollo del programa de la mujer, se creó en su día, como profesional de apoyo a los Equipos de atención Primaria, la figura de Matrona de Área; para el desarrollo del programa bucodental, la figura de odontólogo de Área, o para el desarrollo de actividades de fisioterapia, la del Fisioterapeuta de Área.

La posibilidad de agruparse dos o más zonas para poder disponer de un profesional especialista en pediatría-puericultura, que brinde específicamente las prestaciones médicas adecuadas y pueda asesorar al médico general en el cometido de su función cuando tenga que atender a niños menores de catorce años, viene contemplado en la Resolución de 23 de julio de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de la Salud, por la que se crea la figura de pediatra de Área en Atención Primaria, y se ordenan sus funciones y actividades.

En el expediente **Q/2125/98** un grupo político del Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma (Segovia) denunciaba la situación en la que se encontraba dicha localidad en demanda de mejoras del servicio sanitario.

En este sentido, ponían de manifiesto que la consulta asistencial resultaba insuficiente, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1575/93, que en su art. 6º establece: *«Los facultativos de medicina general tendrán un número óptimo de personas, que estará comprendido entre 1250 y 2000»*.

Ello era así, añadían, por cuanto que dicho municipio lo componen varios núcleos distintos y diferenciados, como son: San Cristóbal, Palazuelos, Tabanera, Parque Robledo, Peñas del Erizo, Quitapesares (hospital psiquiátrico) y casas diseminadas, cuyo censo poblacional -a 1 de enero de 1997- ascendía a 2.566 habitantes de derecho. Corroborando este dato nos remitían un certificado emitido por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma.

Así las cosas, para atender a todos los habitantes y núcleos de los Municipios de Palazuelos de Eresma y Trescasas había un sólo ATS y un médico de Medicina General que, además, tenía que atender en cinco consultorios médicos distintos y separados geográficamente por varios kilómetros.

Admitida la queja a trámite nos dirigimos, en solicitud de información, a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social así como también a la Dirección Provincial del Insalud en Segovia, ya que se interesaba la asignación de un/a nuevo/a asistente técnico Sanitario (ATS) y la necesidad de implementar la organización de un sistema de consultas acorde con la situación descrita.

De los informes y documentación aportados destacamos los siguientes antecedentes, alguno de los cuales muestran la necesidad de lograr, en beneficio del usuario del Sistema Nacional de Salud, una mejor coordinación entre las Administraciones Sanitarias, cuando, como ocurre en nuestra comunidad, la atención primaria y la asistencia especializada es prestada por distintas entidades.

Pues bien, en contestación a nuestro primer requerimiento de información, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos puso de manifiesto:

"El Municipio de Palazuelos de Eresma, perteneciente a la Zona Básica de Salud de Segovia Rural, tiene una población de 2.499 habitantes (Padrón de 1996). En el momento actual, el número de T.I.S. (Tarjeta Individual Sanitaria) asignadas al facultativo de Palazuelos de Eresma es de 2.195.

La agrupación asistencial médica incluye los núcleos de: Palazuelos de Eresma, Tres Casas, Quitapesares, San Cristóbal de Segovia, Tabanera del Monte, Sonsoto, Parque Robledo y Peña de Erizo hasta los 9 km. de Tres Casas. La dispersión de esta agrupación es pequeña, por carreteras en buen estado, en general.

El Real Decreto 1575/1993, sobre libre elección de médico en los servicios de atención primaria, establece en su art. 6 que el número óptimo de personas adscritas a los facultativos de medicina general estará comprendido entre 1.250 y 2.000 personas, y en su art. 9, que este número podrá rebasarse en un 20%, siempre que se mantenga la calidad de la asistencia, a juicio del Insalud.

Esta Administración considera adecuada la plantilla de sanitarios locales de la Zona Básica para los programas de esta Junta y las competencias que en materia de Sanidad e Higiene tiene transferidas, hasta la fecha, esta Comunidad.

En el momento actual, la gestión de la asistencia sanitaria en nuestra Comunidad es competencia del Insalud y por tanto corresponde a esa Administración la posible creación y contratación de plazas para la asistencia sanitaria, en los puntos donde las necesidades asistenciales lo requieran.

En noviembre de 1998 se creó una plaza de A.T.S. estatutario por parte del Insalud, en Segovia Rural. Desde entonces la asistencia de enfermería de los citados núcleos de población se divide en dos agrupaciones, atendiendo el segundo A.T.S. las poblaciones de San Cristóbal, Sonsoto y Tres Casas"

Sin embargo, el Director Provincial del Insalud de Segovia, en respuesta a nuestra solicitud de informe, nos comunicó:

"A)- La Zona de Salud de Segovia Rural, donde se ubica el Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma, cuenta con alrededor de 12.000 habitantes (en concreto 11.992 usuarios con Tarjeta Sanitaria del Insalud, a fecha de 5 de enero de 1999) y es atendida por 25 facultativos.

La distribución de facultativos en esta Zona de Salud presenta enormes desigualdades, pues, mientras el facultativo de Palazuelos de Eresma tiene que atender a 2.246 usuarios, de cinco localidades diferentes, encontramos otros 6 compañeros que atienden a menos de 200 usuarios cada uno.

Desde el Insalud siempre se ha mantenido la propuesta de redistribuir los efectivos dentro de la Zona, con objeto de que, sin aumentar la plantilla, el titular de Palazuelos pudiera dejar de pasar consulta en alguna de las 5 localidades de su partido médico y así los pacientes que pudieran corresponder a éstas fueran atendidos por otros compañeros del Equipo, acudiendo estos profesionales a pasar consulta a las localidades que fuera preciso.

Siguiendo esta línea, el pasado día 1 de Octubre de 1998, esa Gerencia alcanzó un acuerdo con el Coordinador del Equipo, el



médico de Palazuelos y dos facultativos de la Zona de Salud, que permitían solucionar funcionalmente el problema existente.

Con detalle, el compromiso alcanzado era el siguiente:

- El titular de Palazuelos se desprendía de aproximadamente 1.060 T.S.I., correspondientes a los núcleos de población Tres Casas (160 T.S.I.), donde pasa consulta los lunes y viernes, y San Cristóbal (900 T.S.I.), con consulta diaria.
- El cupo correspondiente a Tres Casas iba a ser asumido por el médico titular de Torreiglesias, que tenía adscritas 240 T.S.I., y el de San Cristóbal por la titular de Espirido, que contaba con 165 T.S.I.

Esta solución fue planteada, en su momento, al Alcalde de Palazuelos y contó con su aprobación.

Sin embargo no ha sido posible llevarla a cabo al carecer de la aprobación de la Junta de Castilla y León, Institución que tiene conferida la competencia para ordenar esta remodelación de los recursos sanitarios.

Conviene señalar que similares reordenaciones de efectivos médicos han sido implantadas por la Junta de Castilla y León en esta Provincia. Así en el año 97 se realizaron en las Zonas de Villacastín y Nava de la Asunción.

La creación de una nueva plaza de médico en la Zona de Segovia Rural, para atender a los usuarios de Palazuelos, no solamente carecía de sentido desde el punto de vista de la utilización eficiente de los recursos que debe orientar la gestión en el sector público, sino que además cuenta con el rechazo de plano de los profesionales del Equipo, como ha sido puesto de

manifiesto en el último Consejo de Salud de la zona, de fecha 15 de Diciembre de 1998, ya que entienden que la solución pertinente pasa por redistribuir los recursos médicos.

B)- Por otra parte, en el escrito de queja se hace referencia a la solicitud de dotar a Palazuelos de otro ATS/DUE. A este respecto hay que señalar lo siguiente:

\* Hasta el 2 de Noviembre de 1998, la plantilla de enfermería de dicha Zona Básica de Salud era de 9 enfermeras, lo que suponía una media de 1.343 habitantes por enfermera y distribuidos en 7-8 núcleos de población y este problema afectaba principalmente a los núcleos de Palazuelos de Eresma, San Cristóbal y Tres Casas, ya que es por donde está creciendo la población, sobre todo en los dos primeros. Había una enfermera que atendía a San Cristóbal, Palazuelos, Tabanera del Monte, Parque Robledo y Peñas del Erizo con un total de 2.246 habitantes, lo cual, como es lógico, hacía poco posible una buena atención de enfermería, ya que podía dedicar poco más de una hora a atender a la población que acudía a demanda y poco más. Además de las consultas dicha enfermera tenía que acudir al Centro de Salud a realizar extracciones, pruebas complementarias, etc...

\* Con fecha 2 de Noviembre de 1998, el Insalud dotó al Centro de Salud Segovia Rural de una nueva plaza de enfermería, asignándole, dentro de la Zona, los núcleos más prioritarios de atención: San Cristóbal, Tres Casas, Tizneros, Espirido y La Higuera; con lo que se consigue que los núcleos con más población que son Palazuelos de Eresma y San Cristóbal, queden divididos, asignando cada uno de ellos a una enfermera diferente.

Este aumento de plantilla, por parte del Insalud, ha repercutido en lo siguiente:

- En Palazuelos hay una consulta de enfermería a demanda todos los días con horario de 9:00 a 11:00 y de 11:00 a 12:30 consulta programada para atención a pacientes crónicos, revisión del niño sano, etc., habiendo aumentado el número de visitas domiciliarias, así como la calidad de la asistencia prestada al tener más tiempo de dedicación. Además la enfermera acude los viernes al colegio a impartir charlas de educación sanitaria. Esto es algo que se llevaba demandando por parte del Colegio desde hacía tiempo y que no se había podido asumir.

- En cuanto a San Cristóbal, hay todos los días una enfermera de 8:30 a 11:30, que dedica su tiempo, al igual que la anterior, a demanda, atención a pacientes crónicos, revisión del niño sano y visitas a domicilio; también cubre los núcleos de Tres Casas (dos días a la semana), Tizneros, La Higuera, Espirido y Cabañas de Polendos, lo que ha repercutido también en el resto de la enfermería de la Z.B.S. ya que al tener menos dispersión pueden dedicar más tiempo a las consultas y prestar una mejor calidad de atención a los usuarios.

C)- En otro orden de cosas, hay que resaltar que la Gerencia de Atención Primaria ha planteado a los Servicios Centrales de Insalud la necesidad de dotar a la zona de Salud de Segovia Rural de una plaza de Pediatra de nueva creación, que pudiera hacerse cargo de la atención sanitaria a la población infantil".

En base a lo expuesto y con ocasión de la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 305 de fecha 22 de abril de 1999 de la contestación emitida por la Consejería de Sanidad y

Bienestar Social en respuesta a la pregunta con respuesta escrita P.E. 4951-II, formulada por el Procurador D. Ángel F. García Cantalejo-, esta Institución solicitó, nuevamente, un informe ampliatorio a la citada Consejería al objeto de conocer tanto la situación actual de la asistencia sanitaria en Palazuelos de Eresma, como las actuaciones realizadas al objeto de mejorar las infraestructuras sanitarias de Atención Primaria en esa Zona Básica de Salud.

En el mes de agosto de 1999 tuvimos conocimiento que desde el mes de abril la consulta de la agrupación asistencial de Palazuelos de Eresma en la Zona Básica de Salud de Segovia Rural estaba atendida por dos facultativos, con motivo de una redistribución puntual que se había realizado en la Zona; de forma que el médico de Armuña atendía las localidades de Palazuelos de Eresma, Tabanera del Monte, Parque Robledo, Peña del Erizo y Quitapesares, todas ellas del municipio de Palazuelos de Eresma; y la localidad de Armuña pasaba a ser atendida con la agrupación asistencial de Añe.

En relación a las infraestructuras sanitarias de la Zona Básica de Segovia Rural se nos destacó que existían 48 Consultorios Locales, un Centro de Salud y un Centro de Guardias.

A este respecto nos informaron que la Junta de Castilla y León había construido el Centro de Salud de referencia en 1993 con una inversión de 69.423.855 ptas. Con carácter anual se habían realizado inversiones en Consultorios Locales a través de las subvenciones a las Corporaciones Locales, ascendiendo a 29.000.000 pts. en el periodo 1992-1998 en la Zona Básica de Salud que nos ocupa.

Por otra parte, de forma periódica se iban realizando inversiones en equipamiento, que incluye mobiliario general, mobiliario clínico e instrumental médico-quirúrgico a fin de dotar a las

infraestructuras sanitarias de los medios necesarios para realizar una adecuada atención primaria.

A la vista de esta última información, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución adecuada, al haber dotado el Insalud una nueva plaza de enfermería, y haberse efectuado, por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, una redistribución de los efectivos dentro de la Zona Básica de Salud de Segovia Rural, de modo que desde el mes de abril de 1999 la consulta asistencial en Palazuelos de Eresma era atendida por dos facultativos.

No obstante lo anterior, y en el marco de las competencias que nos encomienda la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, estimamos oportuno expresar a la Dirección Provincial del Insalud en Segovia la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos que al respecto se contienen en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario y en la Resolución de 23 de julio de 1998 de la Presidencia Ejecutiva del Insalud, con la adopción de cuantas medidas normativas contribuyeran al efectivo y real cumplimiento de apoyar las necesidades detectadas y reconocidas por la Gerencia de Atención Primaria, potenciando la equidad en el acceso a la asistencia sanitaria en la localidad de Palazuelos de Eresma.

Así pues, esta Institución no pudo sino alentar a esa Dirección Provincial a dotar a la Zona de Salud de Segovia Rural de una plaza de Pediatra de nueva creación, que pudiera hacerse cargo de la atención sanitaria a la población infantil, garantizándose con ello la determinación de los servicios que resulte necesario establecer para asegurar y garantizar que el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias se realice en condiciones de igualdad efectiva.

El pasado 4 de noviembre de 1999 la Dirección Provincial del Insalud aceptó nuestra sugerencia en los siguientes términos:

"Este año ha empezado a funcionar en el Territorio Insalud la figura de Pediatría de área. Esto supone que un pediatra atenderá al menos dos Zonas Básicas de Salud. Del total de 57 pediatras de área previstos en Insalud para el año 1999, 2 han sido adjudicados a la provincia de Segovia, ocupándose uno de ellos de la Zona de Salud Segovia Rural.

De esta forma me complace comunicarle que la justa demanda que Ud. planteaba en relación con la asistencia sanitaria a la población infantil ha tenido una respuesta positiva, contando con un pediatra desde el mes de septiembre de 1999".

Cabe, así mismo, resaltar la queja **Q/2061/98**. En ella se exponía el problema que afecta a los vecinos de la localidad de Tudela de Duero (Valladolid), los cuales reivindicaban la asignación de un médico pediatra en plantilla que atendiera, a diario, a los niños. Al parecer cubrían dicha asistencia dos pediatras pedáneos que se turnaban, en jornadas de dos horas durante 4 días a la semana, lo que a juicio de los comparecientes no satisfacía correctamente la demanda sanitaria.

En consonancia con ello y, al amparo de las facultades del art. 1.3 de la Ley 2/1994, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la Dirección Provincial del Insalud, de Valladolid, en solicitud de información.

En contestación a nuestro escrito el Instituto Nacional de la Salud nos comunicó, sustancialmente, lo siguiente:

"En el Área Sanitaria de Valladolid-Este existen ocho Zonas Básicas de medio rural que no disponen de facultativo pediatra (Medina del Campo Rural, Alaejos, Serrada, Olmedo, Portillo, Esguevillas, Tudela de Duero y Peñafiel). En estas Zonas la

atención a la población infantil es prestada por los Médicos de Familia.

Además se presta asistencia con Pediatra Interconsultor al que derivan los médicos a aquellos niños que consideran conveniente. La presencia de este Interconsultor es cuantitativamente proporcional a la población infantil y a la distancia a la Capital: por ejemplo, en Peñafiel es diaria y en Tudela de Duero es de cuatro días a la semana.

En los dos últimos años se ha incrementado la asistencia de Pediatra Interconsultor en las Zonas en que había mayor demanda (se ha pasado de 2 a 5 días en Peñafiel, de 2 a 4 en Tudela de Duero y de quincenal a semanal en Olmedo).

En la Zona Básica de Tudela de Duero y sobre todo a expensas de la cabecera (Tudela) se está produciendo un importante incremento poblacional; por las características demográficas con una proporción alta de población infantil. Sin embargo, existen otras necesidades menos importantes (por ejemplo, en la Zona de Peñafiel el número de niños es ligeramente menor, pero la distancia y dificultad de desplazamiento es mucho mayor).

Por este motivo, se ha realizado el esfuerzo organizativo y de asignación de unos recursos que no son ilimitados, para multiplicar en ambas Zonas la presencia de Pediatra Interconsultor.

Para mejor atención a esta demanda, para este ejercicio, se ha solicitado con primer nivel de prioridad la dotación con un puesto de Pediatra de Área para las Zonas de Tudela - Peñafiel.

En el caso de que se dote con este nuevo recurso se prestará servicio diario en ambos Centros de Salud (aproximadamente media jornada en cada uno)".

Por su parte, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, nos informó:

"En respuesta al escrito de queja sobre problemática de asistencia médica en Tudela de Duero (Valladolid), cúpleme informarle lo siguiente:

La localidad de Tudela de Duero pertenece a la Zona Básica del mismo nombre que tiene un número de habitantes de 10.336 (Padrón de 1996), asistida por nueve facultativos con número de T.I.S. (Tarjeta Individual Sanitaria) de 9.851, T.I.S. medio/agrupación médica de 1.094.

El Real Decreto 1575/1993 de 10 de septiembre, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria, establece en su art. 7 que el número óptimo de personas asignadas por facultativo de pediatría estará comprendido entre 1.250 y 1.500. El número de T.I.S. de menos de 14 años correspondiente a esta Zona Básica es de 1.195.

El Insalud (administración competente en la gestión de la asistencia sanitaria), a instancia de esta administración, en julio de 1998 optó por ampliar a dos el número de pediatras consultores, por lo que desde la segunda quincena de septiembre de 1998 los servicios de pediatría en la localidad son de dos horas diarias durante cuatro días a la semana.



En el momento actual, en nuestra Comunidad, la gestión de la asistencia sanitaria es competencia del Insalud y por tanto es a esa administración a quien corresponde la posible creación y contratación de plazas para la asistencia sanitaria, donde las necesidades asistenciales lo requieran."

A este respecto cabe indicar que, en efecto, en el marco del Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Castilla y León carece de competencias en materia de asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, cuya gestión e implantación corresponde a la Administración del Estado a través del Insalud

Sin embargo, una vez valorado el asunto que en su momento se sometió a nuestra consideración y a la vista del informe facilitado al respecto por la Dirección Provincial del Insalud de Valladolid, desde esta Institución se consideró oportuno sugerir a la Administración directamente implicada, es decir al Insalud, para que lograra, como primer nivel de prioridad, la dotación de un puesto de Pediatra de Área para las Zonas de Tudela-Peñafiel.

Con este nuevo recurso se prestaría un servicio diario en ambos centros de salud, lo que solucionaría la deficiencia denunciada y garantizaría el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectiva.

Para acabar con el relato de expedientes de queja incluidos en este epígrafe, diremos que vuelven a presentarse quejas que son más propiamente reivindicaciones que irregularidades de la Administración.

Así por ejemplo, en el expediente **Q/1057/99** el reclamante exponía su disconformidad por el traslado del médico cardiólogo que le atendía, manifestando su deseo de continuar siendo tratado por el

mismo. Ante esta nueva situación requería del Procurador del Común información a efectos de encontrar una solución al problema planteado.

Pues bien, se le hizo saber que cuando una persona desea ser atendida por un determinado profesional entra en juego el Real Decreto 15 de enero de 1996, núm. 8/1996, sobre libre elección de médico en los servicios de atención especializada del Instituto Nacional de la Salud (Insalud).

Todas las personas con derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el ámbito de gestión del Instituto Nacional de la Salud pueden elegir médico de atención especializada, pudiendo optar entre ser atendido por el médico especialista asignado al equipo de atención primaria o elegir libremente entre los facultativos especialistas que desarrollen actividad en las consultas externas, tanto en el hospital de referencia del área de salud que corresponda al usuario, como en los centros de especialidades dependientes del mismo.

En síntesis, el proceso es el siguiente: un usuario por sí mismo o aconsejado por su Médico de Atención Primaria puede solicitar cambio de especialista y para ello tiene que acudir con el volante de interconsulta a la Unidad de Admisión de su Centro de Salud con el fin de que se facilite día y hora con el especialista elegido de cualquiera de las 12 especialidades siguientes: Cardiología, Cirugía General y del Aparato Digestivo, Dermatología Médico-Quirúrgica y Venereología, Aparato Digestivo, Endocrinología y Nutrición, Neumología, Neurología, Obstetricia y Ginecología, Oftalmología, Otorrinolaringología, Traumatología y Cirugía Ortopédica y Urología.

Hay que tener presente que quien elige es el usuario, si bien el Médico de Atención Primaria debe determinar la necesidad asistencial de interconsulta con el especialista y por tanto emitir el oportuno

volante de interconsulta, asesorando al paciente en su elección, si lo estima oportuno.

La elección realizada de médico especialista de consultas externas se mantendrá, al menos, durante un año. No obstante lo anterior, el Instituto Nacional de la Salud puede autorizar, previa solicitud del usuario, el cambio de médico especialista antes del transcurso del plazo establecido, si existieran causas que lo justifiquen.

El Instituto Nacional de la Salud, en orden a garantizar la eficacia y calidad del proceso asistencial, establece en cada una de las especialidades y áreas de salud el número óptimo de personas asignadas a cada facultativo, en base a los índices de frecuencia de utilización de los servicios u otros de análoga significación.

Los facultativos pueden rechazar la adscripción de pacientes, siempre que, en cada caso concreto, exista, a juicio del Instituto Nacional de la Salud, causa que justifique dicha determinación.

En todo caso se informó al compareciente que en cada centro existe la documentación e información que permite conocer al usuario los facultativos especialistas asignados al equipo de atención primaria, así como aquellos otros especialistas que pueden ser objeto de elección. Del mismo modo, se facilitan los lugares y horarios de consulta y, en su caso, tiempo de espera, así como cualquier otra información.

### *1.3 Listas de espera y reintegro de gastos*

En este importante aspecto, es menester, en primer término, subrayar la falta de adecuación de los recursos asistenciales a la demanda de la población, siendo fiel reflejo de tal inadecuación la

existencia de abultadas listas de espera, que impiden, en algunos casos, garantizar una rápida y correcta asistencia sanitaria ante situaciones de necesidad.

Quizás la falta de información de los ciudadanos sobre el tiempo aproximado de espera agrava el problema que afecta al paciente, si tenemos en cuenta la ansiedad que puede producir la incertidumbre de no saber cuando podrán ser atendidos (Q/780/99, Q/800/99).

De otra parte, es preciso tener en cuenta, además de las quejas que plantean tal situación, aquellas otras referentes a reintegros de gastos por utilización de medios ajenos a la Seguridad Social que, en muchos casos, se derivan de la excesiva demora en prestarse la asistencia sanitaria precisa (Q/519/99, Q/745/99, Q/852/99, Q/1299/99, Q/1307/99, Q/2126/99).

En relación con este aspecto, cabe señalar que los diferentes servicios de salud vienen aplicando un criterio netamente restrictivo en los supuestos de reintegro de gastos de salud por reintegro de gastos por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, de modo que una gran mayoría de las resoluciones dictadas en esta materia, y relativas a las solicitudes formuladas por los interesados como consecuencia de la existencia de demoras en la prestación de la asistencia, son generalmente desestimatorias.

Otros de los aspectos sobre los que inciden especialmente las quejas en esta materia es el relativo a la desestimación de las solicitudes de reintegro de gastos formuladas por los desplazamientos efectuados por los pacientes a los centros sanitarios, en aquellos supuestos en que tales desplazamientos deben ser, de conformidad con la normativa vigente, financiados por la Seguridad Social (Q/646/99 y Q/745/99).

Sin duda el número de quejas recibidas sobre el reintegro de gastos por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social tiene conexión con las excesivas tardanzas en obtener la asistencia sanitaria deseada.

Como denominador común a todas estas reclamaciones subyace el malestar ante la congelación de los importes de las dietas por desplazamientos de usuarios del sistema nacional de salud para ser atendidos en otras provincias, distintas a la de su residencia (Q/2080/99).

En general, las cuantías de las citadas dietas son meramente simbólicas, siendo necesario proceder a su actualización. En estos términos viene pronunciándose el Defensor del Pueblo, quien reiteradamente ha insistido en la necesidad de que se proceda a dicha actualización, sin que hasta la fecha el Ministerio de Sanidad y Consumo haya atendido a la recomendación.

Cuestión distinta es la relativa a las prestaciones ortoprotésicas. La limitación de los medios económicos impone restricciones en el reconocimiento de las prestaciones ortoprotésicas. Limitaciones establecidas, por otra parte, en la Orden de fecha 18 de enero de 1996, que desarrolla el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero de 1995, para la regulación de prestaciones ortoprotésicas.

En este sentido, señalaremos que se ha formulado ante esta Institución un significativo número de quejas, en las que se expone el problema que representa el que el sistema de la Seguridad Social no facilite a los asegurados determinadas prótesis (oculares, auditivas, entre otras) prescritas por los especialistas médicos de dicho sistema (Q/1308/99, Q/1791/99).

En el expediente **Q/1471/99** el reclamante nos solicitaba información acerca de la existencia de ayudas económicas a que pudiera acogerse, con el fin de sufragar los cuantiosos gastos generados con ocasión de los servicios prestados por un médico estomatólogo privado.

Como quiera que la compareciente no había acudido previamente a las Instituciones de la Seguridad Social, y que el tratamiento dispensado por el dentista al que había acudido voluntariamente no aparecía incluido dentro del contenido de la prestación de asistencia sanitaria -tal y como está concebida dicha prestación en la ley y en los reglamentos que la desarrollan-, le hicimos saber que no existía ninguna ayuda pública que se ajustase a sus pretensiones.

Además le señalamos que las prestaciones en materia de salud bucodental a cargo del Insalud eran las expresadas en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, en su Anexo I, epígrafe 3, punto 51, a saber:

a) La información y educación en materia de higiene y salud buco-dental.

b) Las medidas preventivas y asistenciales: aplicación de flúor tópico, obturaciones, sellado de fisuras u otras, para población infantil, de acuerdo con la financiación y los programas especiales para la salud buco-dental de cada año.

c) Tratamiento de procesos agudos odontológicos, incluida la extracción de piezas dentarias.

d) La explotación preventiva de la cavidad oral a mujeres embarazadas.

Por último hicimos mención a que el Real Decreto 63/1995, de 20 enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, en su Anexo I, relativo a *«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»* se refería exclusivamente a las obturaciones en relación a la población infantil, al tratar de la atención a la salud buco-dental dentro de la atención primaria y *«de acuerdo con la financiación y los programas especiales para la salud buco-dental de cada año»* [apartado 2.5, c)], y en su apartado 4 al tratar de las prestaciones complementarias indica que su prescripción *«se llevará a cabo por los médicos de atención especializada, ajustándose en todo caso a lo establecido en el catálogo debidamente autorizado. Las órtesis, prótesis dentarias y las especiales se prestarán o darán lugar a una ayuda económica, en los casos y según los baremos que se establezcan en el catálogo correspondiente»*.

#### *1.4 Centros sanitarios*

Las quejas referidas a deterioros y deficiencias de infraestructura han descendido con respecto al año 1998. En el presente apartado resaltaremos aquellos expedientes relativos a insuficiencias y precariedades detectadas en algunos consultorios locales, así como los que resaltan las inadecuaciones de espacios para atender a la demanda que soporta determinado centro sanitario.

Por lo que atañe a la dotación de recursos materiales y personales, para garantizar la calidad de la actividad asistencial, es de señalar que en alguna queja se ha puesto de manifiesto la existencia de inadecuaciones en esta materia, fundamentalmente en relación con las funciones a desarrollar por el personal de los centros sanitarios y con la

dotación de las plantillas de personal, aunque ciertamente en un número muy inferior al de años anteriores.

Para ilustrar estos aspectos, destacamos las siguientes actuaciones:

Expediente **Q/1750/98**. Si bien este expediente se tramitó a finales del ejercicio de 1998 no ha sido hasta febrero del año 1999 cuando hemos tenido constancia expresa de la aceptación de nuestro Recordatorio de Deberes Legales. Así pues, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 31 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, dejamos constancia de las actuaciones realizadas respecto de la misma, así como del resultado obtenido.

En síntesis, en esta reclamación se denunciaba el mal estado en que se encontraba el edificio en el que se ubicaba el consultorio médico de la localidad de Pizarral de Salvatierra (Salamanca). Concretamente se resaltaban las siguientes deficiencias estructurales: grietas en fachada, paredes y techo; goteras; humedades; ausencia de servicios higiénicos; rotura de puerta en el cuarto almacén; ausencia de calefacción; carencia de agua corriente fría y caliente.

Admitida la queja a trámite, se acordó dirigir solicitud de información al Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, así como también a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de conocer el estado de la cuestión planteada.

En el curso de nuestras investigaciones, tuvimos conocimiento de lo siguiente:

El Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, con 90 habitantes (censo 91), perteneciente a la Zona Básica de Salud de Guijuelo, constituye con Berrocal y Palacios de Salvatierra, la agrupación



asistencial de Berrocal de Salvatierra de 326 habitantes (censo 91), a la cual presta asistencia un médico y un A.T.S., quienes están obligados por la Orden de 15 de Abril de 1991 a pasar consulta en la localidad de Pizarral de Salvatierra, una vez por semana, disponiéndose de un consultorio, cuestión que nos ocupa, para tal fin.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social fue informada, en el mes de abril de 1998, del mal estado en el que se encontraba el consultorio médico de Pizarral de Salvatierra. Por ello se personaron reiteradamente en el mismo Técnicos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca, así como se elaboró un informe por parte del Arquitecto Técnico de la Delegación Territorial de Salamanca, quien dictaminó el mal estado del local, aunque se especificó que no ofrecía peligro de derrumbamiento.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social puso en conocimiento del Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, tanto por escrito como verbalmente, la necesidad de construir un nuevo consultorio local ante el deterioro que sufría el actual. Manifestando el Alcalde la carencia de recursos económicos se le informó que, en los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, anualmente se contemplan ayudas a las Corporaciones Locales para la realización de inversiones en la construcción o reforma de consultorios locales, dada la competencia que tienen en virtud de lo establecido en el art. 21.5 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León y en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece, entre las competencias municipales, la de participar en la atención primaria de los ciudadanos.

Por otra parte, el Ayuntamiento en cuestión procedió, a instancia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al adecentamiento del local, así como también al seguimiento de las

deficiencias estructurales, medidas consideradas por la Administración Regional de carácter transitorio, en espera de la solicitud de subvención por parte de la Corporación Local en la siguiente convocatoria de subvenciones a Entidades locales que se realizaría en la primera quincena de enero de 1999. De otra forma la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se vería obligada a reconsiderar la clausura del citado consultorio, decisión no tomada hasta la fecha, motivada por el principio de favorecer la accesibilidad de la población a la atención sanitaria.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me están reconocidas en el art. 19 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, consideramos oportuno realizar al Ayuntamiento de Pízaral de Salvatierra un Recordatorio de Deberes Legales sobre la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos que al respecto se contienen en la Ley 1/1993, de 6 de abril de ordenación del Sistema Sanitario, con la adopción de cuantas medidas contribuyeran al efectivo y real cumplimiento de apoyar las necesidades detectadas y reconocidas por la propia Consejería de Sanidad y Bienestar Social, potenciando la equidad en el acceso a la asistencia sanitaria.

En definitiva, desde esta Institución se alentó para que la citada Corporación Local procediera a dotar un consultorio médico en condiciones de salubridad pública, al margen de que se solicitase en plazo la subvención que anualmente convoca la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, ya que era responsabilidad exclusiva del Ayuntamiento de Pízaral de Salvatierra la presentación de la correspondiente solicitud en función de las necesidades detectadas, garantizándose con ello la determinación de los servicios que resultase necesario establecer para asegurar y garantizar que el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias se realice en condiciones de igualdad efectiva.

Con fecha 25 de febrero de 1999 se recibió respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales, aceptando el mismo. Consecuentemente con ello nos pusimos de nuevo en contacto con el reclamante para transmitirle que, en una reciente comunicación administrativa, se nos había informado que tras las gestiones realizadas para solucionar el problema del Consultorio Médico de la localidad de Pizarral de Salvatierra, iba a ser la Junta de Castilla y León la que procediera a financiar íntegramente y, por tanto, a acometer las obras correspondientes para la rehabilitación del edificio en que actualmente se encontraban ubicados el Ayuntamiento y el Consultorio Médico. Obras que, una vez realizadas, servirían para las nuevas dependencias municipales y el nuevo Consultorio Médico.

A la vista de esta información, 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 2/94, de 9 de marzo, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

En el expediente **Q/1452/99** un sindicato de médicos de Salamanca nos puso de manifiesto el problema que para los sanitarios comporta la escasez de vehículos oficiales de locomoción destinados a desempeñar las funciones de asistencia sanitaria a domicilio en la Zona Básica de Salud de Béjar (Salamanca).

Así las cosas se indicaba que disponían exclusivamente de un sólo vehículo oficial, lo que implicaba que ante una urgencia, si éste se encontraba ocupado, tenían que recurrir al uso de sus coches particulares, sin recibir al efecto compensación económica alguna.

Con referencia a este extremo concreto interesaban la asignación de personal conductor para hacerse cargo de la locomoción de los vehículos oficiales, evitando con ello poner en peligro la

integridad física de los sanitarios que desarrollan su labor en los turnos de guardia, habida cuenta de las dificultades que presentaba la carretera considerada de alta montaña.

Como consecuencia de lo expuesto se admitió a trámite la queja y se solicitó informe a la Dirección provincial del Insalud en Salamanca, así como también a la Dirección General de Salud Pública, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Se trataba de conocer si, por parte de alguna de las dos Administraciones, se había realizado alguna actuación tendente a paliar las deficiencias denunciadas, o, en su caso, si se preveía alguna medida que pudiera solventar la situación cuestionada.

En respuesta se recibió, en primer lugar, un comunicado de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en el que se indicaba:

"La Orden de 15 de Abril de 1991 de la entonces Consejería de Cultura y Bienestar Social por la que se aprueba el modelo de Reglamento de Funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria de Castilla y León establece que el vehículo oficial de la Zona de Salud se empleará durante el horario de Atención Continuada por los sanitarios del turno de asistencia y por los servicios de inspección de la zona durante el horario de 8 a 15 horas.

El Acuerdo sobre Atención Primaria entre la Administración Sanitaria del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas en el sector, publicado por Resolución de 15 de Enero de 1993 (B.O.E. de 2 de Febrero de 1993) dispone una cantidad en concepto de indemnización por desplazamiento para el personal de los Equipos de Atención Primaria en

función del número de kilómetros que por profesional se realiza atendiendo a la dispersión geográfica de cada Equipo.

Sobre el particular, una Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 27 de Octubre de 1997, ha determinado que el complemento de Dispersión compensa los gastos de desplazamiento de los Equipos, no existiendo obligación por parte de la Administración de facilitar medio de transporte.

Esta sentencia, que tiene un antecedente en otra de 8 de Junio de 1994, indica que la cantidad se recibe con independencia del número de salidas efectuadas y no se percibe en vacaciones.

Por tanto, la existencia de vehículo oficial es un medio que esta Administración Autonómica pone al servicio del Equipo, rebasando sus propias obligaciones, y no existiendo obligación de reembolso de gastos por parte de esta Administración".

Por su parte, la Dirección Provincial del Insalud emitió el informe en los siguientes términos:

"Las necesidades de vehículos oficiales y de conductores para hacerse cargo de la locomoción de los citados vehículos son exactamente las mismas en la Zona Básica de Salud de Béjar que en todo el territorio del Insalud, causándonos sorpresa esta solicitud de medios de locomoción realizada en nombre de un Sindicato que en principio debería actuar en representación de todos los médicos titulares de Salamanca.

Como es sabido no existe dotación presupuestaria en el Insalud ni para adquirir ni para mantener vehículos oficiales en los Centros de Salud, sin embargo sí existe dotación presupuestaria para abonar el complemento de desplazamiento por el

kilometraje efectuado en el ejercicio de su actividad asistencial para el personal facultativo y para el personal sanitario no facultativo, retribuyéndose además una parte del complemento de productividad fija en función de la dispersión geográfica de la Zona Básica de Salud, conceptos ambos que han sido correctamente abonados por el Servicio de Nóminas al personal que presta servicios en el Equipo de Atención Primaria de Béjar."

Por consiguiente, una vez valorado el asunto sometido a nuestra consideración y a la vista de cuanto se manifestó en los informes transcritos, el Procurador del Común no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de la queja concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tiene legalmente atribuidos la Institución.

## **2. Personal en las Instituciones Sanitarias**

Durante el año 1999 no han sido muchas las quejas en torno a los asuntos de los derechos del personal al servicio de las instituciones sanitarias. Los expedientes **Q/744/99**, **Q/1433/99**, **Q/1880/99** son algunos de ellos.

Un amplio abanico de derechos entra en juego en la función de supervisión: respeto a los principios constitucionales en la selección del personal, derecho a la promoción profesional, a las retribuciones, al traslado, a la igualdad de trato, etc.

En el expediente de queja tramitado en esta Institución bajo el número de referencia **Q/120/99**, se nos denunció, una vez más (pues sobre esta materia ya se han tramitado los expedientes **Q/934/95**;

*Q/556/96* y *Q/861/97*), la carencia de unos criterios únicos, objetivos y predeterminados que rijan el nombramiento del personal sanitario sustituto en Castilla y León.

Se trata de una problemática que trasciende de la concreta irregularidad que plantean los comparecientes y sobre la que ya ha tenido ocasión de manifestarse el Procurador del Común de Castilla y León. En efecto, la necesidad de establecer el procedimiento y los criterios generales a aplicar en la selección del personal sanitario sustituto, acordes con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, ha sido objeto de Recomendación formal a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en Resoluciones dictadas por esta Institución en fechas 5 de julio de 1996 y 8 de julio de 1997, relativas a los expedientes de queja *Q/556/96* y *Q/861/97*, sobre designación de farmacéuticos sustitutos en la provincia de Zamora y veterinarios sustitutos en la provincia de Ávila, respectivamente.

Pues bien, en el expediente que ahora nos ocupa, los reclamantes (médicos en desempleo de la provincia de Palencia) ponían de manifiesto que la Administración Regional permanecía ajena al procedimiento y a los criterios de selección de sanitarios sustitutos, ya que de todo ello se venía ocupando el Colegio Oficial de Médicos de Palencia sin que, al parecer, existiera ningún tipo de control sobre las propuestas de dicha Corporación.

La ausencia del referido control y seguimiento provocaba, según los mismos, un incumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los siguientes aspectos:

a) Pese a la Recomendación efectuada, en su día, por el Procurador del Común relativa a que «las listas de acceso para realizar sustituciones debían ser abiertas» (constaba a esta Institución el

conocimiento de la misma por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, reflejada en la comunicación administrativa de fecha 10 de julio de 1998), las listas de acceso para la realización de sustituciones en Palencia permanecían cerradas durante todo el año, abriéndose un periodo de inscripción en la segunda quincena de noviembre.

b) No se respetaba la prioridad para ser médico sustituto en función de los días trabajados y se permitía que fueran los propios médicos en paro, a través de la Comisión de Médicos en Desempleo del Colegio Oficial de Médicos de Palencia (en adelante, CMP del COM), los que elaborasen las listas y decidieran, de forma arbitraria, a quién correspondía una determinada sustitución.

A este respecto, los reclamantes ponían en nuestro conocimiento que venían recogiendo desde el mes de agosto de 1997 la relación de días trabajados en el listado público de "Sustituciones de Médicos Titulares" del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, constatándose diferencias significativas, con cifras extremas de 365 días trabajados y mínimos de 1, 2 ó 3 días trabajados.

Llamaba la atención que todos los miembros de la CMP del COM estuviesen por encima de los 170 días trabajados al año, con una media cercana a los 200 días trabajados durante el año 1997.

c) Durante el año 1998 y anteriores, los médicos en posesión de la titulación en Medicina de Familia y Comunitaria a través del sistema de formación hospitalaria habían sido "penalizados" por la CMP, supuestamente por un mandato del Servicio de Sanidad de Palencia, por la mera posesión de dicho mérito.

d) Las listas que dicha comisión exponía públicamente en el COM de Palencia, y que desde el Servicio Territorial de Sanidad se



admitían como propias, diferían sustancialmente de las publicadas en el tablón de anuncios de ese Servicio.

En definitiva, los comparecientes reprochaban, de un lado, la inoperancia y manipulación de la COM de Palencia a la hora de realizar una adecuada distribución del trabajo entre el personal correspondiente en situación de desempleo y, por otra, la carencia de una regulación específica para la incorporación y cese del personal facultativo sustituto al servicio de la Junta, lo que dificultaba la aplicación práctica de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Admitida a trámite la queja, se recabó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia que contestó dando traslado de la Resolución dictada por el Secretario General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, de fecha 3 de mayo de 1999, al entender que la misma respondía a las cuestiones planteadas en la Queja de referencia.

Sin dejar de ser encomiables los argumentos expuestos por la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, relativos al reparto equitativo del trabajo a ofrecer a los parados, tal propósito no venía a justificar excepción alguna a la hora de aplicar los principios constitucionales tantas veces citados. Antes al contrario, los mecanismos correctores de la diferente duración de los nombramientos de personal eventual -por la distinción jurídica interinidad/sustitución- habían de conciliar dichos principios con la ineludible necesidad de prestación de los servicios sanitarios sin solución de continuidad.

Por ello, nos dirigimos, nuevamente, a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social interesando conocer el estado en que se encontraban los trámites para la confección de una norma de desarrollo del Decreto 1/1995, habida cuenta del tiempo transcurrido (julio de 1996) desde

que la propia Consejería de Sanidad y Bienestar Social había reconocido la necesidad de desarrollar el Decreto, habiéndose iniciado, según nos comunicaban en otro de los informes emitidos sobre el particular, un estudio de fórmulas de homogeneización de los procedimientos seguidos en las distintas provincias que garantizaran los principios constitucionales en rigor.

En noviembre de 1999, en contestación a nuestro escrito la citada Consejería nos informó de lo siguiente:

"En relación con esta cuestión se informa que esta Consejería se reitera en los escritos remitidos a esa Institución en los que se comunica que se han iniciado los trámites para establecer un procedimiento reglado al que se ajusten todos los Servicios Territoriales, a la vez que se vuelve a justificar el retraso en su establecimiento debido a la dificultad de uniformar procedimientos en la selección de las diferentes profesiones sanitarias y el respeto a los criterios de funcionamiento pacífico existentes, teniendo en cuenta los principios constitucionales y las necesidades organizativas concurrentes en este procedimiento.

No obstante y en cuanto a los concretos motivos de queja que constan en el escrito de los médicos en paro de Palencia se manifiesta lo siguiente:

1º.- Motivo de queja de que la Administración permanece ajena al procedimiento y criterios de selección de los sanitarios sustitutos al ser la Comisión de Médicos en Paro - en adelante CMP- quien elabora las listas de sustitutos, incumpléndose los principios de igualdad, mérito, capacidad:

Dicha afirmación no se adecua a la realidad ya que, independientemente de la ausencia de una norma reguladora del proceso selectivo que desemboque en el nombramiento de sanitario sustituto uniforme para todos los Servicios Territoriales, no existe una dejación de funciones, ya que lo que hace esta Administración es admitir temporalmente, por la singularidad de la situación, la colaboración del Colegio Profesional respectivo -y no de una supuesta Comisión de Médicos en Paro- en el proceso de selección, con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad ya que la condición de parado no constituye un mérito (sic) sino mas bien un requisito, como requisito es la inscripción en la Oficinas del INEM cuando para el nombramiento de otros puestos de similar naturaleza acude ocasionalmente esta Consejería al Instituto de Empleo para seleccionar personal funcionario o laboral.

2º.- Aspectos puestos de relieve por los médicos en paro de Palencia sobre al elevado número de días trabajados de los miembros de la CNT a diferencia de los médicos en posesión de la titulación en Medicina Familiar y Comunitaria supuestamente "penalizados" y a que las listas de la CIMP, admitidas como propias por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, difieran sustancialmente de las publicadas en el propio Servicio Territorial.

Tales manifestaciones son igualmente incorrectas. No existe "penalización" alguna para el titulado en Medicina Familiar y Comunitaria. ¿Cuál es el criterio utilizado para esa penalización?; lo que ha ocurrido en la práctica es que algún titulado en Medicina Familiar y Comunitaria ha renunciado a ocupar el puesto que le correspondía según el orden de la lista confeccionada al haber optado a otro puesto de Refuerzo que se

le ofrecía en el Insalud. Parece contradictoria, aparte de intrascendente, ya que la competencia en la elaboración de las listas es del Servicio Territorial como ya se ha dicho, la segunda afirmación referida a que por una lado el Servicio Territorial de Sanidad de Palencia admite como propia la lista confeccionada por la CMP y por otro que exista una diferencia sustancial entre una y otra lista: el Servicio Territorial desarrolla su competencia en el ámbito físico del inmueble donde se halla ubicado y difícilmente se justificaría que pudiera extender su competencia para insertar o controlar el contenido de cuanta información se exponga en el Colegio Profesional.

Finalmente, esta Consejería vuelve a reiterar el compromiso de que en un razonable periodo de tiempo podrá establecerse un procedimiento de selección de personal sustituto sanitario".

Sin perjuicio del seguimiento que por parte de esta Institución se realice sobre el particular (se iniciará por esta Institución una Actuación de oficio de seguimiento para el año 2000), al habernos comunicado los comparecientes la interposición de un Recurso Contencioso-Administrativo en el Juzgado de Palencia contra el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, tuvimos que suspender nuestra actuación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución ya que el asunto sometido a nuestra consideración se encontraba pendiente de un procedimiento judicial en trámite.

Ello es así de conformidad con el principio de independencia que debe caracterizar todas las actuaciones que realizan los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional, teniendo en cuenta, además, que las presuntas discriminaciones y agravios alegados

por los reclamantes formaban parte del hilo argumental seguido en su defensa.

No obstante ello, y puesto que el fondo de su problema se refería a una cuestión que ya había sido objeto de pronunciamiento por parte del Procurador del Común -con ocasión de un estudio llevado a cabo ante idéntica problemática puesta de manifiesta por otros ciudadanos de esta Comunidad Autónoma-, se trasladaron a los reclamantes las conclusiones efectuadas en su día sobre el particular, a saber:

"Es parecer de esta Institución que, en todo procedimiento de nombramiento de personal temporal en las Instituciones sanitarias en Atención Primaria, han de tenerse necesariamente en cuenta los principios de igualdad, mérito y capacidad, proclamados constitucionalmente (arts. 23.2 y 103.3), que tienen su reflejo en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que como norma básica que es de acuerdo con el art. 1.3 de la misma Ley, obliga a todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea el vínculo jurídico -funcionarioal o laboral- entre aquéllas y su personal.

Y ello con independencia de que la Junta de Castilla y León esté facultada legalmente para contemplar, mediante las normas pertinentes, las peculiaridades del personal sanitario que, en lo concerniente a su selección, nunca podrán ser de contenido contrario a las normas básicas que derivan directamente de principios establecidos en la Constitución (en este sentido, art. 1.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto: "En aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas...", y art. 2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la

Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre).

Por ello, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, los sistemas de selección deben ser abiertos, con concurrencia de toda clase de personas y permitiendo llevar a cabo la valoración del mérito y la capacidad acreditados por cada uno de ellos, y aplicables tanto a la selección de personal de carrera como a la del personal temporal.

Lo dicho hasta aquí no resulta incompatible con la singularidad de los servicios sanitarios, que, en palabras de la Orden de 7 de julio de 1988, vienen caracterizados, entre otras notas, por lo ineludible de su prestación, que exige unos procedimientos ágiles que garanticen la inmediatez en la cobertura de las vacantes, pero sin establecer, en aras a la señalada singularidad, un sistema de selección ajeno al mandato constitucional ya invocado.

De ahí que sea superfluo argumentar sobre la aplicabilidad o no del Decreto 1/1995 en función de la naturaleza de la vacante a proveer, ya que la carencia de una regulación general para la incorporación de sustitutos a puestos distintos de los de atención primaria, hospitalaria o asistencial, en modo alguno puede justificar actuaciones al margen de los principios constitucionales de obligada observancia, siendo de resaltar, por otra parte, que el propio Decreto dispone que en lo no previsto se aplicarán las normas relativas al personal interino de carácter sanitario, y, en su defecto, las del personal interino en general, normas que establecen expresamente el deber de actuar conforme venimos exponiendo.

Hemos de rechazar, en consecuencia, la interpretación realizada, puesto que el art. 4 del Decreto 1/1995 en modo alguno contempla un procedimiento discrecional que permita actuar libremente en cuanto a la valoración y selección de los candidatos. El alcance de dicho artículo no es otro que establecer cuál es el órgano competente "para efectuar los nombramientos", sin perjuicio de que el Consejero pueda señalar mediante Orden "circunstancias o requisitos que condicionen la sustitución" -que siempre supondrán un plus sobre las condiciones generales-, no siendo posible interpretación ni desarrollo al margen de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En relación con cuanto se viene manifestando es preciso destacar, a continuación, el contenido de la Disposición Final Primera del Decreto 1/1995, cuando señala que "*la relación jurídica derivada de los nombramientos regulados en este Decreto es de carácter administrativo*", afirmación complementada por el art. 2 del mismo, al establecer que siempre que la causa de la ausencia del titular no dé lugar a nombramiento de un interino, podrá encomendarse el desempeño de las correspondientes funciones a un sustituto.

Esta categoría de sustituto de carácter administrativo no aparece en la enumeración contenida en el art. 3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por lo que, a juicio de esta Institución, la forma de calificar la relación de servicios de carácter temporal del personal sanitario adolece, cuando menos, de falta de claridad, que, unida a la ausencia de normas expresas sobre el régimen de selección, da lugar a situaciones de inseguridad jurídica que no pueden ser admitidas.

Es preciso recordar que el sistema de contratación administrativa para el desempeño de plazas de carácter temporal en la Administración pública, previsto en el art. 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado -Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero-, ha quedado proscrito por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, norma que, de acuerdo con el art. 1.3 de la misma Ley, debe considerarse base del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

Por ello, y en la medida en que el Decreto 1/1995 viene a añadir, si bien en forma velada, una nueva categoría -la del personal sustituto de carácter administrativo- que no se compadece en absoluto con el contenido de los arts. 3 y ss. de la Ley de Ordenación de la Función Pública de nuestra Comunidad, se produce una extralimitación en la norma reglamentaria que es preciso corregir."

En otro expediente, concretamente el registrado con el número **Q/162/99**, el ciudadano nos solicitaba que le informáramos sobre los efectos de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1998, por la que se declaraba nulo el Real Decreto 18/1991, de 25 de enero, regulador de la selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, sobre el concurso-oposición convocado en el año 1996 al amparo del citado Real Decreto.

Consecuente con su petición procedimos a informarle sobre la cuestión planteada, no sin antes advertirle, con carácter preliminar, que dicha sentencia no se pronunciaba sobre el contenido material de la norma reglamentaria (que había desplegado todos sus efectos desde el



momento de su entrada en vigor, puesto que en el curso del proceso jurisdiccional seguido ante el Tribunal Supremo no se había acordado ninguna medida suspensiva), sino que el juicio anulatorio de la misma traía su causa de la inconstitucionalidad del art. 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, apreciada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 15 de octubre de 1998, al haber privado de cobertura legal habilitante al Real Decreto que nos ocupa.

En la actualidad ha de estarse al Real Decreto-Ley 1/1999, de 8 de enero, cuyo rango no es meramente reglamentario (como lo era el Real Decreto que viene a derogar), ya que se trata de una disposición con fuerza de Ley dictada al amparo de lo previsto en el art. 86 de la Constitución española, y más concretamente, a su disposición transitoria Primera, en cuanto señala que los procedimientos de selección de personal estatutario y de provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, convocados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley *"se considerarán válidos en tanto no se opongan a las previsiones de esta norma"*.

En consecuencia, la legalidad de las pruebas selectivas a que se aludía por el compareciente debía ser analizada a la luz de la nueva norma legal -cuyo contenido es prácticamente idéntico al del Real Decreto anulado-, sin que pudiéramos enjuiciar la procedencia de la regulación que en la misma se contemplaba, por ser materia reservada al Tribunal Constitucional. En base a lo anterior, procedimos a archivar el expediente.

Para finalizar, diremos que en ocasiones las quejas en esta área responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración.

En otros muchos casos, los ciudadanos acuden a esta Institución como último recurso, tratando de resolver el problema que les angustia y que en muchos casos carece de solución concreta, pero que indudablemente merecen ser escuchados para tratar de orientarles con nuestro máximo interés.

## ÁREA I

## **ÁREA I**

### **JUSTICIA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>179</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>44</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>16</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>110</b>

Como en años anteriores, se ha contabilizado un número importante de quejas dentro del Área de Justicia. Cuestiones relativas a la lentitud de los órganos judiciales, un supuesto trato descortés de los funcionarios de los Juzgados y Tribunales, el funcionamiento de los colegios de abogados y procuradores y la disconformidad con ciertas decisiones en materia penitenciaria (progresión y regresión de grado, denegación de la libertad condicional) centran fundamentalmente el objeto de las reclamaciones.

Por su contenido, las quejas pueden clasificarse de la siguiente manera:

#### **1. Quejas relativas a la inejecución de resoluciones judiciales**

En algunos casos, ha sido la demora en la ejecución de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia en los recursos contenciosos-administrativos fallados contra la Administración, lo que ha motivado la presentación de reclamaciones.

Tal fue el caso del expediente **Q/1522/99**, en el que se aludía a la excesiva dilación en la resolución de un incidente de ejecución de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por la que se había anulado, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, la Resolución de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de 4 de octubre de 1991 y de la Comisión Provincial de la Vivienda de Palencia de 19 de julio de 1991, y se había declarado que el actor reunía los requisitos exigidos por la Orden de 8 de julio de 1988 para acceder a viviendas de protección oficial, teniendo derecho a la adjudicación de una ellas si la puntuación era superior a la del último adjudicatario.

Se estimó oportuno en este supuesto comunicar los hechos manifestados a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por si, en su caso, se estimaba oportuno investigar las causas de la supuesta dilación alegada e instar la pronta resolución del incidente de ejecución.

Tras dichas gestiones, pudo conocerse, de acuerdo con el informe remitido por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, que ya se había procedido por dicha Sala a dictar providencia acordando reabrir la fase de ejecución, ordenando informar a la Administración.

Ello motivó el archivo del citado expediente.

En el expediente **Q/445/99**, el reclamante denunciaba el incumplimiento por parte de la Tesorería General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de una Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, al no ser abonada la cantidad

correspondiente a los intereses legales devengados y gastos originados en el litigio.

Practicadas las diligencias investigadoras oportunas con el citado organismo, pudo conocerse que se había informado al reclamante de los trámites seguidos hasta la ejecución de la Sentencia y de la no procedencia del pago de intereses, por no ser de aplicación el art. 105.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de Diciembre de 1956, que establece que procederá su abono si el cumplimiento del fallo implicase fraccionamiento o aplazamiento, invocado por el reclamante en sus escritos. Y en cuanto a los gastos procesales, porque la sentencia no hacía especial imposición de costas.

En lo referente a las costas procesales, no cabía duda que efectivamente, al no efectuarse su expresa imposición en la resolución judicial, por no apreciarse mala fe o temeridad en los actos de la Administración, ésta no se encontraba obligada a abonar los honorarios de la parte contraria.

Por otra parte, para determinar si correspondía el pago de los intereses, se partió de los siguientes antecedentes:

- Con fecha 28 de noviembre de 1997 la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó sentencia estimando parcialmente el recurso interpuesto por el reclamante, siendo firme el 17 de marzo de 1998.

- El 26 de octubre de 1998, la Tesorería General dictó resolución disponiendo el cumplimiento del fallo de la sentencia.

- El 29 de noviembre de 1998 se dio la orden de pago a favor del reclamante. Esto es, doce meses después de emitirse el fallo y ocho después de alcanzar firmeza, el pago se hizo efectivo.

Pues bien, efectivamente, el art. 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo resultaría de aplicación si se hubiese producido un fraccionamiento o aplazamiento en el pago, extremo negado por la parte demandada.

Sin embargo, el art. 45 del Texto Refundido de la Ley 11/1997, de 4 de enero, General Presupuestaria, aborda de manera directa esta cuestión, disponiendo que:

*“Si la administración no paga al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36, párrafo 2 de esta Ley, sobre la cantidad debida desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación”.*

Estableciendo, además, el párrafo señalado que el interés de demora *"será el interés legal del dinero vigente el día en que venza el plazo establecido, ello sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales"*.

Podía aducirse, en un principio, que el fallo de la sentencia a ejecutar no contenía condena alguna al pago de intereses, sino que únicamente disponía la orden de abonar los haberes correspondientes al reclamante.

Para resolver, entonces, el problema suscitado, se partió del precepto contenido en el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el cual impone el devengo de intereses desde que la sentencia condenatoria al pago de una cantidad líquida fuese dictada en primera instancia hasta que sea totalmente ejecutada, si bien preservando las especialidades previstas para la Hacienda Pública.

En este sentido, el Tribunal Supremo señala que es meridianamente claro que, a tenor de lo establecido en el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se devengan intereses en la fase de ejecución de sentencia por las cantidades a las que hubiese sido condenado el deudor y que no fuesen abonadas en su momento, siendo indiferente que la sentencia condenatoria hiciese o no mención expresa a la obligación de pagar dichos intereses, pues dicha obligación no nace del contenido del fallo de la sentencia, sino que se trata de una obligación establecida legalmente.

La única especialidad que se produce en la materia cuando el condenado es un organismo público viene establecida en el art. 45 de la Ley General Presupuestaria en el sentido de que el devengo de intereses se iniciará a partir del día en que se solicite por escrito el cumplimiento de la obligación y finalizará el día del pago de la misma, siempre y cuando no se pagara al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial, debiendo en ese supuesto abonarse el interés de demora al tipo básico del Banco de España vigente el día de la notificación.

La jurisprudencia citada aborda igualmente el tema, recogiendo la tesis establecida por nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia 69/1996, de 18 de abril: “El principio de igualdad exige que el particular cuando litigue con la Administración Pública y resulte acreedor de la misma, no reciba un tratamiento más desfavorable para conseguir la compensación de un crédito reconocido judicialmente, sin que quepa admitir que las entidades públicas a las que se refiere el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, ostenten una posición preeminente o prerrogativa de clase alguna”.

No existe, según el Tribunal Constitucional, razón relevante para justificar un distinto tratamiento en el interés de demora según la



posición que ocupa la Hacienda Pública y sólo por ello, siendo perfectamente compatible la tutela judicial y la eficacia ejecutiva de las sentencias, aunque hayan sido impugnadas a reserva del resultado del recurso.

En definitiva, dicha doctrina viene a establecer una aplicación igualitaria del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, salvo algún particular, lo que implica que el devengo de intereses surge siempre que no se haya efectuado el abono de la cantidad reconocida dentro de los tres meses a partir de la notificación de la sentencia de instancia. Plazo que se superó con creces en el caso que nos ocupa.

Por otro lado, respecto a la fijación del *dies a quo* del devengo, el Tribunal Constitucional considera que no es admisible retrasarlo al momento en que dicha sentencia adquiere firmeza.

En este sentido, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en sentencia del 17 de enero de 1996, asume y reitera la línea jurisprudencial sentada por la Sala de Revisión del Orden Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, según la cual el cómputo del interés del que ahora se trata ha de estar inspirado en el principio de igualdad. Y por ello, el momento inicial en que nace la prestación indemnizatoria por la demora en el pago ha de situarse en el día siguiente al del vencimiento de la obligación como establece el art. 36 de la Ley General Presupuestaria para las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública.

El art. 45 no modifica tal criterio de cálculo, en el supuesto inverso de las deudas a cargo de la administración y tan sólo instrumenta un plazo de tres meses para que se la pueda considerar incurso en mora, una vez producida la cual sus efectos se retrotraen al instante en que efectivamente se produjo el incumplimiento.

Ésta es, pues, la única lectura que permite armonizar ambas normas, aparentemente antagónicas, y la conservación de su contenido a la luz de la Constitución.

Por ello -y sin perjuicio de que correspondía al Tribunal sentenciador, mientras no constase en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptar, a instancia de la parte interesada, cuantas medidas fuesen adecuadas para promoverla y activarla-, el Procurador del Común consideró oportuno formular el siguiente recordatorio de deberes legales:

"Que por parte de esa Administración Autonómica, y de conformidad con lo anteriormente expuesto, se proceda al abono de los intereses devengados desde la fecha en que se dictó la sentencia en primera instancia".

La Tesorería General de la Consejería de Economía y Hacienda manifestó su aceptación y procedió a abonar al reclamante los intereses generados en los términos indicados.

Durante el año 1999 se han seguido planteando quejas relativas a la inejecución de sentencias, sobre todo en materia civil y, en particular, en procedimientos de crisis familiar.

Independientemente de que, por imperativo del principio de justicia rogada, debe solicitarse la ejecución a instancia de parte y que en algunos casos es notoria la falta de agilidad y de eficacia en la ejecución de la sentencia por el juzgado, muchas veces son los propios deudores los que, mediante todo tipo de maniobras, dificultan o hacen imposible el cobro de las cantidades a cuyo abono están obligados.

Las trabas con que se encuentran las mujeres separadas que han asumido la custodia de los hijos y que no consiguen que el padre cumpla sus obligaciones económicas, ponen sobre la mesa la conveniencia de crear un fondo público de garantía para los supuestos de impago de pensiones derivadas de separaciones y/o divorcios, cuestión que ya ha sido planteada en diversos foros.

En la queja **Q/600/99**, la reclamante lamentaba que, desde hacía más de un año, la entidad pagadora para la que trabajaba su ex-esposo no había procedido a practicar las retenciones a que estaba obligada y, por tanto, no había percibido cantidad alguna en concepto de pensión compensatoria y alimentos para los hijos. Por parte del Juzgado se había requerido a ambos, haciéndoles saber que podía incurrir la primera en un delito de desobediencia y el segundo en otro de impago de pensiones. Pese a ello, no se había conseguido la ejecución del fallo judicial.

También en el expediente **Q/895/99** la mujer se refería a la situación de penuria económica en que se encontraba ella, en situación de desempleo, y los tres hijos a su cargo. Su ex-esposo no abonaba, desde el año 1996, cantidad alguna de las acordadas en la sentencia de divorcio en concepto de pensión compensatoria y alimentos.

## **2. Quejas en las que el reclamante manifestaba su disconformidad con una resolución judicial**

Son supuestos en los que no resulta posible la intervención del Procurador del Común dado que, en virtud del principio de independencia judicial, las resoluciones judiciales sólo pueden ser modificadas mediante los recursos previstos por las leyes procesales. No obstante, en algunos de los supuestos que llegan a esta Institución,

se procura explicar al reclamante las razones por las que el juzgador ha llegado a la solución con la que manifiesta su disconformidad o el significado de aquellos términos jurídicos que pueden parecer oscuros para el profano en Derecho.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/225/99** el reclamante manifestaba su disconformidad con una sentencia dictada por un Juzgado de Zamora que desestimaba la demanda de juicio declarativo de menor cuantía interpuesta en reclamación de paternidad.

Lamentaba que por parte del Juzgado no se hubiese obligado al demandado (que se negó en todo momento) a someterse a la prueba biológica. Consideraba, por otra parte, a su juicio, que la negativa al sometimiento a la prueba debía valorarse como indicio suficiente para declarar la paternidad.

Se le informó que no es absolutamente imprescindible, para declarar la paternidad, que se realice la prueba biológica, como reiterada jurisprudencia ha declarado al amparo del art. 135 del Código Civil.

Tampoco la negativa podía valorarse como una *ficta confessio*, sino que había de relacionarse con los restantes medios probatorios, y es un dato de gran valor cuando va unida a otras pruebas o indicios que revelan la razonable posibilidad de la unión carnal, sobre la que no debe esperarse una prueba plena y directa.

En el expediente **Q/752/99** el reclamante manifestaba su disconformidad con una sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia de Medina del Campo (Valladolid) en un juicio verbal de automóvil. En el fallo, le condenaba a abonar al actor una cantidad por los daños causados en el vehículo de su propiedad y, además, le imponía el pago de las costas causadas, en cuya tasación incluía los

derechos del procurador y los honorarios del letrado. Alegaba el reclamante que el valor venal del vehículo era muy inferior a la cantidad a cuyo abono se le había condenado y, por ello, se había generado para la otra parte un enriquecimiento injusto. Añadía que también era injusto que, tratándose de un procedimiento en el que la postulación procesal no era preceptiva, se le condenara en costas al abono de los derechos del procurador y los honorarios del letrado del que el actor se había valido.

La queja, lógicamente, tuvo que ser rechazada, ya que no correspondía al Procurador del Común supervisar las resoluciones judiciales. No obstante, se hicieron al reclamante las siguientes consideraciones:

1. En cuanto a la cantidad indemnizatoria acordada en sentencia, debemos acudir a la jurisprudencia emanada de diversas Audiencias Provinciales. Se ha entendido que entregar al perjudicado el mero valor venal de su vehículo no deja de constituir una injusticia ya que, en muchísimas ocasiones, con el dinero obtenido resulta casi imposible adquirir otro coche similar de la misma marca, potencia y cilindrada u otro semejante también usado. De ahí que la postura judicial se haya inclinado bien por el valor de la reparación, bien directamente por la adquisición de otro, dentro de la mayor equiparación posible. Con ello, se deja el valor venal en su justo lugar, por cuanto no pasa de ser una mera cifra dentro de un gran cuadro que cotidianamente aparece en las revistas del ramo, fruto del consenso de un sinnúmero de factores y que, si bien puede ser ilustrativo para cualquier Tribunal, en absoluto debe admitirse a modo de mandamiento pues, de ser así, sobraría el pleito y bastaría una mera consulta a la citada tabla.

Lo más correcto es evitar en la mayoría de los casos reglas fijas, dado que cada supuesto es distinto y ello porque, en ocasiones,

son los propios empleados de los talleres los primeros en entender cuándo merece y cuándo no efectuar una reparación. Por otro lado, y siguiendo este criterio, se ha entendido que, cuando el vehículo ha sido reparado, debe indemnizarse al perjudicado en la cuantía que fija la factura de reparación mientras que, si no ha sido reparado, puede plantearse el imponer entonces el deber de entregar a éste el valor venal del vehículo incrementado en un porcentaje en concepto de valor de afección por entender que, por lo general, el valor venal de un coche es inferior a su valor operativo real.

En el caso sometido a nuestra consideración, al parecer, según se afirmaba en la sentencia, el perjudicado aportó factura (no presupuesto) que el reclamante no impugnó. Por otro lado, la reparación no pareció, a juicio del juzgador, antieconómica ni la concesión de la indemnización susceptible de generar un enriquecimiento injusto.

2. El cuanto a la obligación de abonar los derechos y honorarios del Letrado y del Procurador que asistió a la otra parte en el procedimiento, debe señalarse lo siguiente:

a) El art. 11.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece expresamente que, en los casos en que la intervención de letrado y procurador no sea preceptiva, si hubiera condena en costas a favor de quien se hubiese valido de estos profesionales, no se comprenderán en ellas los derechos del letrado y del procurador, *salvo que la residencia habitual de la parte representada y defendida sea distinta del lugar en que se tramita el juicio*. Por tanto, si la residencia habitual de la parte representada y defendida era distinta del lugar donde se tramitó el juicio, cabe incluir tales conceptos en la tasación de costas.

b) No está completamente claro que la intervención de letrado y procurador en el juicio verbal del automóvil no sea preceptiva. El tema

ha sido objeto de un amplio y extenso debate, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, sin que pueda ignorarse el carácter contradictorio de las resoluciones dictadas por las diversas Audiencias Provinciales e, incluso, por las distintas secciones de una misma Audiencia.

Algunas resoluciones entienden que la postulación procesal, tal y como viene regulada en los arts. 3 y 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no requiere de ninguna interpretación complementaria para averiguar su contenido y alcance. De necesitarla por alguna razón, sería siempre restrictiva y no amplia, a fin de no vulnerar el espíritu de unas normas que concretan la exclusión de uno u otro profesional a los "juicios verbales" de los arts. 715 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reservados en nuestro derecho positivo a los objetos de mínima importancia y que son comunes o tipo, en contraposición a los especiales que utilizan su trámite procedimental por la remisión expresa que se produce desde cada uno de ellos (interdictos, alimentos provisionales, etc.), sin afectar a la postulación, que es cosa distinta, y que a falta de regulación específica sigue siendo la que, con carácter general, se establece en los arts. 3 y 10 de la Ley.

Si ello es así, la respuesta positiva a la cuestión planteada es consecuencia lógica de entender que el llamado juicio verbal del automóvil, que se crea en las Disposiciones Adicionales de la Ley Orgánica 3/89, de 21 de junio, para enjuiciar todas las reclamaciones derivadas de los daños causados con ocasión de la circulación de vehículos de motor, es un proceso especial, no sólo por razón de la materia que constituye su objeto -abstracción hecha de la cuantía litigiosa- sino por las adiciones procedimentales que introduce con relación al verbal común.

Por estos razonamientos, no podía afirmarse que la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia de Medina del Campo hubiera sido arbitraria.

En la queja **Q/1041/99**, aunque no se trataba de una resolución judicial, se planteaban diversas cuestiones en relación con el concepto de "armas prohibidas" que se utiliza en el Reglamento de armas y en el art. 563 del Código Penal.

Insistía el reclamante, tanto en su escrito de queja como en los recursos interpuestos contra las diversas resoluciones recaídas en el procedimiento sancionador de que había sido objeto, que la navaja que le había sido ocupada sólo tenía 8 cm. y, por tanto, no encajaba en el art. 4 del Reglamento de armas aprobado por Real Decreto 137/1993. Efectivamente, dicho art. 4 incluye, entre las armas prohibidas, las navajas automáticas cuya hoja exceda de 11 cm. medidos desde el reborde hasta el extremo.

Olvidaba, sin embargo, dos cosas que obligaban a considerar que había sido correcta la apertura del procedimiento sancionador por la tenencia de dicha navaja.

a) El art. 563 del actual Código Penal castiga *"la tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas"*. La pena correspondiente es la de prisión de 1 a 3 años.

Por tanto, si se hubiera tratado de una navaja con hoja mayor de 11 cm., los hechos, en principio, podrían encajar en este tipo delictivo y, en lugar de ser calificados como una infracción administrativa, sancionable con multa, podrían ser constitutivos de un delito castigado con pena de prisión.



b) El art. 146 del Reglamento de armas, en el que se basaba la sanción, expresamente prohíbe *"portar, exhibir y usar fuera del domicilio, del lugar de trabajo, en su caso, o de las correspondientes actividades deportivas, cualquier clase de armas de fuego cortas y armas blancas, especialmente aquellas que tengan hoja puntiaguda, así como en general armas de las categorías 5ª, 6ª y 7ª"*. Y, a continuación, deja al prudente criterio de las autoridades y sus agentes apreciar si el portador de las armas tiene o no necesidad de llevarlas consigo, según la ocasión, momento o circunstancia.

Por tanto, las resoluciones con las que el reclamante manifestaba su disconformidad no afirmaban que la navaja que le había sido ocupada fuera un arma prohibida en el sentido en que definen las armas prohibidas los arts. 4 y 5 del Reglamento de armas (debe recordarse que su simple tenencia puede ser constitutiva de delito), sino un arma blanca cuya posesión fuera del domicilio, del lugar del trabajo o de las actividades deportivas queda prohibida si no se aprecia la necesidad del portador de llevarla consigo.

En la queja **Q/1821/99** el reclamante manifestaba su disconformidad con las costas impuestas en una sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Astorga.

Se estimó oportuno informar al firmante de la queja que las costas procesales, según proclama el Tribunal Supremo, no tienen carácter sustantivo, sino estrictamente procesal, siendo una obligación derivada y accesoria del proceso en el que se producen, de manera que sólo pueden hacerse efectivas, tanto en cuanto a su tasación como a su exacción, en el mismo proceso y no en otro distinto.

Corresponde, pues, exclusivamente a los Tribunales la facultad de constituir en sentencia la obligación de satisfacerlas, según la valoración que el juzgador haga a este respecto de los elementos de

juicio que el proceso le ofrezca, tal y como resulta del art. 1168 del Código Civil y preceptos concordantes. Además, el carácter de *ius cogens* de las normas sobre las costas procesales, conlleva que los Tribunales obligatoriamente tengan que pronunciarse sobre ellas en la Sentencia, sin perjuicio de que la efectividad de tal pronunciamiento dependa de que se exija su ejecución por el beneficiado. Así, en la sentencia necesariamente debe decidirse por el Juez la atribución de las costas procesales a alguna de las partes, o a ambas por igual, sin necesidad de expresa petición de parte.

Conforme a estos principios, el criterio que debe presidir la condena en costas se contiene en el art. 523 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su actual redacción procedente de la reforma urgente dada por la Ley 34/1984, de 6 agosto, que dispone que en los juicios declarativos las costas de primera instancia se impondrán a la parte cuyas pretensiones hubiesen sido totalmente rechazadas, salvo que el Juez, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su no imposición.

La actual redacción del art. 523 supuso, por ello, el abandono del sistema subjetivo de la imposición de costas, en el que se concedía al órgano judicial potestad para imponer los gastos del juicio cuando apreciase aquella mala fe o temeridad litigiosa en la actuación procesal de alguna parte (en base al art. 1902 Código Civil), para introducir el sistema objetivo, conforme al cual las costas se imponen a la parte cuyas pretensiones son desestimadas, aunque de forma atenuada al permitir la no imposición de apreciarse la concurrencia de circunstancias excepcionales. La constitucionalidad del sistema objetivo ha sido proclamada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 29 de octubre de 1986, siendo lo más coherente con este sistema que las costas las tenga que pagar el litigante vencido, criterio éste cuyo fundamento radica en la consideración de que la posición

patrimonial del litigante que ganó el pleito no tiene que soportar los gastos inherentes al mismo.

Efectuado, conforme a lo anterior, un pronunciamiento al respecto por el órgano jurisdiccional en la sentencia, se comunicó al reclamante que sería en la posterior tasación de costas que se practicara (consistente en fijar la cantidad que debe reembolsar la parte condenada a aquéllas, siendo su función, entonces, dar a conocer con exactitud el montante de la condena al objeto de poderlo exigir al condenado) cuando se produjera el momento procesal oportuno en el que el obligado al pago podría efectuar la correspondiente impugnación.

Finalmente, en el expediente **Q/1616/99** se manifestaba la disconformidad con el hecho de que el Juzgado de lo Social núm. 2 de Burgos viniera dictando sentencias contradictorias ante hechos idénticos, creando agravios comparativos e indefensión a los interesados.

Para analizar la cuestión planteada, se partió, desde luego, del hecho de que los Jueces y Tribunales están sometidos únicamente a la Constitución y al imperio de la ley, e institucionalmente caracterizados por su independencia, que constituye la característica esencial del poder judicial.

Esa independencia ínsita en toda persona que preside un órgano judicial, según declara el Tribunal Supremo, tiene su plasmación no sólo a nivel de legalidad ordinaria, arts. 12 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino también a nivel constitucional, art. 117. Prueba de todo ello es el art. 1 del Código Civil, en cuanto deja fuera de las fuentes del derecho a la jurisprudencia, a la que confiere una labor complementadora, siendo ello así precisamente para que no

pueda socavarse la independencia judicial en la interpretación de la Ley por la simple alegación de una resolución judicial.

Conforme a ello, habrá que determinar cuándo efectivamente se produce una vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución ante sentencias contradictorias. Dicha vulneración, según proclama la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es causada cuando un mismo órgano judicial modifica arbitrariamente el sentido de sus resoluciones en casos sustancialmente iguales, sin fundamentar en forma suficiente y razonable el apartamiento de sus precedentes y la separación o modificación de los criterios hasta entonces seguidos.

Ello no significa que los Jueces y Tribunales no puedan alterar sus criterios interpretativos, sino que tal alteración debe derivar de una variación en la interpretación de la ley fundamentada y adoptada de forma reflexiva por el órgano judicial, teniendo en cuenta sus propios precedentes. Así, en el supuesto de una manifiesta diferencia de trato en situaciones análogas, las exigencias del principio de igualdad implican que la resolución finalmente dictada no aparezca como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a los casos anteriores resueltos de modo diverso, sino como decisión o solución genérica, válida no sólo para la resolución del caso en cuestión, sino para decidir en la resolución de casos semejantes en el futuro.

Se concluyó, pues, que resultaba posible dicho cambio de criterio en la aplicación de la Ley por un mismo órgano judicial, pero este cambio no podía ser arbitrario, sino fundado y motivado y debía ser también manifiesto, aunque no necesariamente haya de ser en forma expresa. Regla que, según el Tribunal Constitucional, se cumple con tal de que pueda inferirse con certeza o, al menos, con relativa seguridad

que el cambio objetivamente perceptible es consciente y que de él queda excluida tanto la arbitrariedad como la inadvertencia.

Esa apreciación de la arbitrariedad por tratamiento injustificadamente desigual en las decisiones de un órgano jurisdiccional sólo es posible en relación con sus propios precedentes, dada la independencia que debe presidir la función judicial.

Pero examinada la documentación remitida por el reclamante a esta Institución únicamente se observaban dos sentencias, una de ellas dictada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Burgos y otra dictada por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Burgos.

No se trataba, por tanto, de resoluciones emanadas del mismo organismo jurisdiccional. Ello determinaba la imposibilidad de apreciación por el órgano competente de una posible o no existencia de arbitrariedad.

Aun tratándose de órganos judiciales distintos, no podía olvidarse que la invariabilidad de criterios judiciales se oponía al objetivo de una mayor perfección en la administración de justicia, y que esa independencia judicial que la Constitución confiere a los Jueces y Tribunales impedía al Procurador del Común cualquier actuación de supervisión de sus decisiones, de acuerdo con lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

No obstante, se consideró oportuno informar al reclamante que en el caso de sentencias contradictorias nuestro ordenamiento ofrece a quien resulte legitimado la posibilidad de interponer recurso de casación para unificación de doctrina que tiene, en su configuración legal dentro del nuevo Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral -art. 217-, una clara delimitación conceptual y una precisa

finalidad en cuanto instrumento procesal de índole excepcional y obligada aplicación restrictiva que se concibe para evitar la contradicción jurisprudencial respecto a controversias judiciales caracterizadas por una identidad sustancial que, sin embargo, llegan a merecer un dispar tratamiento jurídico por parte de los Tribunales del orden jurisdiccional social que resultan competentes para conocerlas y resolverlas definitivamente en vía de recurso extraordinario de suplicación o de casación.

Ahora bien, serán recurribles en casación para unificación de doctrina, según dispone el art. 216 del citado texto normativo, las sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, lo que imposibilitaba que pudieran ser objeto de dicho recurso las resoluciones judiciales a las que se hacía referencia en el escrito de queja.

### **3. Quejas relativas al Registro Civil**

El reclamante del expediente **Q/305/99** manifestaba su disconformidad con la actuación del Registro Civil y con la oficina del D.N.I. de Palencia.

A la hora de inscribir el nacimiento de su hija, el Registro no había admitido el nombre propuesto de "Johanna" y, en su lugar, había hecho figurar el de "Joana".

Cuando su hija tuvo que solicitar el documento nacional de identidad, la oficina encargada de su tramitación se negó igualmente a hacer constar en él el nombre de "Johanna".

Ambas actuaciones denunciadas eran correctas:

La oficina del D.N.I., desde luego, no es competente para modificar el nombre de una persona, ya que obligatoriamente debe hacer constar en el documento de identificación el nombre y apellidos que figuran en la correspondiente inscripción de nacimiento, que es la que da fe del nombre y apellidos del nacido.

La actuación del Registro Civil de Palencia de no admitir el nombre de "Johanna" era igualmente regular, a la vista de la legislación vigente en el momento de la inscripción y de las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Es cierto que se ha operado en los últimos años una importante liberalización en materia de imposición de nombres propios, en virtud de los principios constitucionales. Tal liberalización ha sido expresamente reconocida por la Circular de la citada Dirección de 2 de julio de 1980.

Sin embargo, tal liberalización tenía, hasta el año 1994, sus límites. Entre los límites legales a la imposición de nombres propios se contaba entonces con el que afectaba, tratándose de españoles, a los nombres extranjeros, que únicamente eran admisibles cuando no tenían traducción usual a las lenguas españolas (art. 54 de la Ley de Registro Civil y 192 de su Reglamento).

La directa aplicación de esta prohibición legal al caso obligó a rechazar, aunque fuera usado habitualmente, el nombre propio pretendido "Johanna", por cuanto es un nombre femenino extranjero con perfecta y usual equivalencia onomástica en los idiomas españoles, entre ellos la versión castellana "Juana" o la catalana ya inscrita "Joana". Así lo vino entendiendo la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado respecto de ese mismo vocablo "Johanna" (Res. de 28 de abril de 1988 y de las formas semejantes "Johanne" (Res. de 15 de noviembre de 1990 y 18 de junio de 1991).

Sin embargo, la Ley de 6 de julio de 1994 modificó este régimen. Se entendió que el derecho de los padres a elegir para sus hijos los nombres propios que estimen más convenientes se hallaba sujeto a limitaciones que se correspondían mal con el principio de libertad que debía presidir esta materia y que demandaba la sociedad española. Resultaba inconveniente la regla antes citada que imponía que los nombres propios debían consignarse en alguna de las lenguas españolas, lo cual llevaba consigo que tuvieran que rechazarse nombres extranjeros conocidos, frecuentes en el entorno cultural europeo, por tener traducción usual a los idiomas de España y que, por el contrario, se admitieran antropónimos exóticos sin equivalente en estos idiomas. Las consecuencias desfavorables se acentuaban en el caso de españoles nacidos fuera de España o cuando uno de los progenitores tenía nacionalidad extranjera.

Esta Ley se propuso fundamentalmente admitir para los españoles los nombres propios extranjeros. A la vez, los escasos límites que formulaba tendían a proteger a los hijos frente a una elección irreflexiva o arbitraria de sus padres que pudiera perjudicar al nacido por el carácter peyorativo o impropio del vocablo escogido o por no individualizar suficientemente a la persona.

Con esta exposición, se quiso indicar al reclamante que el límite que existía en el momento de la inscripción de nacimiento ahora ha desaparecido, por lo que no encontraría inconveniente en que el nombre "Johanna" figurara en la inscripción de nacimiento

Por tanto, si tenía interés en la modificación, podía instar ante el Registro Civil de su domicilio un expediente de cambio de nombre propio por el usado habitualmente (art. 209 del R.R.C.). Para ello, es precisa la prueba de la habitualidad en el ámbito familiar o en un círculo social más amplio. Se trata de acreditar, mediante la prueba



testifical o documental (correspondencia dirigida a su nombre, documentación no oficial, por ejemplo carnets de clubes, asociaciones, etc., en las que figure el nombre que reclama) la utilización usual del nombre pretendido.

#### **4. Quejas relativas al funcionamiento de la oficina judicial**

En la queja **Q/308/99**, el reclamante exponía que su hijo se había visto implicado en un juicio de faltas que se seguía ante un Juzgado de Zamora. Había acudido a la oficina judicial y había manifestado de forma verbal su interés en que su hijo fuera asistido de letrado, ya que carecía de medios económicos. Sin embargo, cuando llegó el día del juicio, le sorprendió que la oficina judicial no hubiera procedido a la designación. La otra parte iba asistida de abogado y, según dijo, debido a una desigualdad de armas evidente, su hijo resultó condenado.

Por esta Institución se procedió al archivo de la queja al no apreciarse irregularidad alguna en la actuación denunciada. No debían confundirse los conceptos de asistencia jurídica y asistencia jurídica gratuita contemplados en el art. 440 de la L.O.P.J. La primera puede darse siempre, ya se trate de un letrado designado libremente por la parte o de uno designado por el Colegio de Abogados entre los colegiados ejercientes del turno de oficio, eso sí, con la obligación en ambos casos de abonarles sus honorarios profesionales. Sin embargo, la asistencia jurídica gratuita se reconocerá a aquellas personas que reúnan los requisitos o condiciones necesarias establecidas en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

La intervención letrada no es preceptiva en los supuestos de juicios de faltas. No obstante, ello no supone la obligatoriedad de que las partes deban actuar personalmente, tal como tiene establecido el

Tribunal Constitucional, a quienes se otorga la facultad de elegir entre la defensa o defensa técnica, ya que el litigante con escasos recursos económicos puede solicitar que se le designe abogado para la mejor defensa de sus derechos.

A mayor abundamiento, la vigente Ley 1/1996 ya citada, en su art. 6.3, preceptúa que *"el derecho a la asistencia jurídica gratuita comprende las siguientes prestaciones: 3. Defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en el procedimiento judicial, cuando la intervención de estos profesionales sea legalmente perceptiva o, cuando no siéndolo, sea expresamente requerida por el Juzgado o Tribunal mediante auto motivado para garantizar la igualdad de las partes en el proceso."* Este supuesto se contempla para aquellos casos en que una de las partes aparece asistida por Letrado - sin ser preceptiva su intervención- y la otra no. Con ello, se impide que la parte que litiga personalmente se encuentre en situación de desigualdad respecto de la otra.

En el supuesto que el reclamante sometía a nuestra consideración, se producían las circunstancias expuestas. La otra parte litigaba asistida de letrado y su hijo no. A pesar de ello, en ningún momento su hijo solicitó el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Para el reconocimiento de este derecho, es precisa la tramitación de un procedimiento que tiene por objeto determinar la carencia de medios económicos. No se acreditaba que se hubiera dirigido al Colegio de Abogados ni que hubiera hecho constar en sus declaraciones su interés en obtener dicho beneficio.

A todas luces resultaba insuficiente la petición (además, de forma verbal, por lo que se carecía de constancia documental) hecha por el reclamante, que no era parte en el procedimiento. Incluso podía

haber solicitado la parte no asistida de abogado la suspensión del juicio hasta que se verificara su nombramiento, cosa que tampoco hizo.

Todo ello motivó el archivo del expediente.

En la queja **Q/647/99** el reclamante manifestaba su disconformidad con la inexistencia, en las dependencias judiciales, de formularios para la presentación de quejas y reclamaciones. Añadía que, transcurridos tres meses desde la entrada en vigor del Acuerdo de 2 de diciembre de 1998 del Consejo General del Poder Judicial por el que se aprueba el Reglamento 1/98 de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, no se habían puesto en funcionamiento los servicios de atención al ciudadano.

Evidentemente, la implantación de tales oficinas no puede hacerse inmediatamente después de la entrada en vigor del Reglamento. A principios de año, ya el Consejo General del Poder Judicial había procedido a aprobar los correspondientes documentos informativos, formularios y protocolos de tramitación de quejas. Por ello, se informó al reclamante que, a partir de ese momento, la implantación de la unidad de atención al ciudadano se hará de forma gradual hasta que todos los órganos judiciales dispongan de tales oficinas.

Por último, otras quejas ponían de manifiesto el trato descortés que, a juicio de los reclamantes, habían recibido en algunas oficinas de los juzgados.

## **5. Quejas relativas a Abogados y Procuradores**

En el expediente **Q/357/99** el reclamante se quejaba de los honorarios, a su juicio excesivos, que le había girado el abogado a

quien había encomendado la separación de su cónyuge y la liquidación de la sociedad de gananciales. Alegaba que la minuta era excesiva y contrastaba con el valor de los bienes que hasta entonces habían constituido la sociedad de gananciales.

En estos asuntos, lógicamente, el Procurador del Común no puede intervenir ya que se trata de relaciones jurídico-privadas con fundamento en el contrato de arrendamiento de servicios y sometidas, por tanto, al Derecho Civil.

No obstante, se informó que el art. 56.1 del Estatuto General de la Abogacía, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1982, establece que la retribución económica de los Abogados se fijará en concepto de honorarios sin estar sometida a arancel.

A tal respecto, los Colegios de Abogados, así como el Consejo General de la Abogacía, pueden publicar normas orientadoras para los profesionales, que tienen el carácter de cuantías mínimas, por lo que los honorarios deben girarse, partiendo de esos mínimos, en función de la mayor o menor dificultad del asunto estudiado, horas dedicadas a su preparación, trabajo material realizado, etc., de modo que dichos honorarios estén en equilibrio proporcional al esfuerzo realizado y vengan a constituir una contraprestación equivalente a aquél y no sólo exclusivamente una operación matemática por la cuantía del asunto de que se trate.

De todas formas, se hizo saber al reclamante la oportunidad de impugnar la minuta por la vía del art. 427 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para que fuera el órgano judicial en que se hubieran originado los honorarios cuestionados quien velara porque se cumplieran aquellos principios de proporcionalidad y equilibrio en evitación de abusos perniciosos para todos, justiciables y colectivo de profesionales.

En otros casos, ha sido la disconformidad con la actuación letrada seguida en los procedimientos judiciales lo que ha motivado quejas ante esta Institución. Baste señalar las registradas como **Q/1139/99, Q/1215/99 o Q/1472/99**.

Tampoco en estos casos resultó posible la intervención de esta Institución con motivo de la relación contractual existente entre cliente y abogado.

No obstante, se consideró oportuno indicar en estos casos a los reclamantes que estos profesionales del derecho se encuentran sometidos a la responsabilidad disciplinaria, civil y penal que de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones pudiera derivarse, tal como declara el Estatuto General de la Abogacía antes citado.

En el caso de la responsabilidad disciplinaria, son el Decano del correspondiente Colegio de Abogados y la Junta de Gobierno los competentes para el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria de sus colegiados, cuya decisión es posteriormente recurrible ante el Consejo General de la Abogacía.

Y al mismo tiempo, la responsabilidad civil y penal debe efectuarse a través de los Juzgados ordinarios para obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos.

En el expediente **Q/1430/99** el reclamante alegaba la falta de contestación a una reclamación presentada en un Ilustre Colegio de Abogados respecto a una actuación letrada seguida en su proceso de separación conyugal.

A través de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con dicho órgano colegial, se pudo conocer que la Junta de Gobierno

había adoptado el acuerdo de abrir el oportuno expediente disciplinario al letrado en cuestión.

## **6. Quejas relativas al régimen penitenciario**

Se han recibido algunas quejas relativas a la custodia de presos por parte de las Fuerzas de Seguridad en los centros sanitarios (Q/440/99) al considerar que su presencia en las consultas médicas afectaba al derecho a la intimidad de los reclusos. Dichas reclamaciones han sido remitidas al Defensor del Pueblo.

También se ha planteado el tema de la denegación de la libertad condicional a personas que sufren una enfermedad grave e incurable y a otras que han cumplido las tres cuartas partes de la condena. En ninguno de los casos, y sin necesidad de una investigación posterior, se apreció irregularidad alguna en la actuación de la Administración Penitenciaria, ya que la denegación era fundamentada.

El art. 90 del Código Penal establece como requisitos para acceder a la libertad condicional, además de haber extinguido las tres cuartas partes de la condena impuesta, encontrarse en tercer grado de tratamiento y haber observado buena conducta y suscitar un pronóstico favorable de reinserción social. A diferencia del primer requisito, de índole objetiva, la valoración de la concurrencia de los otros dos corresponde a la Administración penitenciaria y no puede apreciarse irregularidad alguna en la decisión que niegue su reconocimiento siempre que se fundamente en motivos razonables e individualizados.

## **7. La dilación en la resolución de los recursos contencioso-administrativos**

No resultan ajenos a esta Institución los retrasos que se vienen produciendo en la jurisdicción contencioso-administrativa, motivados por la escasez de Magistrados unida al volumen de asuntos que anualmente tienen entrada en los órganos jurisdiccionales de este orden.

Aun cuando no era posible la intervención de esta Institución, algunos casos aconsejaron la realización de las gestiones oportunas, dado el excesivo tiempo transcurrido desde el inicio de los autos o desde su conclusión sin haberse dictado sentencia. Tal fue el supuesto planteado en el expediente **Q/1749/99** en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con la dilación en la resolución del recurso contencioso-administrativo tramitado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid) contra la Consejería de Agricultura.

Comunicados los hechos objeto de la queja a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por sí, en su caso, se estimaba oportuno investigar las causas de la supuesta dilación, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, según se comunicó a esta Institución, se procedió a dictar la sentencia correspondiente al recurso en cuestión.

## ÁREA J



## **ÁREA J**

### **ECONOMÍA Y HACIENDA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>114</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>19</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>44</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>49</b>

En esta área del informe se recogen aquellas quejas que se han presentado como consecuencia de las relaciones de los ciudadanos con la Hacienda Pública.

Ocupan el análisis de este apartado cuestiones objeto de reclamación relativas a gestión, liquidación y sobre todo recaudación de tributos.

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.

Muchas de las reclamaciones que nos envían siguen estando motivadas por 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.

A lo largo de estos últimos cinco años se ha constatado, por otra parte, que el mayor número de quejas relativas a materia tributaria tienen por objeto 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 Matriculación de Vehículos a Motor), siendo más puntuales las dirigidas a la Hacienda Autonómica, aunque es verdad que se ha observado un incremento de las reclamaciones 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.

En cuanto a la actitud que han mantenido las Administraciones responsables en este ámbito, destacaremos que continúan llegando reclamaciones por el descontento que generan, entre los contribuyentes, las dilaciones en la tramitación de los expedientes de comprobación de valores en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (**Q/1892/99**, **Q/2179/99** entre otros).

En general, los expedientes de quejas relacionados con la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales hacen referencia al problema que supone la ausencia de definición normativa del concepto de valor real (**Q/1732/99**). Dicha problemática viene determinada, esencialmente, por la dificultad que encierra la determinación del valor real, dada la indefinición y ambigüedad del mismo, y por la carga complementaria que se genera en caso de incurrir

en los requisitos determinados para la aplicación de la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Hace falta en nuestro ordenamiento, de manera urgente, una norma que unifique las valoraciones para poner fin a la actual disparidad valorativa en función de la subjetividad del técnico de la Administración. Entretanto dicha norma se publica, sería conveniente suscribir un acuerdo entre Administraciones para que, del modo que sea, exista una sola valoración que sea utilizada entre las Administraciones afectadas en aquellos supuestos en los que en los tributos respectivos, el parámetro de determinación de la base imponible sea el verdadero valor, valor de mercado o valor real de los bienes que exija una actuación de valoración por parte de la Administración de la Hacienda Pública en cualquiera de sus manifestaciones.

La mayoría de las actuaciones realizadas en el ámbito de los tributos locales se refiere al impuesto sobre bienes inmuebles, una de las figuras más importantes del sistema impositivo local, tanto por el número de contribuyentes afectados por el mismo como por las consecuencias que en el procedimiento recaudatorio se producen.

Las quejas relativas al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana siguen versando con frecuencia sobre errores en las liquidaciones o la improcedencia de su exacción por prescripción.

Por lo que respecta a la gestión catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles encomendada al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, son muchos los ciudadanos que muestran su disconformidad con las revisiones catastrales realizadas en los municipios debido al impacto que supone al producirse un aumento de la carga fiscal.

Las quejas recibidas respecto a los impuestos estatales se centran en el IRPF, especialmente, en las dificultades surgidas en su aplicación, pero también en diversos aspectos de su regulación. Hay que señalar que estas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo, al escapar de la competencia del Procurador del Común las cuestiones planteadas en las mismas (Q/66/99, Q/1060/99, Q/1131/99, Q/1355/99, Q/1494/99).

Los ciudadanos que se dirigen al Procurador del Común para plantear quejas relacionadas con el procedimiento económico-administrativo siguen insistiendo, en su mayoría, en los graves retrasos producidos en la emisión de los fallos de sus reclamaciones (Q/1450/99, Q/1599/99).

Esta Institución en las comunicaciones dirigidas a los propios Tribunales Económico-Administrativos, les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha observado que se ha tardado en ocasiones dos, tres e incluso más en dictar las resoluciones pertinentes

Ciertamente son numerosos los expedientes en los 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.

El grado de colaboración obtenido de la Administración puede calificarse de aceptable, si bien se producen, muy frecuentemente, retrasos en las contestaciones que provocan dilaciones importantes en la tramitación de algunas quejas. En este sentido hemos de reseñar la falta de colaboración por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) en la tramitación del expediente Q/208/99, el Ayuntamiento de Valdefresno (León) en el expediente Q/535/99, así

como del Ayuntamiento de Zamora en la queja **Q/939/99**, obstaculizándose con dicha actitud la investigación necesaria para dirimir la existencia o no de irregularidad en los hechos denunciados por los ciudadanos ante esta Institución.

## **TRIBUTOS**

Para la satisfacción de necesidades públicas y la tutela de ciertos intereses públicos, el ordenamiento contempla una serie de medios, humanos, de organización y económicos. En este entramado se incardinan los tributos, que constituyen, sin lugar a dudas, la forma de obtención de medios para el sostenimiento de los gastos públicos.

En el art. 31.1 de la Constitución claramente se expresa que a la justicia en el sostenimiento de las cargas públicas se da cumplimiento a través del sistema tributario, inspirado por los principios constitucionales que en ese precepto se enumeran (principios de igualdad y progresividad).

Distinguimos tres categorías de ingresos englobados en la denominación genérica de tributos: el impuesto, la tasa y la contribución especial.

En el ámbito de los tributos locales podemos citar como quejas más representativas, en primer lugar, las referidas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por un lado, en su vertiente de tributo periódico y los problemas que acarrea su notificación edictal (el acudir a la notificación edictal coloca a los ciudadanos en una clara situación de desconocimiento). Por otro, en cuanto a los errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se debe pagar.

## **1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles**

En relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, fundamentalmente el de naturaleza urbana, se reciben algunas quejas que se refieren a cuestiones como infracciones en el procedimiento para la gestión y realización del impuesto, demoras en la resolución de recursos y devoluciones de ingresos indebidos. Los expedientes **Q/1597/99, Q/1795/99, Q1904/99, Q/2000/99, Q/2019/99, Q/2055/99, Q/2179/99** son reflejo de dicha problemática.

De entre las quejas recibidas, especial mención merece la reclamación registrada con el número **Q/777/99**, como exponente de liquidación por inmuebles que no pertenecen al sujeto pasivo.

En efecto, en el escrito de reclamación se denunciaba el perjuicio irrogado como consecuencia de un error cometido por la Oficina de Recaudación de la Diputación de León. Concretamente se aludía a que le había sido remitida una notificación de Providencia de Embargo para hacer efectiva una deuda -correspondiente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, ejercicio 1996- la cual ya había sido pagada con anterioridad, concretamente el día 21 de octubre de 1996.

Al no percatarse, en un primer momento del equívoco cometido -pues coincidían los apellidos-, procedió a satisfacer el segundo de los recibos girados, ingresando la cantidad nuevamente exigida, incrementada con el recargo del 20% de apremio, las costas y gastos.

Sin embargo, posteriormente, interesó la devolución de este último ingreso al incurrir tal operación en una clara duplicidad impositiva en el pago por dicho concepto tributario, amparándose para ello en el procedimiento legal establecido al efecto en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre.

Como contestación a su reclamación recibió un escrito firmado por el Gerente del Servicio en el que se le comunicaba: "la devolución de su recurso" (sic).

Estimando esta Institución que dicha comunicación no resultaba ajustada a derecho, pues su contenido carecía de todos los extremos a que obligan los arts. 58.2 y 89 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, se decidió admitir la reclamación a trámite, interesando un informe a la Diputación de León.

Pues bien, a la vista de la comunicación remitida por esa Administración Local, llegamos a la conclusión de que podía considerarse solucionado el hecho que motivó la misma ya que, conforme lo expresado en el mentado informe, se había acordado la pertinente devolución de ingresos indebidos, subsanándose consecuentemente el defecto de resolución observado, en su día, por esta Institución.

Así las cosas, quedaba clarificado que, en contra de lo que sostenía el Gerente del Servicio de Recaudación, nos encontrábamos ante un caso de "devolución directa" de ingresos indebidos, fundada en el art. 155 de la Ley General Tributaria, en relación inmediata con el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, basada, por tanto en los estrictos supuestos de "duplicación de pago o notorio error de hecho imputable a la Administración", en los que cabe formular la solicitud devolutoria, de forma inmediata y directa en el plazo de cuatro años previsto en el art. 64.d) de la Ley General Tributaria.

No obstante, a la vista de la documentación aportada se consideró conveniente formular un Recordatorio de Deberes Legales a la Diputación de León, al objeto de destacar unas ideas previas acerca del significado, concepto y requisitos de la figura o institución del pago

de lo indebido, de conformidad con la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

Para ello, comenzamos por señalar que pese a que nuestro Código Civil lo regula dentro de los cuasicontratos, como especie intermedia de fuente de las obligaciones situada entre los contratos y la ley, la doctrina más moderna ha destacado la artificiosidad de esa categoría buscando emparentar la figura del pago de lo indebido con el principio del enriquecimiento injusto, posición que es acogida por los Códigos alemán y suizo al considerar o regular la *conditio indebiti* como forma o aplicación concreta de dicho principio, destacándose por algún autor con mayor precisión que la *conditio indebiti* se funda en la ausencia de *causa retentionis*, esto es, en la falta de causa del *accipiens* para adquirir y retener la adquisición desde el mismo momento de realizarse ésta.

Ahora bien, cualquiera que sea su fundamento, podemos decir que el pago de lo indebido consiste en la relación o vínculo jurídico que se establece entre la persona que recibe lo que no tenía derecho a recibir y aquella que paga por error, en cuya virtud el cobrador se constituye en la obligación de restituir lo indebidamente pagado, pues como dispone el art. 1895 del Código Civil (aplicable al caso que nos ocupa, al amparo de lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley General Tributaria), cuando se recibe alguna cosa que no había derecho a cobrar, y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla, habiendo delimitado la doctrina y la jurisprudencia los requisitos necesarios para el éxito de la acción de restitución de lo indebidamente cobrado, de la siguiente manera:

Primero, pago efectivo hecho con la intención de extinguir la deuda (*animo solvendi*) o en general de cumplir un deber jurídico.



Segundo, inexistencia de obligación entre el que paga y el que recibe, y por consiguiente, falta de causa en el pago, que puede ser indebido subjetivamente (*ex persona*), cuando existiendo el vínculo relaciona a personas distintas del que da y recibe el pago, u objetivamente (*ex re*), cuando falta la relación de obligaciones entre *solvens* y *accipiens* bien porque jamás haya existido la obligación ("cosa que nunca se debió" según expresa el art. 1901 del Código Civil), porque aún no haya llegado a constituirse la obligación (obligación sujeta a condición que todavía no se ha cumplido), porque, habiendo existido la deuda, esté pagada o extinguida ("cosa que ya estaba pagada" como dice el mismo art. 1901) o porque se haya entregado mayor cantidad de la debida.

Y tercero, error por parte del que hizo el pago, habiendo declarado la jurisprudencia que está incluido tanto el error de hecho como el de derecho (SSTS 5-5-1931, 7-7-1950, 21-11-1957 y 30-1-1986).

Con fecha 24 de mayo de 1999 la Diputación de León aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales.

En otro orden de consideraciones, debemos de apuntar, como otro de los problemas habitualmente planteados en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aquellos relativos a la esfera de gestión catastral; bien por la disconformidad de los contribuyentes con los valores asignados a los bienes, bien por las deficiencias de los datos catastrales que originan errores en la determinación de los distintos elementos del impuesto, o bien por la lentitud con que los centros de gestión catastral resuelven las reclamaciones presentadas.

Estas demoras son especialmente significativas en los casos en que se han realizado trabajos de revisión catastral que generalmente originan un elevado número de recursos y reclamaciones.

Las demoras en la resolución de las reclamaciones formuladas por los interesados se ven agravadas, en algunos casos, por una actitud que parte por considerar que el administrado no tiene razón, aunque la tenga, y que se apoya en una visión formalista del derecho (claro ejemplo lo encontramos en el expediente **Q/2019/99**).

Se ha observado que la disconformidad en materia de comprobación de valores se manifiesta principalmente con las liquidaciones complementarias alegando que dicha comprobación no obedece a criterios objetivos de valoración.

Qué duda cabe que al objeto de evitar una posible indefensión al contribuyente, las valoraciones han de estar suficientemente razonadas y fundadas, toda vez que esa motivación permitirá conocer con certeza y exactitud los criterios técnicos empleados.

Es cierto que la valoración de los bienes inmuebles no es un problema exclusivo de nuestra Comunidad, sino que se trata de uno de los temas más complejos entre los muchos que presenta el orden tributario, sin que el mismo se haya resuelto definitivamente.

En el expediente **Q/933/99** se procedió a informar al presentador de la queja sobre alguno de los extremos cuestionados acerca del valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

Para ello fue necesario examinar el contenido de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y concretamente la Subsección Segunda de la Sección Tercera de dicha Ley en la que se regula el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Tres fueron los aspectos tratados:

#### 1.- Criterios de valoración catastral:

El art. 70 de la Ley 39/1988 dispone que la fijación de los valores catastrales se llevará a cabo con arreglo a los criterios de valoración regulados en los arts. 67 y 68. Concretamente el art. 67 establece los criterios de valoración de los bienes inmuebles urbanos:

*"1. El valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana estará integrado por el valor del suelo y el de las construcciones.*

*2. Para calcular el valor del suelo se tendrán en cuenta las circunstancias urbanísticas que le afecten.*

*3. Para calcular el valor de las construcciones se tendrán en cuenta, además de las condiciones urbanístico-edificatoria, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo".*

Téngase en cuenta, igualmente, para la valoración catastral lo dispuesto en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOE de 22 de julio de 1993), así como la Orden de 24 de enero de 1995 por la que se aprueba el módulo de valor para la determinación de los referidos valores (BOE de 2 de febrero), cuyo contenido no exponemos debido a su amplitud.

## 2.- Notificación del valor catastral:

En cuanto a la notificación de los valores catastrales, en el art. 70 apartado cuarto de la mencionada Ley 39/1988, según la nueva redacción dada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, se dispone que

deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto dichos valores, pudiendo ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto. La notificación de los valores catastrales será realizada por las Gerencias Territoriales de la Dirección General del Catastro directamente, a través de las entidades locales y otras entidades territoriales, o mediante empresas de servicio especializadas. A estos efectos, los notificadores, debidamente habilitados por la Administración, levantarán acta de su actuación, recogiendo los hechos acaecidos durante la misma.

Con referencia exclusiva para los casos de notificación de valores revisados o modificados, a los que se refiere el presente apartado, el plazo para la interposición de recurso de reposición o reclamación económico-administrativa será de un mes, contados a partir del día siguiente al de la recepción fehaciente de la notificación o, en su caso, al de la finalización del plazo de exposición pública de los edictos.

Los valores catastrales así fijados deberán ser revisados cada diez años.

### 3.- Modificación del valor catastral:

El art. 71 establece que los valores catastrales se modificarán, de oficio o a instancia de la Entidad Local correspondiente, cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquéllos y los valores de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal.

Lo dispuesto en el párrafo anterior requerirá la elaboración de una nueva Ponencia de valores, que se publicará y será recurrible en los términos regulados en el art. 70 de esta Ley.

Las Ponencias de valores podrán modificarse, bien de oficio o a instancia de la Entidad local correspondiente, cuando alteraciones de planeamiento u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los catastrales de alguna o varias zonas, polígonos discontinuos, o fincas del término municipal, garantizándose la coordinación de todos los valores catastrales del mismo.

Las modificaciones de Ponencias de valores deberán ser informadas previamente a su aprobación por los Ayuntamientos respectivos en la forma y plazos establecidos en el apartado 2 del art. 70 de esta Ley, aplicándose al proceso de notificación individualizada de los valores catastrales resultantes de las mismas lo establecido en su apartado 4. El plazo para la interposición del recurso de reposición o reclamación económico-administrativa será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la recepción fehaciente de la notificación, pudiéndose recurrir conjuntamente las modificaciones de la Ponencia aprobada. A tal efecto las citadas modificaciones permanecerán a disposición de todos los interesados durante el mencionado plazo de un mes en las oficinas de las respectivas Gerencias Territoriales de la Dirección General de Catastro.

Cuando la diferencia sustancial venga determinada por una modificación del planeamiento que afecte al aprovechamiento urbanístico, manteniendo los usos anteriormente fijados, y el valor recogido en la Ponencia en vigor para estos usos reflejara el de mercado, se entenderá modificada la citada Ponencia en los parámetros

urbanísticos mencionados, determinándose los nuevos valores catastrales de las fincas afectadas conforme a los mismos.

Si la modificación del planeamiento afectare a bienes que en virtud de la misma adquirieran la naturaleza urbana al ser clasificados como urbanizables, cumpliendo las condiciones establecidas en la disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y hasta tanto no se apruebe el planeamiento del desarrollo que establezca la edificabilidad a materializar en cada una de las parcelas afectadas, dichos bienes podrán ser valorados mediante la aplicación de los módulos específicos para los distintos usos que se determinen por Orden del Ministro de Economía y Hacienda.

En los supuestos señalados en los dos párrafos anteriores, no será precisa la tramitación de una modificación de la Ponencia de valores, y los valores catastrales resultantes se notificarán y serán eficaces conforme disponen los arts. 75.3 y 77.3 de esta Ley.

Tratándose de bienes inmuebles localizados parcialmente en dos o más términos municipales, podrán ser valorados mediante la aplicación de una Ponencia especial y única para cada inmueble, o para un conjunto de los que sean homogéneos por su uso o destino.

Igualmente se podrán valorar, mediante la aplicación de una Ponencia de ámbito supramunicipal, la totalidad de los bienes inmuebles situados en los municipios que constituyen una conurbación.

## **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

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/535/99**, referida al expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales por la obra de "Pavimentación de Calles", correspondiente al ejercicio 1993, en la localidad de Valdefresno (León).

Según resulta de la documentación obrante en las oficinas de esta Institución, y de las manifestaciones del reclamante -cuya veracidad no se prejuzgó en ningún caso-, el acuerdo plenario parecía no haberse ajustado a lo dispuesto en el art. 34 de la Ley 39/1988, en cuanto que la imposición y ordenación fue posterior a la ejecución de la obra, adoleciendo de diversos vicios o defectos insubsanables.

Se da la circunstancia, continuaba exponiendo el compareciente, que dicha urbanización no había afectado, ni beneficiado, a su propiedad, la cual, en su mayor parte, linda o comunica con una carretera de la Diputación provincial que fue objeto de pavimentación con anterioridad a las obras hoy cuestionadas, y que tampoco se habían realizado respecto de su casa nuevas acometidas de agua y alcantarillado.

Además, el reclamante aludía en su escrito a que, habiendo presentado escrito de reclamación ante el Ayuntamiento de Valdefresno en febrero de 1996, hasta la fecha de presentación de su



queja (marzo de 1999) no se había procedido a resolver el mismo, pese la obligación general que pesa sobre todo órgano de la Administración Pública de resolver todas aquellas cuestiones que sean planteadas por los administrados, de conformidad con cuanto prescriben los arts. 42 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el respeto al derecho de petición formulado por los ciudadanos y que ampara el art. 29 de Texto Constitucional.

Admitida la queja a trámite se interesó, en primer lugar, un informe al Ayuntamiento de Valdefresno sobre los siguientes extremos:

Coste total de la obra, y porcentaje del mismo que debieron satisfacer las personas especialmente beneficiadas.

Criterios empleados para la determinación de la cuota de la Contribución Especial entre los sujetos pasivos, especificando la cuota individual finalmente repercutida.

Número de sujetos pasivos afectados por la ejecución de la obras de urbanización.

Estado actual del expediente de embargo iniciado por la Diputación Provincial de León, por el impago de las contribuciones hoy cuestionadas.

El Ayuntamiento, en respuesta a nuestro escrito, dio traslado de un informe con el siguiente tenor literal:

"El acuerdo plenario adoptado por el Ayuntamiento para la imposición de Contribuciones Especiales, con motivo de las obras de pavimentación de calles de la localidad de Paradilla de la Sobarriba, se ajusta, en su contenido y forma, a lo establecido en la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas locales.

- Con relación a lo manifestado por el reclamante, efectivamente su propiedad da a una carretera, que erróneamente él manifiesta que es de la Diputación Provincial, si bien, al tratarse de una travesía urbana, su arreglo y reparación corresponde al Ayuntamiento, que es quien la ha efectuado, procediendo por tanto la imposición de Contribuciones Especiales, ya que en su día este Ayuntamiento interesó el pago de su arreglo a la Diputación Provincial y no fue atendido.
- El criterio empleado para la determinación de la cuota de la contribución especial fue los metros lineales de los inmuebles afectados por las obras, que sirvió de base para su cálculo con un tipo impositivo de 3.515 Pts. metro lineal afectado.
- El nº de sujetos pasivos afectados por el expediente ascendió a 84. El expediente de embargo iniciado por la Diputación Provincial sigue su curso en el Servicio Recaudatorio de la institución mencionada."

A la vista de la información facilitada requerimos un nuevo informe, al objeto que nos clarificasen el hecho de que se hubiera interesado por parte de ese Ayuntamiento el pago de su arreglo a la Diputación Provincial de León, sin que el mismo fuera atendido. Así como también en lo referente a la falta de resolución expresa de la reclamación que el compareciente interpuso ante esa Corporación Local en febrero de 1996, sobre la que nada se nos decía.

A fecha del cierre de este Informe no se ha recibido respuesta a nuestra solicitud de información, pese a haber transcurrido más de 4 meses.

Sirva esta reclamación como exponente de otras muchas, en las que lo que subyace es el silencio de la Administración, práctica que, sin duda, crea en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la Administración.

### **3. Impuesto sobre Vehículos a Motor**

El Impuesto sobre Vehículos a Motor (en adelante, IVTM) también es objeto de quejas por parte de los ciudadanos. Son ejemplo los expedientes **Q/208/99, Q/627/99, Q/803/99, Q/862/99, Q/939/99 y Q/1277/99.**

Las reclamaciones más significativas plantean supuestos de devolución de ingresos indebidos, forma de cálculo de los caballos fiscales (circunstancia que puede alterar sustancialmente la cuota del impuesto) y algunos supuestos de doble imposición por dos municipios distintos. Tal fue el caso expuesto en la queja inscrita con el número **Q/862/99**, la cual finalmente se solucionó, ya que se pudo comprobar que ello obedecía a un error informático.

Este impuesto es un tributo de carácter real, naturaleza directa y estructura patrimonial, que somete a tributación la titularidad de ciertos elementos patrimoniales, los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por la vía pública. La aptitud del vehículo para circular por la vía pública se determina de forma objetiva, sobre la base de inscripción o matriculación en los registros públicos correspondientes; y los titulares de esos vehículos tienen el deber de notificar a las Jefaturas de Tráfico cualquier cambio operado en su titularidad, calificándose el incumplimiento de ese deber como infracción fiscal.

En el expediente **Q/627/99** el presentador de la queja ponía de manifiesto en su escrito que, con ocasión de la sentencia dictada por el

Juzgado de lo Penal de Zamora en el año 1993, se había acordado el decomiso del vehículo matrícula ZA-4295-G. Así las cosas, en cumplimiento de la sentencia dicha, el reclamante había hecho entrega de las llaves y de la documentación del mentado vehículo en la Secretaría de dicho Juzgado en septiembre de 1994, a efectos de proceder a dar de baja el mismo en la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora.

A pesar de ello -y según manifestación de parte cuya veracidad no se prejuzgaba- por parte del Ayuntamiento de Fuentes de Ropel se venía girando la liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente a ejercicios posteriores a la referida sentencia.

Remitida por la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora el informe solicitado por esta Institución, una vez admitida la queja, se nos puso de manifiesto que:

"Que según consta en el registro de esta Jefatura, resulta que el vehículo ZA-4295-G, turismo Seat Marbella, fue matriculado el 11.12.1990 por el interesado, siendo en la actualidad su titular.

En el expediente del vehículo mencionado, no figura el escrito cuya fotocopia nos adjuntaba, y que está dirigido al Jefe Provincial de Zamora, por la Secretaria del Juzgado de lo Penal de Zamora, del cual se desprende que el reclamante, hizo entrega del vehículo y documentación del mismo al Sr. Abogado del Estado, representante del Patrimonio Público.

Con esta fecha se toma nota de su actual poseedor y se comunica tal extremo al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fuentes de Ropel a los efectos oportunos".

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria. No obstante lo anterior, y por lo que respecta a las cantidades que, como decía el reclamante en su escrito de queja, había venido ingresando en las arcas municipales por el concepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica se le informó sobre la posibilidad conferida por la norma de solicitar, si lo estimaba oportuno, la devolución de las cantidades indebidamente abonadas correspondientes a los últimos 4 ejercicios.

En efecto, en los casos de "devolución directa" de ingresos indebidos (fundamentado en el art. 155 de la Ley General Tributaria, en relación inmediata con el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre) cabe formular la solicitud devolutoria, de forma inmediata y directa en el plazo de cuatro años previsto en el art. 64.d) de la Ley General Tributaria.

Por ello se recordó al reclamante que, de acuerdo con el art. 5 de la Orden de 22 de marzo de 1991, en un plazo no superior a tres meses desde la iniciación del expediente, el órgano competente debía dictar resolución, acordando el derecho o no a la devolución y practicar su notificación al interesado.

Trasladadas las anteriores consideraciones procedimos, en consecuencia, a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente.

En el expediente **Q/803/99**, el ciudadano manifestaba que el pasado 19 de enero de 1999 había recibido, por primera vez, una notificación de apremio correspondiente al Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica por una moto, la cual, según el mismo, no estaba en su poder desde hacía 20 años aproximadamente.

Así las cosas, desconociendo el paradero actual de la misma y careciendo -debido al tiempo transcurrido- de toda documentación al respecto, el reclamante aludía encontrarse en una situación de indefensión ante la imposibilidad "de dar de baja algo que no era suyo"

En este sentido nos decía, también, que había presentado escrito de reclamación ante el Ayuntamiento de Zamora el 17 de febrero de 1999, sin que hasta la fecha de su queja -mayo de 1999-, se hubiera procedido a resolver el mismo, pese la obligación general que pesa sobre todo órgano de la Administración Pública de resolver todas aquellas cuestiones que sean planteadas por los administrados, de conformidad con cuanto prescriben los arts. 42 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el respeto al derecho de petición formulado por los ciudadanos y que ampara el art. 29 de Texto Constitucional.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y de conformidad con el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, acordamos admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento del supuesto en que se basaba, de lo que dimos cuenta al Ayuntamiento de Zamora y a la Jefatura Provincial de Tráfico a los efectos previstos en el art. 13 de dicha Ley.

A través de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora, en junio de 1999, tuvimos conocimiento de lo siguiente:

"Según consta en el Registro de vehículos de esta Jefatura el vehículo en cuestión fue matriculado el 05.09.1957, por D. XXX. El 17.04.1961, fue transferido a D. YYY. Con

posterioridad y el 11.01.1997 el Sr. YYY transfirió nuevamente dicho vehículo al hoy reclamante, su actual titular.

En el expediente del repetido vehículo no hay constancia de venta ni de transmisión posterior."

Analizada esta comunicación, se informó al ciudadano que el hecho denunciado no suponía en sí mismo una actuación irregular imputable a la Corporación. Así pues, a la vista de estos hechos procedimos a trasladar al ciudadano las siguientes consideraciones.

De un lado, se le hacía saber que conforme lo dispuesto en el art. 247 del Código de la Circulación el que enajena su coche debía cumplir con las siguientes indicaciones:

*"Toda persona natural o jurídica que sea titular de un automóvil, remolque o semirremolque matriculado en España y que lo enajene, aun cuando lo haga con reserva de dominio o de cualquier otro derecho sobre el vehículo, deberá:*

*1.1 Hacer constar en el reverso del permiso de circulación del vehículo la palabra Transferido, consignando a continuación el nombre, apellidos y domicilio del adquirente, la fecha de la transmisión y su firma reconocida. El permiso lo entregará al adquirente contra recibo y tendrá validez durante diez días.*

*1.2. Notificar la transferencia, dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma, a la Jefatura de tráfico de la provincia en que tenga su domicilio legal o a aquella en que fue matriculado el vehículo, por medio de una declaración en la que se haga constar el nombre, apellidos y domicilio del adquirente, el título de la transmisión, fecha de la misma y si*

*fue con reserva de dominio o de cualquier otro derecho sobre el vehículo.*

*1.3. Si el transferente incumpliera las obligaciones señaladas en los párrafos 1.1 y 1.2. anteriores seguirá siendo considerado, a efectos de este Código, como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscriba a nombre de otra persona."*

Conviene resaltar, asimismo, la previsión contenida en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, en su art. 100, cuando regula el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica:

*"Quienes soliciten ante la Jefatura Provincial de Tráfico la matriculación, la certificación de aptitud para circular o la baja definitiva de un vehículo, deberá acreditar, previamente, el pago del impuesto.*

*A la misma obligación estarán sujetos los titulares de los vehículos cuando comuniquen a la Jefatura Provincial de Tráfico la reforma de los mismos, siempre que altere su clasificación a efectos de este impuesto, así como también en los casos de transferencia y de cambios de domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo.*

*La Jefatura Provincial de Tráfico no tramitará los expedientes de baja o transferencia de vehículos si no se acredita previamente el pago del impuesto."*

En orden a la aplicación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, debían tenerse en cuenta, además, las siguientes reglas:



"Quienes soliciten la matriculación de un vehículo deberán presentar al propio tiempo en la Jefatura Provincial o Local de Tráfico correspondiente, en triplicado ejemplar y con arreglo al modelo aprobado por el Ayuntamiento del domicilio legal del propietario del vehículo, el documento que acredite el pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o su exención.

Una vez resuelto favorablemente el expediente relacionado con el vehículo de que se trate, un ejemplar del documento a que alude el párrafo anterior, sellado por la Jefatura de Tráfico con indicación de la fecha de presentación y la matrícula del vehículo, se remitirá al Ayuntamiento correspondiente a través del Organismo administrativo que se encargue de dicha gestión, entregándose otro al interesado y quedando el tercer ejemplar archivado en el expediente de matrícula del vehículo.

Quienes soliciten ante la Jefatura de Tráfico la transferencia o la baja definitiva de un vehículo así como la reforma del mismo, siempre que altere su clasificación a efectos de este impuesto, o del cambio de domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo y que implique un cambio de domicilio con trascendencia tributaria, deberán acreditar previamente el pago del último recibo presentado al cobro del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, sin perjuicio de que sean exigibles por vía de gestión e inspección el pago de todas las deudas, por dicho concepto, devengadas, liquidadas, presentadas al cobro y no prescritas.

A falta del documento justificativo de dicho pago, la Jefatura de Tráfico no ultimaré la legalización de los trámites interesados en el permiso de circulación del vehículo de que se trate pero podrá anotar en un registro auxiliar, a los efectos

correspondientes, los desguaces, reformas, cambios de domicilio y variación de titulares que efectivamente se hubieran producido".

Por último y conforme lo dispuesto en el art. 96 de la citada Ley Reguladora de Haciendas Locales se informó al reclamante que por sujeto pasivo del impuesto, hoy cuestionado, se entiende la persona física a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

Pues bien, de los datos facilitados por el compareciente no se deducía que el mismo hubiera seguido el trámite establecido en la mencionada normativa, así como tampoco se observaban datos objetivos que hicieran deducir una actuación de la Administración que implicase infracción del ordenamiento jurídico o una actuación irregular que impidiera el ejercicio de un derecho o legitimase la intervención del Procurador del Común.

Por tanto la actuación del Ayuntamiento de Zamora había sido correcta, con lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/939/99** el reclamante exponía que en el año 1992 había procedido a dar de baja un vehículo de su propiedad cumpliendo con la obligación de notificar a la Jefatura Provincial de Tráfico la baja definitiva del mismo, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 100 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

A pesar de ello, el Ayuntamiento de Zamora le había girado las liquidaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondientes a los ejercicios posteriores a la referida baja -años 1993 a 1997-, procediéndose, finalmente, a practicar en fecha 29 de octubre de 1998 una retención -por importe de 17.605 pesetas- en su nómina de funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Las circunstancias manifestadas por el compareciente fueron puestas en conocimiento de ese Ayuntamiento en repetidas ocasiones, sin que hubieran sido tomadas en consideración, al haberse procedido al cobro de la deuda por la vía de apremio.

En relación con el tema que ahora se trata, hay que señalar, además, que, según manifestaciones del interesado, aún no se había procedido a resolver la devolución de la cantidad interesada, pese a la obligación que la Ley impone a la Administración, y del que en ningún caso la exime, de dictar resolución expresa en toda petición o recurso formulado por los interesados.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta del Ayuntamiento de Zamora.

Un supuesto diferente, relativo al Impuesto sobre Vehículos, es el examinado en el expediente **Q/1062/99**, aunque una vez analizada toda la documentación no se observó actuación irregular.

En esta ocasión, el firmante de la queja invocaba el instituto jurídico de la prescripción, al entender que el Ayuntamiento de Palencia le había exigido indebidamente el cumplimiento de la liquidación por el IVTM al dictarse la resolución de embargo una vez excedido el plazo de 5 años, en el año 1998. Sin embargo esta Institución pudo comprobar que las liquidaciones habían sido notificadas por medio de edictos -publicados en los Boletines Oficiales de la Provincia de Palencia- que interrumpieron el plazo de prescripción del derecho de la Administración para la determinación de la deuda.

En este sentido, se informó al reclamante que el plazo para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación se interrumpía, además de por el transcurso del plazo de 5 años (4 años a

partir de 1999 conforme modificación introducida por la Ley 1/1998, de derechos y Garantías de los Contribuyentes), por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase, según el art. 66.1,b) de la Ley General Tributaria (en este caso constaba la interposición de una reclamación por el particular), volviéndose a reanudar el plazo de prescripción cuando quedase paralizada la tramitación, y produciéndose definitivamente la extinción de la acción cuando tal inactividad de la Administración se prolongara más allá de los cinco años (situación que no tuvo lugar en dicho expediente).

Así pues, en modo alguno podía hablarse de inactividad de la Corporación Local, la cual había procedido a cobrar la liquidación dentro del plazo que le permitía la Ley. En definitiva, no cabía entender prescrita la acción de la Administración para determinar la deuda tributaria, ya que el plazo de 5 años -establecido en el art. 64,a) de la Ley General Tributaria- había que entenderlo interrumpido por las actuaciones emprendidas tanto por el compareciente como por el Ayuntamiento cuestionado.

De otro lado, y por lo que se refiere al cobro del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (antes denominado Impuesto de Circulación), consideramos oportuno puntualizar al compareciente que el art. 124, apartado 3 de la Ley General Tributaria establece que en los tributos de cobro periódico por recibo (y el IVTM lo es), una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo padrón o matrícula, pueden notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan, lo que a la vista de la documentación que obraba en el expediente fue cumplimentado por el Ayuntamiento de Palencia.

A lo largo de este año se ha generado, asimismo, alguna queja relacionada con la exigencia de determinados requisitos para la aplicación de exenciones en el tributo que ahora nos ocupa.

Tal es el caso del escrito de queja **Q/1277/99**, presentada por una asociación de sordos de León, en el que se cuestionaba la Ley de Haciendas Locales, en lo referente al apartado 1 del art. 94, sobre la exención del Impuesto de Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica, ya que la utilización de un espejo retrovisor más grande de lo normal no constituía una adaptación propiamente dicha, por lo que no se les reconocía el derecho a exención.

Como elemento interpretativo y antecedente próximo de la materia examinada, fue necesario precisar a la citada Asociación que la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 diciembre (en adelante LHL), en su art. 94, declara exentos del impuesto referido los coches de minusválidos o los adaptados para ser conducidos por disminuidos físicos, 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.

En cualquier caso, los sujetos pasivos beneficiarios de esta exención no podrán disfrutarla por más de un vehículo simultáneamente.

El alcance de este precepto ha sido interpretado por la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 8 de Febrero de 1995 (S.T. 1995/116). Según la misma, la exención establecida en la citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su art. 94.d), habrá de entenderse en relación con el anexo 20 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, según el

cual "coche de minusválido" es aquel automóvil cuya tara no sea superior a 300 Kgrs. y que por su construcción no puede alcanzar en llano una velocidad superior a 40 Kms por hora, proyectado y construido especialmente -y no meramente adaptado- para el uso de una persona con alguna disfunción o incapacidad física; preceptos que revelan que la exención tributaria no va en función de la situación de minusvalía sino que se concede al vehículo de motor del que hace uso su propietario minusválido o incapacitado físicamente.

La obligada conclusión de las precedentes consideraciones fue, por consiguiente que, la utilización, por el colectivo de sordos, de espejos retrovisores más grandes de los habituales no suponía, en sí, una adaptación funcional para la conducción (aunque su utilización, ciertamente, mejorase las condiciones de seguridad vial), por lo que la actuación administrativa cuestionada había sido correcta, procediéndose al archivo del expediente.

#### **4. Impuesto sobre Actividades Económicas**

El Impuesto sobre Actividades Económicas no es un impuesto que plantee un elevado número de quejas, y las que se suelen formular se refieren, generalmente, al elevado importe de la cuota tributaria de este impuesto, pero no a la improcedencia de la liquidación (Q/1682/99).

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introdujo importantes novedades en el sistema impositivo municipal. Una de las más significativas fue la implantación del Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante IAE) que determinó la supresión de las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas, así como del Impuesto Municipal sobre Radicación.

Se trata de un impuesto directo, de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas.

Las reclamaciones recibidas en esta Institución se centran fundamentalmente en la cuantía de las cuotas acordadas por los Ayuntamientos.

En este sentido debe señalarse que la cuota tributaria es la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de acuerdo con los preceptos contenidos en la Ley de Haciendas Locales y las disposiciones que lo completen y desarrollen, y, en su caso, el coeficiente y el índice acordado por cada Ayuntamiento.

## **5. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales**

En materia de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma, igualmente, se plantean quejas de los ciudadanos. Generalmente, hacen referencia a la falta de conformidad, por parte de los contribuyentes, con la comprobación por la Administración del valor de los bienes afectos al Impuesto de Transmisiones.

En la mayoría de los casos los sujetos pasivos optan por pagar la deuda correspondiente al valor comprobado para evitar mayores problemas, si bien suelen interponer los correspondientes recursos, de modo que cuando éstos son resueltos favorablemente para el contribuyente (la mayoría de las veces por el Tribunal Económico Administrativo), han de presentar otra reclamación solicitando la devolución de lo indebidamente ingresado.

Debemos destacar que en estos casos hemos observado una gran demora por parte de la Administración Autonómica en tramitar las devoluciones de ingresos indebidos.

En el expediente **Q/840/99** el compareciente ponía de manifiesto el problema frente al que se encontraba como consecuencia de la valoración de bienes practicada por uno de los arquitectos técnicos de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, ya que la misma (valor comprobado: 3.932.359 pts), al parecer, no se ajustaba a la realidad puesto que se había considerado el inmueble como si fuera una vivienda, pese a existir otro informe emitido por los Servicios Técnicos de esa Delegación Territorial en el que se expresaba que el inmueble en cuestión no reunía las condiciones de habitabilidad, sosteniendo, por consiguiente, el ciudadano que se trataba de una buhardilla-trastero y que la liquidación resultaba excesiva.

Como consecuencia de lo expuesto se admitió a trámite la queja y se solicitó un informe a la Delegación Territorial de Burgos, 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.

En respuesta se recibió un exhaustivo informe en el que, sustancialmente, se indicaba:

"En fecha 27 de abril de 1994 se presentó la autoliquidación del impuesto sobre una base liquidable de 125.000,-ptas, en la que figura como adquiriente D.XXX y como transmitente D. YYY, materializándose la operación de la compraventa en documento público, con un valor escriturado de 125.000,-ptas.

De acuerdo con lo establecido en el art. 46 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, en fecha 4 de marzo de 1998 se practicó por los servicios técnicos competentes de



esa Administración la comprobación de valores sobre el bien transmitido en el documento público presentado, utilizando el procedimiento previsto en el art. 52.1 de la Ley General Tributaria, y referido el citado valor a la fecha del hecho imponible, 8 de abril de 1994.

Dicha comprobación de valores y la correspondiente liquidación complementaria se notificaron al interesado en fecha 3 de septiembre de 1998, según lo dispuesto en el art. 121.2 de la Ley General Tributaria.

Contra dichas notificaciones el interesado interpuso recurso de reposición y tasación pericial, con carácter subsidiario, en fecha 11 de septiembre de 1998, y realizada nueva valoración por los Servicios Técnicos competentes de esta Administración, se fijó como nuevo valor la cantidad de 1.090.600 ptas.

Con fecha 15 de junio de 1999 se acordó la resolución del recurso de reposición, por la que, estimándose en parte las pretensiones formuladas por el recurrente contra el valor comprobado, se dedujo que ya no concurrían las circunstancias a que se refiere el artº. 14.7 del RDL 1/1993 citado, al no exceder el nuevo valor comprobado (1.090.600) del consignado por el declarante en más de un 20% de este último, y/o ser dicho exceso superior a 2.000.000 ptas.

Asimismo, habiendo solicitado el recurrente la práctica de la tasación pericial contradictoria con carácter subsidiario, se le consultó si le interesaba continuar con el procedimiento, según lo previsto en el artº 121 del RD 828/1995 del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Finalmente, como consecuencia de la última valoración técnica realizada o de la que pudiera resultar en caso de continuarse el procedimiento de la tasación pericial contradictoria, se procedería a levantar la suspensión de la liquidación, así como a su anulación y a la práctica de una nueva liquidación por el gravamen de transmisiones patrimoniales."

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, ya que se había acordado anular la liquidación en su día cuestionada, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos al reclamante la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo de su expediente.

En el expediente **Q/1383/99** fue necesario informar al compareciente sobre los siguientes aspectos acerca del tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de una comprobación administrativa.

Para ello examinamos el contenido de la Ley 8/1989, de 13 de mayo de Tasas y Precios Públicos. Concretamente lo dispuesto en su Disposición Adicional Cuarta, a saber: *"En las transmisiones onerosas por actos «inter vivos» de bienes y derechos, cuando el valor comprobado a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales exceda del consignado por las partes en el correspondiente documento en más del 20 por 100 de éste, y dicho exceso sea superior a 2.000.000 de pesetas, este último sin perjuicio de la tributación que corresponda por el Impuesto citado, tendrá para el transmitente y para el adquirente las repercusiones tributarias de los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones a título lucrativo"*.

La Circular 4/1989 de fecha 29-12-1989, emitida por la Dirección General de Tributos -centro directivo que tiene atribuida la interpretación de las normas-, aclaró ciertos extremos a través de las siguientes instrucciones:

El tratamiento tributario previsto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, procederá, exclusivamente, cuando la diferencia entre el valor comprobado y el consignado por las partes en el correspondiente documento resulte de una transmisión de bienes o derechos sujeta al concepto «transmisiones patrimoniales onerosas» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y, concretamente, de una operación sujeta según lo previsto en el art. 7.º, apartado 1, letra a), del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados («transmisiones onerosas por actos *inter vivos* de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas»), o asimilada en virtud del apartado 2 del mismo art., con las salvedades que en él se contemplan.

El tratamiento tributario previsto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, procederá en relación al total exceso comprobado, incluidos los dos primeros millones de pesetas de exceso del valor comprobado sobre el consignado por las partes en el correspondiente documento.

Cuando en el documento (público o privado) las partes consignen, además del precio que convengan, un valor distinto de éste, ello no será obstáculo para, cuando proceda, aplicar las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Cuarta.

De igual forma, la autoliquidación del Impuesto por un valor distinto al consignado en el correspondiente documento no será

obstáculo para, cuando proceda, aplicar las previsiones contenidas en dicha Disposición.

En ambos casos, se tomará como «valor consignado» el que las partes consignent como precio.

El exceso comprobado a que se refiere la Instrucción Cuarta de esta Circular tendrá para el transmitente y para el adquirente las siguientes repercusiones tributarias:

1. Repercusiones tributarias para el transmitente: El exceso comprobado tendrá para el transmitente las repercusiones tributarias de los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones a título lucrativo.

Si el transmitente fuese persona física, el exceso comprobado recibirá el tratamiento previsto en el art. 20, número tres, de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Si el transmitente fuese persona jurídica, el exceso comprobado recibirá el tratamiento previsto en el art. 15, número 3, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

2. Repercusiones tributarias para el adquirente: Si el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se hubiese autoliquidado por un valor inferior al consignado en el correspondiente documento, se girará liquidación complementaria por dicho tributo sobre una base equivalente a la diferencia entre el valor consignado y el valor empleado para autoliquidar.

Además, el exceso comprobado tendrá para el adquirente las repercusiones tributarias de los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones a título lucrativo.

Si el adquirente fuere persona física, el exceso comprobado recibirá, exclusivamente, el tratamiento previsto en el art. 3, número 1, letra b) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Si el adquirente fuese persona jurídica, el exceso comprobado recibirá, exclusivamente, el tratamiento previsto en el art. 15, número 6, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

En definitiva, cuando como consecuencia de la comprobación administrativa sea de aplicación lo previsto en la Disposición Adicional Cuarta de la tantas veces citada Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, las Oficinas Liquidadoras notificarán al adquirente y al transmitente el valor comprobado con indicación expresa de las repercusiones tributarias previstas en aquélla.

Si el transmitente o el adquirente suscitasen la tasación pericial contradictoria, se suspenderá, hasta que ésta sea ultimada, la práctica de las liquidaciones que, en su caso, procedan.

Si la tasación pericial contradictoria se ultimase después de finalizar el plazo reglamentario para autoliquidar, según corresponda, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre Sociedades en que deba integrarse el exceso comprobado, la Administración girará la liquidación complementaria que corresponda, que no llevará aparejada la exigencia de intereses de demora.

En el expediente **Q/1865/99** el reclamante expresaba su disconformidad con el devengo de los intereses de demora en la liquidación complementaria extendida a su nombre por el concepto del Impuesto sobre Transmisiones patrimoniales y Actos Jurídicos

Documentados, realizada por la Oficina liquidadora de la Delegación Territorial de Ávila.

Pues bien, respecto a esta cuestión se le indicó lo siguiente:

Las actuaciones de comprobación e investigación de la Inspección de los Tributos tienen 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, con ocasión de estas actuaciones, la Inspección puede comprobar la exactitud y veracidad de los hechos de cualquier naturaleza consignados por los sujetos pasivos en un plazo de 4 años. Los intereses de demora incluidos en la liquidación complementaria encuentran su justificación legal en lo expresamente dispuesto en el art. 109 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, cuyo tenor literal dispone: *"Las liquidaciones complementarias incluirán intereses de demora y se extenderán a nombre de cada contribuyente, haciendo constar en ellas su carácter de provisionales o definitivas"*

Por último reseñamos en este apartado la situación expuesta en el expediente **Q/1960/99**. En el mismo se solicitaba una explicación que justificase el motivo de los embargos realizados por la Agencia Estatal de Valladolid, por el concepto de Transmisiones Patrimoniales.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes para el esclarecimiento de los hechos que motivaron la queja planteada, fue preciso realizar al reclamante las siguientes consideraciones.

El art. 126.2 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT) señala que la recaudación de los tributos podrá realizarse: a) en periodo voluntario; y b) por vía de apremio. De ello se desprende que existan

dos fases temporales en la recaudación de los tributos: el periodo voluntario de ingreso y la fase ejecutiva.

Cuando el particular no cumple su obligación dentro del período voluntario de ingreso, la deuda queda incursa en la fase ejecutiva. Una vez iniciada dicha fase, la Administración actúa para perseguir el cobro del crédito tributario impagado. Esto hace que la Administración desarrolle toda una serie de actos tendentes al cobro de la deuda, actos que se agrupan bajo la expresión vía de apremio. Es lo que podría llamarse "acción ejecutiva tributaria" o especificación patrimonial de la ejecución forzosa de los actos administrativos.

La facultad de ejercitar la vía de apremio y, por tanto, en el caso planteado por el reclamante, proceder al embargo de dinero en cuentas de entidades de depósito, corresponde, según el art. 91 del Reglamento General de Recaudación, a la Administración del Estado y sus organismos autónomos, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales y a las entidades a la cuales la ley les reconozca esa facultad.

En este orden de ideas se significó que el deber que afecta a las entidades de depósito de dinero en efectivo o en cuentas -ya se trate de bancos o cajas de ahorro- en el supuesto de embargo es el que les conmina a realizar unos actos concretos en favor de la Hacienda Pública. Así pues, la obligación de retener y entregar lo embargado se fundamenta en lo dispuesto en el art. 131 LGT, a saber: *"El embargo se efectuará sobre los bienes del deudor en cuantía suficiente para cubrir el importe de la deuda tributaria, los intereses que se hayan causado o se causen hasta la fecha del ingreso en el Tesoro y a las costas del procedimiento, con respeto, siempre al principio de proporcionalidad ..."*

La Ley coloca el dinero en el primer lugar del orden de preferencia de bienes establecidos para el embargo. A este respecto conviene traer a colación la diferencia entre el embargo de bienes y derechos en general, y el dinero depositado en bancos y cajas. El dinero en metálico automáticamente realiza la *solutio* de la deuda, mientras que en el embargo de dinero depositado el pago no se ha realizado, ya que existe un periodo de tiempo (veinte días) en el que, realizada la retención de la cantidad como medida cautelar, el sujeto pasivo no puede disponer de las sumas, y, si resultase embargado en otro procedimiento, se entraría en el juego de las tercerías de mejor derecho.

Sentado lo anterior restaba por examinar dos cuestiones suscitadas con ocasión del embargo que le había sido practicado.

En primer lugar, el art. 110.1 del Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (en adelante RGR) dispone que el embargo debe cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se hayan causado o se causen.

En segundo lugar, el art. 127 LGT preceptúa que *"el inicio del período ejecutivo determina el devengo de un recargo del 20 por 100 del importe de la deuda no ingresada, así como el de los intereses de demora correspondientes a ésta. Este recargo será del 10 por 100 cuando la deuda tributaria no ingresada se satisfaga antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio prevista en el apartado 3 de este artículo y no se exigirán los intereses de demora devengados desde el inicio del periodo ejecutivo"*.

Entiende esta Institución que el documento que el compareciente decía haber recibido requiriéndosele el pago no era otro



que la Certificación de Descubierto. Esto es, un título acreditativo de una deuda tributaria. Es decir, un acto destinado a dejar constancia y fehaciencia de la deuda. Se trataba, con este documento, de informar sobre el inicio del periodo ejecutivo y de sus consecuencias inmediatas, indicando que la deuda no había sido satisfecha, de haber expirado el plazo de ingreso en período voluntario y del comienzo del devengo de intereses de demora.

Otra cosa era la Providencia de Apremio. En efecto, la Providencia de Apremio se trata de un acto que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor, en virtud de las certificaciones de descubierto. En definitiva, es un acto administrativo que conlleva necesariamente su comunicación al interesado.

De la documentación aportada por el firmante de la queja se observó que, con fecha 11.12.96, se había efectuado el pago de 3.176.137 ptas. No obstante, la liquidación del recargo de apremio se efectuó mediante embargo de su cuenta por importe de 317.614 ptas. (10% de la deuda principal) al no haber sido ingresada la misma en el plazo que determina el art. 108 RGR.

Así las cosas, la razón por la que, en lugar de embargarle el 20% en concepto de recargo de apremio, se embargó el 10% estribaba en que se había efectuado el pago de la deuda principal con anterioridad a serle notificada la Providencia de Apremio.

Con referencia a este aspecto en concreto, pusimos en su conocimiento, asimismo, que el recargo de apremio tiene una naturaleza sancionatoria por el incumplimiento de la obligación tributaria dentro del periodo voluntario de ingreso y, su finalidad es, por tanto, represiva e intimidatoria.

## **6. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos**

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos es un impuesto directo, de devengo no periódico, sino instantáneo, municipal 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 del período máximo de 20 años.

El problema que motivó la presentación de la queja **Q/544/99** fue puesto en conocimiento del Procurador del Común a través del Presidente de determinada Asociación. La cuestión planteada requería determinar si la entidad transmitente, Sociedad Estatal para la Promoción y Equipamiento del Suelo (en adelante SEPES), estaba o no exenta del pago del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

El objeto del presente estudio se circunscribió a precisar el alcance de la norma de exención, o lo que es igual, a determinar si la SEPES debía tener, o no, la consideración de Organismo Autónomo del Estado y por ello resultarle de aplicación la norma de exención que aquí se cuestionaba.

Desde la promulgación del Decreto 3250/1976, de 30 diciembre, por el que se pusieron en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local relativas a ingresos, en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos se viene reconociendo la exención subjetiva en favor de los Organismos Autónomos del Estado, cualquiera que sea su carácter [art. 90.1 a)]; más tarde, el art. 353.1, a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, por

el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, mantuvo esa misma norma de exención.

La Sociedad Estatal para la Promoción y Equipamiento del Suelo se crea por Real Decreto 2640/1981, de 30 octubre, y en su art. 1 es definida como Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica de las previstas en el art. 6.1b) de la Ley General Presupuestaria (tanto si se toman en consideración sus disposiciones en la Ley 11/1977, cuanto las del vigente Texto Refundido de 23 septiembre 1988; y, en efecto, en este precepto y apartado puede leerse que son Sociedades Estatales las Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar su actividad al Ordenamiento jurídico privado).

Sin embargo, en el artículo inmediatamente anterior de la misma Ley General Presupuestaria quedan clasificados los Organismos Autónomos del Estado según su diferente carácter; tal separación normativa entre Sociedades Estatales y Organismos Autónomos nos hace suponer que se trata de Entidades diferentes, con un régimen jurídico dispar.

Pero existe un dato más revelador sobre la diferente naturaleza de Organismos Autónomos y Sociedades Estatales, y es el referente a su régimen jurídico, pues el art. 6.1. b), tantas veces citado, de la Ley General Tributaria califica a las Sociedades Estatales como Entidades de Derecho Público que por Ley hayan de ajustar su actividad al Ordenamiento jurídico privado, y éste es el caso de la SEPES.

En cambio, los Organismos Autónomos del Estado se rigen por las normas de la Ley de 26 diciembre 1958, reguladora del Régimen de las Entidades Estatales Autónomas, que, desde luego, no pueden asimilarse a las disposiciones del Ordenamiento jurídico privado, en la

medida en que su autorización ha de venir determinada por Ley, se establecen específicas disposiciones para la organización de su Hacienda, sus presupuestos deben conformarse según lo establecido en los arts. 48 y siguientes de la Ley General Presupuestaria, y, según los arts. 99 y 100 de ese mismo cuerpo normativo, debe procederse a la fiscalización de sus derechos y obligaciones.

Por todo ello, concluimos que el régimen jurídico que corresponde a los Organismos Autónomos del Estado difería del que rige para las Sociedades Estatales, por lo que tampoco podían derivarse hacia éstas las exenciones subjetivas que el sistema tributario preveía para aquéllos; primero, por la razón subjetiva que acompaña a la norma de exención que estamos considerando; segundo, porque el art. 24 de la Ley General Tributaria prohíbe la analogía en materia de exenciones y bonificaciones fiscales, y aplicar a las Sociedades Estatales esa norma de exención que queda referida a los Organismos Autónomos del Estado sería tanto como extender más allá de sus términos estrictos lo que preceptúa el art. 353.1. a) del RD Ley 781/1986.

Por todo lo cual, la exención contenida en el art. 353.1, a) del referido Texto Refundido no resultaba de aplicación a la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo, que, por ello, estaba sujeta en su calidad de contribuyente al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos.

Cabría añadir a este respecto que el Tribunal Supremo, en numerosas sentencias -las más recientes de fecha 27 de enero de 1997, 12 de marzo de 1997 y 7 de mayo del mismo año- viene declarando que en la Administración Institucional del Estado se incluyen una serie de entes complejos conocidos como organismos autónomos, realmente singulares por su personalidad instrumental, que fueron creados por Ley 26 diciembre 1958. Al amparo de dicha Ley, fue establecida la

Gerencia de Urbanización, adscrita al Ministerio de la Vivienda por Ley 43/1959, de 30 julio, después sustituida por el Instituto Nacional de Urbanización (Decreto Ley 4/1972, de 30 junio), extinguido, a su vez, en virtud de lo dispuesto en el art. 14 del RD Ley 12/1980, de 26 septiembre.

Pero la evolución del régimen jurídico contenido en la Ley citada de entidades estatales autónomas ha propiciado modernamente la aparición de nuevas figuras jurídicas con personalidad propia: con autonomía real frente a la Administración y que se justifican para un normal desarrollo de tareas y competencias en materias comerciales, industriales y otras. Y, así, por RD 2640/1981, de 30 octubre, se creó SEPES, como entidad de Derecho Público, siendo una de las sociedades estatales previstas en la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 enero, que se regirá por las normas de Derecho mercantil con sujeción al Derecho privado y a los buenos usos comerciales, incluso en las adquisiciones o disposiciones patrimoniales y contrataciones, sometiéndose a las normas comunes de Derecho privado sobre competencias y jurisdicción.

De ahí que a estas sociedades no se las pueda considerar como organismos autónomos, ya que son sujetos de características híbridas, con una doble cara: aspectos de Corporaciones de Derecho Público disfuncional y aspectos de personas jurídicas privadas.

Por otra parte, en lo que se refiere a la extensión de las exenciones tributarias reconocidas al Estado, si bien la antigua jurisprudencia declaraba la imposibilidad de aplicar las exenciones subjetivas (SSTS 21 noviembre 1977 y 3 noviembre 1979, entre otras), es lo cierto que el art. 353.1 del RD Leg. 781/1986 citado, declara exentas del pago del Impuesto de Plusvalía a los Organismos Autónomos cuando la obligación de satisfacer el impuesto recaiga en

ellos como contribuyentes. Y aunque el RD 2640/1981 declaraba, en su art. 6º, que sería de aplicación al SEPES el régimen de tributación que correspondía al Instituto Nacional de Urbanización en el momento de su extinción, es lo cierto que tal norma por su naturaleza choca con el principio de reserva legal establecido en el art. 10.b) de la Ley General Tributaria, por lo que debe concluirse que ni la sociedad estatal es un organismo autónomo, ni goza de exención tributaria.

En conexión con el alegato ya estudiado y por lo que se refiere a la disconformidad con el pago de la cantidad correspondiente del impuesto hoy cuestionado, hubo que explicar, así mismo, al compareciente que, no exenta la SEPES del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, los propietarios adquirentes de las parcelas debían quedar sometidos a las obligaciones formales y materiales que, en relación con la liquidación controvertida, emanaban, normativamente, de la condición de sujeto pasivo sustituto.

En el escrito de queja se reconocía expresamente haber acordado la asunción de pago de todos los gastos notariales, fiscales y registrales originados por la escritura de compraventa, incluso el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, aun cuando el sujeto pasivo fuere la parte vendedora.

En este sentido, fue necesario recordar al reclamante que, en su día, había asumido voluntaria y expresamente la referida cláusula.

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. 1255 del Código Civil, que en relación con el art. 1091 del mismo cuerpo legal, faculta expresamente a los particulares para contratar o no contratar, y si se decide contratar se puede uno acoger 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.

Es decir, 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, pero 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 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 al determinar que: *"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 la empresa transmitente -SEPES- nunca pierde su condición de contribuyente, pues es, como ha quedado dicho más arriba, quien legalmente debe soportar la carga tributaria, aunque, en un momento posterior, pueda, como así lo hizo por haberlo pactado expresamente en el contrato de compraventa, trasladar la obligación de reintegrar el importe de dicho impuesto.

Finalmente, consideramos oportuno informar al reclamante sobre el hecho de que las liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos han de notificarse,

necesariamente, al transmitente o enajenante por su carácter de persona obligada al pago en concepto de contribuyente principal y directo, cuya exigencia no está excluida por los pactos privados, pues éstos únicamente afectan a las propias relaciones entre ellos y no a la Administración.

Por último se le indicó que el recargo de apremio tenía su cobertura legal en lo expresamente preceptuado en el art. 46 del Reglamento General de Recaudación. Por ello, la falta de pago en los plazos reglamentarios motivaba la apertura del procedimiento recaudatorio por la vía de apremio, que la Administración dirigía contra el obligado tributario -en este caso el transmitente-.

En base a lo expuesto, entendimos que la actuación administrativa cuestionada por el reclamante se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, no incurriendo la misma en ninguna irregularidad o contravención, razón por la que se comunicó la finalización del expediente, acordándose consecuentemente el archivo del mismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo.

## **7. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el valor de los bienes a efectos de la cuantificación de la base imponible es, con carácter general, el valor real. Este concepto jurídico, abierto y no definido normativamente, ha dado lugar a que el Tribunal Supremo lo haya delimitado asimilando valor real a valor de mercado.

Es muy frecuente la disconformidad de los sujetos pasivos con la falta de concreción del valor real y con el hecho de que los expedientes de comprobación de valores no cumplan los requisitos



exigidos, lo que ha dado lugar a que las discrepancias en estas cuestiones, lejos de disminuir, haya aumentado. Ello incrementa, a su vez, el número de reclamaciones que se presentan en los Tribunales Económicos-Administrativos, dato particularmente preocupante tanto por los retrasos que acumulan estas instancias, como por el hecho de que un alto porcentaje de los recursos presentados sean estimados.

Las disfunciones citadas se producen no sólo en la esfera del contribuyente, sino también en la de los órganos de gestión de la Administración Autonómica, encargada de comprobar si el valor asignado por el interesado como base imponible es el citado valor real.

Viene siendo una constante, por otra parte, la remisión de escritos en los que se manifiesta, sobre todo, una disconformidad con la tardanza de la Administración Regional a la hora de determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación comprobatoria. Para muchos contribuyentes resulta alarmante que la Administración deje transcurrir un plazo de dos, tres o incluso más tiempo hasta iniciar la correspondiente comprobación tributaria.

Los mayores retrasos existentes en Sucesiones y Donaciones están motivados porque la gestión de este impuesto es mucho más compleja al tenerse que determinar y calcular la herencia que afecta a varios sujetos pasivos, para los que hay que efectuar requerimientos a los mismos, lo que alarga en exceso los plazos.

En el expediente registrado con el número **Q/1239/99**, el reclamante solicitaba la intervención del Procurador del Común ante la tardanza en la resolución del Recurso de Reposición interpuesto en fecha 12 de marzo de 1998 contra unas liquidaciones giradas por el Servicio Territorial de Economía y Hacienda de León.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/94, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, informamos al reclamante que con fecha 6 de octubre de 1999 había sido, finalmente, resuelto en sentido favorable a las pretensiones de los recurrentes.

No obstante, y en relación con los hechos que motivaron la iniciación de nuestras actuaciones, hicimos constar -en ejercicio de las facultades conferidas por los arts. 12.2 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo- que en la tramitación de este recurso no se había observado las previsiones del Real Decreto 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.

A la vista de lo expuesto, esta Institución no pudo pasar por alto una situación como la descrita que evidenciaba a todas luces una quiebra total de los principios de economía, celeridad y eficacia que debía presidir la actuación de toda Administración Pública -pues se había tardado más de 1 año y 6 meses en dictarse la 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, y en especial con el art. 12.2 de la

mencionada Ley 2/94, resultó obligado efectuar un Recordatorio de deberes legales, para que en lo sucesivo se diera cumplimiento a los plazos legalmente establecidos, como máxima garantía para los ciudadanos.

Con fecha 15 de febrero de 2000 fue aceptado nuestro Recordatorio de Deberes Legales, si bien el Delegado Territorial nos hacía saber que, a veces, el volumen de expedientes impedía conseguir el objetivo de cumplir la normativa vigente. No obstante seguirían trabajando para que, en el futuro, no volvieran a producirse situaciones similares a la que originó la queja.

Es cierto que el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación se ha visto afectada por la Ley 1/1998, de 26 de febrero de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, constituyendo un avance en el proceso de reforzamiento del principio de seguridad jurídica de los contribuyentes frente a la Administración Tributaria. Así, una de las novedades más significativas de esta Ley es, sin duda, el nuevo plazo de prescripción de cuatro años (antes de cinco) del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación que comienza a contarse, para determinar la deuda sucesoria, desde el día en que finaliza el plazo de presentación -seis meses- del documento, declaración o declaración-liquidación.

No obstante ello, deberían tomarse medidas para la agilización de la actividad administrativa, lo que sin duda redundaría en beneficio de los ciudadanos.

Ejemplo de ello lo constituye el expediente **Q/452/99**. En el mismo se recurría a esta Institución para que intercediéramos ante la Administración Tributaria al objeto de agilizar la tramitación de la liquidación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Sin embargo,

de la documentación aportada se pudo constatar que la declaración había sido presentada ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos en fecha 22 de enero de 1999.

En estos supuestos se opta por explicar al ciudadano el mecanismo legal existente al efecto. Así se precisó que es característico de la gestión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones la posibilidad concedida a los sujetos pasivos de elegir entre dos distintos procedimientos para realizar el pago del impuesto:

a) El tradicional, de presentación de documentos ante la Administración Tributaria competente para que ésta proceda a la liquidación del impuesto.

b) La autoliquidación -presentación de una declaración-liquidación, en modelo oficial-. En este caso deben practicarse las operaciones necesarias para determinar el importe de la deuda y acompañar el documento en el que se contenga o constate el hecho imponible. El importe de la autodeclaración ha de ser ingresado en el plazo de seis meses a contar desde el fallecimiento del causante.

En el supuesto planteado por la reclamante se había optado por la primera de las posibilidades, es decir, la declaración tributaria. Esta declaración es, en principio, un «acto de gestión tributaria» realizado por el sujeto pasivo, según sancionan los arts. 101 y siguientes del Capítulo III del Título III de la Ley General Tributaria (en adelante LGT), y determinante de derechos y obligaciones a cargo del mismo.

En efecto, en sus arts. 101 y 102, la LGT señala que entraña una manifestación o reconocimiento del sujeto pasivo (aunque ello no implique la aceptación de la procedencia del gravamen -punto 2 del último de dichos preceptos-) de ciertos datos o de circunstancias o elementos integrantes de un hecho imponible, por la que se provoca el

comienzo del procedimiento de gestión tributaria, que concluye, tras la comprobación e investigación pertinentes (arts. 109 y siguientes), mediante una liquidación que, finalmente, conducirá al pago de la deuda tributaria.

Por ello el plazo de prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación es de 4 años. Dicho plazo comienza a contarse, para determinar la deuda, desde el día en que finaliza el plazo de presentación (seis meses) de la declaración.

Estos hechos fueron puestos en conocimiento del reclamante, procediéndose al cierre del expediente en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

## **8. Tasas**

De entre las reclamaciones presentadas destacamos el expediente **Q/598/99**, en el que el reclamante denunciaba al Ayuntamiento de Ávila por actuar incorrectamente al haber iniciado el procedimiento de embargo por presunto impago de unos recibos referidos a los conceptos de Tasa de Basura -2º semestre de 1996 y 1º semestre de 1997-.

Examinada con todo detenimiento la documentación aportada por el firmante, se iniciaron las actuaciones tendentes al esclarecimiento del supuesto denunciado. Para ello, con carácter preliminar, se solicitó un informe a la referida Corporación mediante escrito en el que destacábamos que, según los antecedentes manejados, el sujeto pasivo acreditaba haber cumplido la obligación formal de domiciliación bancaria de los correspondientes recibos. No obstante lo cual los sucesivos pagos no habían sido cargados para su pago,

circunstancia que puso en conocimiento del Servicio de Recaudación en fecha 18 de diciembre de 1998, sin que tales precisiones hubieran sido atendidas.

A la vista de la información suministrada por el Ayuntamiento de Ávila, y para evitar, en lo sucesivo, la reproducción de las circunstancias como las que determinaron la tramitación del presente expediente, se formuló Recordatorio de Deberes Legales 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. Servicio que ha de prestarse con la máxima eficacia, eficiencia y con una gestión de calidad que ocasione el menor coste posible.

En el presente caso, el fallo vino determinado por un error informático achacable al Servicio de Recaudación por el cual la domiciliación bancaria introducida en el ordenador no había quedado grabada para el siguiente periodo de cobro.

Estudiado el informe emitido por el Ayuntamiento hoy cuestionado consideramos oportuno recordar lo previsto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL). El art. 14. 2. L) de la citada LHL establece que: *«el recurso será resuelto en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su presentación... La denegación presunta no exime de la obligación de resolver el recurso.»*

Por su parte, el art. 14. 2. M) y N) perpetúan respectivamente lo siguiente: *«dicha resolución, que será siempre motivada, contendrá una sucinta referencia a los hechos y a las alegaciones del recurrente, y expresará de forma clara las razones por las que se confirma o revoca total o parcialmente el acto impugnado»;* *«la resolución expresa deberá ser notificada al recurrente y a los demás interesados,*

*si los hubiera, en el plazo máximo de diez días desde que aquél se produzca».*

El tiempo transcurrido desde que se puso, por primera vez, en conocimiento de esa Administración la anomalía detectada -2 septiembre 1997- reiterada mediante escrito de reclamación -18 diciembre 98-, hasta la adopción del acuerdo de subsanación más arriba referenciado -16 abril de 1999-, evidenciaba un modo de actuar completamente contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia que debe presidir la actuación de las administraciones públicas, y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento (arts. 74 y 75 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre).

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.

Así pues, esta Institución no pudo pasar por alto una situación como la descrita, 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 artículo citado, y en especial con el art. 12.2 de la mencionada Ley 2/94, resultó obligado evocar, asimismo, el contenido del art. 42.1 de la Ley 30/92, modificado recientemente por la Ley 4/1999, a saber: *«La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación...».*

En el expediente **Q/1816/98** se hace alusión a la solicitud de copia compulsada de todos y cada uno de los documentos que integran el expediente de licencia para la apertura de Tanatorio en Laguna de Duero. Según manifestaciones del reclamante, "se condiciona su pretensión al previo pago de dichas fotocopias a un precio de 25 pesetas la unidad, lo cual supone un precio de 84.900 pesetas" (a juicio del mismo, quintuplica el ordinario en establecimientos con ánimo de lucro). Laguna de Duero.Valladolid.

Debe de partirse, en primer lugar, de que en el documento "Relación e imputación costes fotocopiadora. Ordenanza de expedición de documentos para 1997", si bien se realiza la distinción entre los costes fijos (adquisición y amortización) y los costes variables éstos últimos, simplemente, se estiman en 13 pesetas por unidad sin concretarse los estudios sobre mantenimiento, folios, toner o tinta de impresión, averías y piezas no incluidas en el mantenimiento, suministro eléctrico, gastos telefónicos, personal directamente afecto a la realización de las fotocopias y gastos financieros.

Pero es más, pese a haberse fijado en el citado documento un coste por unidad de 15,94 pesetas, se contempla en la Ordenanza la cantidad de 25 pesetas (art. 7, epígrafe 3º).

Lo cierto es que ha venido reproduciéndose en los sucesivos textos legales la necesidad de que las tasas se orienten en función del principio de equivalencia de modo que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no exceda en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate (art. 24.2 de la Ley 39/1988).

Como consecuencia de ello, el art. 24.2 de la Ley de Haciendas Locales establece que para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los



de carácter financiero, amortización y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa.

Por otro lado, el art. 25 establece que los acuerdos de establecimiento de tasas para financiar total o parcialmente los nuevos servicios deberán adoptarse a la vista de informes técnico económicos en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste de aquellos.

Sin embargo, y aunque de la lectura del mencionado precepto legal parece desprenderse que el requisito de la memoria económico-financiera resulta preceptivo en el ámbito de la Hacienda Local solamente cuando se trate de tasas de nueva implantación, es lo cierto, y así ha sido reconocido por la Jurisprudencia, que razones de equidad y prudencia en la toma de decisiones aconsejan su cumplimiento, incluso cuando se trate de la modificación de la cuantía de las tasas.

Por todo ello, se remitió con fecha 13 de julio de 1999 el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Laguna de Duero:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

1.- Se tenga en cuenta en la modificación de la Ordenanza Reguladora de la tasa el principio de equivalencia, de modo que el importe de la misma no exceda en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad.

2.- Que con carácter previo se elabore el correspondiente informe técnico económico en el que se relacionen los gastos fijos y variables concretando los estudios sobre estos últimos. Todo ello a fin de hacer efectivo el derecho de los

administrados a reclamar y el cumplimiento por los tribunales de su potestad de control de la legalidad de la actuación administrativa".

El referido recordatorio fue aceptado con fecha 15 de noviembre de 1999.

En el expediente **Q/301/99** se hace alusión a una vivienda de Palencia. Según manifestaciones del reclamante:

"1.-Con fecha 13 de Agosto de 1997 adquirí por compraventa a Caja Madrid la vivienda en cuestión.

2.-El titular anterior mantenía una deuda con el Ayuntamiento por consumos de agua de más de cien mil pesetas.

3.-Cada recibo que pretendo hacer efectivo se pretende incrementar en la cuantía del anterior titular y, al producirse la negativa de pago de la totalidad, no así el pago del recibo corriente, transcurre el plazo de pago en período voluntario.

4.-Al intentar pagar en vía de apremio ocurre lo mismo con lo que se me niega la posibilidad de pagar".

Debe de partirse de que el interesado adquirió la vivienda de que se trata en escritura pública de fecha 13 de agosto de 1997, desconociendo esta Institución si en alguna de sus cláusulas existe prevención relativa a los derechos, tasas o impuestos de cuenta del adquirente así como el contenido de la ordenanza vigente en la fecha de adquisición sobre la responsabilidad del nuevo ocupante.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre las Entidades Locales podrán establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización

de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Y continúa el apartado 2 del citado precepto legal estableciendo que se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por el mismo en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios (...).

Ello quiere decir que para que la prestación de un servicio pueda ser sufragada mediante tasas es necesario, entre otras cosas, que beneficie al supuesto sujeto pasivo de una forma particularizada. Y de ello debe deducirse que el nuevo propietario de una vivienda no está sujeto a las tasas devengadas por un servicio que benefició a otra persona diferente. O, en otras palabras, que el interesado sólo debe satisfacer su consumo y no el efectuado por los titulares anteriores.

Por lo tanto, lo procedente será girar liquidaciones según Ordenanza a los anteriores transmitentes, sin que proceda exigir al adquirente lo que debieron satisfacer los precedentes titulares del inmueble y usuarios del suministro. Y ello por considerar que no realiza el hecho imponible de las tasas la persona que no consume el agua -durante el tiempo que no ha sido titular de la vivienda-.

Por todo ello, esta Institución remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 15 de julio de 1999 al Ayuntamiento de Palencia:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside:

Se proceda a girar liquidaciones, según Ordenanza, al anterior(s) transmitente(s) del inmueble exigiendo al adquirente las cantidades a él imputables y anulando las que debieron

satisfacer los precedentes titulares del inmueble y usuarios del suministro".

El referido Recordatorio fue aceptado mediante escrito con fecha de entrada 9 de febrero de 2000 en el que textualmente se manifiesta: "Se ha remitido el expediente al Servicio Municipal de Recaudación desde donde se me ha informado que el criterio recogido en el Recordatorio de V.I. es el aplicado con carácter general para todos los supuestos en que se produce la transmisión de un inmueble, salvo cuando se haya realizado anotación de embargo en el Registro de la Propiedad por los débitos del contribuyente abonado o del propietario arrendador, por haber devenido en sustituto de conformidad con lo establecido en el art. 23.2 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, circunstancia que no concurre en este supuesto, en el cual, el adquirente del inmueble es ajeno a cualquier relación anterior y no consta anotación alguna de embargo; por lo que interpreto que se trata de un procedimiento seguido erróneamente".

En el expediente **Q/1075/99** se denuncian, según manifestaciones del reclamante, "irregularidades en el calendario de cobros de agua". Salamanca.

En concreto:

1.- 1º trimestre 98 (Desde 24/04/98 a 22/06/98). Se cargan las domiciliaciones antes de la publicación.

2.- 3º trimestre 98 (Desde 19/10/98 a 21/12/98). Se aprueban los padrones del año 97 y 98; Se inicia el periodo voluntario antes de la firma del anuncio de cobranza.

3.- 4º trimestre 98 (Desde 01/02/99 a 31/03/99). Se cargan las domiciliaciones antes del inicio formal del periodo y casi un mes antes de su publicación.

4.-1º trimestre 99 (Desde 09/04/99 a 08/06/99). Se cambia la fecha de cobranza respecto al año anterior.

Lo cierto es que en el escrito remitido por la Corporación Municipal textualmente se señala por que "Son ciertos los hechos enumerados en los puntos 1, 2, 3 y 4".

Con relación a las manifestaciones anteriores se han puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Salamanca las siguientes consideraciones:

La LGT, en su art. 124.3, contempla la posibilidad de que determinados actos de liquidación adquieran plena eficacia mediante su publicación a través de edictos. En particular, dicho precepto hace referencia a los tributos de cobro periódico por recibo en los que, tras una primera notificación al sujeto pasivo de forma personal y directa de la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, las sucesivas liquidaciones pueden notificarse colectivamente mediante edictos que así lo adviertan.

Sin embargo, la jurisdicción contenciosa se ha ocupado con gran profusión del tema de las notificaciones edictales, elaborando en torno a las mismas un cuerpo de doctrina en el que se matiza el automatismo introducido en este punto por el art. 124.3 de la LGT y se restringe la posibilidad otorgada a la Administración de proceder a expedir notificaciones colectivas.

De acuerdo con estos postulados el Alto Tribunal entiende que la notificación edictal es un remedio excepcional y supletorio al que

sólo cabe acudir cuando exista identidad de las segundas y posteriores liquidaciones que se pretendan notificar colectivamente con las anteriores sin variación en los elementos esenciales: lugar, tiempo y forma de cumplimiento.

Concretamente, una STSJ de Canarias advierte que el cambio de periodo voluntario de pago que implica un adelantamiento o acortamiento respecto a ejercicios anteriores excluye la posibilidad de la notificación por edictos. Sin embargo, aunque la Jurisprudencia no se ha pronunciado expresamente en relación con la cuestión relativa a las alteraciones del periodo voluntario de pago que implican un retraso respecto al establecido en ejercicios anteriores (y que benefician al sujeto pasivo), ha considerado la doctrina que la puesta en conocimiento del obligado de las liquidaciones en que se contienen estas alteraciones no exige la notificación individual.

Pero es que, además, debe tenerse en cuenta que el artículo 60.2 de la LRJAP-PAC dispone que la publicación de un acto administrativo deberá contener los mismos elementos que se prevén para la notificación personal (texto íntegro del acto, indicación de los recursos que procedan...). En tal sentido resulta por lo tanto imprescindible que en el anuncio que se publica conste la mención de los elementos esenciales, medios de impugnación que pueden ser ejercidos y, lógicamente, lugar, plazo y forma en que debe ser satisfecha la deuda tributaria.

Además, la validez de este sistema de notificación colectiva requiere la publicación conjunta del anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento que reclama el cobro de la exacción periódica por recibo y en el BOP (art. 59.4 párrafo 3º LRJAP-PAC). Este requisito de publicidad ha sido exigido explícitamente tanto por la doctrina mayoritaria como por la Jurisprudencia, aun cuando el citado precepto

está haciendo referencia a las notificaciones por edictos previstas para los casos en los que el interesado sea desconocido o se halle en paradero ignorado).

Y es precisamente la notificación edictal de la liquidación correspondiente al tributo de cobro periódico la que abre simultáneamente el plazo para su ingreso y el plazo para recurrir. A estos efectos el día inicial para el cómputo de estos plazos es el siguiente a aquel en que concluye la exposición pública del edicto en el Ayuntamiento o al de la publicación del mismo en el periódico oficial pertinente (debiendo adoptarse la solución más favorable al derecho del administrado en lo supuestos en que no se produzca de forma simultánea la notificación edictal y la publicación y ante la duda de cual de las dos fechas deberá tomarse en cuenta para determinar el comienzo de la eficacia del acto de liquidación tributaria).

Con fecha 8 de octubre de 1999 se remitió al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado con fecha 23 de febrero de 2000).

Con el siguiente contenido:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside, y en actuaciones sucesivas de la misma, se proceda de conformidad con lo dispuesto en los párrafos anteriores a fin de evitar, en todos los casos, la indefensión de los contribuyentes".

Con relación al servicio de basuras debe indicarse que es similar al domiciliario de aguas con la diferencia de que en este puede distinguirse -en las tarifas- la cantidad correspondiente al hecho de contar con tal suministro de la que corresponde al consumo efectivo mientras que en aquel la tarifa suele ser única ya que técnica y económicamente no resulta viable instalar contenedores de consumo (si

bien se suele diferenciar entre locales de negocio y viviendas y dentro de los primeros, entre ciertas actividades con mayor o menor capacidad de generación de residuos).

Con ello queremos decir que la efectiva prestación del servicio puede darse aunque el interesado no llegue a ocupar el inmueble. Así, mientras la Corporación esté dotando a la zona de contenedores de recogida de basuras con una capacidad en la que se cuente con la hipotética generación de residuos por los ocupantes del inmueble, ha de entenderse que el servicio se está prestando aunque no se llegue a depositar una bolsa de basura.

Ello quiere decir, a juicio de esta Institución, que para eximirse del pago de la tasa de basura sería preciso la acreditación suficiente de que el inmueble en cuestión no es apto para ser utilizado, ya que es muy difícil controlar si un fin de semana o en los días de vacaciones una vivienda ha sido ocupada .

Y si el inmueble en cuestión no es apto para ser utilizado no cabe exigir la tasa porque, pese a la declaración de recepción obligatoria, el servicio no puede prestarse. Aquí se incluirían las viviendas de imposible utilización inmediata por no disponer de licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad, por encontrarse dadas de baja en los servicios de suministro de electricidad, gas y teléfono, por la situación declarada de ruina del edificio desocupado... En estos casos, cuando se acredite que el inmueble no es utilizable, no debe liquidarse la tasa ya que sería injusto que una persona que no puede habitar su casa se le cobre la tasa por un servicio del que no puede beneficiarse.

Respecto a esta cuestión interesa destacar el expediente **Q/330/99**. Según resulta de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Villaquilambre (León) la Ordenanza Reguladora de la



Tasa por el Servicio de Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos contiene un art., el 3.2, en el que textualmente se señala que "la obligación de contribuir nace con la prestación del servicio por tener la condición de obligatoria y general, entendiéndose utilizado por el hecho de que el Ayuntamiento lo tenga establecido, no siendo admisible la alegación de que pisos o locales permanecen cerrados o inutilizados para eximirse del pago de la presente tasa".

Por este motivo, y con base en los argumentos anteriores, con fecha 10 de mayo de 1999 se remitió al Ayuntamiento Recordatorio de Deberes Legales que fue aceptado por el mismo (con fecha 17 de junio de 1999) y en virtud del cual se instaba a la Corporación Municipal a Modificar la Ordenanza Reguladora de la Tasa por el Servicio de Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos y, concretamente, su art. 3.2 excluyendo en consecuencia a los pisos y locales de imposible utilización inmediata por no disponer de licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad, por encontrarse dadas de baja en los servicios de suministro de electricidad, gas y teléfono, por la situación declarada de ruina del edificio desocupado, etc.

## **GASTOS PREFERENTES**

En el expediente **Q/333/99** se hace alusión a la presunta deuda que el Ayuntamiento de Toro mantiene con una empresa suministradora de material de oficina. Según manifestaciones del reclamante, "Con fecha 29 de abril de 1998 nos abonaron, mediante transferencia bancaria, 500.000 pesetas, por lo que adeudan a la entidad que represento la cantidad de 1.024.720 pesetas, sin que hasta la fecha hayan liquidado la deuda, pese a que les fue remitido vía fax el día 8 de junio de 1998 el estado de cuentas".

Analizado el escrito remitido por el Ayuntamiento de Toro a esta Institución resulta que de su contenido se desprende que "se encuentran reconocidas obligaciones por importe de 1.024.720 pesetas, estando aún pendientes de pago debido a los actuales problemas de liquidez que sufre el Ayuntamiento, de modo que tan pronto como se solventen se procederá al pago de la mencionada deuda".

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que de conformidad con el art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de Fondos de la Tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Es decir, en el presente artículo se establece expresamente la prioridad de los gastos de personal y de los procedentes de ejercicios anteriores siendo el resto de los criterios a aplicar los establecidos en la nueva figura del Plan de Disposición de Fondos (planificación de los gastos que han de producirse a lo largo del ejercicio según las disponibilidades de la Tesorería y de acuerdo con los flujos previstos de ingresos).

Por todo ello, esta Institución remitió al Ayuntamiento de Toro Recordatorio de Deberes Legales de fecha 22 de junio de 1999 . En los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside se tenga en cuenta el carácter de gasto preferente que tienen las deudas contraídas en ejercicios anteriores a efectos de que en las expediciones de órdenes de pago con cargo a los presupuestos municipales se considere esta condición para otorgarles la consiguiente prioridad. Todo ello a tenor de lo establecido en el

art. 168 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales".

El referido recordatorio fue aceptado por la Corporación Municipal con fecha 16 de diciembre de 1999.

## **PROCEDIMIENTO ECONÓMICO ADMINISTRATIVO**

Al igual que en los ejercicios anteriores, el mayor número de quejas tramitadas en ese epígrafe ha tenido por objeto los expedientes de comprobación de valor efectuados por la Consejería de Economía y Hacienda (**Q/300/99, Q/641/99, Q/677/99, Q/840/99, Q/930/99, Q/933/99, Q/1239/99, Q/1189/99, Q/1271/99, Q/1865/99, Q/1960/99** entre otros).

Es cierto que la valoración de los bienes inmuebles no es un problema exclusivo de nuestra Comunidad Autónoma. La problemática que suscita actualmente la actividad de comprobación de valor de los bienes inmuebles transmitidos viene determinada, esencialmente, por la dificultad que encierra la determinación del valor real, dada la indefinición y ambigüedad del mismo, y por la carga complementaria que se genera en caso de incurrir en los requisitos determinados para la aplicación de la disposición adicional 4ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos, hoy incorporada al Texto Refundido del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En este sentido se señala que el legislador ha expresado claramente que constituye la base imponible de este impuesto "el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda", mas no ha definido el concepto de valor real, ni los criterios o reglas que deben de observarse para su fijación, dejando, de este modo, a la

Administración y a los contribuyentes la difícil responsabilidad de cuantificar un valor que, por su propia naturaleza, es indeterminado.

Resulta absolutamente necesario, en aras de garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, que la Administración Autonómica adopte un sistema de valoración unitario para todo su territorio que contenga unos criterios objetivos de valoración para poner fin a la actual disparidad valorativa en función de la subjetividad del técnico de la Administración.

Insistimos en la necesaria adopción de un sistema objetivo de valoración que permita conocer previamente a los contribuyentes el importe del valor real. Así como la necesidad de que las valoraciones efectuadas por los técnicos competentes deban ser suficientemente razonados y fundados, toda vez que esa motivación permitirá conocer con certeza y exactitud el criterio técnico aplicado.

Esta exigencia de motivación viene determinada por el art. 121.2 de la Ley General Tributaria donde se establece que "el aumento de la base tributaria sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al sujeto pasivo, con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que la motiven". De este modo, la ausencia de suficiente motivación constituye una vulneración del citado precepto susceptible de producir una efectiva indefensión, conculcando, así, el art. 24 de la Constitución Española, puesto que el desconocimiento de los criterios de valoración impide que el sujeto pasivo tenga elementos de juicio para aceptar fundadamente la valoración o para impugnarla o defenderse.

Por otra parte hemos de dejar señalado que las quejas recibidas durante 1999 relacionadas con la actuación de los Tribunales económico-administrativos están motivadas, en su gran mayoría, por la

inobservancia del plazo de un año establecido para la resolución de estas reclamaciones (Q/839/99, Q/930/99, Q/1450/99, Q/1599/99).

Cuestión distinta fue lo cuestionado en los expedientes tramitados bajo los números **Q/1270/99** y **Q/1271/99**. En éstos, los reclamantes mostraban su disconformidad ante la inadmisión a trámite de una Reclamación Económico-Administrativo, y por tanto de la suspensión del pago interesado, dejando como único recurso la interposición del recurso Contencioso-Administrativo.

Antes de expresarles la valoración a que habíamos llegado en relación con el asunto planteado, consideramos necesario precisarles las funciones que el Procurador del Común tiene encomendadas, por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo; y, ello porque la intervención del Procurador del Común sólo resulta posible cuando concurra el doble requisito de una previa actuación administrativa irregular que de alguna manera impida o limite indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa tiene atribuida, y que dicha actuación -u omisión- sea imputable a un órgano administrativo perteneciente a nuestra Comunidad Autónoma.

Ya en cuanto al fondo, esta Institución consideró no procedente la intervención solicitada al respecto por cuanto que la Administración había procedido a aplicar la normativa vigente.

En efecto, la legislación aplicable al asunto que nos ocupa encuentra su regulación en el Reglamento del Procedimiento Económico Administrativo aprobado por el Real Decreto 391/1996. El art. 76.12 establece que el Tribunal Económico-Administrativo Regional rechazará las solicitudes de suspensión cuando de las alegaciones y documentos presentados resulte manifiesto, a juicio del mismo, que no concurren los requisitos legales o no resulten acreditados, o, cuando sean necesarias, las garantías ofrecidas fueren

jurídica o económicamente insuficientes para asegurar la efectividad del acto de suspensión.

Así las cosas, continúa el precepto, el Tribunal dictará resolución motivada otorgando o denegando la suspensión la cual será notificada al interesado y al órgano competente, y que no admitirá recurso en vía administrativa.

En otro orden de consideraciones, resultó necesario matizar, por lo que al derecho de tutela judicial efectiva se refiere, que conforme reiterada jurisprudencia constitucional (cfr., entre otras, la STC 197/1988, de 24 octubre) el derecho a la tutela judicial efectiva tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, siendo los Jueces y Tribunales los únicos llamados a otorgarla y los únicos, por tanto, a quienes cabe imputar su violación.

Partiendo de este planteamiento, en la resolución administrativa dictada el 29 de junio de 1999 por el Tribunal Económico-Administrativo, no se había observado el efecto impeditivo u obstaculizador del referido derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues la misma advertía de la posibilidad de interponer contra ella el oportuno Recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de dicha jurisdicción de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el plazo de dos meses a partir del día siguiente de la fecha de su notificación; dejando abierta la vía a la impugnación jurisdiccional. En consecuencia no podía estimarse que se hubiera generado indefensión alguna en el trámite del procedimiento.

## **DEVOLUCIONES**

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.

Ciertamente este plazo de resolución no es respetado por la Administración. Ejemplo de ello lo constituye la queja registrada con el número **Q/2162/98** en la que pudimos comprobar la demora injustificada del Servicio Territorial de Economía y Hacienda (de Valladolid) en la resolución de la Reclamación de Devolución de Ingresos Indebidos, interpuesta por la interesada en fecha 12 de enero de 1998

En defensa de sus intereses la compareciente esgrimía que el referido expediente se había iniciado como consecuencia de haber realizado erróneamente el pago del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados -por importe de 8.700 pesetas-, cuando según le constaba dicho impuesto había sido ingresado por su padre, incurriendo tal operación en una clara duplicidad impositiva en el pago por dicho concepto tributario.

Admitida a trámite su queja dimos traslado de la misma a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, con el fin de obtener información suficiente acerca del asunto sometido a nuestra consideración.

Pues bien, tras las diversas gestiones realizadas, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Valladolid, en su contestación, nos indicó que procederían de inmediato a su devolución. No obstante, estudiado detenidamente el informe emitido al efecto, consideramos necesario recordar a la citada corporación lo previsto en la Orden Ministerial 22 de marzo de 1991, que desarrolla el Real

Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, regulador del Procedimiento de Ingresos Indebidos.

En efecto, el artículo sexto de la citada norma establece que: *«en un plazo no superior a tres meses desde la iniciación del expediente, el órgano competente dictará resolución, acordando el derecho o no a la devolución, y practicará su notificación al interesado.»*

El excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento -enero de 1998- hasta la adopción del acuerdo de devolución de los ingresos indebidamente cobrados -febrero 1999- evidenciaba un modo de actuar completamente contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación de las administraciones públicas, y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento (arts. 74. y 75 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre).

En consecuencia, de conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se procedió a efectuar un Recordatorio de deberes legales y de los principios que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, como máxima garantía de sus derechos e intereses, para evitar, en lo sucesivo, la reproducción de las circunstancias como las que determinaron la irregular prolongación del expediente de devolución de ingresos indebidos.

En contestación a nuestra Resolución recibimos la siguiente comunicación:

"El Servicio Territorial de Economía y Hacienda de esta Delegación Territorial dio traslado del mismo a la Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de Medina de Rioseco,



responsable de la tramitación del expediente origen de la queja. Dicha tramitación viene siendo encomendada a los Registradores de la Propiedad por el art. 76 del Real Decreto 3494/1981, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y se ha mantenido en esta Comunidad Autónoma en virtud del Decreto 346/1991, de 19 de diciembre, por el que se encomiendan a las Oficinas de Distrito Hipotecario a cargo de Registradores de la Propiedad funciones de Gestión y Liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Así mismo he de manifestarle que es voluntad de este Centro Directivo realizar los esfuerzos necesarios para asumir el cumplimiento de sus Recordatorios Legales cuando el objeto o sujeto afectado por los mismos están dentro de su ámbito competencial".

Por último destacamos el expediente **Q/605/99**, en el que se sometía a nuestra consideración la procedencia del sistema de compensación practicado por la Oficina Liquidadora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de Alba de Tormes de la Junta de Castilla y León, en un expediente de devolución de ingresos indebidos (en cumplimiento de una Resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Castilla y León).

A este respecto se le indicó que la compensación como modo de extinción de las deudas tributarias aparece regulada en el Capítulo II, del Título II del Reglamento General de Recaudación de 20 de diciembre de 1990, cuyo art. 63, apartado 3, permite compensar las deudas tributarias, cuando una liquidación cuyo importe ha sido ingresado sea anulada y sustituida por otra.

Según los arts. 1195 y 1202 del Código Civil, la compensación extingue en la cantidad concurrente las obligaciones de aquellas personas que por derecho propio sean recíprocamente acreedoras y deudoras las unas de las otras.

En este sentido debemos tener en cuenta, además, que el Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre, por el cual se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, dispone en su art. 12 que «la devolución por compensación podrá realizarse a petición del interesado o de oficio por los órganos competentes de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento General de Recaudación».

Procede distinguir, llegado a este punto, entre el procedimiento de reconocimiento del derecho a la devolución de los ingresos indebidos, que debe culminar siempre por razones jurídicas y de congruencia lógica, en el acuerdo de la devolución de la totalidad de las cantidades ingresadas indebidamente, y el procedimiento de ejecución que puede desembocar en el pago en dinero del total, o en la extinción por compensación de la parte concurrente de los créditos y débitos.

Por consiguiente, resultaba incuestionable la procedencia de la compensación que en su caso se adoptase porque el art. 12 del Real Decreto 1163/1990, que aprueba el Reglamento para la Devolución de Ingresos Indebidos, acepta la compensación como uno de los medios de devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria remitiendo al procedimiento establecido en el Reglamento General de Recaudación, cuyo art. 63.3 establece, precisamente, que *«cuando una liquidación cuyo importe ha sido ingresado sea anulada y sustituida por otra, se podrá disminuir ésta en la cantidad previamente ingresada»*.

El precepto supone que la nueva liquidación es superior a la anulada, pero también puede ocurrir lo contrario, y así el art. 68 del mismo reglamento considera los distintos supuestos que pueden plantearse, resolviéndolos por la extinción de las respectivas deudas y créditos si unas y otras fueran concurrentes, por la continuación del procedimiento de cobro, en el régimen ordinario o de apremio que corresponda, si la deuda excediera del crédito, o acordando la devolución al interesado de la parte de su crédito que fuere superior a la deuda.

**ÁREA K**

**ÁREA K**  
**ACTUACIONES DIVERSAS**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>174</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>31</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>23</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>116</b>

**SALUBRIDAD LOCAL**

En el expediente **Q/1704/98**, el reclamante ponía de manifiesto que en su vivienda habitual en Villaveza del Agua (Zamora), se produjo una plaga de insectos, al parecer procedentes de una panera contigua, lo que le ha causado problemas y trastornos graves de salud y económicos, teniendo que contratar los servicios de una empresa especializada que efectuara una desinfección total de la misma, la cual, según manifiesta, no es una solución definitiva, ya que al proceder de la panera contigua pueden volver si en aquella no se aplica también un tratamiento similar. Por tal motivo, con fecha 20-7-98 se dirigió mediante escrito al Ayuntamiento, sin haber obtenido satisfacción de su pretensión ni contestación alguna a su escrito.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las gestiones de investigación se solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión al Ayuntamiento de Villaveza del Agua (Zamora).

De lo informado por el Ayuntamiento se desprende que se efectuó por el Alcalde citación a los dos propietarios afectados para mantener una entrevista a celebrar el 26 de julio de 1998, sin que conste si tal reunión se llegó a celebrar y, en su caso, si se alcanzó algún acuerdo por las partes afectadas.

Así mismo, la documentación remitida pone de manifiesto que se comunicó la denuncia presentada al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, habiéndose trasladado para efectuar inspección y recoger muestras un Veterinario de la Zona Básica de Salud. Los insectos de la muestra fueron identificados por personal técnico del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, el cual emitió el informe técnico del que se adjuntaba copia. En dicho informe se califican las muestras, pero sin llegar a certificarlas, acompañando literatura descriptiva y los métodos de tratamiento para su control.

Sin embargo, no se hace referencia en ninguno de los documentos referidos a circunstancias tales como si los insectos podían calificarse de plaga, si ésta es peligrosa para las personas, los bienes y/o para los cultivos, teniendo en cuenta la actividad de la zona, así como sobre las posibles consecuencias para la salud de los ciudadanos, circunstancias todas ellas que podrían determinar la obligatoriedad de actuación de las Administraciones responsables.

A la vista de todo ello se podía concluir la necesidad de realizar algunas observaciones y sugerencias relativas a ciertos extremos, a fin de que fueran tenidas en cuenta, en su caso, en relación a la cuestión que nos ocupa y a tal efecto se dio traslado al Ayuntamiento de Resolución en la que se hacía constar:

«Es preciso señalar que la legislación aplicable ha venido, de manera prácticamente inalterada, estableciendo determinadas

obligaciones para los propietarios. Así la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su art. 19, precepto de carácter básico, establece:

*"Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones los deberán destinar a usos que no resulten incompatibles con el planteamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornatos públicos.*

*El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en un número anterior se sufragará por los vecinos o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable".*

De similar contenido eran los arts. 21 y 245 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -que resultó afectado por la declaración de inconstitucionalidad contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1997-, y el art. 181 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establecía en su párrafo segundo: *"Los Ayuntamientos y en su caso los demás organismos competentes ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas".*

El art. 10 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la Ley sobre el Suelo y Ordenación Urbana, tiene igualmente una redacción equivalente, y en su párrafo tercero

se establece, además, la obligatoriedad de conceder plazos para que los propietarios puedan proceder al cumplimiento de lo acordado, la incoación de expedientes sancionadores, si transcurrieran aquellos sin cumplir la orden, e incluso proceder a la ejecución subsidiaria de la obra con cargo al obligado.

Ahora bien, este intervencionismo administrativo ha de quedar enmarcado dentro de estos límites, sin que, en consecuencia, las órdenes de ejecución puedan tener una finalidad distinta de las enmarcadas en la normativa -seguridad, salubridad y ornato públicos- ni comprender otra clase de obras que no sean las estrictamente necesarias para mantener los terrenos y edificaciones en las mencionadas condiciones. Lo que significa que estos preceptos tienen como finalidad corregir las situaciones que atenten a cualquiera de las tres condiciones señaladas, pero no para solucionar relaciones de vecindad derivadas de las situaciones de los predios colindantes, acerca de las cuales deberá pronunciarse el órgano jurisdiccional competente, según reiterada doctrina jurisprudencial existente al respecto.

En consecuencia con todo ello sería preciso, teniendo en cuenta que salubridad hace referencia al estado general de la salud pública, que por ese Ayuntamiento se solicitaran los informes técnicos necesarios en los que se delimitara si dichos insectos constituyen o pueden constituir una plaga que pueda afectar a la salubridad o resultar peligrosa para las personas y los bienes de los vecinos, en cuyo caso, al no guardar el edificio que los alberga las debidas condiciones de salubridad pública, se debería ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservarlos en aquellas condiciones.»



A pesar de los requerimientos efectuados al Ayuntamiento de Villaveza del Agua, no hemos obtenido respuesta sobre la aceptación o no de la resolución, por lo que a tenor de lo preceptuado en el art. 31 de nuestra ley reguladora, así se hace constar en este informe anual.

## **SERVICIO TELEFÓNICO**

En relación con este servicio se han recibido quejas relativas, unas, al propio servicio telefónico o a la calidad de este servicio, y otras a la compañía telefónica en cuanto empresa privada que ofrece determinados servicios. De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, entendemos que es posible nuestra intervención en las cuestiones referidas al servicio público que se presta, pero no en otras cuestiones o servicios, que no permiten la calificación de públicos y que por lo tanto se enmarcarían en una actividad económica o empresarial, igual que la prestan otras empresas, siendo las relaciones existentes entre ambas partes de carácter privado o particulares y por ello ajenas a nuestras facultades de supervisión.

Pues bien, con relación a las primeras destacaremos el expediente **Q/103/99**, en cuyo escrito de iniciación un vecino de Celadilla Sotobrín, (Burgos) ponía de manifiesto que el servicio telefónico que se presta en dicho municipio es muy deficiente, por lo que varios vecinos han presentado quejas a la compañía, las cuales no han sido atendidas.

A este respecto, se destacaba en nuestra petición de informe que los hechos denunciados podrían suponer infracción de las obligaciones de servicio público que se contemplan en el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, de 24 de abril de 1998, y que incumben a esa empresa a tenor de lo que dispone la Disposición Transitoria tercera de dicha norma; así mismo se solicitaba información

sobre la posible adopción de medidas tendentes a garantizar un servicio de calidad aceptable.

En respuesta a este escrito el Gerente de Servicios Integrales de Castilla y León de la compañía prestadora del servicio nos informó lo siguiente:

"A la entidad citada de Celadilla Sotobrín (Burgos) se le presta servicio telefónico vía TRAC, compuesto por una Estación Radio Base (E.R.B.), desde donde se emite la señal-radio, y un emisor-receptor en cada domicilio de cliente por donde recibe y emite la señal telefónica en la banda 900 Mhz. Esta tecnología fue adoptada en base al acuerdo entre Junta de Castilla y León y esta empresa para la universalización del servicio telefónico en la Comunidad.

Se ha efectuado una revisión minuciosa de las instalaciones de todos los clientes de Celadilla Sotobrín, procediéndose en diez de ellos a la modificación y adecuación de sus instalaciones, así como a la colocación de elementos complementarios que mejoran la calidad del servicio recibido.

Con estas modificaciones han sido solucionados todos los problemas respecto al servicio telefónico básico que se presta en esta entidad. No obstante quedamos a su disposición, así como del vecino reclamante, para atender cualquier tipo de queja o consulta que consideren pertinente".

A la vista de esta información se procedió a dar traslado de la misma al reclamante y se acordó proceder al archivo de la queja presentada salvo que por el interesado se nos hiciera saber nuevos motivos que justificaran lo contrario, lo que al momento del cierre de este informe no se había producido.

## **TRANSPORTES**

Interesa destacar el expediente **Q/1582/97** ( al cual se hizo referencia en el Informe de 1998) relativo, en concreto al transporte sanitario.

Con fecha 9 de diciembre de 1998 se remitió a la Corporación Municipal de León Recordatorio de Deberes Legales relativo a la cuestión denunciada y, en contestación al mismo, nos indicaba el Ayuntamiento que "por parte de esta Alcaldía se toma buena nota de todas las recomendaciones contenidas en el escrito de referencia y se procederá a adoptar las medidas oportunas de manera que en el futuro por este Ayuntamiento se respeten en la medida de lo posible todos los plazos señalados en la normativa reguladora de los diversos procedimientos en los que esta Corporación Municipal debe de intervenir".

Ello no obstante, indicaba en su escrito que "por parte de la Corporación no ha existido una renuncia de la propia competencia dado que por la misma se han evacuado los informes establecidos en la normativa..., aunque se produjera una pequeña demora en el traslado de los mismos, sin perjuicio de tratarse de una exclusiva competencia atribuida a la Junta de Castilla y León". Y continuaba: "La normativa permitía a la Junta de Castilla y León resolver sin problema alguno el expediente reconociendo el carácter positivo del posible silencio de la Corporación Municipal cuyo informe, en última instancia, no influía decisivamente en la resolución del mismo".

Respecto a lo manifestado se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de León escrito de fecha 3-11-99 en virtud del cual se manifestaba que si bien es cierto que por parte de ese Ayuntamiento "se han evacuado los informes establecidos en la normativa", también lo es que los mismos no se han emitido antes de vencer el plazo de 30

días desde la fecha en que fueron solicitados, de conformidad con el art. 135.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Y ello porque el informe se solicita en todos los casos mediante escrito con fecha de entrada en el Ayuntamiento de León el día 2 de mayo de 1997. Y es emitido en todos los casos con fecha 8 de julio de 1997.

Pero es más, "la pequeña demora en el traslado de los mismos" (la fecha de salida del Ayuntamiento de León del informe Municipal de fecha 8 de julio de 1997 es el día 5 de agosto y la fecha de entrada en la Junta de Castilla y León el día 6 de agosto) a que se refiere el Ayuntamiento en su escrito ha supuesto la entrada en juego de la presunción establecida en el 135.2 ROTT, de conformidad con el cual, si el informe municipal no es emitido en el plazo de treinta días desde la fecha en que sea solicitado, el mismo se considerará favorable.

Y ello pese a existir en el momento de la concesión de las autorizaciones (14 de julio) un informe desfavorable de la Corporación Municipal de fecha 8 de julio (por no cumplirse el requisito exigido por el punto 1, apartado a) del art. 137 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres según el cual, en poblaciones de más de 20.000 habitantes, el titular de una autorización de transporte sanitario debe disponer de un local abierto al público con nombre y título registrado) que, sin embargo, no se registró de entrada en la Junta de Castilla y León hasta el día 6 de agosto (por lo tanto, con posterioridad a la concesión de las correspondientes autorizaciones).

Y respecto a las afirmaciones relativas a que "se trata de una exclusiva competencia atribuida a la Junta de Castilla y León" y a que "el informe de la Corporación Municipal no influía decisivamente en la Resolución", en ningún caso pueden desconocerse las competencias que en la materia atribuye la Legislación de Transportes Terrestres a

los Ayuntamientos; en concreto, la emisión y remisión del correspondiente informe municipal y, además, con la antelación precisa para que el mismo obre en poder del órgano competente con anterioridad al otorgamiento de las correspondientes autorizaciones de transporte; informe, por otro lado, preceptivo y vinculante, y ello con independencia de que se presuma favorable en caso de silencio.

## **ACTUACIONES DE OFICIO**

## **ACTUACIONES DE OFICIO**

Se han llevado a cabo un total de 81 actuaciones de oficio. De ellas resumimos las siguientes:

### **1.- CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Durante la tramitación de los expedientes de queja presentados por particulares relativos a la contaminación acústica generada por establecimientos públicos, un gran número de municipios de la Comunidad nos comunicó la imposibilidad de poder efectuar las mediciones del nivel de ruidos y vibraciones pertinentes como consecuencia de la falta de medios técnicos para ello.

Esta situación dificultaba gravemente la aplicación tanto de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, como 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.

A la vista de estos hechos, en el ánimo de colaboración entre Instituciones, con fecha 29 de abril de 1999 me dirigí a todos y cada uno de los Alcaldes de municipios de la Comunidad de más de 5.000 habitantes, a fin de informarles que, con fecha 15 de abril de 1999, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial había convocado ayudas dirigidas a los Ayuntamientos de la Comunidad para la adquisición realizada o a realizar durante el citado ejercicio, de material diverso destinado al equipamiento de la Policía Local, como vehículos y su equipamiento, material de comunicaciones, radares,

aparatos de video y fotografía, señales móviles, etilómetros, medidores de humos, sonómetros, y cualquier otro análogo.

Por otro lado, y con el fin de aportar alguna luz sobre los problemas más frecuentemente planteados por los Ayuntamientos en este tipo de expedientes, en el mes de septiembre de 1999 me dirigí a los Alcaldes de Municipios de esta Comunidad de más de 5.000 habitantes, mediante escrito en el que intenté poner de manifiesto las principales deficiencias observadas a la hora de aplicar la normativa establecida para este tipo de actividades.

Se observa, en primer lugar, la reticencia de la Administración Local, por regla general, a la hora de inspeccionar este tipo de actividades con posterioridad al otorgamiento de las correspondientes licencias. Al parecer, se considera, por un lado, que estas comprobaciones sólo pueden ser plenamente efectivas sin aviso previo al dueño del local (a partir del momento en que se realiza el aviso las condiciones, inevitablemente, se modifican) y, por otro, que si no se realiza esta comunicación previa se incurre en indefensión.

Sin embargo, sobre esta cuestión cabría señalar que la necesidad de que el titular o encargado de las instalaciones esté presente durante las mediciones no constituye, en principio, un obstáculo insalvable a fin de que las mismas sean efectuadas.

En este sentido debe tenerse en cuenta que, si bien la presunción de inocencia comporta, entre otras consecuencias, que la carga de la prueba del ilícito administrativo corresponde a la Administración a través de medios probatorios admisibles en derecho, ello no debe conllevar la privación de toda eficacia probatoria a la comprobación del nivel de ruido que pueda realizarse por los servicios municipales y los Agentes de la Policía Municipal, a través de medios técnicos adecuados y fiables, por no haberse dado en la medición la



deseable presencia del interesado. Y ello, porque la ausencia de éste puede ser debida a causas a él atribuibles o puede tratarse de actividades sonoras con episodios álgidos, esporádicos y fugaces, difícilmente compatibles con un requerimiento previo encaminado a hacer posible dicha presencia. En estos supuestos la medición efectuada constituye, al menos, un material instructorio susceptible de valoración, sin especial preferencia en relación con los medios que en sede administrativa o jurisdiccional puedan ser aportados por los interesados y sin que, además, sea descartable la eventual posibilidad de reiteración, a instancia de éstos, de la medición sonora reproduciendo, en la medida de lo posible, las mismas circunstancias.

Otro problema que se plantea frecuentemente en este tipo de expedientes tiene su origen en los defectos de las actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por los Servicios Técnicos competentes. En estos supuestos, y pese a haberse constatado en muchas ocasiones un nivel de transmisión superior a los límites establecidos legalmente, la Administración se encuentra impotente a la hora de sancionar estas conductas como consecuencia de estos defectos.

Sería conveniente, en este sentido, que los Ayuntamientos organizaran cursos de formación para los Técnicos Municipales y Agentes de la Policía Local a los que se asigne esta función.

Se constata, por otro lado, que la mayoría de los expedientes sancionadores iniciados por la Administración tienen su origen en denuncias presentadas por los vecinos colindantes con este tipo de actividades.

Sobre este particular cabe recordar que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, se establece la competencia del Ayuntamiento para inspeccionar y controlar este tipo de actividades, bien de oficio, bien a instancia de

parte, siendo éste último el método más habitual en estos procedimientos.

En estos supuestos, sin embargo, cobra una especial importancia la inspección de oficio llevada a cabo por la Administración, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que, desgraciadamente, suele tener para los vecinos colindantes la presentación de una denuncia.

No debemos olvidar que, en este tipo de expedientes, la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Se observa, por otro lado, que, constatado el incumplimiento de los límites máximos autorizados, la Administración únicamente impone sanciones económicas a los titulares de las actividades infractoras.

Cabe señalar que, en estos supuestos, la simple imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes, debiendo la Administración requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

En el mismo sentido se manifiesta el Tribunal Supremo que, en reiteradas ocasiones, ha puesto de manifiesto cómo 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 (STS de 19-1-96).

No debemos olvidar, por otro lado, que el propio Decreto 3/1995 establece un período de un año, desde su entrada en vigor, para que los titulares de las actividades legalmente autorizadas pongan en práctica las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.

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. Y ello, porque 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 que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien, disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir, respecto de estas licencias de funcionamiento, la posibilidad e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998: "Concretamente en la materia que aquí se trata, de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones".

En el ánimo de colaboración institucional se pusieron estos hechos en conocimiento de los Municipios de la Comunidad de más de 5.000 habitantes, por si los mismos pudieran ser de utilidad a la hora de ejecutar las labores de inspección y control que, necesariamente, ha de realizar la Administración Local sobre este tipo de actividades.

Por otro lado, y al haber constatado, durante las investigaciones efectuadas en estos años, una fuerte reticencia de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, pese a que la Ley 5/1993, atribuye expresamente en su art. 20.2 la alta inspección de las actividades clasificadas a la Consejería de Medio Ambiente, competencia que es ejercida en las distintas provincias a través de los correspondientes órganos periféricos, en el mes de octubre de 1999 nos dirigimos a todas las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"El principal problema con el que nos hemos encontrado reside en la adopción del acuerdo de iniciación de expedientes sancionadores, como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, por ejemplo, por carecer un determinado establecimiento de las correspondientes licencias establecidas legalmente.

A este respecto, cabe recordar que el art. 34 de la referida norma establece expresamente 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; competencia que ha sido desconcentrada en los Delegados Territoriales, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre.

Pese a ello, en un buen número de expedientes en los que hemos recomendado a estos órganos la iniciación de expedientes sancionadores por infracciones muy graves, bien no tenemos respuesta alguna, bien se han declarado incompetentes para ello.

Se ha venido constatando, así mismo, una fuerte reticencia por parte de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, a la hora de inspeccionar y controlar este tipo de actividades, en aquellos supuestos en que los Ayuntamientos carecen de los medios técnicos necesarios.

En este sentido, debemos recordar que en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, corresponde a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente las funciones de investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del correspondiente procedimiento sancionador, en la que se especificará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran suponer infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeran. Acordada, en su caso, la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno procedimiento sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competente por razón de la materia o de la cuantía (Decreto 268/1995, de 28 de diciembre).

Las competencias otorgadas a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente se entienden sin perjuicio de la competencia de inspección sobre el territorio regional atribuida a la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental para las materias de Urbanismo y Protección Ambiental, que podrá ser ejercida, en este último caso, a través del Laboratorio Regional de Medio Ambiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que la Orden de 11 de abril de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales, atribuye expresamente a estos Servicios la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente en su ámbito provincial, así como su representación en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León".

## **2.- FAUNA SILVESTRE**

Durante el presente año iniciamos de oficio -dentro del ámbito de facultades que me confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León-, un estudio sobre el grado de conservación de la fauna y flora silvestre en nuestra Comunidad.

En el curso de las investigaciones tuvimos conocimiento de los numerosos accidentes que se producen en los canales de las centrales hidroeléctricas de Castilla y León, constituyendo estos aprovechamientos hidráulicos en determinadas ocasiones verdaderas trampas mortales para la fauna silvestre.

A la vista de estos hechos, en el mes de mayo de 1999 nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información sobre las medidas que, por parte de esa Administración, se tuviese previsto adoptar a fin de evitar esta situación.

Con fecha 23 de junio de 1999 recibimos un informe de la Consejería de Medio Ambiente en el que expresamente nos comunicaban lo siguiente:

"En esta Consejería se tiene constancia del problema planteado, si bien no se han realizado estudios concretos sobre el tema. La información disponible es puntual y proviene de los informes y comentarios de diferentes técnicos y Agentes Forestales. No es posible con los datos disponibles evaluar el alcance o dimensión del problema.

Las medidas legales adoptadas son las emanadas de las evaluaciones de impacto ambiental, realizadas a las centrales hidroeléctricas cuando éstas traen como instalación anexa, los canales de derivación de la misma.

En las ya establecidas es más difícil realizar este control, si bien será uno de los temas de trabajo para realizar en los convenios de colaboración establecidos entre esta Consejería y la Confederación Hidrográfica del Duero."

Con posterioridad dirigimos un nuevo escrito a la Consejería a fin de que nos informase sobre el grado en el que se encontraban los convenios referenciados anteriormente, estando a fecha de cierre del presente informe a la espera de respuesta por parte de esa Administración.

Por otro lado, a través de visitas personales, tuvimos constancia de los graves perjuicios que, para la fauna silvestre, estaba ocasionando el canal de Iberdrola situado en la provincia de León, entre la localidad de Candanedo y la central hidroeléctrica de Lugán.

En efecto, la inexistencia de una valla de protección en el canal estaba ocasionando que, desde hacía varios años, la fauna de la zona (especialmente corzos y jabalíes) fuese arrastrada por la corriente del agua hasta llegar a la turbina de la central.



A la vista de estos hechos, en el mes de mayo de 1999 nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León solicitando información sobre las medidas que, por parte de esa Administración, se tuviese previsto adoptar a fin de evitar esta situación.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 13 de julio de 1999, la Delegación Territorial de León nos comunicó los siguientes hechos:

"El citado canal ha sido inspeccionado por personal técnico del citado Servicio Territorial, constatando que no existe medida correctora alguna que evite que las especies de fauna silvestre caigan al mismo. Cuando los animales caen al canal, son arrastrados por el agua hasta la rejilla de extracción (instalación anterior a la turbina de la central) que se pone en funcionamiento al contacto con el animal, ocasionándole diversas lesiones. Los animales son expulsados automáticamente al río Porma, donde suelen perecer ahogados.

Según información de los agentes forestales, adscritos al citado Servicio Territorial, se estima que anualmente caen al canal unos 25 ejemplares de diversas especies, corzo y jabalí, principalmente.

Dadas las circunstancias expuestas, es evidente la necesidad de adoptar medidas correctoras en las instalaciones del canal que eviten las consecuencias citadas sobre los animales silvestres.

Los animales que perecen como consecuencia de las instalaciones del canal son especies cinegéticas.

La Ley 3/96, de 12 de julio, y su Reglamento (Decreto 83/92 de 30 de abril) tiene por objeto regular el ejercicio de la caza en la Comunidad de Castilla y León con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los distintos intereses afectados.

La competencia sobre los canales de las centrales hidroeléctricas corresponde a las confederaciones hidrográficas, a la del Duero en este caso.

Por todo lo expuesto y en virtud del Art. 4 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su modificación por la Ley 4/99, de 13 de enero, y respetando el ejercicio legítimo de otras administraciones en sus competencias, en este caso, Ayuntamiento de Vegaquemada, donde radica el canal y Confederación Hidrográfica del Duero como organismo administrador de las aguas públicas, el Servicio Territorial insta a las mismas para que se exija a la Empresa Iberdrola, S.A., concesionaria del canal de agua y propietaria del mismo, que se realicen estudios pertinentes a fin de adoptar las medidas correctoras que eviten la muerte de ejemplares de especies de fauna silvestre ocasionada en dicho canal."

Posteriormente, mediante escrito de fecha 21 de octubre de 1999, esa Administración nos comunica, así mismo, que el Servicio Territorial de Medio Ambiente, a petición de las Entidades Locales implicadas, está procediendo al cerramiento del canal mediante vallado, dentro de una obra financiada con fondos MINER.

No obstante lo anterior, posteriormente tuvimos conocimiento de nuevos accidentes en el Canal, por lo que solicitamos de la

Delegación Territorial de León información sobre el estado de ejecución en que se encontrase el proyecto referenciado.

En respuesta a este último escrito, esa Administración nos comunica lo siguiente:

"Solicitado nuevo informe al Servicio Territorial de Medio Ambiente respecto a la situación actual del Canal de la Central eléctrica de Lugán, se indica que aquél no ha tenido conocimiento de que se haya producido ninguna obra en este canal, persistiendo los perjuicios ocasionados a la fauna silvestre.

Asimismo, con fecha 21 de diciembre de 1999, el Servicio Territorial de Medio Ambiente ha efectuado un nuevo requerimiento al Organismo de cuenca en relación con el canal de Lugán, proponiendo como medidas correctoras para reducir los riesgos potenciales sobre las personas y la fauna, y evitar en la medida de lo posible los daños, las siguientes:

- \* Vallar el perímetro del canal para impedir la caída de animales al mismo.
- \* Construir puentes y/o pasos para la fauna en los lugares más conflictivos.
- \* Colocar algún tipo de sistema que permita a los animales salir una vez que hayan caído al canal, como, por ejemplo, unas pequeñas redes cada mil metros que frenen su avance dentro del canal, y en ese punto unos escalones para poder salir del mismo."

Finalmente, debe tenerse en cuenta que también ha tenido conocimiento esta Institución de la existencia de otro canal sito en la

localidad de Vegacervera carente de sistema alguno de protección y al que deberían hacerse extensivos los riesgos apuntados para la fauna de la zona.

Por este motivo, con fecha 27 de julio de 1999 se remitió el correspondiente escrito a la Delegación Territorial de León manifestándole la opinión de esta Institución relativa a la procedencia de instar a las Administraciones competentes en este caso, para que por parte de la empresa eléctrica titular del canal se adoptasen, también, las medidas necesarias para evitar la muerte de los animales.

El 9 de noviembre de 1999 tuvo entrada en esta Institución la contestación de la Delegación Territorial de León, la cual dice textualmente:

"En el escrito que V.E. dirigió a esta Delegación Territorial el pasado día 28 de julio, se hace alusión al Canal de Iberdrola entre Candanedo de Boñar y a la central eléctrica de Lugán.

En el texto del escrito alude, también, a que en la localidad de Vegacervera existe un canal carente de sistema alguno de protección.

Según informa el Servicio Territorial de Medio Ambiente al respecto, actualmente y a petición de las entidades locales implicadas, se está procediendo al cerramiento del Canal sito en la localidad de Vegacervera mediante vallado, que impedirá que sigan cayendo piezas cinegéticas al mismo, dentro de una obra financiada con fondos MINER".

### **3.- LAGUNA DE LA NAVA**

Durante el pasado año iniciamos una actuación de oficio relativa al estudio del nivel de calidad de los recursos hidrológicos de nuestra Comunidad.

En el marco de esta actuación, nos interesamos por el grado de conservación de la Laguna de la Nava, sita en el municipio palentino de Fuentes de Nava, que fue uno de los principales humedales de nuestra Comunidad, con 22 km. de extensión, y cuya subsistencia se vio seriamente amenazada por la Ley de 24 de julio de 1918, sobre desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, derogada por la Ley de Aguas de 1985.

La inclusión de la Laguna en el Catálogo Regional de Zonas Húmedas de interés especial, aprobado mediante Decreto 194/1994, de 25 de agosto, supuso, en este sentido, la aprobación de un régimen especial de protección para esta zona.

Dadas las especiales características de la Laguna de la Nava, refugio de especies únicas de flora y fauna, y muy especialmente de avifauna, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente a fin de que nos informase si, por parte de esa Administración, había sido realizado algún estudio individualizado que diagnosticase la situación actual del humedal, así como sobre las medidas adoptadas en orden a la protección del mismo.

En respuesta a nuestra solicitud de información con fecha 12 de marzo de 2000 la Consejería de Medio Ambiente nos comunicó lo siguiente:

«1.- Introducción:

La idea de recuperar una Laguna en Fuentes de Nava fue planteada a principio de los años noventa por una asociación

denominada "Grupo Hábitat". La Consejería de Medio Ambiente y O.T. asumió las inquietudes de este grupo, presentando la iniciativa ante la Unión Europea. La firma del Contrato ACMA 2242/90-11-4, suscrito por la Consejería y la Comisión Europea, supuso la puesta en marcha del proyecto de recuperación, que sin duda era uno de los más ambiciosos que jamás de habían planteado en el interior de la Península. La Consejería por este contrato debía recuperar la Laguna de La Nava, beneficiándose de la cofinanciación europea durante los primeros años de vida del Proyecto.

En 1990 se iniciaron las obras de recuperación en una parcela piloto de 56 Ha. denominada "La Cogolla". La Consejería contrató a la empresa TRAGSA la construcción de los diques. Los buenos resultados de esta experiencia alentaron la continuidad de los trabajos de restauración.

En aquel momento eran muy numerosos los problemas que había que resolver. Algunos de carácter técnico relacionados con el diseño de la laguna, la presencia de aguas de baja calidad o la presencia de la carretera que no podía ser inundada. Pero fueron los problemas de índole social o administrativo los que ralentizaron durante un tiempo la recuperación.

La cooperativa local tenía arrendados los pastos de la laguna, pastos que por otro lado eran imprescindibles para el mantenimiento de unas explotaciones ganaderas de escasa rentabilidad. Aunque el Ayuntamiento, propietario de los terrenos, fue siempre uno de los principales promotores del Proyecto, no podían iniciarse las obras sin lesionar los intereses legítimos de los ganaderos.

En el mes de abril de 1992, el Fondo Patrimonio Natural Europeo, asociación que al parecer englobó a los miembros del grupo "Hábitat", se adjudica el aprovechamiento de los pastos, tras concurrir a una subasta en la que la asociación ofertó la misma cantidad que la cooperativa ganadera local. Poco después ambos firman un convenio que permite a los ganaderos pastar en La Nava.

En esta nueva situación, que resuelve en buena medida los obstáculos administrativos iniciales, el Fondo Patrimonio Natural Europeo, como arrendatario de los pastos, pasó a ser un interlocutor necesario para la recuperación del humedal.

En julio de 1992 la Consejería, el Ayuntamiento y el Fondo, firmaron el Convenio de Recuperación del humedal. En base a este Convenio, y durante su plazo de vigencia, la asociación colaboró con la Junta de Castilla y León en tareas relacionadas con la gestión de La Laguna, como son la vigilancia, el manejo del agua, la información al público y la realización de estudios. La Junta se hizo cargo de estos gastos y de los gastos ocasionados por el arrendamiento de terrenos.

En el período comprendido entre 1992 y 1994 se completaron las obras de recuperación del humedal diseñadas y realizadas por la Consejería, actuando la empresa TRAGSA como contratista.

En el año 1995, finalizado el convenio de 1992, se negocia un nuevo contrato con el Ayuntamiento. Por el Convenio de 23 de octubre de 1995, que estará vigente hasta finales de 1999, se abre un nuevo período, en el que el Ayuntamiento renuncia a la enajenación del aprovechamiento de pastos y destina los terrenos a su uso como zona húmeda, compensando la Junta de

Castilla y León al Ayuntamiento por las rentas que ésta deja de percibir.

En el convenio de 1995 ya no participa el Fondo, que actuaría como contratista de la Junta en el período comprendido entre los meses de agosto de 1996 y agosto de 1997. A finales del año 1997 la contrata se la adjudicó la empresa GESNATUR, cuya propuesta resultó ser más ventajosa que la del Fondo.

## 2.- Principales actuaciones de la Consejería

En los últimos ocho años la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha realizado numerosas actuaciones dirigidas a la protección y conservación del humedal, incluyendo inversiones que en conjunto superan los ciento setenta y cinco millones de pesetas. Buena prueba del éxito de estos trabajos es que La Laguna ha pasado a ser, por su valor natural, uno de los humedales más notables del interior de la península.

En este sentido, cabría resaltar las siguientes actuaciones:

### - Recuperación de "La Cogolla"-

Se consiguió a finales de 1990 con la construcción de diques y varias compuertas para la entrada y salida de agua, que permitieron encharcar la zona piloto de "La Cogolla" creando una laguna de 56 Ha.

### - Recuperación de la totalidad del humedal-

Entre los años 1992 y 1994 se efectuaron las siguientes obras:

#### A. Mejora del sistema de alimentación.



B. Obras de control de las aguas residuales.

C. Obras de inundación.

D. Obras de entrada, salida y regulación del nivel del agua.

E. Obras de mejora de sistema interior de riego.

F. Obras para el control de desbordamientos y daños a infraestructuras y cultivos.

G. Obras para el mantenimiento del tránsito ganadero.

- Restauración vegetal de la laguna-

En 1992 se iniciaron una serie de plantaciones con árboles y arbustos propios de zonas húmedas esteparias, encaminadas a reconstruir la vegetación del entorno del vaso lagunar.

La primera dificultad que había que solventar fue la falta de planta, ya que estas especies no se suelen comercializar. Para resolverlo se creó un vivero en las proximidades de la laguna en el que se instalaron árboles y arbustos de siete especies distintas de los géneros *Salix*, *Populus* y *Tamarix*. Las estaquillas utilizadas como material base para la creación del vivero fueron seleccionadas por la Consejería entre las plantas silvestres autóctonas de diversas zonas húmedas de la comarca palentina de Tierra de Campos.

Desde entonces se ha completado la labor restauradora gracias al esfuerzo de los Agentes Forestales que, utilizando la planta del vivero, han realizado numerosas plantaciones y se han encargado de su conservación.

-Obras de mantenimiento del humedal y mejora del sistema de inundación-

Comprenden actuaciones como la protección de los diques en las zonas más expuestas al oleaje, el sellado de entradas y salidas de agua, la reparación y el mantenimiento de las obras hidráulicas, la limpieza de los canales que alimentan la laguna, la adecuación de canales dañados por las galerías que excavan los cangrejos y los roedores o la preparación de cortafuegos.

-Seguimiento científico del humedal-

El seguimiento de una zona húmeda es fundamental para su correcta gestión. En el caso de La Nava, cuyo régimen hídrico se puede variar artificialmente, todas las decisiones relacionadas con la gestión deben estar basadas en el conocimiento permanente de la situación de las distintas comunidades que viven en el humedal.

Desde el inicio de la recuperación se ha realizado un esfuerzo muy importante en este sentido. Muestra de ello es que la Nava ha pasado a ser el territorio de la Comunidad que dispone del mayor registro de especies de aves de Castilla y León.

La Consejería ha desarrollado directamente algunos estudios, como son el seguimiento hidrológico, apoyado en tres limnímetros y un piezómetro, o el estudio de las comunidades piscícolas del humedal.

El seguimiento faunístico de la laguna se ha realizado de manera ininterrumpida durante los últimos siete años.

- Disponibilidad de agua y terrenos-

La disponibilidad de agua se resolvió en 1992, con una autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero, que permite a la Consejería derivar del Canal de Castilla, de forma gratuita, un caudal de 39l/s, con punta de 1,2 m<sup>3</sup>/s, de agua de excelente calidad.

-Protección legal-

Se han utilizado numerosos instrumentos legales que han servido bien para regular la caza y la pesca o bien para establecer un régimen genérico de protección.

En 1990, con el fin de proteger las poblaciones de aves, se declaró zona de emergencia cinegética parte de la laguna y su entorno.

Las órdenes anuales de pesca prohíben la pesca del cangrejo rojo en la Laguna, evitando así las molestias que ocasionaban a las aves los pescadores que entraban con frecuencia en su interior.

El régimen genérico de protección aplicado es de Zona Húmeda Catalogada. La Nava fue incluida en el Catálogo Regional de Zonas Húmedas por Decreto 194/1994, de 25 de agosto. Toda la Laguna se ha señalizado con tablillas que indican esta condición y la veda de la caza y de la pesca.

La Nava ha sido también incluida por la Junta de Castilla y León en la Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria, por lo que con toda probabilidad pasará a formar parte de la Red Europea Natura 2000.

#### -Autorizaciones-

Se han tramitado diversas solicitudes relacionadas con proyectos de investigación o con obras en terrenos del humedal.

#### -Vigilancia-

El esfuerzo realizado en este sentido ha sido también importante. Cuando se comenzaron los trabajos de recuperación se creó una plaza de Agente Forestal en Fuentes de Nava. Además, a través del convenio de 1992 o de contratos administrativos posteriores, se ha dispuesto de personal que ha colaborado en la vigilancia del Humedal.

#### -Pago de daños-

La Laguna de la Nava atrae todos los años a millares de aves. Durante las épocas de cría e invernada las anátidas pueden originar daños importantes en los cultivos.

Desde 1995 se valoran y se pagan los daños ocasionados, correspondiendo todos ellos a patos de superficie que durante los meses de junio y julio se alimentan con cereal.

#### -Uso público-

La Laguna de la Nava ha sido también un foco de atracción para los visitantes, ya sean expertos que acuden atraídos por la enorme diversidad del humedal o personal que, sin serlo, se ven atraídas por la espectacularidad de las concentraciones de aves en ciertas épocas del año.

Una vez conseguida la recuperación de la Laguna de la Nava, cabe plantear como objetivo importante el de fomentar un uso público compatible con la conservación del humedal. Con ello se puede contribuir al impulso del turismo y del desarrollo local, además de mejorar el grado de satisfacción de los visitantes.

#### Centro de visitantes:

La Junta de Castilla y León adquirió para este fin un antiguo edificio en Fuentes de Nava, y ha efectuado su rehabilitación, sumamente compleja, ya que se ha intentado mantener en todo momento la estructura original. Actualmente se tramita la propuesta del diseño y montaje de audiovisuales y exposiciones.

#### Observatorio:

Se ha redactado el Proyecto del que será el observatorio de la Laguna.

#### Información al público:

Con la colaboración de las asociaciones y empresas contratadas al efecto, o bien directamente a través de los Agentes Forestales, se ha ofrecido información a los visitantes que acuden al humedal.

#### Señalización:

Los puntos de observación se han señalado convenientemente para evitar así que los visitantes penetren en el interior de la Laguna y las consecuentes molestias a las aves.

#### -Gestión del humedal-

La gestión de la Laguna de la Nava es sumamente compleja, ya que depende de un sistema artificial de alimentación que permite introducir agua, procedente del Canal de Castilla, a través del Río Retortillo y otros cursos de agua. Una vez en la Nava el agua se puede distribuir en tres lagunas mediante sifones y entradas. Cada una de las lagunas tiene a su vez sistemas independientes de evacuación.

En buena medida la gestión de la Nava es gestión del agua, que se decide desde el Servicio Territorial de Palencia, en función de las necesidades de la fauna acuática, de las necesidades del ganado local y de las necesidades de otros regantes que toman agua del sistema.

Otra faceta importante de la gestión es el control de la vegetación. La Nava es una laguna poco profunda y muy productiva. El crecimiento de la vegetación y la acumulación de restos puede llegar a causar la eutrofización del humedal y con ello una pérdida importante de la calidad del hábitat. La evolución vegetal puede también conducir a una excesiva uniformidad de las comunidades vegetales, de manera que puede reducirse el interés del humedal para las aves en los períodos de paso e invernada.

El control de la vegetación se ha venido realizando mediante quemas controladas, en parcelas que van rotando anualmente.

La gestión se realiza de acuerdo con un Plan de Gestión redactado en 1995 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuyas bases se consensuaron previamente, se ha seguido de manera fiel y ha permitido conciliar los numerosísimos intereses afectados sin plantear mayores problemas.

La gestión de una laguna de más de trescientas hectáreas, creada en unos terrenos que antes se dedicaban a otro uso, exige resolver numerosos conflictos de intereses que inevitablemente se van a presentar, y que no pueden considerarse como problemas de conservación. Los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas se han resuelto prohibiendo los primeros y ordenando los segundos. Hoy por hoy no crean mayores trastornos, aunque el mantenimiento de esta situación exige un contacto permanente con los pastores locales. El mismo esfuerzo de gestión se realiza para garantizar la calidad adecuada de las aguas que se introducen en la laguna y para compatibilizar este aporte con el de otros regantes que toman agua del mismo sistema. Las aves ocasionan frecuentemente daños en las parcelas labradas del entorno del humedal. Desde el año 95 se ha establecido un sistema para la evaluación y compensación de daños, y todos los daños reclamados formalmente en el Municipio han sido atendidos.

Quizá el único problema importante de conservación que existe en la actualidad es la presencia del basurero de Fuentes de Nava en terrenos de la laguna. Para resolverlo se han realizado numerosas gestiones ante las Entidades locales competentes que hasta la fecha no han dado fruto.

### 3. Interés faunístico

De acuerdo con el seguimiento que se viene realizando, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la laguna de la Nava, es uno de los humedales más importantes del interior peninsular en el norte de España.

Desde 1990, cuando se inició el proyecto de recuperación, han sido catalogadas 231 especies vertebradas, entre las cuales destacan por su importancia numérica las aves con 200 especies, lo cual supone el 32% de todas las de Europa y más del 40% de todas las de España.

Es un lugar que cumple los requisitos para ser considerado de importancia nacional e internacional para algunas especies como el ánsar común, la avefría y la garza real entre otras.

Constituye un enclave de notable interés para la invernada de anátidas en general y ánsares en particular. No en vano es la tercera zona más importante para la invernada de ánsares, después de Doñana y Villafáfila, con 2.000 invernantes de media y máximos de 5.000-8.000 aves.

Más de 10.000 anátidas utilizan la laguna en invierno y es una de las pocas zonas peninsulares donde invernán regularmente especies tan escasas como la barnacia cariblanca y el Ánsar careto. También se han observado en los últimos años, Barnaclas carinegras y Ánsares piquicortos, este último considerado rareza.

Igualmente adquiere un papel relevante en el paso de limícolas. Se han citado hasta 35 especies de este grupo (60% del total nacional) y en muchas jornadas es posible contarlos por cientos y hasta miles en las praderas encharcadas someramente.



Se observan incluso con regularidad especies muy escasas en el interior como el correlimos tridáctilo, correlimos gordo o las canasteras.

No hay que olvidar registros antiguos y más actuales de especies muy escasas, accidentales o incluso rarezas dentro del contexto ornitológico nacional. Se han observado moritos, avetoro, ánsa, chico, silbón americano, agujeta escolopácea, archibebe patigulado chico, correlimos pectoral, ánsar índico y bisbita gorgirrojo.

En cuanto a las aves de pequeño tamaño destacan los pasos y cría de buscarlas unicolor, el paso e invernada de pechiazules y la migración de carricerines cejudos y comunes entre otros.»

Con posterioridad, nos dirigimos nuevamente a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información sobre el estado en el que se encontraban las gestiones relativas a la eliminación del basurero de Fuentes de Nava en el interior de la Laguna.

Poco después tuvo entrada en esta Institución escrito en cuya virtud el citado Centro Directivo nos comunicaba que el Ayuntamiento había solicitado a la Junta de Castilla y León el sellado del mismo, y que, conforme a dicha solicitud, se iba a proceder a redactar el correspondiente proyecto de sellado para posteriormente licitar las obras que permitan eliminar este foco de contaminación.

Concluye el citado escrito indicando que las previsiones de la Consejería son que dicho sellado esté ejecutado en el año 2000.

#### **4.- VENTA DE ALCOHOL EN GASOLINERAS Y AREAS DE SERVICIO Y DESCANSO DE LAS AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS**

El consumo de alcohol es un problema de importantes proporciones para la salud pública en España, así como en el resto de los países de nuestro entorno, 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.

En relación con los Estados miembros de la Región Europea de la OMS, entre los que se encuentra España, se mantienen dos compromisos comunes. El primero está relacionado con la política de salud para Europa, tal como está expresada en los objetivos de "Salud para Todos", específicamente en el objetivo 17, que propone una reducción del 25% en el consumo de alcohol entre 1980 y el año 2000. Y el segundo es un compromiso con el Plan Europeo de Actuación sobre el Consumo de Alcohol, Plan que fue adoptado en 1992 por el Comité Regional para Europa de la OMS, como conjunto positivo de directrices para los Estados miembros, con el que se pretende crear un movimiento europeo que respalde las actuaciones realizadas en los ámbitos local, nacional e internacional y se reduzcan los riesgos para la salud y los problemas sociales que ocasiona el consumo de alcohol.

La finalidad del Plan es ayudar a los Estados Miembros a evitar los riesgos sanitarios y las consecuencias sociales derivadas del consumo de alcohol. Para garantizar un rápido impacto del Plan, la Oficina Regional para Europa de la OMS propone el desarrollo de políticas saludables que consideren los aspectos legislativos sobre política en materia de alcohol, entre otros aspectos.

Durante la primera fase de implantación del Plan se aprobó la Carta Europea sobre el Alcohol (París, diciembre de 1995), documento en el que se fijan una serie de estrategias para la combatir esta situación, entre otras:

- Establecer y hacer cumplir leyes que disuadan eficazmente de conducir bajo los efectos del alcohol

- Promover la salud controlando la disponibilidad.

En este sentido, cabe recordar que tanto las estaciones de servicio como las gasolineras son establecimientos a los que se accede utilizando vehículos de motor, por lo que la venta de alcohol en los mismos aumenta el riesgo de accidentes de circulación.

Por otro lado, y 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 esta Institución, por otro lado, el reiterado incumplimiento de la prohibición de venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las áreas de servicio y descanso, y en las gasolineras (art. 23.6 b) y c) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo), y a lo que parece, la reticencia de la Administración a la hora de hacer cumplir la legislación aplicable a este tipo de actividades.

A la vista de estos hechos, nos dirigimos a todos los Alcaldes de Municipios de esta Comunidad con más de 5.000 habitantes, para sugerir que a través de los Servicios Técnicos competentes, se procediese a inspeccionar el cumplimiento en estos establecimientos no sólo de la Ley 5/93, de Actividades Clasificadas, puesto que la venta de estos productos supone el ejercicio de dos actividades clasificadas diferenciadas, que deben ser autorizadas a través de las correspondientes licencias de actividad; sino también de lo preceptuado en el art. 23.6 c) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Por otro lado, sugerimos a estas Administraciones la posibilidad de adoptar nuevas medidas que viniesen a evitar la situación anteriormente descrita.

La adopción de nuevas medidas fue sugerida también a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, Consejería de Presidencia y Comisión Permanente de Relaciones con el Procurador del Común.

Cabe resaltar por último que, en aquellos supuestos concretos en los que hemos tenido conocimiento de la venta de bebidas de más de 18 grados en este tipo de establecimientos, hemos denunciado estos hechos ante las Administraciones competentes (Administración Local, Delegación del Gobierno y Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social).

Tal es el caso de una Estación de Servicio de León.

A este respecto cabe resaltar la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de León, así como el informe remitido por la Delegación del Gobierno en Castilla y León, en el que expresamente se señala lo siguiente:

"En contestación a su escrito de 8 de marzo sobre la venta de bebidas alcohólicas en la Gasolinera de Eras de Renueva de León, le comunico que se ha efectuado un seguimiento de las actividades de dicho establecimiento, por parte de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de León, observándose que en dicha gasolinera existe un supermercado en el que se venden todo tipo de bebidas alcohólicas, no así en la Cafetería, que sólo expende bebidas refrescantes y cerveza de graduación inferior a los 18°.

Entendiendo que el supermercado podría tener un funcionamiento independiente de la Estación de Servicio, se estaría cumpliendo lo dispuesto en el art. 23, apartados 3 y 4, para la venta bebidas alcohólicas en supermercados, y apartado 6 c) para la venta de bebidas alcohólicas en gasolineras, de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León."

Por su parte, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León nos comunicó, mediante escrito de fecha 8 de junio de 1999, lo siguiente:

"Tras realizar visita de inspección por el técnico correspondiente, se comprueba que en el establecimiento se encuentran secciones de productos cárnicos, productos lácteos, frutería, etc. Su horario al público es de 6 de la mañana a 12 de la noche y dispone de los correspondientes carteles donde se indica la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de 16 años.

Dicho establecimiento es un supermercado que tiene concedida autorización sanitaria de funcionamiento, según Decreto 131/94, de 9 de junio, habiendo quedado inscrita en el Censo Sanitario de Alimentos de Castilla y León, autorizándose la actividad de tienda de alimentación polivalente."

Distinto resultado obtuvimos en otros supuestos, como en la denuncia efectuada por esta Institución sobre la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en un área de servicio ubicada en una localidad vallisoletana, expediente en el que el Ayuntamiento requirió al titular de la actividad la eliminación de los productos prohibidos.

Por su parte, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid nos comunicó que, por parte de esa Administración, se había remitido oficio al Teniente Coronel de la Comandancia de la Guardia Civil de Valladolid, a fin de que se dispusiesen las medidas oportunas para que tales hechos fuesen investigados y, en su caso, sancionados.

## **5.- PRUEBAS MOTORIZADAS EN MONTES Y VÍAS PECUARIAS**

Dentro del ámbito de facultades que confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución inició de oficio un estudio sobre el grado de conservación y protección de los ecosistemas en nuestra Comunidad.

Teniendo en cuenta que el Decreto 4/1995, de 12 de enero, viene a regular la circulación y práctica de pruebas motorizadas en montes y vías pecuarias, actividades que afectan negativamente a la conservación de estos espacios, y a fin de conocer el grado de aplicación de la referida norma, con fecha 2 de junio de 1999 solicitamos de la Consejería de Medio Ambiente la siguiente información:

1.- Caminos en los que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 3 de la referida norma, esa Administración haya prohibido la circulación de vehículos a motor.

2.- Número de autorizaciones concedidas para el desarrollo de pruebas deportivas motorizadas o actividades organizadas durante los años 1998 y 1999.

3.- Número de expedientes sancionadores incoados como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en dicho Decreto durante el período señalado anteriormente.

Con posterioridad recibimos un informe de la Consejería de Medio Ambiente en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

## RELACIÓN DE CAMINOS CON ACCESO LIMITADO A VEHICULOS

### ÁVILA

NOMBRE	TÉRMINO MUNICIPAL
Todos los del monte 60 Valle Iruelas	El Barraco
Acceso al monte 77	Navaluenga
Acceso al monte 139	Navatalgordo
Acceso de El Sabinal y los Agrios Monte 13	Mijares
Accesos del monte 6	Casavieja
Carretera Garganta Lóbrega Monte 136	Proindiviso Arenas-Candeleda
Carretera de la Casa Monte 136	Proindiviso Arenas-Candeleda
Pista de la Centenera Montes 2 y 7	El Arenal-Cuevas
Pista del Monte 121	San Esteban del Valle
Pistas del Monte 136	San Martín Pimpollar
Pistas del Monte 135	Villarejo del Valle
Carretera de la Garganta Navalperal	Navalperal Tormes
Acceso al repetidor monte 145	Santiago de Tormes
Acceso al monte 138	Bohoyo
Acceso al monte 144	Zapardiel la Ribera
Acceso al monte 112	Nava de Barco
Acceso al consorcio AV-3058	Puerto Castilla

## BURGOS

Pista Principal a partir del área de Fuente Santiago	Espacio natural monte Santiago
Varias pistas	Res. Reg. de caza S. de la Demanda
Pista General del Ordunte	Valle de Mena

## PALENCIA

Camino del Cristo Sierra a Fuente Corbeñera	Término de Velilla de Río Carrión
Camino desde el Cristo Sierra a Valsurbio	Término de Velilla de Río Carrión
Acceso al Valle del Sangrerón	Término de Velilla de Río Carrión
Camino de Camporredondo de Alba a Cardaño de Abajo	Término de Velilla de Río Carrión
Acceso al Valle de Mazobre	Término de Velilla de Río Carrión
Acceso a la Laguna de las Lomas	Término de Velilla de Río Carrión
Camino de Puente Agudín a Alba de los Cardaños	Término de Velilla de Río Carrión
Aceso desde Cueto Palomo al Valle de Miranda	Término de Triollo
Acceso desde el Valle de Mirando al Alto de los Llanos	Término de Triollo
Acceso al Valle de Valdenievas	Término de Triollo



Camino de Moncejones	Término de Triollo
Acceso desde el Alto de la Varga a Rebanal de las Llantas	Término de Cervera de Pisuerga
Acceso desde Rebanal de las Llantas al Alto de los Llanos	Término de Cervera de Pisuerga
Camino desde S. Martín de los Herreros a Rebanal de las Llantas	Término de Cerv. de Pisuerga
Camino de Ventanilla a las Tenadas	Término de Cervera de Pisuerga
Camino de Santibáñez de Resoba a Pinea	Término de Cervera de Pisuerga
Camino del Collado de las Doncellas a Polentinos	Término de Cervera de Pisuerga
Acceso desde Resoba al monte El Obispo	Término de Cervera de Pisuerga
Camino de Polentinos al Collado de las Doncellas	Término de Polentinos
Camino de Polentinos a Arbejal	Término de Polentinos
Subida a fuente Cobre	Término de la Pernia
Camino de Casavegas a Caloca	Término de la Pernia
Camino de Iores a Tañuga	Término de la Pernia
Pista de El Campo	Término de la Pernia

## SEGOVIA

SG-1002	T.M. de Palazuelos de Eresma
SG-1001	T.M. de Santo Domingo de Piron
SG-1003	T.M. de Sotosalbos
SG-1012	T.M. de Collado Hermoso
M.U.P. N° 260	T.M. de Matabuena
M.U.P. N° 268	T.M. de Arcones
M.U.P. N° 207	T.M. de Prádena

SG-3029	T.M. de Casla
M.U.P. N° 138, 141, 143, 144, 147 y 148	T.M. de El Espinar
SG-1004	T.M. de Navafría, Aldealengua de Pedraza y Torre Val de San Pedro

## SORIA

Pistas forestales de la zona del Madero	T.M. de Trevago y Fuentestrún
Acceso a la pista forestal de acceso al "Moncayo"	
n° 1 del C.U.P desde la carretera que va de Vozmediano al Parque Natural del Moncayo en Zaragoza	T.M. de Vozmediano
Pista forestal que accede al pico del Moncayo	Beratón
Acceso desde la Rioja a pistas forestales dentro del Coto Regional de Alcamara	T.M. Yanguas y San Pedro Manrique
Accesos Valle del Razón, Monte Razón n° 173 del C.U.P.	T.M. El Royo
C.U.P.	T.M. El Royo
Acceso Ermita San Bartolomé, Parque Natural Cañon Río Lobos, Monte Pinar n° 98 del C.U.P.	T.M. de Ucero, Nafría de Ucero y Herrera de Soria

## ZAMORA

Acceso a Piedra Fincada, Acceso a la Sierra desde la Laguna de Peces, Acceso a la zona de Vega de Conde	Vigo de Sanabria
---	------------------

Acceso al monte La Devesa y Fregenal y Mallón. Acceso al Ribadelago  
entorno del Lago de Sanabria

Ocho caminos de concentración que acceden a las zonas de Villafáfila  
máxima densidad de aves esteparias.

Por lo que se refiere al número de autorizaciones concedidas y  
el número de expedientes sancionadores, se nos facilitaron los datos  
siguientes:

PROVINCIA	Nº AUTORIZACIONES		EXP. SANCIONADOR	
	98	99	98	99
AVILA	1	---	---	---
BURGOS	4	1	20	---
LEÓN	14	5	---	---
PALENCIA	4	1	1	2
SALAMANCA	1	---	---	---
SEGOVIA	---	---	60	17
SORIA	1	1	3	7
VALLADOLI D	1	1	---	---
ZAMORA	---	---	---	---

## **6.- ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE PERSONAS DISCAPACITADAS**

### **ACCESIBILIDAD**

#### **1. Consecuencias de la Ley 3/98 (LASB)**

Las actuaciones de oficio en esta subárea, que tiene como contenido las necesidades de las personas discapacitadas en nuestra Comunidad Autónoma, ha estado determinada durante el año 1999 por la promulgación reciente de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León (LASB) y la situación de transitoriedad, producida por la falta de desarrollo reglamentario de la misma.

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley dice que en un plazo no superior a un año desde la entrada en vigor de la misma, la Junta de Castilla y León dictará los Reglamentos y demás disposiciones precisas para su desarrollo. Como es evidente, este plazo ha transcurrido sobradamente, y no se ha publicado ninguno de los Reglamentos previstos; ni siquiera se ha constituido la Comisión Asesora prevista en el art. 35.

Ello hace que la Administración Pública muestre una general desorientación en relación con los elementos de accesibilidad exigidos y con el mobiliario urbanístico, existente en las vías y en los espacios libres públicos, superpuestos o adosados a los elementos de urbanización o edificación, tales como barandillas, semáforos, rampas, bordillos y cualesquiera otros de naturaleza análoga, así como los elementos arquitectónicos.

El Procurador del Común de Castilla y León, como se ve en el presente informe, no deja de recordar la posibilidad de que en la aplicación de la Ley 3/98, y en tanto no existan normas que la desarrollen, se tenga en cuenta la normativa estatal como derecho supletorio para -al menos- no seguir creando barreras.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto el agradecimiento de los ciudadanos discapacitados castellanos y leoneses a nuestros esfuerzos, como se ha demostrado por la concesión del premio de Integración Social "ASPAYM 99" al titular de la Institución, por parte de la Federación Nacional de Asociaciones de Paraplégicos y Grandes Minusválidos, en un acto celebrado en el Hospital de Paraplégicos de Toledo.

### *1.1 Ordenanzas y planes de accesibilidad*

La Ley 3/98, de 24 de junio, en su Disposición Final Primera establece que los municipios que posean algún tipo de normativa municipal reguladora del objeto de esta Ley deberán de acomodar sus contenidos a los de ésta en el plazo de dos años.

Para determinar una posible actuación impulsando de oficio la elaboración de normas municipales específicas; de modo que las inmediatas actuaciones urbanísticas de las Corporaciones Locales se lleven a cabo de conformidad con la Ley 3/98, se interesó información de los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes (salvo de aquellos que disponían de dicha normativa y así le constaba a esta Institución).

Las preguntas que se hicieron se referían a la existencia de Ordenanza Municipal de Accesibilidad o, en caso contrario, normativa

aplicable en las actuaciones urbanísticas conforme con la Ley 3/98, de 24 de junio, LASB.

Informaron en este sentido los Ayuntamientos que a continuación se citan. Por cierto que algunos aprovecharon para dar cuenta a la Institución de algunas novedades al respecto, como la elaboración de Planes Especiales para la Accesibilidad (Burgos, Aranda de Duero y Segovia).

Ayuntamiento de Ponferrada:

No cuenta con Ordenanza Municipal específica sobre estos temas, pero aplica sistemáticamente la normativa estatal y autonómica en las obras que promueve, tanto si son obras de edificación (por ejemplo Plaza de Abastos) como si son obras de urbanización (rebaje de bordillos, etc.).

No obstante, tiene entre sus objetivos contratar la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, entre cuyos documentos están las Normas Urbanísticas, que es donde dicho Ayuntamiento entiende debe recogerse y darse respuesta a estos temas, mejor que en una Ordenanza específica, de ahí que su criterio es introducir la materia que nos ocupa en tal revisión del planeamiento.

Además, a la hora del otorgamiento de las licencias de obras mayores y menores se está exigiendo el cumplimiento de esta normativa, en concreto, en los accesos a los edificios y a los aseos de los locales de pública concurrencia.

Ayuntamiento de León:

Se emite informe por el Aparejador del Servicio de Obras, cuyo contenido literal es el siguiente:

"El Ayuntamiento no cuenta con una Ordenanza Municipal de Accesibilidad aplicable a los Proyectos de Urbanización, elementos del mobiliario urbano y elementos arquitectónicos.

No obstante, todos los proyectos de urbanización, construcción o reforma de edificios públicos se redactan cumpliendo las determinaciones contenidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad".

El Ayuntamiento de Ávila no tiene Ordenanza. El Plan General de Ordenación Urbana, aprobado el 19 de octubre de 1998, incluye en el Título 3. Capítulo 3.2, Normativa Específica del Suelo Urbano, en su apartado 3.2.3 de "condiciones de seguridad y accesibilidad"; estableciendo que en los edificios y locales de uso público, existirá la señalización interior correspondiente a salidas y escaleras de emergencia, aparatos de extinción de incendios, procedimientos de evacuación en caso de siniestro, posición de acceso y servicios, situación de teléfonos y medios de comunicación para minusválidos y, en general, cuantas señalizaciones sean precisas para la orientación de las personas en el interior del mismo y para facilitar la evacuación en caso de accidente o siniestro.

Se cumplirá lo establecido por la NBE CPI/96 en su Capítulo 2: "Compartimentación, evacuación y señalización" que regula las vías de evacuación, pasillos, escaleras, ascensores, vestíbulos, etc. y su señalización, así como el Capítulo 5 "Instalaciones de protección contra incendios", que establece el dimensionado de instalaciones contra incendios con que deben contar los edificios, y el Apéndice 2 de dicha Norma en cuanto a accesibilidad y entorno de los edificios (condiciones de aproximación y de entorno de los edificios, de accesibilidad por fachada, de redes de hidrantes exteriores, y de su instalación).

### 1) Accesibilidad en las edificaciones.

Con independencia de las normas particulares de accesibilidad aplicables a los edificios públicos, en base al Real Decreto 556/1989 de 19 de mayo, de Medidas Mínimas sobre Accesibilidad en los Edificios, y normativa que venga a sustituirle, todos los edificios deberán cumplir las siguientes normas sobre accesibilidad.

### 2) Portales.

El portal de entrada a todo edificio de uso residencial multifamiliar con más de 10 viviendas o apartamentos, o bien de uso comercial o de oficinas de más de 1.000 m<sup>2</sup> edificados, tendrá un ancho y profundidad mínimos desde la calle de 2'50 metros y la altura libre no será inferior a 2,60 metros; la puerta de entrada al portal no tendrá un ancho inferior a 1'30 metros; y el acceso hasta la escalera principal o un ascensor no será inferior a 1,50 metros de anchura.

### 3) Escaleras, rellanos y pasillos, ascensores.

Excepto en viviendas unifamiliares, las escaleras deben tener iluminación y ventilación directas desde el exterior en todas sus plantas piso, con una superficie mínima de ventilación de 1 m<sup>2</sup> por planta; o bien iluminación y ventilación cenital por medio de lucernas que tengan una superficie en planta que sea como mínimo de 2/3 de la superficie útil de la caja de escalera. En este caso, el hueco central quedará libre en toda su altura y tendrá un lado mínimo de 0,50 m. y una superficie mínima de 1,20 m<sup>2</sup>.

El rellano con salida de ascensor o con puertas de locales de uso Terciario que abran hacia el mismo, tendrá un ancho mínimo de 1'50 metros y, en los demás casos, de 1'20 metros.

### 4) Barreras Urbanísticas y Arquitectónicas.



Todos los recorridos peatonales principales de nueva construcción de la ciudad dispondrán de rampas con pavimento antideslizante para salvar bordillos de acera y escaleras. No obstante, esta obligación podrá obviarse si existe un acceso alternativo a menos de 100 m. del mismo y que cumpla esta condición.

Todos los servicios con atención al público en edificios públicos de nueva construcción dispondrán de acceso para silla de ruedas. En el caso de edificios existentes, esta condición tiene el carácter de recomendación, supeditada a las circunstancias concretas de todo o de parte de su arquitectura.

Por otra parte, en la redacción de proyectos de Urbanización, se proyectan los pasos en rampa que salven el desnivel del bordillo, facilitando el tránsito y permitiendo el recorrido de carros.

El Ayuntamiento, en cuanto a transportes públicos, ha incorporado a los autobuses urbanos un dispositivo de acceso para sillas de ruedas.

Desde agosto del 99 cuenta con eurotaxi.

A otros Ayuntamientos se les preguntó sobre la contenido de la normativa municipal.

Así pudimos saber que el Ayuntamiento de Medina del Campo solicitó el oportuno informe del Arquitecto municipal cuyo contenido fue el siguiente:

Con la entrada en vigor de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Medina del Campo, con su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León el 9 de mayo de 1997 y en el Boletín Oficial de la Provincia el 10 de junio de 1997, la propia Normativa del PGOU-97 obliga, en las condiciones de diseño, a tener en cuenta la

eliminación de Barreras y la Accesibilidad en la Edificación, de acuerdo con lo establecido en el RD-556 de 16 de mayo de 1989, así como en el diseño de las pavimentaciones de las vías públicas de nuevas urbanizaciones.

Consultado el Ayuntamiento de Burgos sobre la normativa municipal, se ha referido al Plan Especial de Actuación para la Accesibilidad encargado a la empresa "Desarrollos Vía Libre, S.L." de la Fundación ONCE, adjuntando informe de la referida empresa en los siguientes términos:

"1) El Plan se inscribe en el mandato de la Ley 3/1998 de 24 de junio de accesibilidad y supresión de barreras.

Por otra parte la Disposición Transitoria Única dice que en plazo no superior a 10 años, desde la entrada en vigor de esta ley, se deberán adecuar a la misma:

- a) Calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos.
- b) Edificios de acceso al público de titularidad privada.
- c) Edificios de acceso al público de titularidad pública.
- d) Los medios de transporte público de pasajeros.
- e) Los proyectos que se encuentran en fase de construcción o ejecución, todos aquellos que ya hubieran obtenido la licencia o permiso necesario para su realización a la entrada en vigor de la Ley.
- f) Cualquier otro de naturaleza análoga.

De manera que se puede entender que estos mismos son los plazos de ejecución del Plan.

Los presupuestos para la ejecución de las soluciones propuestas en el Plan son los siguientes.

Para el viario urbano ..... 753.658.813 ptas.

Para los 44 edificios estudiados ..... 200.000.000 ptas.

Ahora bien, estos presupuestos son relativamente ciertos, al menos en lo que se refiere al viario, ya que cuando el Ayuntamiento u otra entidad realice obras por cualquier causa (remodelación de vías públicas, adecuación de parques y jardines, canalizaciones de suministros, etc.) los itinerarios peatonales deben quedar ejecutados sin barreras y de acuerdo al Plan, y ello no significa presupuesto complementario alguno. Y nuestra experiencia nos dice que la mayor parte de las obras en las vías públicas obedecen a fines como los mencionados.

Por otra parte el Ayuntamiento de Burgos dispone de una Ordenanza para la supresión de barreras arquitectónicas, aprobada en el Pleno, el día 26 de junio de 1998 (aprobación definitiva) y publicada en el B.O. de Burgos nº 161, de 26 de agosto de 1998.

Desarrollos Vía Libre, S.L., empresa de la Fundación ONCE especializada en Accesibilidad, ha redactado también en el territorio de Castilla y León los planes de Accesibilidad de: Palencia, Segovia y Aranda de Duero, y está iniciando la redacción de los Planes de Zamora y de Soria.

La elaboración de un Plan significa diseñar y proyectar soluciones que permitan a todas las personas, con independencia de sus capacidades, desenvolverse en su medio inmediato y en el entorno social sin obstáculos arquitectónicos y urbanísticos que les dificulten o impidan el desarrollo de sus actividades cotidianas.

Estos Planes se refieren a dos líneas de actuación: actuación en el viario urbano y actuación en edificios públicos, y a veces se refieren al transporte. En cualquier caso, se trata de actuaciones parciales a combinar con el Plan General de Ordenación Urbana correspondiente, no aplicable a las zonas sujetas a un Plan Especial.

En el terreno de los resultados, en aquellos municipios en los que han comenzado a ejecutarse no se están dando mejoras sustanciales, ya que lo que se prevén son soluciones aisladas.

Los arquitectos que han elaborado estos planes sí han tenido en cuenta el punto de vista de los colectivos afectados".

El Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) responde en los términos siguientes:

«1. En este Ayuntamiento no existe Ordenanza Municipal de Accesibilidad aplicable a ninguno de los aspectos mencionados en los puntos 1º y 2º.

2.- El Ayuntamiento, en colaboración con el IMSERSO y la Fundación ONCE, ha redactado el documento denominado "Plan especial de actuación para la accesibilidad de Aranda de Duero", documento que ha sido recogido como parte integrante de las Normas Urbanísticas del Proyecto de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, en su apartado 8.6. "Supresión de Barreras Arquitectónicas", donde establece: "En todos los edificios de uso público será de aplicación... el Plan Especial de Actuación para la Accesibilidad".»

El Ayuntamiento de Segovia indicó que no existía una Ordenanza municipal aprobada y vigente en los términos requeridos.

Sin embargo, cabe mencionar que, con fecha 10 de septiembre de 1996, se suscribió un Convenio de colaboración entre el Instituto

Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), la fundación ONCE y el Ayuntamiento de Segovia para la realización de un Plan Especial de Actuación para Accesibilidad en el término municipal de Segovia. El Convenio fue aprobado por la Comisión de Gobierno con fecha 1 de octubre de 1996; posteriormente, la empresa Vía Libre, S.L. redactó el Plan Especial citado y lo remitió a este Ayuntamiento, aún pendiente de aprobación.

Con fecha 8 de mayo de 1995, el Pleno de este Ayuntamiento adoptó un acuerdo para determinar que la concesión de las preceptivas licencias de obras y de primer uso de todo tipo de edificaciones requerirá, en todo caso, la emisión de un informe técnico municipal en el que quede garantizado el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas en las obras de edificación.

Puesto que no existe Ordenanza municipal al respecto, en los proyectos de urbanización y obras de edificación se está a lo dispuesto en la Ley 13/82, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (especialmente en lo relativo a su título IX), en el RD 556/1989, de 19 de mayo, de medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, en todo lo que no se oponga a lo establecido por la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León.

No obstante, hace notar el Ayuntamiento que la citada Ley 3/98 establece una serie de medidas muy genéricas, en las que apenas se definen parámetros concretos que deban respetarse para garantizar la accesibilidad, remitiendo su fijación a la redacción, por parte del órgano legislativo de la Comunidad, de Reglamentos en los que se establezcan claramente tales "disposiciones precisas" (disposición final cuarta de la Ley). Por lo que espera contar con una norma clara y directamente aplicable sobre los proyectos por tramitar.

Por otra parte, es importante destacar que el Ayuntamiento de Segovia ha procedido a la remodelación de los viales de determinadas zonas en las que el tejido urbano presenta características problemáticas para la movilidad de minusválidos.

Así, en el Recinto Amurallado de la ciudad, que se compone de calles de trazado irregular y tortuoso (como corresponde a un trazado medieval que está protegido), se han suprimido las aceras de las vías acondicionadas, estableciendo un nivel común para calzada y bandas peatonales, que se protegen mediante bolardos. Intervenciones similares se han llevado a efecto en la Plaza Mayor.

La Avenida de Fernández Ladreda, que anteriormente constituía un vial de enorme circulación de vehículos, se ha peatonalizado por completo, pavimentándose igualmente a un solo nivel, con lo que se ha creado un itinerario completamente accesible que permite el acceso libre de obstáculos que pasa por el Acueducto y, a través de la Calle Real, permite alcanzar la Plaza Mayor.

En los principales viales por su tránsito, se han realizado al menos los correspondientes rebajes de acera en los puntos de cruce, distinguiéndolos mediante el tratamiento de la pavimentación (C/ Ezequiel González, C/ José Zorrilla, etc.).

El Ayuntamiento de Soria también se cuenta entre los que no disponen de Ordenanza municipal de Accesibilidad aplicable a los Proyectos de Urbanización, mobiliario urbano, edificación y transporte público.

Según nos indica el Ayuntamiento, se ha acometido la elaboración de un Plan General de Accesibilidad que afecta a varios parques, edificios públicos, piscinas, semáforos.

Por lo demás, y dentro de los medios disponibles, se aplica la normativa vigente, exigiéndose a nivel de los diferentes proyectos que se presentan a informe o que se realizan por los Servicios Técnicos. Se solicita con carácter general el cumplimiento del RDL 556/89, de 19 de mayo, sobre "Medidas mínimas de accesibilidad en los edificios" y de la Ley 3/98, de 24 de junio, de "Accesibilidad y Supresión de Barreras".

Las actuaciones anteriores tuvieron lugar a principios del año 99. Pero con el paso de los meses, a medida que las quejas recibidas pusieron de relieve la insuficiencia de las medidas y ante la frustración del colectivo de personas discapacitadas por la lentitud de la operatividad de la LASB, se consideró conveniente prolongar esta actuación, dirigida unas vez más a los Ayuntamientos como principales responsables para llevar a cabo una política de accesibilidad. Ello con el fin de valorar el grado de conocimiento y efectividad de la Ley 3/98 por parte de la Administración Local, ya contara o no con normativa municipal al respecto, y comenzando por enviar a los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes el siguiente cuestionario:

1) Medidas que el Ayuntamiento ha adoptado durante el último año para dar efectividad al contenido de la Ley 3/98, de 24 de Junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras. Particularmente para hacer cumplir el art. 34 que establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán y harán cumplir lo dispuesto en la Ley y sus normas de desarrollo, en lo concerniente a la concesión de licencias urbanísticas. Señalando el número de proyectos de obra que han sido rechazadas durante el mismo periodo de tiempo por no respetar las normas sobre accesibilidad.

2) Grado de cumplimiento de la previsión contenida en el art. 15 de la Ley 3/98 sobre la obligación de reservar en las zonas de

estacionamientos de vehículos en las vías públicas y espacios próximos a centros, tanto de titularidad pública como de titularidad privada siempre que impliquen concurrencia de público, una plaza por cada cuarenta o fracción adicional, o una si fueran diez, destinadas a personas con movilidad reducida. Especificando los lugares donde dichas plazas han sido delimitadas, señalando su número.

3) El art. 29 de la Ley 3/98 establece la creación de puntos específicos de información con intérprete de lengua de signos en las oficinas de los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes: Actuaciones llevadas a cabo por la Entidad para el cumplimiento de esta obligación.

Para los Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes y superior a 5.000 habitantes se suprimió la última pregunta, y a los Ayuntamientos con población inferior a 5.000 y superior a 2.000 solamente se les preguntó sobre la primera de las cuestiones.

No pretendemos consignar detalladamente en este informe los resultados de esta actuación, iniciada a finales de octubre de 1999, ya que referirnos a todas las respuestas obtenidas rebasaría en parte los límites de este trabajo y por otra parte aún nos están llegando las respuestas de los Ayuntamientos rezagados a la fecha de cierre del mismo. Únicamente dejaremos constancia de algunos aspectos destacables en relación con los datos de que disponemos.

La situación que se está detectando es que, en general, no se han iniciado políticas generalizadas de aplicación de medidas en cumplimiento de la LASB. Simplemente se trata de actuaciones aisladas (Ej. la instalación de una rampa en la Casa Consistorial, de un aparato elevador en el Hogar de la Tercera Edad, etc.). Cuando se pone interés en realizar este tipo de mejoras, sobre todo si se trata de



localidades pequeñas, suelen mejorarse notablemente las condiciones de vida de la población minusválida.

Los Ayuntamientos requeridos aseguran compartir nuestra preocupación por el problema de la accesibilidad para todos, manifestando su interés en no seguir creando barreras. En la realidad, no obstante, las mejoras son escasas y lentas; sobre todo los establecimientos de titularidad privada que presentan concurrencia de público se estrenan ya con barreras, así como los portales de nuevas viviendas (situadas sin embargo en polígonos en los que no se observan barreras urbanísticas). Por ello reviste especial trascendencia el punto 1º de la consulta hecha por la Institución a los Ayuntamientos: número de proyectos de obra para la obtención de licencias urbanísticas que el Ayuntamiento ha rechazado por no respetar las normas sobre accesibilidad.

Los Ayuntamientos, casi sin excepción, han contestado que no se ha rechazado ninguno.

Es de destacar la respuesta del Ayuntamiento de Ávila: "en cuanto a medidas adoptadas en lo concerniente a la concesión de licencias urbanísticas, debe reseñarse que hasta la fecha no se ha rechazado ningún proyecto de obras de manera definitiva, porque se requiere a todos los peticionarios de licencias de nueva construcción para que incluyan en sus proyectos de ejecución la eliminación de barreras arquitectónicas, por lo que, si les faltara, suelen corregirlo en posteriores reformados".

## *1.2 Colegios profesionales*

Los anteriores resultados vienen a poner de relieve una vez más la complejidad de la tarea de tratar de combinar los distintos intereses que entran en juego en el proceso constructivo, en el cual lo deseable sería que el propio arquitecto resolviera el problema de la accesibilidad al medio físico y que los colegios profesionales en su labor de visado incidieran sobre este punto, del mismo modo que se controlan exhaustivamente otros aspectos, como por ejemplo la normativa sobre incendios. Por lo cual se acordó, retomando en cierto modo los contactos con el Instituto de la Construcción de Castilla y León iniciados en los comienzos de la Institución, tratar de conocer la evolución experimentada en varios años, ahora en presencia de una normativa regional.

Para ello nos hemos dirigido al Consejo de Colegios Oficiales de Castilla y León planteando la existencia de la nueva norma y el hecho de que esta Institución considera necesario poner de relieve que remover las barreras constituye una actuación, no solamente en favor de un determinado colectivo de ciudadanos, sino que favorece la accesibilidad en general, la seguridad, comodidad y rapidez en los núcleos urbanos para toda la población.

A su vez, la LASB de Castilla y León es norma que se encuadra en el esfuerzo que las sociedades modernas realizan para garantizar que el disfrute de bienes y servicios alcance a todos los ciudadanos, como exigencia del principio de igualdad, procurando prestar atención en las necesidades peculiares con el nivel de servicio correspondiente a la calidad de vida de los Estados del entorno en el que España se encuentra.

Se manifestó, al mismo tiempo, la necesidad de recordar que, desde 1989, está vigente el RD 556/1989, de 19 de mayo, de Medidas Mínimas de Accesibilidad de los Edificios, cuyo ámbito de aplicación

se extiende a todo el territorio nacional y por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios. En tal sentido y para dar efectividad a la citada disposición, se elaboró por parte del Centro Estatal de Accesibilidad y Ayudas Técnicas (CEAPAT), dependiente del INSERSO, un catálogo de soluciones prácticas cuya aplicación es lo que determina que un edificio pueda ser calificado como accesible.

A estos efectos es preciso destacar que el art. 2 de la citada LASB establece que esta Ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, en todas aquellas actuaciones que se realicen en ella 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, rehabilitación o mejora.

b) La construcción de nueva planta, redistribución de espacios o cambio de uso de edificios, establecimientos e instalaciones que se destinen a fines que impliquen concurrencia de público, entre los que se encuentran los siguientes:

- Centros y servicios sanitarios y asistenciales.
- Centros de enseñanza, educativos y culturales.
- Edificios de servicios de la Administración Pública.
- Establecimientos y servicios comerciales y bancarios.
- Centros dedicados al culto y actividades religiosas.
- Establecimientos turísticos y hoteleros.

- Estaciones y terminales de transportes colectivos de pasajeros y los garajes y aparcamientos.

- Centros laborales.

- Edificios de vivienda colectiva.

- Teatros, salas de cine y espectáculos.

- Instalaciones deportivas.

- Gasolineras.

- Todos aquellos de naturaleza análoga a los anteriores, cualquiera que sea su titularidad.

Asimismo, esta norma encomienda, en su art. 34.2, a los Colegios Profesionales que tengan atribuida competencia en el visado de los proyectos técnicos necesarios para la obtención de las licencias, que comprueben que se justifique el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y en general el sometimiento a las previsiones contenidas en esta Ley y sus Reglamentos

Evalutando el grado de conocimiento de esta disposición, así como su cumplimiento por parte de los profesionales pertenecientes a los Colegios de Arquitectos de Castilla y León en su calidad de Corporaciones de Derecho Público, se les pidió información sobre el número de proyectos que desde el 1 de Octubre de 1998, fecha de entrada en vigor de la LASB, debieron de subsanar las deficiencias observadas por los respectivos Colegios como consecuencia de no justificar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad.

Ante la manifestación de nuestro interés por conocer el grado de observancia de la Ley, la Asesoría Jurídica hizo hincapié en la

necesidad de contar con el pertinente desarrollo reglamentario de la Ley, incluso la adaptación de las Ordenanzas Municipales para que sea posible la aplicación de la norma que nos ocupa. Observando el letrado, no obstante, la conveniencia de cumplir únicamente como principio general los criterios, también generales, de la Ley para la accesibilidad de los espacios.

Por parte de la Institución se han hecho las siguientes observaciones a dicha respuesta:

La Ley 3/98, LASB, cuya formulación según su exposición de motivos ha venido a dar cumplimiento al art. 9.2 de la Constitución, a la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido y a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, responde al legítimo ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la Constitución y con carácter exclusivo, confiere a la Comunidad de Castilla y León su Estatuto de Autonomía en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, Transporte y Acción Social (art. 32.1.2º, 1.4º y 1.19º respectivamente). Por otra parte la Ley 13/1982, LISMI, responde a la competencia conferida con exclusividad al Estado por el art. 149.1.1º de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales; entendidas dichas condiciones básicas como la regulación de un núcleo de interés general de la materia de que se trate (STC 25/1983, de 7 de abril) o común denominador normativo.

Esta Ley que, carente también de reglamento, ha sido en parte desarrollada mediante decretos-leyes, dice en su art. 57, al tratar de la reserva de un porcentaje de viviendas con las características arquitectónicas adecuadas para su ocupación por personas

minusválidas y la instalación en las mismas de ascensor con determinadas condiciones de capacidad, que "por las Administraciones públicas se dictarán las normas técnicas básicas necesarias para dar cumplimiento a lo anterior". Y el art. 58: "1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, las normas técnicas básicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos.

2. Todas estas normas deberán ser recogidas en la fase de redacción de los proyectos básicos y de ejecución, denegándose los visados oficiales correspondientes, bien de Colegios Profesionales o de Oficinas de Supervisión de los distintos Departamentos ministeriales, a aquellos que no las cumplan."

De modo que, una vez creada la Comisión Técnica Asesora integrada por representantes de las Comunidades Autónomas, del Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT del entonces INSERSO, Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España y Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, se establecen de forma genérica las exigencias dimensionales mínimas, que afectan a la accesibilidad y desplazamiento en los edificios, y que tendrán carácter supletorio de las disposiciones que corresponda dictar a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias. A mayor abundamiento, la Disposición Adicional Primera establece que este Real Decreto tendrá carácter supletorio respecto de las normas que conforme a sus competencias puedan dictar las Comunidades Autónomas.

En suma, el Real Decreto 556/89 ha constituido durante más de una década (juntamente con otras dictadas para supuestos específicos) el conjunto de normas técnicas básicas necesarias para dar efectividad a lo dispuesto en la LISMI, y aplicables aun con alcance de mínimas, hasta que las distintas Comunidades Autónomas contaron con su propia legislación en esta materia; manteniendo, lógicamente, su carácter supletorio respecto de la misma.

Las normas de desarrollo de la LISMI, contenidas en el Real Decreto de referencia, además de haber sido acogidas por las respectivas normas autonómicas (como resulta de un somero examen de todas ellas) han venido siendo objeto de publicaciones orientativas en la confección de catálogos y manuales dirigidos a auxiliar a los profesionales en su tarea; como el Manual de Accesibilidad elaborado por el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT) (Octubre 1994) del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

Por su parte, el Convenio que con fecha 4-10-93 fue firmado en Valencia por los Colegios Oficiales de Arquitectos de Aragón, Cantabria, Comunidad de Valencia, La Rioja, Vasco-Navarro y Demarcación de Valencia, con la colaboración de la Demarcación de Cádiz del Colegio de Andalucía Occidental, tuvo como resultado la formulación de las "Instrucciones para la Elaboración del Proyecto Arquitectónico"; texto que nació con vocación de ser una herramienta de trabajo para los arquitectos, entendiéndose como un "documento base" destinado a ir enriqueciéndose en un futuro inmediato, como así ha sucedido. Manifestando con ello sus autores una voluntad de mejorar la calidad del trabajo de los profesionales.

Dichas Instrucciones, además de incluir un estudio comparativo de la legislación sobre accesibilidad, vigente en aquel momento,

recogen íntegramente el texto del Real Decreto 556/89 y contienen la explicación gráfica detallada de los preceptos contenidos en él; lo que pone de manifiesto que dicho trabajo está pensado para ser objeto de manejo habitual en cualquier despacho. Y parece que efectivamente lo ha sido, como se ve al observar los procesos edificatorios en que ha existido voluntad de cumplir el RD y la Ley 13/82 que desarrolla.

Lo anterior demuestra la conformidad de la práctica edificatoria con la verdadera finalidad del derecho supletorio en nuestro sistema jurídico, que es la de poder recurrir en un momento dado a aquellas previsiones que proporcionen unidad, sistematicidad y coherencia al ordenamiento jurídico entero, reglas de las que pueden carecer los ordenamientos de las Comunidades Autónomas.

Será pues, en el derecho estatal donde se encontrarán tanto los principios jurídicos complementarios de las regulaciones sectoriales formuladas por las Comunidades Autónomas, como reglas directamente aplicables ante la falta o insuficiencia de dichas regulaciones.

Sin perjuicio de la necesidad de un reglamento ejecutivo de la Ley autonómica que precise debidamente todo el casuismo de desarrollo que pueda exigir la situación contemplada en la misma, las normas estatales aludidas son susceptibles de proporcionar, por el momento, los instrumentos técnicos adecuados para la puesta en práctica de buena parte de los preceptos de la Ley 3/98. Con lo que, sin duda, se lograría una situación notablemente mas satisfactoria en orden a conseguir una más efectiva garantía en el ejercicio de determinados derechos constitucionales de los ciudadanos de la que es constatable en el presente, y de acuerdo con -al menos- el espíritu y finalidad de la Ley 3/98 LASB.



Por ello, para evitar el agravamiento progresivo de situaciones de injusticia derivadas de la demora de los trabajos de elaboración del Reglamento que venga a desarrollar las previsiones de la LASB, se hizo una sugerencia al Consejo de los Colegios de Arquitectos de Castilla y León, en el sentido de que se recomendara a los profesionales integrados en los Colegios Oficiales de Arquitectos de Castilla y León la conveniencia de vigilar o, en el caso de aquellos que ya lo tienen en cuenta, de seguir vigilando que en los proyectos técnicos se justifique el cumplimiento de la Ley 3/1998 (LASB) de Castilla y León, aplicando en defecto de sus propias normas de desarrollo las reglas contenidas en el Real Decreto 556/89, de 19 de mayo, y según práctica que resulta asumida por las Organizaciones Profesionales de Arquitectos.

### *1.3. Junta de Castilla y León*

Si los principales protagonistas en este tema son las Administraciones locales, también la Ley 3/98, de 24 de junio, prevé una serie de obligaciones que deberán ser resueltas por el Gobierno regional. Por lo que, como con ocasión de otras actuaciones de alcance global, se acordó requerir a la Junta de Castilla y León sobre el grado de incorporación de los contenidos de la Ley a las actuaciones de la Administración Regional, a cuyo fin se solicitó de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que diera traslado de nuestro oficio a las Consejerías correspondientes, con el fin de que respondieran al Procurador del Común sobre las siguientes cuestiones:

1) Medidas que se hayan adoptado para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, relativo a la

creación en las Oficinas de Información de la Junta de Castilla y León de un punto específico de información con intérpretes de lengua de signos.

2) Número de vehículos de nueva adquisición que se han incorporado a la red de transporte interurbano durante el último año. Si se ha exigido que dichos vehículos cumplan con los requisitos establecidos en el art. 22 de la Ley 3/98, según el cual el material móvil de nueva adquisición de transporte interurbano de servicio regular y discrecional de viajeros deberá contar al menos con dos plazas dotadas de elementos de sujeción reservados para personas con discapacidad con movilidad reducida y se permitirá que desembarquen por las puertas más cercanas a estas plazas, disponiéndose en dicho lugar de al menos un timbre de aviso de parada de forma accesible. Asimismo, se facilitará el acceso y descenso de las personas con movilidad reducida.

3) Medidas que hayan arbitrado en orden al cumplimiento de lo previsto en el art. 20.3 de la citada ley, en el sentido de que los aeropuertos, helipuertos, así como las estaciones o terminales de transporte público de viajeros en municipios de más de 5000 habitantes cuenten con equipos de megafonía a través de los cuales se anunciarán las salidas y llegadas, andenes, dársenas o puertas de embarque, en los que estos se producen, así como las posibles incidencias, disponiendo también de paneles informativos luminosos o de otro tipo que permitan recibir estos mensajes a personas con limitaciones auditivas.

4) Decisiones que se hayan producido en relación con la regulación de las condiciones, circunstancias y requisitos para la expedición de una tarjeta que autorice a las personas discapacitadas con movilidad reducida a estacionar en los aparcamientos reservados, según establece el art. 16 de la Ley 3/98.

La Consejería de Presidencia se abstuvo de dar traslado a otras Consejerías, procediendo a responder directamente a algunas de las cuestiones, informando de las medidas y actuaciones adoptadas, o que se prevén adoptar, por parte de la Administración Autonómica con el fin de llevar a cabo el adecuado desarrollo de las previsiones legalmente establecidas, así como hacer responsables de tales materias a los diversos titulares de las competencias.

Respecto del apartado 1) la Junta de Castilla y León, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, ha procedido a crear un punto específico de información de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales de Valladolid y Burgos. A lo largo del año 2000 se prevé generalizar este servicio al resto de provincias, salvo Soria.

Así mismo estos servicios estarán en funcionamiento al menos un día a la semana de 9 a 14 horas, salvo en Burgos, donde se prevé que esté en funcionamiento al menos dos días a la semana.

- Con relación al los vehículos de nueva adquisición que se han incorporado a la red de transporte interurbano durante el último año y si a los mismos se les ha exigido que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 22 de la Ley 3/1998, esta Administración Autonómica dice que adoptará las medidas que se consideren necesarias, siendo preciso aclarar el siguiente extremo: la Ley 3/1998, de 24 de junio, prevé que ha de ser desarrollada mediante un Reglamento; asegurando que, en muchas normas de rango legal, dicho desarrollo reviste gran importancia, pero en el caso de esta Ley que nos ocupa tiene un carácter de necesidad, derivado del carácter técnico de las medidas necesarias para aplicar sus preceptos.

Así, en lo relativo a los elementos que han de reunir los vehículos de nueva adquisición, asegura que es necesario que exista una determinación de las características técnicas de dichos elementos,

con el fin de evitar que los que se instalen no cumplan los requisitos de seguridad o de homologación que se estipulen.

En este sentido, en el desarrollo reglamentario se prevé la remisión a las normativas técnicas que pueden afectar a los elementos de sujeción como a los que hayan de facilitar el acceso y descenso de las personas con movilidad reducida. El borrador de Reglamento contempla esa remisión normativa, por cuanto es necesario garantizar cierta uniformidad en el tratamiento de esta materia entre las distintas Comunidades Autónomas y el Estado, con el fin de evitar que la disparidad en las exigencias conlleve que los vehículos domiciliados en una Comunidad no puedan prestar servicios en otra, por no cumplir los elementos ya citados los requisitos que esta última fije. Concluyendo que se ha considerado que en tanto en cuanto no existan determinaciones técnicas, no debe exigirse a los adquirentes de nuevos vehículos la incorporación de los elementos citados.

No creyó necesario la Consejería de Presidencia y Administración Territorial responder a la cuarta y última de las cuestiones planteadas referida a la expedición de la tarjeta de estacionamiento para conductores minusválidos a que nos referimos en el punto 7 de este apartado.

## **2. Terrazas**

Como resultado de las actuaciones llevadas a cabo en relación con las dificultades que sufren las personas discapacitadas, física y sensorialmente, en Castilla y León, para ejercer el derecho reconocido a todos los ciudadanos de circular por la vía pública en condiciones aceptables de comodidad y seguridad, se observa cómo cada verano la instalación de terrazas en la vía pública, cuyo objeto es el descanso y solaz de los vecinos, da lugar, por su incorrecta colocación, a la

injustificable discriminación de algunas de estas personas, principalmente invidentes y minusválidos en silla de ruedas, para los que constituyen un verdadero problema, ya que el mencionado mobiliario frecuentemente se encuentra ocupando la acera de modo tal que resulta insuficiente el espacio destinado al paso de los viandantes y dando lugar a que estos se desplacen hacia la calzada, lo que entraña especial dificultad y peligro para los minusválidos a que nos referimos.

Por ello, al comenzar el verano de 1999 se acordó actuar de oficio solicitando información sobre condiciones del establecimiento, así como características de espacio, superficie de la acera que no ha de ocuparse, etc., así como requisitos que para la concesión de las correspondientes licencias exige la normativa sobre terrazas aprobada por cada Ayuntamiento.

La consulta se hizo a los Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia y a los de Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Medina del Campo, Medina de Rioseco, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo.

Como resultado, hay que destacar que únicamente Salamanca dejó de remitir los datos solicitados. Algunos Ayuntamientos, como Miranda de Ebro, Aranda de Duero y León, remitieron el correspondiente bando de la Alcaldía y la Ordenanza Fiscal de Tasa por ocupación de la vía pública.

Soria también comunicó que se estaban denegando solicitudes de instalación en puestos conflictivos.

El Ayuntamiento de Palencia nos comunicó no haber recibido ninguna queja de personas discapacitadas por esta razón. Pero que en caso de recibirse alguna se darían instrucciones a la Policía Local al respecto.

El Ayuntamiento de Valladolid remitió la nueva ordenanza aprobada el 2 de julio de 1999, el decreto de la Alcaldía referido a los criterios adoptados al respecto y los anexos sobre las particularidades en determinadas zonas, como el casco histórico y los modelos orientativos de mobiliario para las terrazas.

Comprobando, pues, que las Administraciones Locales cuentan con normativa específica y muestran ánimo de hacerla cumplir, se decidió recomendar la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos que al respecto se contienen en la LASB, con la adopción de cuantas medidas contribuyan al efectivo y real cumplimiento de apoyar las necesidades detectadas y reconocidas por los Ayuntamientos y que afectan a las personas con discapacidad física y sensorial.

### **3. Colegios electorales**

Con motivo de la jornada electoral del 13 de junio de 1999 se recibieron varias quejas, además de otros casos que fueron observados directamente, sobre la existencia de barreras arquitectónicas en muchos de los colegios electorales de nuestra Comunidad Autónoma; siendo por otra parte habitual que, siempre que se ejerce el derecho de sufragio, los ciudadanos que por problemas de movilidad se ven imposibilitados de acceder por si mismos a su colegio electoral, deben acudir necesariamente al procedimiento del voto por correo o bien contar con la ayuda de otras personas para llegar a depositar su voto. En algunos casos esto ocurre con graves dificultades y siempre con mayor esfuerzo que el que debe realizar la generalidad de los votantes.

Se han dado algunos supuestos, con motivo de las pasadas elecciones municipales y autonómicas, por ejemplo en León, en que la correspondiente Junta Electoral de Zona ha instado por escrito a los

Ayuntamientos de la misma a adoptar las medidas necesarias para que los locales designados resulten perfectamente accesibles a las personas con minusvalía que se acerquen a su Mesa Electoral. Observación que, según esta Institución pudo conocer, no fue tomada en cuenta en todos los casos.

De modo que, ante las elecciones generales de 12 de marzo de 2000 y conociendo que son los Ayuntamientos quienes indican los locales más adecuados dentro del término municipal para colegios electorales, se acordó hacer una recomendación a los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma con población superior a 2.000 habitantes para que en el momento de cumplir con la obligación prevista en el art. 24.5 de la LOREG de "designar los locales correspondientes a cada Sección y Mesas Electorales", se dispusiera todo lo necesario para que dichos locales resultaran completamente accesibles a todos los electores sin excepción; tanto aquellos que sufren discapacidades de movilidad como los que utilizan silla de ruedas.

Así mismo se recomendó:

"Que con este fin sean inspeccionados los locales con la suficiente antelación para subsanar en su caso las deficiencias, incluso mediante soluciones coyunturales, o bien sustituyendo dichas dependencias por otras adecuadas en el caso de que no sea posible aplicar medidas de accesibilidad ni aún provisionales.

Que se arbitren igualmente medidas, mediante señales acústicas o táctiles, en las zonas específicas (como cabinas reservadas), para facilitar el acto de votar y garantizar el secreto del voto a los electores invidentes y deficientes visuales".

De los ayuntamientos requeridos, la mayoría han aceptado totalmente lo recomendado y en muchos de los casos indicaron que se recurriría a la presencia de voluntarios de Protección Civil y Cruz Roja si todas las barreras no pudieran ser perfectamente eliminadas.

El aspecto de nuestra recomendación que ha suscitado algunas reticencias es el último punto: "que se arbitren igualmente medidas mediante señales acústicas o táctiles en las zonas específicas, como cabinas reservadas para facilitar el acto de votar y garantizar el secreto del voto a los electores invidentes y deficientes visuales", debido a la estricta reglamentación a que están sujetos todos estos elementos, como todo el material electoral y que es suministrado por la Delegación del Gobierno.

El único Ayuntamiento que manifestó su postura en contra de nuestra recomendación fue el de Ponferrada, entendiendo la no competencia del Ayuntamiento para indicar a la Oficina Provincial del Censo Electoral los locales destinados a la función de colegio electoral y que estos locales en dicho municipio son propiedad de la Administración Educativa por tratarse de Centros Escolares. Concluyendo en su escrito, que existen otras alternativas, como es el voto por correo o la asistencia de persona de confianza que permita votar a los discapacitados.

El Ayuntamiento de Salamanca comunicó haber remitido a la Oficina del Censo Electoral la relación de colegios electorales que servirían de sede para las Elecciones Generales del 12 de marzo, indicando que, en la medida de lo posible, por parte del Ayuntamiento de Salamanca se intentaría evitar cualquier tipo de dificultad que pudiera impedir que los electores con problemas de movilidad pudieran ejercer su derecho al voto.



El Ayuntamiento de León elaboró un informe sobre las condiciones de accesibilidad de todos los edificios sede de colegios electorales en la ciudad de León.

Este Ayuntamiento se comprometió a adoptar, en los edificios en los que fuera posible, todas las medidas necesarias para garantizar el acceso de las personas discapacitadas a los distintos colegios electorales. Del estudio realizado resultó que hay 7 centros en los que es muy difícil la eliminación de las barreras arquitectónicas. En estos casos se optará, o bien por ofrecer a la Junta Electoral un local alternativo, o bien por establecer otro tipo de soluciones que garanticen en todo caso el derecho de sufragio de todos los electores con dificultades de movilidad.

El objeto de dicho informe es determinar el nivel de accesibilidad de todos los colegios electorales, con el fin de que las personas con algún tipo de discapacidad o de limitación física tengan un entorno accesible y puedan emitir su voto.

Una vez visitados todos los colegios se han definido tres niveles de accesibilidad:

- Nivel 1: Instalación practicable, cumple todos los requerimientos de acceso a las personas con limitación o movilidad reducida.

- Nivel 2: Instalación convertible, mediante modificaciones de escasa entidad y bajo coste se puede convertir en practicable.

- Nivel 3: Instalación de acceso difícil o complicado, mediante modificaciones de gran importancia y elevado coste se puede convertir en practicable.

El nivel de accesibilidad de las instalaciones así como los datos generales de las mismas se recogen en un cuadro resumen y en una serie de fichas:

### CUADRO RESUMEN

<b>Nº FICHA</b>	<b>COLEGIO ELECTORAL</b>	<b>DIRECCIÓN</b>	<b>NIVEL ACCE.</b>
1	Ayuntamiento	Plza. De San Marcelo	1
2	Universidad (Pabellón de Gobierno)	Facultad de Veterinaria, 25	1
3	Casa de la Cultura	Santa Nonia, 25	1
4	Instituto Juan del Enzina	Ramón y Cajal, 2	1
5	Dirección Provincial de Trabajo	Gran Vía de San Marcos, 27	1
6	Edif. Servicios Múltiples J.C. y L.	Avda. Peregrinos	1
7	INSALUD	Alcázar de Toledo, 9	2
8	Instituto de F.P. La Torre	La Torre, 7 y 2	3
9	Colegio Público ANEJAS	León XIII	1
10	Colegio Público San Isidoro	Pedro de Dios	2
11	Instituto de F.P. nº 2	Mariano Andrés, 1	1
12	Grupo Escolar Cervantes	San Antonio	2
13	Colegio Asuncionistas	Mariano Andrés	3
14	Instituto de Secundaria Eras de Renueva	Avda. Peregrinos	1
15	Centro Municipal Padre Isla	Avda. Padre Isla, 57	1
16	Escuelas Ponce de León	Serranos, 38	1
17	Colegio HH. Maristas	Alvaro López Núñez	3
18	Instituto de Bachillerato Ordoño II	Avda. San Juan de Sahagún	1
19	Escuela La Serna	La Serna	1
20	Colegio Público La Palomera	Cjto. Campus Vegazana	1
21	Consistorio Antiguo	Plaza Mayor	2
22	Escuelas Guzmán El Bueno	Fernández Cadórniga, 1	2
23	E.U.I.T. Minera	Jesús Rubio	1
24	Escuelas El Egido	Juan XXIII, 2	2
25	Instituto Politécnico	Pendón de Baeza	1
26	Colegio San Juan de la Cruz	Daoiz y Velarde, 52	2
27	Escuelas San Claudio (Niños)	Plaza Doce Mártires, 5	2
28	Escuelas San Claudio (Niñas)	Martín Sarmiento, 23	1
29	Colegio Europa	Paseo El Parque, nº 2	1
30	Colegio Jesús Maestro MM. Josefinas	Rubiana	3
31	Escuelas Luis Vives	Murillo	1
32	Antiguo Colegio Huérfanos Ferroviarios	Paseo El Parque	3

33	Instituto Bachillerato Padre Isla	Facultad de Veterinaria	1
34	Correos	Antonio Nebrija	2
35	Instituto Mixto	Fraga Iribarne	2
36	Escuelas Quevedo	San Ignacio, 13	1
37	Colegio de la Divina Pastora	San José, 2	3
38	Escuelas Puente Castro	Avda. Madrid	1
39	Escuelas Nuevas de Armunia	San Juan Bosco	1
40	Escuela Nac. Oteruelo de Valdoncina	Cuesta, 12	3
41	Centro Cultural Cerecedo	Caño	1
42	Colegio San Juan Bosco	San Juan Bosco	2
43	Filial Virgen Blanca	San Juan	1
44	Jesús Divino Obrero	Victor de los Ríos	1
45	Colegio Nacional La Granja	Avda. Real	2
46	Escuelas José Antonio	Avda. Mariano Andrés	
47	Escuelas El Cid	Calle El Cid	

#### 4. Museos

Con motivo de una visita al Museo de Valladolid con sede en el Palacio Fabio Nelli, se observó una vez más la imposibilidad de que todos los ciudadanos pudieran disfrutar por igual el gozo de visitar estos lugares, especialmente los usuarios de sillas de ruedas. Precisamente, el hecho de que los edificios que albergan la mayoría de las manifestaciones de nuestra cultura no resulten franqueables ni accesibles ni utilizables por todos los ciudadanos constituye una discriminación que cada día conocemos tanto a través de las quejas que llegan a la Institución como por medio de la observación directa.

Como quiera que los edificios que constituyen nuestro Patrimonio Histórico-Artístico se encuentran sujetos a unas normas de protección restrictivas para cuya observancia esta Institución lleva a cabo asimismo una actuación de oficio, es por lo que se puso de manifiesto nuestro interés en conocer ciertas cuestiones de cara a

posibilitar el acceso a dicho museo de todos los ciudadanos sin distinción:

Se remitió escrito a la Consejería de Educación y Cultura solicitando información sobre los siguientes extremos:

Obras de adaptación que en el Palacio Fabio Nelli resultaría imposible llevar a cabo debido a la normativa conservacionista.

Adaptaciones que siendo útiles a los visitantes con discapacidad física, se podrían promover sin menoscabo del valor arquitectónico del edificio.

Adaptaciones mediante elementos provisionales y en precario (planos inclinados móviles, incorporación de salvaescaleras u otras) sin afectar de ningún modo a la estructura o fábrica del palacio.

Posibilidades de que dichas soluciones sean promovidas por la Consejería de Educación y Cultura ante la entidad estatal propietaria del edificio y, en su caso, celebración de un convenio con la misma de modo que se compatibilicen los distintos intereses objeto de protección.

Después de dos recordatorios de la solicitud de información seguimos sin obtener respuesta.

## **5. Centros sociosanitarios**

La imposibilidad de los ciudadanos con discapacidad para acceder a los edificios que albergan los servicios públicos es motivo de preocupación para la Institución, por el grave trastorno que ello representa para una mínima cobertura de las necesidades cotidianas, ante la burocratización actual de todas las facetas de la vida.

Se da, frecuentemente, la circunstancia de que esto ocurre precisamente con las instalaciones de los servicios de salud y prestaciones sociales (CEAS).

Varias veces hemos podido comprobar el estado de marginación y desvalimiento que este hecho crea en algunos ciudadanos al no poder llevar a cabo una relación normalizada con la Administración Pública.

Dándose este problema en las dos oficinas con que cuenta el INSALUD en la ciudad de León, se requirió a dicho organismo, en aplicación del art. 1.3 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, con el fin de llegar a una solución. La Dirección Provincial del INSALUD informó que se habían comenzado a realizar las gestiones necesarias a efectos de la supresión de las citadas barreras arquitectónicas, habiendo efectuado los siguientes trámites:

- Por lo que se refiere a las oficinas situadas en la planta 1ª del nº 3 de la calle Juan Lorenzo Segura, propiedad del Insalud, las mismas se encuentran encuadradas en un edificio de carácter privado, y por tanto sometidas al régimen de propiedad horizontal establecido en el art. 359 del Código Civil, siendo necesario el acuerdo mayoritario de la Comunidad de Propietarios para la realización de modificaciones en cualquiera de sus elementos comunes. Así pues, en la reunión de dicha Comunidad de fecha 7 de mayo de 1998, el representante del Insalud planteó la necesidad de realizar una rampa de acceso al portal, acordando la Asamblea posponer esa decisión, si bien con la voluntad futura de su realización, para lo cual su Presidente seguiría estudiando dicha posibilidad.

- En cuanto a las oficinas que el Insalud tiene arrendadas en las plantas baja y primera del nº 9 de la calle Alcázar de Toledo, es

necesario, para la ejecución de las obras de adaptación, tal y como señaló el Arquitecto Técnico en Informe de valoración de fecha 8-10-98, la obtención de las autorizaciones pertinentes de los propietarios del local de la planta sótano y de la Comunidad de Propietarios, así como del propietario del local de la planta baja y primera, al igual que las consiguientes autorizaciones administrativas municipales previa la ejecución de un Proyecto Técnico por tratarse de una obra que afecta a la estructura del edificio. Por lo tanto, se convino plantear en próximas reuniones la necesidad de la realización de las obras de adaptación.

La Institución agradeció la voluntad de colaboración. No obstante, dada la posibilidad de que sea elevado el número de personas con dificultades de movilidad que visitan dichas oficinas, estimamos que es de la máxima urgencia que aquéllas puedan hacerlo con menos problemas. Por ello, y dado el tiempo transcurrido desde que en este sentido se tomaron los últimos acuerdos o se realizaron las actuaciones de que tuvimos noticia, meses más tarde se pidió nueva información sobre nuevos acuerdos de la Junta de Propietarios y si en la C/ Juan Lorenzo Segura se había vuelto a tratar el problema de la accesibilidad, y postura que en su caso se hubiera adoptado. Por lo que se refiere a la oficina sita en C/ Alcázar de Toledo, sobre el avance experimentado por las medidas que según el informe de esa Dirección Provincial de 18 de enero de 1999 ya se estaban aplicando.

El Insalud contestó en los siguientes términos:

1. Oficinas sitas en C/ Juan Lorenzo Segura, e - 1º de León: A petición, reiterada, de la Dirección Provincial, la Comunidad de Propietarios de este inmueble, en su Junta General del pasado 12-5-99, acuerda "que la Presidencia solicite presupuestos actualizados y proceda a ejecutar, si procede, las obras necesarias (se recuerda que, de realizarse la rampa, la segunda puerta ha de trasladarse)".

Este asunto se planteó, por primera vez, en el mes de noviembre de 1996, y desde entonces la Dirección Provincial dice estar haciendo todo lo posible.

Si bien se llegó a elaborar el presupuesto, no lograron los miembros de la Comunidad de Propietarios ponerse de acuerdo sobre la necesidad de ejecutar las obras, y no se obtuvo la mayoría necesaria en favor de la propuesta del representante del INSALUD. Se está pendiente de estudiar otras soluciones, ante la oposición de la comunidad.

2. Oficinas sitas en C/ Alcázar de Toledo, 9 de León: en primer lugar indicar que el régimen no es de propiedad como el caso del anterior, sino que está en régimen de arrendamiento. Se hace esta precisión para que se puedan entender las dificultades que esta Dirección Provincial pueda encontrar.

Se hace la advertencia de que, por otro lado, la Ley 3/1998 de las Cortes de Castilla y León, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, concede en su Disposición Transitoria única un plazo de 10 años, desde la entrada en vigor de esta Ley, para la adecuación del acceso público tanto de titularidad pública como de titularidad privada.

La previsión a medio plazo pasa por la posibilidad de ubicar la Dirección Provincial en otro edificio, único, y con el problema de acceso, vía rampa, ya solucionado. De esta forma se abandonarían los edificios objeto de la presente.

Entrando más directamente en la problemática de este edificio, el Arquitecto Técnico Colaborador planteó una serie de dificultades que van más allá de las modificaciones del propio edificio a cargo del INSALUD, afectando además a otros propietarios (Planta sótano).

Si la solución del edificio que ocupa el INSALUD en la C/ Juan Lorenzo Segura, se llevara a efecto se concentraría toda la atención a minusválidos en éste, sin necesidad de que estas personas tuvieran que acceder a las oficinas de la C/ Alcázar de Toledo, 9.

El Arquitecto Técnico colaborador del INSALUD, a requerimiento de la Dirección Provincial de este organismo, emitió informe sobre la supresión de barreras arquitectónicas en el acceso a las dependencias del Instituto Nacional de la Salud en la Calle Alcázar de Toledo; efectuando visita de inspección a la oficina sita en la Planta Baja y 1ª del nº 9 de la citada calle y comprobando que:

La parte de oficina situada en la Planta Baja requiere de un peldaño de 18 cm. de altura para acceder desde la acera al suelo del local, existiendo un pequeño vestíbulo cortavientos de 2,50 x 2,00 m.

El acceso a la planta alta se realiza a través de una escalera.

En el sótano del local existe otro local comercial destinado al uso de gimnasio y que ocupa la totalidad de la planta.

La solución arquitectónica propuesta fue la siguiente:

La supresión del peldaño existente en la planta baja requiere la ejecución de una rampa con una pendiente máxima del 8% que partiendo del límite interior de la acera salvará la altura del peldaño a los 3,00 m. dentro del local pasado el recinto contravientos, considerando un tramo horizontal de 1,00 m. Lo que supone el desmontaje y reconstrucción de la puerta de acceso y del cerramiento de la zona de cortavientos.

Ahora bien, existe un problema, y es que al demoler el solado para rebajar el nivel del suelo y formar rampa, se hallará el forjado de techo sótano que estará elevado unos 10 cm. sobre el nivel de la acera



y que en la parte más próxima a la misma se habrá de rebajar por lo menos 5 cm. para poder asentar el pavimento de la rampa.

Descripción de la obra:

- 1.- Demolición de solado y peldaño de acceso.
- 2.- Desmontaje de carpintería de aluminio de puerta de acceso y cortavientos.
- 3.- Demolición de zona de forjado afectada por la rampa. Se considera una franja de 3,00 x 2,00 m.
- 4.- Ejecución del nuevo forjado con las vigas consiguientes.
- 5.- Desmontaje de la zona afectada en las dependencias del gimnasio y reconstrucción de paramentos y techo afectados.
- 6.- Solado de la rampa con pavimento rugoso tipo granito abujardado, con un primer tramo horizontal de 1 m. para mantener la apertura de las puertas y 2,25 m. en rampa al final del cual irá el cortavientos.
- 7.- Ejecución de los nuevos cerramientos de carpintería de aluminio.

Es muy importante tener en cuenta que la ejecución de la obra se supedita a la obtención de las autorizaciones pertinentes de los propietarios del local de planta sótano y de la comunidad de propietarios, así como del propietario del local de planta baja y primera y por otra parte las consiguientes autorizaciones administrativas municipales previa la ejecución de un proyecto técnico por tratarse de una obra que afecta a la estructura del edificio.

Es, por tanto, la redacción de dicho proyecto lo que dará una valoración detallada del importe de la obra a ejecutar, incluso indemnizaciones posibles al propietario y arrendatario del local de planta sótano.

Es preciso subrayar que la Dirección Provincial del INSALUD de León ha venido realizando un esfuerzo serio y continuado para atender las indicaciones de la Institución, como resulta de los exhaustivos informes técnicos remitidos y la persistencia de su propuesta en las asambleas de la comunidad a lo largo del año.

## **6. Hogar de la tercera edad**

En una visita a la localidad de Valderas se observó que en el edificio del antiguo Seminario se encuentra, compartiendo el mismo con otros servicios, el Hogar de la Tercera Edad; dándose el caso de que dicho edificio presenta barreras arquitectónicas, tanto para acceder desde la vía pública como para moverse en el interior del mismo, sin que, en apariencia, se encuentren medios alternativos para evitarlas.

Como quiera que este tipo de locales están destinados a satisfacer no solamente las necesidades de ocio y solaz de las personas mayores, sino que incluso pueden llegar a constituir un paliativo a las situaciones de soledad que se dan frecuentemente en este colectivo, no parece necesario tener que justificar la conveniencia de que todos ellos puedan acceder con la mayor facilidad y comodidad a los diferentes servicios que prestan dichos establecimientos. Máxime teniendo en cuenta los problemas de movilidad que suelen afectar a las personas mayores.

Se hicieron al Ayuntamiento de Valderas estas observaciones interesándonos por las medidas que creía se podrían aplicar para dotar de accesibilidad el Hogar de la Tercera Edad.

En la respuesta del Ayuntamiento se nos dijo que:

"El edificio denominado "Antiguo Seminario", hoy Casa de Cultura, Hogar del Pensionista y Residencia de la 3ª Edad, cuenta con los elementos indispensables y básicos para el correcto desarrollo de las actividades previstas en el mismo.

Dado que, en breve plazo, se procederá a la apertura de la 1ª fase de la Residencia, todo lo que se refiere al acceso a plantas superiores está perfectamente dotado, con montacargas, ascensores para sillas y camillas, etc.

El acceso al edificio cuenta con rampa en parte posterior, donde se ubicará la zona de esparcimiento de la residencia y un acceso directo desde la calle, sin barreras arquitectónicas. Se adjuntan fotografías a fin de ilustrar lo que se menciona".

## **7. Oficinas bancarias**

Al cerrar el informe únicamente la Institución se había dirigido a Caja España, aunque la actuación ya estaba prevista también en relación con Caja Duero; por ser las entidades bancarias con mayor implantación y nivel de activos en nuestra Comunidad Autónoma.

Tenemos la convicción de que, para cumplir el papel de servicio público, resulta particularmente eficaz 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 que un entorno cívico y residencial accesible para todos hace referencia a un valor sustancial de las sociedades democráticas avanzadas entre las que España se encuentra.

Así pues, comprobando que constantemente las entidades bancarias abren al público nuevas oficinas y servicios, se llevan a cabo obras de adaptación de locales con este fin y que no siempre dichos establecimientos resultan accesibles a todos los ciudadanos por igual, hemos querido hacer partícipe de nuestra preocupación en este sentido al Presidente de Caja España, manifestándole nuestro interés en ser informados respecto de las siguientes cuestiones:

1) Normas seguidas de modo general en relación con las obras llevadas a cabo por la Entidad que preside, para que los nuevos locales e instalaciones de todo tipo resulten accesibles a los ciudadanos con discapacidad.

2) Aplicación de dicha normativa o práctica a los locales ya existentes que presentan barreras con el fin de proceder a su progresiva eliminación.

3) Posibilidad de que Caja España pueda iniciar medidas generalizadas para favorecer el uso de sus instalaciones a todos sus clientes sin excepción, tanto por lo que se refiere a la eliminación o evitación de barreras físicas y sensoriales como el acceso a través de puertas automáticas (compatibilidad con medidas de seguridad, etc.) características estructurales y mecánicas de los cajeros automáticos, mostradores, ventanillas, dispositivos de uso ordinario por parte del público, de modo que resulte posible su utilización por las personas

con disminución de su capacidad deambulatoria, usuarios de sillas de ruedas, invidentes, deficientes visuales e hipoacúsicos, dotando a todas las oficinas de los elementos necesarios para ello, así como también a las distintas instalaciones que sirven a los fines de la Obra Social y Cultural de Caja España, como salones de actos, galerías de arte, bibliotecas, salas de proyecciones, exposiciones, aulas, etc.

## **8. Establecimientos hoteleros**

La apertura en el año 99 de un nuevo hotel en la ciudad de León hizo que nos fijáramos especialmente en sus condiciones de accesibilidad desde la vía pública, comprobando la existencia de barreras en su entrada principal, lo cual hicimos notar al Ayuntamiento de León mediante escrito. En este, al mismo tiempo, acusábamos recibo de otras aclaraciones que nos habían sido facilitadas por la Corporación en relación con determinadas actuaciones urbanísticas que afectaban a las personas discapacitadas y sobre todo nos dábamos por enterados, con satisfacción, de que según expresión del propio Ayuntamiento "todos los proyectos de urbanización, construcción o reforma de edificios públicos se redactan cumpliendo las determinaciones contenidas en la LASB".

Ello no obstante se le hizo saber que constantemente se abren al público establecimientos de titularidad privada cuyo uso implica necesariamente la "concurcencia masiva de personas" y a los que por tanto resulta aplicable la citada norma, tanto en su art. 2º como en su Disposición Transitoria, al referirse expresamente a *"los edificios de acceso al público de titularidad privada"*.

A mayor abundamiento, el art. 34.1 dispone que *"las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán y harán cumplir lo dispuesto en la presente Ley*

*y las normas de su desarrollo, en lo concerniente a la concesión de licencias urbanísticas".*

De modo que se expuso el hecho de que la entrada principal del hotel resulta inaccesible a personas con problemas importantes de movilidad así como a usuarios de sillas de ruedas. No contando tampoco con habitaciones expresamente adaptadas para clientes con problemas de movilidad.

Hecho tanto más destacable cuanto que se ha producido contando ya la Comunidad Autónoma de Castilla y León con normativa específica sobre accesibilidad plenamente en vigor; por lo que se le solicitó aclaración sobre los siguientes extremos:

Cómo se valoró por parte de ese Ayuntamiento la no sujeción a las normas sobre accesibilidad del proyecto técnico presentado para la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

Razones que, en su caso, hayan impedido el cumplimiento de la LASB o bien de la normativa estatal vigente en el momento de visar dicho proyecto.

Si, efectivamente, la obra ha resultado conforme se proyectó.

Se recibió la siguiente respuesta, según informe de los técnicos municipales:

"El proyecto de adecuación del edificio, se informó favorablemente al cumplir tanto la normativa urbanística vigente como la normativa de aplicación relativa a la accesibilidad, concretamente el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo; dado que el Ayuntamiento no cuenta con una Ordenanza Municipal específica de Accesibilidad y la Ley de supresión de barreras de Castilla y León, a nuestro juicio y

salvo opinión mejor fundada, no está desarrollada reglamentariamente y solo contiene prescripciones generales sobre accesibilidad que precisan para su exigencia y aplicación dicho desarrollo reglamentario.

Por otro lado, los Técnicos que suscriben el informe no comparten la afirmación de las deficiencias de accesibilidad que se afirman y que afectan a la entrada principal del citado hotel, resultando inaccesible para personas con problemas importantes de movilidad así como a usuarios de sillas de ruedas.

En visita girada al Hotel para informar sobre la licencia de apertura se ha comprobado todo lo contrario, al accederse fácilmente desde la calle hasta los ascensores generales del edificio mediante una rampa. Desde dichos ascensores se accede a todas las plantas del edificio, incluso a los salones ubicados en las plantas sótanos. En las plantas superiores tanto los pasillos y garajes como las habitaciones se ajustan al citado Real Decreto.

La obra ha resultado conforme al Proyecto presentado excepto en unas modificaciones autorizables presentadas el 24 de enero de 2000 y que por lo tanto también se ajustan a la normativa vigente".

En vista de las anteriores afirmaciones, totalmente contradictorias con lo que resultaba evidente a los ojos de cualquier viandante o de cualquier ciudadano que intentara simplemente entrar en el mismo, la Institución consideró necesario elaborar desde la perspectiva de las personas discapacitadas un informe completo, por lo que tras una breve estancia, con visita a sus principales instalaciones, se observaron las siguientes

### Deficiencias arquitectónicas:

1) La entrada desde la vía pública tiene lugar a través de un escalón de 13 centímetros de alto aproximadamente, difícil de salvar por personas con problemas de movilidad y aún menos por usuarios de sillas de ruedas si no es contando con ayuda de otra persona.

2) El mostrador del servicio de recepción no cuenta con una zona especial más baja, para que una persona en posición de sentada pueda recoger la llave, estampar su firma, depositar su dinero, etc.

3) La habitación que se suele destinar a este tipo de clientes, por ser más amplia que el resto, permite en su interior la maniobrabilidad de una silla de ruedas, pero no así el cuarto de baño, el cual, además, carece de elementos imprescindibles, como barras de apoyo en WC y bañera, tiene demasiado alto el lavabo así como los soportes de secador y telefonillo.

4) Del mismo modo la excesiva altura (incluso más de lo habitual) del dispositivo de introducción de la tarjeta exige un esfuerzo notable para su utilización.

5) Tampoco es posible colocar en el armario las prendas de vestir.

6) El mando de climatización instalado a la altura visual de una persona en pie, no permite desde una silla de ruedas ni su lectura ni su manipulación.

7) Por idéntica razón no es posible consultar el plano del hotel y otras indicaciones fijados en la puerta.

No se trata, pues, de un espacio adaptado a las necesidades de los ciudadanos con problemas de movilidad.



Si bien la amabilidad y disponibilidad del personal del hotel, así como la presencia de ciertos elementos, como la rampa de acceso a los ascensores (destinada en principio al paso de los carros portaequipajes y que a la vez cumple otros usos), la capacidad de éstos, la perfecta colocación de las botoneras y la correcta medida de los huecos de paso de las distintas dependencias hacen que se pueda considerar este hotel como un espacio mínimamente practicable para aquellos ciudadanos que padecen limitaciones deambulatorias, no es posible catalogarlo como hotel accesible.

No es admisible la excusa de que las normas con que se cuenta en este momento carecen de especificaciones suficientes para la adaptación correcta de un hotel. Existen reglas prácticas de las que tienen (o podrían tener) conocimiento, tanto los arquitectos como los organismos especializados (estos últimos prestan además su colaboración), como lo demuestra la existencia de un catálogo de hoteles verdaderamente accesibles en España y en Castilla y León.

Este informe recientemente ha sido remitido al Ayuntamiento de León.

Con posterioridad hemos tenido noticia de la instalación de una rampa móvil de acceso al Hotel.

### ***9. Carretera León-Collanzo***

En la localidad de Villasinta de Torío se estaba procediendo a la colocación de acerado en su calle principal, sin que en aquel momento constara a esta Institución la existencia de previsiones de rebaje de bordillos para permitir el paso hacia la acera a las personas que padecen dificultades en su capacidad deambulatoria, en especial en las pequeñas localidades, habitadas sobre todo por personas mayores.

Aun reconociendo que las Administraciones locales son cada día más conscientes de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al precepto constitucional del art. 49 de la Constitución española, se recordó al Ayuntamiento de Villaquilambre, competente en el término de Villasinta, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, y el objeto de la misma de garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la comunidad a todas las personas y en particular a las que tengan algún tipo de discapacidad ya sea física, psíquica o sensorial, de carácter permanente o temporal.

Dicha norma establece en su art. 13 que *los planes urbanísticos y los proyectos de urbanización, de dotación de servicios, de obras e instalaciones, deberán contener los elementos mínimos para garantizar la accesibilidad a todas las personas a las vías y espacios públicos y privados de uso comunitario, etc.* Y el art. 14: *Los itinerarios peatonales son aquellos espacios públicos destinados al tránsito de peatones o mixto de peatones y vehículos. Los itinerarios deberán ser accesibles a cualquier persona, para lo cual se tendrá en cuenta la anchura mínima de paso libre de cualquier obstáculo. Reglamentariamente se fijarán las características, así como las condiciones de diseño y trazado...*

A pesar de no haberse aprobado aún el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/98, las normas prácticas elaboradas y actualizadas por el Centro Estatal de Accesibilidad y Ayudas Técnicas (CEAPAT) del IMSERSO recomiendan en los bordillos un desnivel con relación a la calzada no superior a 2 cms, con el fin de que el obstáculo sea perfectamente detectable por las personas invidentes y deficientes visuales, pavimentando el espacio con baldosa de diferente textura(rugosidades o tetones) que el resto de la acera con el mismo fin.

Dichas reglas, sin perjuicio de su posible superación por el futuro reglamento, responden a las exigencias básicas de lo que ha de caracterizar a los espacios accesibles.

Por ello se hizo la recomendación de que se adoptaran las medidas necesarias con el fin de que, con motivo de las obras de urbanización de la localidad de Villasinta de Torío, se diera cumplimiento a la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, rebajando los bordillos en los puntos correspondientes a los pasos de peatones y en todos aquellos en que sea necesario para el paso de viandantes.

La recomendación fue enviada a la Consejería de Fomento, indicando que las medidas necesarias se adoptaran a lo largo de la carretera a su paso por las localidades de Villaquilambre, Villasinta, San Feliz, Palazuelo, Garrafe, Matueca, Pedrún, Pardavé, Robles de la Valcueva y Matallana de Torío, así como en las demás que bordean la carretera León-Collanzo, con el fin de que las zonas que en la misma se reserven al paso de peatones, constituyan itinerarios accesibles conforme a la Ley/3/98, rebajando los bordillos en los puntos correspondientes a los pasos de peatones y en todos aquellos en que resulte necesario para el paso de viandantes.

La Consejería comunicó su aceptación en los siguientes términos:

"Examinada la resolución, se procedió a comunicársela al Servicio Territorial de Fomento en León, como órgano ejecutor de las obras, desde el cual se acordó la ejecución de rebaje de bordillo y aceras, en la terminación de manzanas y entronque de calles, para tener solución de continuidad y fácil acceso en toda la longitud de las travesías. Así como la determinación con todos los Ayuntamientos afectados de la ubicación más idónea

de los pasos de peatones, dotándoles de encebrado y de la señalización vertical correspondiente."

## **10. Actuaciones iniciadas en 1998**

Con motivo del trabajo monográfico que se elaboró en el año 1997, en el cual se puso de relieve la situación de la población minusválida en nuestra Comunidad Autónoma, a través del análisis de los principales problemas que afectan al mismo, según lo que se detectó del conjunto de reclamaciones presentadas en esta oficina, así como de las entrevistas mantenidas con las distintas asociaciones y de los datos facilitados por las distintas Administraciones a quienes se solicitó información, se consideró conveniente hacer un seguimiento de las situaciones puestas de relieve en aquel momento, lo cual ya ocupó parte del Informe Anual de 1998.

Dentro de este apartado procede detenerse, siquiera sea brevemente, en dos actuaciones: la existencia de barreras arquitectónicas en el edificio donde tiene su sede la Oficina de Coordinación de Servicios Zona Bierzo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (Ponferrada), así como en el Parque Municipal "Isla de Dos Aguas", de Palencia, el cual había sido recientemente remodelado.

### **a) Ponferrada**

En relación con el primer punto debe tenerse en cuenta que la Oficina de Coordinación de Servicios Zona Bierzo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León nos comunicó, en relación con la existencia de barreras arquitectónicas en el edificio donde tiene su sede C/ Ave María, nº 11, de Ponferrada, que si bien no había posibilidad por el momento de eliminar dichas barreras, sí se estaba

desarrollando el proyecto de instalar en la planta baja los servicios de Información y Registro, con el fin de eliminar en parte la incomodidad que implica la falta de accesibilidad.

Al interesarse de nuevo la Institución por la evolución del problema, dado el tiempo transcurrido, el servicio de coordinación de Servicios Zona Bierzo nos puso al corriente de que problemas técnicos surgidos con aquel proyecto han obligado a la Junta de Castilla y León a tomar otra alternativa para solucionar, entre otros, el problema planteado de las barreras arquitectónicas.

Dicha alternativa dispone ya del correspondiente proyecto técnico y de la licencia municipal de obras del Ayuntamiento de Ponferrada y consiste en el acondicionamiento para todas las oficinas administrativas que la Junta de Castilla y León tiene en la calle Ave María 11, de Ponferrada, del edificio propiedad de la Junta sito en la C/ Ramón González Alegre. Con lo cual quedaría resuelto el problema de las barreras arquitectónicas y el inconveniente que actualmente presentan unas oficinas en varios pisos.

#### b) Palencia

Continuando con una actuación iniciada en 1998, esta Institución pudo conocer que el Parque Municipal "Isla de Dos Aguas" de Palencia había sido remodelado estableciéndose nuevos accesos y servicios higiénicos, entre otros.

Los parques públicos son lugares donde suelen buscar esparcimiento algunos colectivos de personas que por sus deficiencias físicas necesitan acceder con facilidad a estos lugares, como son: personas mayores, discapacitados físicos -particularmente usuarios de sillas de ruedas-, niños, etc. La Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, establece que su objeto es garantizar

la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas, y en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial, de carácter permanente o temporal.

La ciudad de Palencia, por otra parte, está siendo objeto de reformas urbanísticas que, lógicamente, deberán de dar lugar en el futuro a la redistribución de lugares destinados a aparcamiento de vehículos, creación de zonas ORA, etc., aspectos que frecuentemente constituyen motivo de queja por parte de las Asociaciones de Discapacitados, debido, bien a la escasez de aparcamientos reservados con este fin, distancia desde los que existen hasta las dependencias en que se concentran el mayor número de servicios públicos (con lo que se ven obligados a veces a caminar grandes espacios teniendo grave dificultad para ello), frecuente ocupación de los mismos por parte de otros vehículos, etc.

En razón de todo lo cual se acordó requerir del Ayuntamiento de Palencia información sobre las siguientes cuestiones:

1) Normas de la nueva Ley 3/98, de 24 de junio (LASB) que se tuvieron en cuenta en la remodelación llevada a cabo del Parque Isla de Dos Aguas.

2) Ajuste de los accesos efectuados en cuanto a pendiente, anchura, etc., a las instrucciones prácticas del Centro Estatal de Accesibilidad y Ayudas Técnicas.

3) Aseos que han sido dotados de las necesarias adaptaciones para ser utilizados normalmente por las personas que padecen trastornos en su movilidad y usuarios de sillas de ruedas.

4) Previsiones que existen por el momento en lo que se refiere a redistribución de zonas de aparcamiento en general.

5) Criterio que guía las actuaciones del Ayuntamiento en cuanto a número, distribución y utilización de los aparcamientos destinados a vehículos conducidos por personas minusválidas o destinados a su transporte.

6) Requisitos exigibles tanto a los minusválidos destinatarios como a los vehículos correspondientes para el otorgamiento de las autorizaciones especiales.

El Ayuntamiento nos hizo saber que:

En la zona sur del parque Isla Dos Aguas hay dos estacionamientos reservados para minusválidos a la entrada del Parque.

En la zona Norte del Parque no hay ningún estacionamiento reservado para dichas personas.

Para el estacionamiento de vehículos conducidos por personas discapacitadas se otorga una tarjeta, previa solicitud e informe de la Asociación de Minusválidos, que es válida para estacionar en cualquier zona regulada por el sistema O.R.A. El criterio para su otorgamiento es que se tengan problemas de deambulaci3n.

A su vez, se ha iniciado la reserva de estacionamiento para minusválidos junto a Organismos Oficiales (Ayuntamiento), siendo el criterio continuar con esas reservas en las inmediaciones del resto de organismos p3blicos y lugares de concentraci3n de personas (campos de deporte, etc.).

El Arquitecto municipal informó respecto a los criterios de accesibilidad en el diseño del Parque Isla Dos Aguas, diferenciando los dos proyectos que se llevaron a efecto.

#### 1.- Proyecto de Parque Natural (Isla Zona Norte).

Este proyecto se redactó por un equipo de arquitectos - ganadores de un concurso público- y los SS.TT. Municipales dirigieron las obras de ejecución.

Dicho proyecto se redactó en 1997 y se ejecutó durante 9 meses y 10 días, recibándose las obras en Diciembre de 1998.

El proyecto original no contemplaba ningún criterio de adecuación en lo referente a normas ni instrucciones sobre accesibilidad.

#### 2.- Proyecto de Zona Deportiva (Isla Zona Sur).

Se redactó por los SS. TT. Municipales. En él se proyectaban pistas de juego y varios edificios, acceso, vestuarios de fútbol y cafetería.

El proyecto se redacta en 1997 y se ejecuta durante 8 meses y 12 días recibándose las obras en Diciembre de 1998.

Respecto al criterio de accesibilidad desde el aparcamiento, se suprimió el bordillo de separación entre calzada y acera, de tal forma que se podía acceder a la acera directamente sin necesidad de rampa ni de ningún otro mecanismo. A partir de aquí se trazaron los recorridos posibles y su acceso, se proyectan rampas metálicas para acceder al edificio principal y rampas para acceder a la zona de vestuarios y cafetería, manteniéndose un nivel horizontal en estas instalaciones.



Respecto a aseos específicos en cafetería, no existen, de tal forma que su adecuación supondría una modificación de lo que se ha construido.

En los vestuarios se han previsto dos aseos susceptibles de adaptación, en la actualidad sin colocar accesorios fijos de movilidad.

Ante el contenido del informe se hizo la siguiente Recomendación:

"Que progresivamente se incorporen soluciones de accesibilidad integral a todo elemento urbanístico y arquitectónico, tanto si se trata de nuevas construcciones y obras como de reparación, adaptación, rehabilitación o mejora, que sean competencia de ese Ayuntamiento. Y concretamente, que se proceda a completar la eliminación de las barreras subsistentes en el Parque Isla de Dos Aguas: aseos y aparcamientos. Vigilando que los elementos de accesibilidad que se introduzcan respondan a las características técnicas correspondientes al uso a que se destinan aprobadas por el IMSERSO.

Igualmente, que aquellos elementos urbanísticos y del transporte libres de barreras que ya existen (como los autobuses urbanos) se mantengan en estado normal de utilización".

El Ayuntamiento de Palencia comunicó su postura favorable a nuestra recomendación en los siguientes términos:

"Se aceptan las resoluciones formuladas por esa Institución, estando en proceso de desarrollo el Plan Municipal de Accesibilidad, y en concreto se está revisando lo que afecta a la accesibilidad integral del Parque Isla Dos Aguas".

## **11. Bibliotecas**

### *11.1 Bibliotecas gestionadas por la Junta de Castilla y León*

Comprobando una vez más, tanto por las quejas recibidas como por observación directa, las dificultades con que tropiezan los ciudadanos que sufren algún tipo de incapacidad física o sensorial para utilizar servicios públicos que tienen por objeto facilitar a la población en general el acceso a la educación y la cultura, como son las bibliotecas, esta Institución consideró necesario conocer las posibilidades reales que tiene la población minusválida de utilizar las bibliotecas de titularidad estatal gestionadas por la Junta de Castilla y León.

Teniendo presente que la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León hace expresa referencia a los Centros de enseñanza, educativos y culturales, se solicitó a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León información sobre las cuestiones siguientes:

Si el edificio en que se encontraba ubicada la Biblioteca Pública estaba libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas, en todas sus dependencias y servicios, así como la vía pública de acceso al mismo.

En caso contrario, si existía proyecto técnico para la adaptación o practicabilidad del edificio, principalmente, acceso exterior-interior, ancho de puertas, ascensores, en su caso, y aseos.

El Servicio Territorial de Educación y Cultura de Palencia informa:

Que el edificio sito en la calle Eduardo Dato, núm. 4, donde se halla ubicada la Biblioteca Pública de Palencia, se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas, y tampoco existen en sus dependencias y servicios.

Según la Delegación Territorial de Burgos, el edificio fue construido hace 29 años y carece de rampas que permitan a los minusválidos superar por sí mismos las escaleras que separan la calle de las dependencias del Centro y de su ascensor.

El Ministerio de Educación y Cultura, propietario del edificio, ha anunciado un concurso para contratar la redacción del proyecto de reforma y ampliación de la Biblioteca. Este proyecto, de acuerdo con la vigente normativa, incorporará la eliminación de todas las barreras arquitectónicas y urbanísticas que hoy tiene el edificio.

"Hacemos nuestra la inquietud de la Institución por una eficaz y urgente solución a este grave problema."

Girada visita a la Biblioteca Pública, sita en la calle Nicolás Rabal, 25, de Soria, se informó sobre el estado de la misma en cuanto a accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas. Contestando a las cuestiones solicitadas, se hizo saber que el edificio de la calle Nicolás Rabal, nº 25, en que se encuentra la Biblioteca Pública de Soria, se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas, en todas sus dependencias y servicios, así como la vía pública de acceso al mismo; salvo una sala en la planta cuarta de reciente rehabilitación, que se comunica directamente con la planta tercera mediante una escalera interior.

La sala sita en la planta cuarta almacena y expone las cajas de las cintas de vídeo, existiendo un catálogo de las carátulas de las portadas de estas cintas fotocopias en planta tercera la cual posee

acceso y consulta a toda persona con o sin minusvalía, lo que facilita la información a las personas con minusvalías físicas, así como el acceso a las cintas de vídeo, que les son entregadas en la planta tercera.

No existe proyecto técnico de adaptación, porque, salvando la sala sita en planta cuarta que se acaba de describir, el edificio se adapta a la normativa existente tanto en acceso exterior-interior, ancho de puertas, ascensores, aseos, etc.

En este sentido, por la transcendencia que tiene para la verdadera eficacia del servicio público que se presta a través de las instalaciones educativas y culturales y el hecho de que éstos puedan ser utilizados sin restricciones por parte de todos, hicimos a la Delegación Territorial la recomendación de que se aplicaran aquellas medidas consideradas como más adecuadas para facilitar el acceso de todos los ciudadanos, sin ninguna excepción, a la 4ª planta de la Biblioteca Pública, sita en la C/ Nicolás Rabal, nº 25, de modo que las aceptables condiciones de accesibilidad del edificio en general no se vieran contrarrestadas por otros motivos, siendo siempre posible intentar la solución mediante la instalación de un aparato elevador u otras que se estudiaran.

Esta recomendación fue aceptada sin reservas y en todos sus términos por la Delegación Territorial de Soria, según lo que nos fue comunicado.

La Delegación Territorial de Salamanca, por lo que se refiere a la Biblioteca Pública en la Casa de Las Conchas comunicó que en el año 1986 se redactó el Proyecto de instalación de biblioteca en dicho edificio, declarado Monumento Histórico-Artístico de carácter nacional con fecha seis de mayo de mil novecientos veintinueve.

"El proyecto, a pesar de estar redactado en fecha anterior a la primera normativa que regulaba la accesibilidad a los edificios por personas con movilidad reducida, ya resolvía esta cuestión disponiendo una entrada al edificio por la calle de la Rúa Mayor sin barreras urbanísticas ni arquitectónicas, desde la que se accede a un ascensor que comunica las distintas plantas que tiene el edificio abiertas al público, teniendo la primera un aseo adaptado para el uso por personas de movilidad reducida. Está por consiguiente básicamente resuelta la accesibilidad, quedando por solucionar un aspecto secundario, como es la adecuada señalización que encauce a las personas con movilidad reducida hacia el acceso adecuado, que deberá hacerse con el correspondiente símbolo internacional a que alude el art. 31 de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, siempre que el desarrollo reglamentario pertinente haya determinado el mismo, ubicándolo en el emplazamiento que estime pertinente la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, según establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/98.

En la puerta para acceso de personas con movilidad reducida había un timbre que se ha desplazado hacia abajo para propiciar una mejor accesibilidad.

Por tanto, el edificio de la calle Compañía, nº 2, en que se encuentra ubicada la Biblioteca Pública, se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas en todas sus dependencias y servicios, así como la vía pública de acceso al mismo."

En Ávila, según la Delegación Territorial "La Biblioteca Pública en calle del Tostado nº 4, de reciente rehabilitación, se

encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas en todas sus dependencias y servicios, así como la vía pública de acceso al mismo, funcionando a plena normalidad.

Por lo que se refiere a la Biblioteca Pública de Zamora, la cual comparte edificio con el Archivo Histórico Provincial en la calle Claudio Moyano y cuya titularidad pertenece al Ministerio de Educación y Cultura, correspondiendo a dicho órgano la competencia en cuanto a las obras de remodelación del mismo, tuvimos conocimiento por comunicación del Director del Archivo Histórico Provincial de la existencia de un proyecto de remodelación, el cual parece que necesariamente habría de cumplir toda la legislación española y comunitaria en materia de Accesibilidad y Supresión de Barreras, entre ellas la Ley 3/1998, de Castilla y León.

Así mismo, pese a la especificidad de los materiales a consultar en un archivo Histórico, está previsto dotar al Centro de medios técnicos para facilitar su uso a los minusválidos sensoriales.

En vista de lo cual, se envió escrito al MEC sobre nuestro interés en conocer los siguientes extremos:

- Si efectivamente el proyecto existente se había elaborado ya de acuerdo con la Ley 3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

- Si en el interior de la Biblioteca existe algún medio técnico destinado a facilitar su uso por los minusválidos sensoriales, como señales luminosas, libros en sistema Braille u otros, con el fin de que las dependencias necesarias para el desarrollo de la cultura resulten habitables y utilizables por todos los ciudadanos.

Remitida la comunicación a la Directora de la Biblioteca, ésta nos comunicó que en el edificio se iban a iniciar las obras de remodelación a partir del mes de septiembre y que en dicho proyecto se eliminaban totalmente las barreras arquitectónicas de este centro, que venían padeciendo las personas con limitaciones físicas de esta ciudad; dando traslado de la sugerencia al equipo de arquitectos técnicos para que se facilitara también su uso a los minusválidos sensoriales, por si no lo hubieran tenido en cuenta en la redacción de dicho proyecto.

La fecha de finalización de obras está prevista en el 2002, cumpliendo la ley de accesibilidad prevista en edificios públicos de Castilla y León.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid dio respuesta a nuestra petición, comunicando que las competencias sobre el edificio ubicado en la Plaza de la Trinidad corresponden a la Consejería de Educación y Cultura a la que fue remitido el escrito de la Institución.

Al cierre de este informe no disponemos de datos al respecto.

La Delegación Territorial de Segovia envió un informe sobre el proyecto de rehabilitación de la biblioteca pública del Estado en Segovia, según el cual:

"Las obras propuestas no contemplan ninguna medida para la eliminación de las barreras arquitectónicas del edificio.

La normativa vigente referente a dicha supresión de barreras es la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, publicada en el BOCyL nº 123, de 1 de julio de 1998. En dicha ley se recoge en su disposición transitoria un plazo de diez años, desde la entrada en vigor de la misma, para que se

adecuen los edificios de acceso al público de titularidad pública. Por otra parte, también remite la ley a unas normas de desarrollo o reglamentos de la misma aun no redactados así como a una Comisión Asesora que velará por el cumplimiento de la ley, de la que aún no han sido regulados ni su composición ni su funcionamiento."

No se pidieron datos en este sentido a la Delegación Territorial de León sobre la Biblioteca Pública sita en la Calle Santa Nonia de León, por ser conocidos de la Institución y considerar que se trata de un edificio razonablemente accesible.

### *11.2. Bibliotecas municipales*

Por razones que se justificaron al comienzo del epígrafe anterior se estimó necesario actuar de oficio también en relación con las bibliotecas municipales, para lo cual se utilizó el listado remitido por la Consejería de Educación y Cultura.

Con dicho fin recabó datos de los respectivos Ayuntamientos sobre la accesibilidad arquitectónica del edificio, así como de la vía pública de acceso al mismo. También, sobre la existencia de algún proyecto técnico de adaptación en su caso, principalmente: acceso exterior-interior, ancho de puertas, ascensores y aseos.

A continuación hacemos una reseña de los resultados:

#### Briviesca:

Actualmente existen 3 escaleras de acceso a la Biblioteca, sita en la 1ª planta, donde no existe rampa de acceso. Hay un total de 3 plantas en el edificio, ubicándose un Salón de actos y otra sala de



exposiciones en la 2ª planta y varias aulas de cursos en el último piso; cuyo acceso es únicamente a través de las escaleras, sin que existan ascensores, ni rampas.

No obstante, al tratarse de un edificio antiguo, en cuya restauración no se incluyó ninguna eliminación de barreras arquitectónicas, asegura el Ayuntamiento que, afortunadamente, "la mentalidad para suprimir dichas barreras ha cambiado" y que tendrá muy en cuenta que existe la necesidad de modificar o rectificar algunos accesos, lo que gustosamente harían de inmediato, si no fuera porque las posibilidades económicas les obligan a seguir un ritmo de prioridades ya fijadas.

#### La Bañeza:

En el acceso a la Biblioteca Municipal existe una rampa de entrada para las personas discapacitadas, pero con una pendiente demasiado acusada que se corregirá con el inicio de la nueva fase de la Escuela Taller para el bienio 2000-2002. Además en esta nueva fase se prevé la eliminación de barreras arquitectónicas en otros edificios municipales y en todas las vías públicas de La Bañeza donde aún existan.

La Institución se congratula de esta afirmación del Alcalde la Bañeza ya que dicha localidad es de las que más dificultades ofrece de la Comunidad Autónoma en materia de accesibilidad.

#### Íscar:

La Biblioteca se encuentra ubicada en la planta baja de un edificio sito en la calle General Franco, nº 6, propiedad de Caja España. El local en cuestión ha sido cedido gratuitamente al Ayuntamiento para instalar la Biblioteca durante el tiempo que dura la

construcción de la Nueva Casa Consistorial, donde se establecerá una biblioteca libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas.

#### Medina del Campo:

El antiguo palacio renacentista de los marqueses de Falces sirve actualmente como sede de la Casa de Cultura, de la que dos terceras partes están ocupadas por la Biblioteca y el resto corresponden a dependencias del Archivo Municipal, Aula del proyecto Mentor y salas de exposiciones y conferencias. Los locales de la Biblioteca ocupan 492 metros cuadrados destinados a las actividades propias de la misma y 124 metros cuadrados para zonas de depósito y trabajo del personal.

Los accesos a la Biblioteca son los siguientes:

La entrada desde la vía pública está libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas ya que es un portón antiguo suficientemente ancho, y en casos necesarios se abren las dos alas de la puerta. Posteriormente se accede al zaguán de entrada de la Casa de Cultura, que tiene escalones y rampa de acceso por un lateral. De aquí se accede al patio de la Casa de Cultura, liso y sin obstáculos, y para acceder al recinto de la biblioteca hay cuatro escalones pero también con una rampa de acceso en un lateral y barandilla.

Una vez dentro de la Biblioteca, en la planta baja se encuentra la Sala Infantil-Juvenil. A la primera planta se accede por un ascensor de doble puerta automática y de anchura suficiente para acceder con sillas de ruedas. En esta primera planta se encuentra la Sala de adultos, dotada de Videoteca, de Hemeroteca, de Sala de Consulta y de Sección Local de Medina del Campo, todas ellas sin barreras de ningún tipo. El único obstáculo con el que se encuentran los usuarios en esta planta es en la Sala de préstamos de libros, que está como en todas las demás bibliotecas en libre acceso, pero parte de las estanterías de libros se

encuentran en un alto al que se accede por una escalera de caracol. Este problema lo venimos resolviendo con un bibliotecario que se encarga de facilitar los libros a las personas que no pueden subir, ya que el mostrador donde se encuentra el personal de la biblioteca está al lado de dicha escalera de caracol, con lo cual ningún usuario queda desatendido".

Para concluir, hace referencia a la dotación que posee la Biblioteca en su planta baja de servicios higiénicos preparados para minusválidos.

#### Ciudad Rodrigo:

El edificio donde se encuentra ubicada la Biblioteca Pública Municipal, sito en la Plaza del Conde, 2, no se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas en todas sus dependencias.

No obstante se está estudiando la posibilidad de adaptar el edificio para el libre acceso a personas discapacitadas. Actualmente a toda persona discapacitada que desee acceder a la Biblioteca se le facilita el acceso a través del personal propio y personal de prestación social sustitutoria, sin perjuicio de que en aquellos casos en que no puedan desplazarse al edificio se les faciliten los libros en el propio domicilio.

#### Candeleda:

El edificio destinado a Biblioteca y Casa de la Cultura no se encuentra libre de barreras arquitectónicas.

El edificio es de poca capacidad. De colocar un ascensor, quedaría más reducido; y de pasar la Biblioteca a la planta baja, habría que suprimir las dependencias que existen en la misma, como salón de actos y exposiciones y oficinas de turismo.

En el exterior es sencillo formar una rampa por la C/ Puente, hasta la entrada, y en el interior se facilitaría con medios personales el acceso de cualquier discapacitado a la Biblioteca y otras dependencias.

#### Peñaranda de Bracamonte:

En el edificio donde está ubicada la Biblioteca Pública Municipal se han efectuado obras de adaptación para suprimir estas barreras y actualmente está instalándose un ascensor para facilitar el acceso a las plantas altas.

#### Medina de Pomar:

La Fundación Juan del Campo de esta ciudad ha cedido al Ayuntamiento unos locales perfectamente adecuados para la instalación de la Biblioteca Pública Municipal, en la primera planta del edificio de su propiedad ubicado en la C/ Martínez Pacheco nº 4.

Los locales están libres de barreras arquitectónicas. Ahora bien, a la primera planta se accede por escaleras. Esta situación se puede salvar atendiendo a aquellas personas que lo precisen en la planta baja, donde existen locales apropiados para ello.

Por otra parte el equipo de Gobierno Municipal tiene previsto la restauración de un edificio de propiedad municipal en la C/ Fernando Alvarez destinado a instalaciones culturales entre los que se contempla la ubicación de la Biblioteca. Así pues, cuando se restaure este edificio, se tendrá en cuenta la necesidad de eliminar todas las barreras arquitectónicas.

#### Aguilar de Campoo:

En dicho edificio no existen barreras arquitectónicas ni urbanísticas en ninguna de sus dependencias; cuenta con ascensor y acceso al mismo desde la vía pública.

Pola de Gordón:

El Ayuntamiento es consciente de la problemática, pero la solución es difícil dada la complejidad del recinto; no obstante existe la intención de darle solución con la mayor brevedad posible.

El contenido del informe remitido reveló que existían obstáculos importantes en la Biblioteca Municipal, así como en los accesos a la misma, que impedían que aquellas personas con limitaciones en su capacidad deambulatoria disfrutaran de los servicios que el Ayuntamiento prestaba a través de dicha Biblioteca con la misma facilidad y comodidad que el resto de los ciudadanos.

Bembibre:

La Comisión de Gobierno, a la vista del informe del Arquitecto Técnico Municipal, acuerda por unanimidad darnos traslado del contenido íntegro del mismo con el contenido siguiente:

"1.- La calle López de Vega carece de rebaje de bordillos en las aceras.

2.- El acceso desde el exterior a la planta baja del edificio, que se encuentra a una cota de 0,95 m. sobre la rasante de la acera, se realiza a través de la escalera de acceso y de una rampa exterior de 1,25 m. de ancho y 8,3 m. de longitud.

3.- La puerta de acceso al edificio tiene dos hojas de 0,7 m. de ancho cada una.

4.- El edificio cuenta con dos plantas: la planta baja destinada a biblioteca y servicios y la planta alta destinada a aulas y servicios.

5.- La planta baja se comunica con la alta a través de una escalera, no existiendo la instalación de ascensor.

6.- Los servicios disponen de puerta de acceso de 0,6 m. de ancho y no permiten el giro de silla de ruedas en su interior.

7.- No existe proyecto técnico para la supresión de barreras arquitectónicas en el edificio".

Astorga:

- No se encuentra libre de barreras arquitectónicas el acceso a la sala de lectura, ubicada en la primera planta.

- El acceso al salón de actos está dificultado también por dos escalones.

La concejalía manifiesta su voluntad de facilitar en lo posible las condiciones de uso a todos los ciudadanos, eliminando a corto plazo las barreras existentes en la planta baja. Mayor dificultad parece que presenta la colocación de un ascensor que comunique con la primera planta, ya que no existe el espacio que sería necesario.

Aún así, estudiarán todas las posibilidades y, aprovechando las distintas subvenciones que se convoquen en esta línea, se corregirán las deficiencias.

Villablino:

El edificio sito en la Plaza Luis Mateo Díez, destinado a Casa de Cultura, y en el cual se encuentra ubicada la Biblioteca Pública Municipal, se encuentra libre de barreras arquitectónicas en la vía pública de acceso, así como en todas las dependencias, exceptuando algunos detalles de los servicios, dicen, que se subsanarán en cuanto sea posible.

Fabero:

El edificio de la biblioteca en la Plaza Eloy Terrón, s/n, de Fabero, se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas en todas sus dependencias y servicios, así como la vía pública de acceso al mismo. En la misma existe un ascensor que da acceso libre a todas las plantas del edificio.

Ponferrada:

La Biblioteca Pública Municipal de Ponferrada, ubicada en la Avda. Reino de León nº 22, se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas contando con rampa de acceso, ascensor, aseos y puertas de acceso a sus dependencias preparadas para la entrada de personas discapacitadas.

La Robla:

Oído el informe elaborado por el Arquitecto Técnico Municipal de fecha 2 de noviembre de 1.999, se pronunció en los siguientes términos:

"Que el referido edificio consta de planta baja y planta semi-sótano.

Que los accesos desde el exterior en ambas plantas disponen de rampas de acceso con dimensiones y pendiente adecuadas a la normativa vigente.

Que las dimensiones de las puertas también cumplen con la normativa.

Que el edificio carece de aseos para minusválidos.

Que no existe proyecto técnico de adaptación del edificio para la supresión de barreras arquitectónicas".

#### Venta de Baños:

En el acceso a la Biblioteca Pública Municipal existen barreras arquitectónicas, ya que es preciso salvar un desnivel que está dotado únicamente de peldaños.

No existe proyecto técnico para la eliminación de las citadas barreras, si bien la Comisión de Urbanismo se ha interesado por el asunto.

#### Guardo:

La Biblioteca Pública Municipal se encuentra ubicada en el edificio de la Casa de Cultura, la cual consta de dos plantas abiertas al público y una pequeña zona bajo cubierta para otros fines, y cuyo acceso no se encuentra, actualmente, libre de barreras arquitectónicas.

El Ayuntamiento, en Comisión de Gobierno de fecha 21-9-99, adoptó un acuerdo aprobando la ejecución por la Administración de varias obras de reparación en la Casa Municipal de Cultura, las cuales se acometerán en breve, y entre las que se encuentra la eliminación de barreras arquitectónicas con la instalación de dos rampas de acceso,



una de ellas para el patio y otra de madera para el acceso por la puerta principal, así como la realización del rebaje correspondiente del bordillo de la acera existente en dicha zona, con lo que el acceso a la primera planta quedaría expedito para cualquier tipo de personas, discapacitadas o no.

La circulación interior de los posibles usuarios discapacitados por la casa de Cultura, en lo que se refiere a su primera planta, no ofrece problema alguno a excepción de los aseos, cuyas dimensiones no son muy apropiadas para los mismos.

Aun siendo consciente la Corporación de la necesidad de eliminar las barreras arquitectónicas para facilitar el acceso a la segunda planta de las personas discapacitadas, se precisaría ejecutar unas obras muy costosas para el Ayuntamiento, pues las características del edificio no permiten hacer una obra sencilla.

#### Béjar:

La calle donde está ubicada la Biblioteca Pública Municipal se encuentra libre de barreras, no así las dependencias de la misma, sin que exista en estos momentos proyecto técnico para corregir estas deficiencias.

#### Almazán:

La mencionada biblioteca será instalada, una vez finalicen las obras, en el Centro Cultural que se está construyendo actualmente en la Villa, instalaciones que contemplan la eliminación de dichos obstáculos para facilitar el libre acceso a personas discapacitadas o de edad avanzada.

#### Burgo de Osma:

El edificio del antiguo Hospital de San Agustín, es un edificio propiedad de la Diputación Provincial de Soria, la cual ha cedido al Ayuntamiento el uso del mismo.

Dicho edificio, que fue objeto de restauración y rehabilitación a principios de esta década por parte de la Junta de Castilla y León, tiene una planta rectangular y consta de dos alturas. El acceso a dicho edificio desde la C/ Mayor (entrada principal) no presenta ningún obstáculo, dado que no existe desnivel entre la calle y la rasante interior del edificio. Igualmente, las dependencias ubicadas en la planta baja (entre las que se encuentran actualmente, por obras en el edificio consistorial, las propias oficinas municipales, Policía Local, CEAS, aseos, salón de actos, etc.), no presenta ningún problema de accesibilidad por estar, como hemos dicho anteriormente, al mismo nivel que la rasante y por disponer sus entradas de unas dimensiones más que suficientes para no plantear ningún problema de accesibilidad.

La Biblioteca Pública Municipal se encuentra en la primera planta del edificio, planta a la que se accede a través de una amplia escalera que consta de dos rampas de escalera propiamente dicha y un rellano entre ambas. En principio, la existencia de tales escaleras dificulta el acceso a personas con una grave discapacidad física para el desplazamiento, pero, durante el período en que permanece abierta tal instalación, se encuentran en el edificio los Agentes de la Policía Local y el propio encargado de la Biblioteca, que pueden ayudar.

En la actualidad no existe proyecto técnico para la adaptación del edificio, principalmente en su acceso a la planta primera en que se halla la biblioteca, adaptación que, por otro lado, entrañaría un considerable añadido de dificultad técnica teniendo en cuenta la propia configuración arquitectónica del mismo.

Laguna de Duero:

El Edificio de Biblioteca Pública Municipal de C/ Estación nº 3 tiene resuelto el acceso sin barreras, desde el exterior al patio, y a las plantas 1ª y 2ª mediante ascensor, cuyo arranque en planta baja es accesible mediante rampa, que elimina la barrera que supone su elevación sobre la rasante del porche, pero no con el nivel de patio y acera de la calle, que queda 0,20 metros por debajo del pavimento del citado porche.

Tampoco están libres de barreras los accesos a escenario y plataforma al aire libre; su resolución es complicada, y dado que su utilización es prácticamente nula no se prevé su eliminación.

Debe resolverse el acceso a la planta baja, mediante plataforma de entrada y rampa, que salve el desnivel de los 3 peldaños existentes entre el interior y el porche. Existe prevista partida para obras de reparaciones en el edificio. Dentro de la planta baja, el nivel central elevado 6 peldaños es difícil de liberar de barreras, porque la rampa necesaria invalidaría, prácticamente, una esquina de la franja perimetral.

Las puertas de aseos son hojas de 0,82 m.; y el resto, de una o dos hojas, superan en todos los casos el ancho libre de hueco de 0,80 m.

#### Peñafile:

El lugar donde se encuentra la Biblioteca Pública Municipal es un edificio de muy antigua construcción, en el que, además de la Biblioteca, se ubican oficinas de la Seguridad Social y un Centro Ocupacional. Es intención del Ayuntamiento afrontar una reforma total de este edificio adecuándolo a estos servicios públicos y facilitando el acceso a todos sus locales; proyectos que están condicionados por las posibilidades presupuestarias, que requieren la colaboración de otras

instituciones públicas, para todo lo cual se están realizando las gestiones y anteproyectos necesarios, esperando no se demore mucho tiempo el inicio de estas reformas.

Tordesillas:

Se emite informe del arquitecto municipal según el cual a las plantas superiores se accede por ascensor, pudiendo acceder desde la calle a la planta baja por una puerta cercana a la principal.

Pero incluso este acceso tiene barrera de cuatro peldaños, que debería reformarse para acceso directo desde la calle.

La sala de exposiciones, también con acceso peldañado, debería reformarse para colocar rampa de acceso.

Los servicios en planta semisótano, con acceso a través de escaleras, no cuentan con acceso para personas con movilidad reducida.

No existe proyecto técnico de adaptación del edificio o de la urbanización de acceso.

Toro:

Se considera que el edificio donde se encuentra ubicada la Biblioteca Pública Municipal no se encuentra libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas en todas sus dependencias y servicios. Tampoco se encuentra libre de barreras arquitectónicas el acceso desde la vía pública.

El técnico que suscribe (el arquitecto municipal) no ha redactado, ni le ha sido encargado ningún proyecto para adaptación del edificio. Tampoco se tiene conocimiento de que por parte de la

Fundación González Allende se haya elaborado el mencionado proyecto.

Benavente:

El edificio de la C/ Queipo de Llano, 13, donde se encuentra ubicada la Biblioteca Municipal, tiene un peldaño en el acceso desde el exterior.

Es intención del Ayuntamiento proceder próximamente a rebajar parte del mismo con objeto de eliminar esta barrera arquitectónica.

Medina de Rioseco:

El edificio de la Casa de Cultura dispone de ascensor que posibilita el acceso a todas las plantas del edificio sin barreras arquitectónicas.

Asimismo existe un aseo para dar servicio a disminuidos físicos.

El acceso al interior del edificio se produce a nivel del soportal, sin peldaños que dificulten el tránsito a la biblioteca y sala de exposiciones.

Aranda de Duero

El edificio se encuentra ubicado en una zona céntrica de la ciudad. La calle es accesible, ya que es de plataforma única. No existe pendiente longitudinal o transversal que dificulte la movilidad. El mobiliario urbano está adaptado.

El edificio se encuentra enrasado con la acera, aunque en el interior hay un quita barros con un pequeño resalte.

Las puertas de acceso son dobles, de aluminio con cristales, apertura batiente hacia el exterior y barra longitudinal metálica para su manejo.

La señalización exterior del edificio no es buena para las personas que tienen grandes deficiencias visuales, y tiene megafonía, aunque carece otros elementos necesarios para los invidentes (Braille, altorrelieve, etc.).

Hay un punto de información, aunque no está adaptado.

En el edificio existe un ascensor cuyas dimensiones interiores son suficientes para que entre una silla de ruedas, aunque carece de algunos de los requisitos para ser completamente accesible.

No existe ningún aseo debidamente adaptado ni señalizado para su uso por minusválidos si bien las dimensiones y características de los examinados permiten su adaptación a tal fin.

En cuanto al mobiliario existente resulta, en general, inaccesible para personas en sillas de ruedas.

#### Arenas de San Pedro:

En el edificio de C/ Pintor Martínez Vázquez, están ubicados el Hogar de la Tercera Edad, la Sección Agraria Comarcal y la Biblioteca Municipal.

El edificio es moderno y fue construido por la Consejería de Fomento de Castilla y León.

En la Biblioteca presta sus servicios una joven discapacitada y al Hogar acuden diariamente personas de la 3ª Edad "sin que existan noticias de que tengan dificultades para acceder al inmueble y desplazarse dentro de sus dependencias", dice el citado Ayuntamiento.

Arévalo:

Remitió el Ayuntamiento un meditado y completo informe, según el cual la Biblioteca Pública Municipal, se encuentra en un Edificio Histórico de 1537, (la antigua Alhóndiga), junto a la Plaza de la Villa. El edificio consta de una sola planta y tiene acceso directo desde la vía pública, existiendo dos peldaños. La Corporación Municipal tiene entre sus prioridades el traslado de la Biblioteca a unas nuevas instalaciones, dado que las actuales se han quedado insuficientes, si bien no se ha decidido su definitivo emplazamiento. Por ello no se han adaptado las instalaciones a la Ley, si bien en el caso del acceso sería suficiente con la instalación en caso de necesidad de una rampa móvil para salvar los peldaños. Las próximas instalaciones estarán dotadas de un servicio exclusivo para discapacitados.

A la fecha de cerrar este informe no habíamos obtenido respuesta de los Ayuntamientos de Cuéllar y El Espinar.

Según el tenor de las distintas informaciones aportadas, el contenido de nuestra recomendación se refirió a distintos aspectos considerados como más problemáticos, poniendo de relieve en todo caso que las personas con discapacidad no se encuentran en el mismo punto de partida que el resto de la población, lo cual sin duda obliga a los poderes públicos a ser especialmente celosos, tanto con el espíritu como con el contenido de las normas promulgadas para facilitar el ejercicio de estos derechos a aquel colectivo de ciudadanos que mayores dificultades encuentra para ejercitarlos. Aunque sin perder de vista que la solución al problema de la discriminación de los

discapacitados, en este ámbito como en otros, no ha de venir únicamente del tratamiento que se pueda realizar desde la normativa sino de la consolidación de actitudes integradoras y solidarias con su problemática, la cual procede básicamente de un entorno físico no acogedor y que implica en definitiva una falta de libertad para llevar a cabo las actividades normales en la vida de los individuos.

Debemos considerar la información y la formación cultural como un fin en si mismas para la generalidad de las personas, pero además no se puede negar una virtud preventiva, educativa, terapéutica y rehabilitadora en el caso de las personas discapacitadas. Y, por tanto, de los servicios que en este sentido ofrecen a sus ciudadanos las Corporaciones Locales.

El derecho a la cultura y al ocio es una conquista social reconocida en las más importantes declaraciones de las organizaciones internacionales. Por ello, si bien no debería de ser necesario justificar el derecho de la persona con discapacidad al disfrute de los mismos, sí lo es al contemplar las experiencias de discriminación que conocemos.

A los Ayuntamientos de Toro, Bembibre, Pola de Gordón, Venta de Baños, Burgo de Osma, Íscar, Tordesillas, Laguna de Duero y Benavente, que manifestaron tener en sus respectivas bibliotecas obstáculos importantes, se les envió la siguiente recomendación:

"Que se proceda con la mayor celeridad a aplicar las medidas necesarias, y en caso de no ser posible se adopten otras provisionales, para que la Biblioteca Municipal disponga al menos de unas condiciones mínimas, para las personas que sufran una minusvalía desde el punto de vista de la movilidad o de la lectura.



Que se valore por parte del Ayuntamiento, teniendo en cuenta las características de la población minusválida del municipio, la posibilidad de incorporar a dicha biblioteca aquellos medios con cuya ayuda las personas invidentes y deficientes visuales tengan posibilidad de acceder a las obras en braille o en versión hablada".

A los Ayuntamientos de Villablino, Almazán, Peñafiel, Aranda de Duero y Medina de Pomar que, según sus respectivos informes, ya estaban iniciando medidas de accesibilidad o bien tenían previsto aplicarlas inmediatamente, se les recomendó que se procediera, a la mayor celeridad, a aplicar las mismas para que la Biblioteca Municipal dispusiera de instalaciones óptimas de acceso (ascensores, salas, servicios sanitarios, aparcamientos y otros), para las personas que sufran una minusvalía desde el punto de vista de la movilidad o de la lectura.

E igual que en los anteriores casos se recomendó considerasen, la posibilidad de incorporar a dicha biblioteca aquellos medios con cuya ayuda las personas invidentes y deficientes visuales pudieran acceder a las obras en braille o en versión hablada.

Al Ayuntamiento de Béjar, al poner de relieve la existencia de barreras en las dependencias de la biblioteca y no tener previsto realizar obras, se le recomendó aplicar todas las medidas posibles y, de no serlo, algunas provisionales. También, la inclusión de medios para que las personas invidentes y deficientes visuales tuvieran posibilidad de acceder a las obras en braille o en versión hablada.

A pesar de no encontrarse en el listado remitido por la Junta de Castilla y León, con motivo de una visita se observó la existencia de importantes barreras en la biblioteca de Cistierna (León), tanto para

acceder desde la vía pública como para moverse en el interior, sin que aparentemente existieran medios alternativos para evitarlas.

Por ello, se requirió al Ayuntamiento información sobre la época de construcción del edificio y de la última remodelación que se hubiera llevado a cabo, así como sobre las medidas que se podrían aplicar para dotar de condiciones de accesibilidad a la Biblioteca Pública Municipal, de modo que su utilización resultara asequible a todos sus posibles usuarios sin excepción.

Según el Ayuntamiento de Cistierna, la época de construcción del edificio es de los años 1981/1982. A partir de esa fecha no se ha llevado a cabo ninguna modificación.

La única solución posible sería la de construir rampas en la planta baja para salvar las escaleras e instalar un ascensor para acceder a la planta primera.

Advierte en su escrito el Alcalde que ese Ayuntamiento, que ha sufrido de lleno la crisis generada por el cierre de las minas de Sabero y que en este momento está intentando recuperar parte del empleo perdido, no dispone de recursos económicos para acometer las obras que se mencionan en el párrafo anterior.

## **12. Viviendas para discapacitados**

Entre las quejas tramitadas, así como en los contactos mantenidos con las Asociaciones de Personas discapacitadas, es frecuente el planteamiento del problema con que se encuentra este colectivo para acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades: bien porque su situación no se ajusta a lo que pudieran denominarse requisitos generales de las convocatorias, a pesar de que por ejemplo la Orden de la Consejería de Fomento de 27 de mayo de 1998 atribuye

una puntuación específica en favor de las unidades familiares que cuenten con personas minusválidas entre sus miembros, bien porque, a pesar de la obligación de reservar un cupo de viviendas destinadas a este fin, que establece la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, no se establece el régimen según el cual podrán optar a esta clase de viviendas las personas con discapacidad.

Las ayudas individuales a disminuidos convocadas anualmente por la Junta de Castilla y León, con la inclusión de partidas destinadas a la adaptación de la vivienda, tienden a paliar en algunos casos el problema que nos ocupa. No obstante resultan frecuentemente insuficientes para acondicionar el acceso a los inmuebles desde la vía pública: instalar un ascensor, por ejemplo, implica costes que muchas veces las comunidades de propietarios no pueden o no están dispuestas a asumir.

Considerando que la citada Ley 3/1998, de 24 de junio, simplifica notablemente la satisfacción de la necesidad de vivienda que afecta a las personas con discapacidad -ya que es aplicable a todas las actuaciones de planificación y construcción que se realicen en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado, tanto de nueva construcción como de ampliación o reforma, aplicable por lo tanto a todas las viviendas que en adelante se construyan- entendimos que, tras un año de vigencia de la Ley, era necesario conocer las previsiones de la Junta de Castilla y León al respecto, por lo que se pidió a la Consejería de Fomento que facilitara los siguientes datos:

Número de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León para el año 1999.

Número de viviendas de Protección Oficial de promoción privada que han sido calificadas por la Junta de Castilla y León desde el 1 de octubre de 1998.

Cuántas de dichas viviendas cuentan en sus proyectos técnicos con las características arquitectónicas exigidas por la Ley 13/1998, en lo que se refiere a condiciones de accesibilidad en portales, ascensores, garajes y demás elementos comunes.

Cómo se está valorando, en general, la falta de dichas condiciones de accesibilidad en la expedición de las cédulas de habitabilidad.

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento informó lo siguiente:

En primer lugar, la Junta de Castilla y León, consciente de la importancia que tiene la protección y cuidado de las personas discapacitadas, tiene previsto seguir trabajando en mejorar la eficacia de las medidas destinadas a garantizar la plena integración socio-laboral de este colectivo. El objetivo es garantizar el derecho de todos a disfrutar de un entorno accesible, con igualdad de condiciones y sin impedimentos discriminatorios, a través de una adaptación del mobiliario urbano y de la edificación. En este sentido, desde la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se estudian nuevas medidas que mejoren el acondicionamiento y acceso a los inmuebles en beneficio de las personas discapacitadas.

En segundo lugar, y centrándonos en la primera de las preguntas planteadas, a saber, el número de Viviendas de Protección Oficial previstas para el año 1999, la Junta de Castilla y León en el Anexo de Inversiones de 1999 tenía previsto promover la construcción de un total de 800 viviendas.

Asimismo, y en relación al número de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada que han sido calificadas por la Junta de Castilla y León desde el 1 de octubre de 1998, es posible confirmar los siguientes datos:

FECHA	Nº DE VIVIENDAS
Octubre de 1.998	15
Noviembre de 1.998	50
Diciembre de 1.998	76
Enero de 1.999	45
Febrero de 1.999	35
TOTAL	221

Respecto de las dos últimas preguntas, una vez más se dice que aún no ha sido aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998, y en consecuencia no es posible determinar con exactitud el número de viviendas que cumplen con los requisitos de dicha Ley. Se trataría de un enunciado excesivamente amplio, insuficiente a la hora de fijar las características particulares de accesibilidad de las viviendas. Sin embargo, en ausencia de dicho Reglamento de desarrollo, la Junta de Castilla y León, consciente de la importancia de este asunto, asegura que continua trabajando en la mejora de las condiciones de accesibilidad de las viviendas a fin de poder hacer posible el normal desenvolvimiento de las personas discapacitadas y su integración real en la sociedad.

La respuesta de la Consejería de Fomento exponía en términos generales cual es la situación, así como las causas que vienen dando lugar a la misma y que, a juicio de la Dirección General, dificultan el que se haga efectiva la indicada reserva, añadiendo a las ya manifestadas en su comunicación del 22 de enero de 1999 la de no

poderse determinar las condiciones concretas de accesibilidad hasta que no se apruebe el Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Por ello, se estimó necesario, en defensa del derecho a una vivienda digna, hacer partícipe a la Dirección General de las apreciaciones de esta Institución al analizar la normativa que resulta aplicable, tanto directa como supletoriamente, ya que al establecerse por la Ley 3/98 una regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre los problemas de falta de accesibilidad al medio físico por parte de la población minusválida, no se hace una regulación *ex novo*, sino que se parte de un sistema normativo estatal anterior, vigente, aunque no adecuado al marco de la competencia territorial previsto en la Constitución; normativa a la que por otra parte se remite la Ley autonómica, en su art. 12, concretamente la Ley 13/1982, de 7 de abril, Ley de Integración Social de Minusválidos, art. 57:

*"1. En los proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales, se programará un mínimo de 3 por 100 con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso de los minusválidos, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.*

*2. La obligación establecida en el párrafo anterior alcanzará, igualmente, a los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas y demás Entidades dependientes o vinculadas al sector público.*

*3. Por las Administraciones Públicas se dictarán las normas técnicas básicas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los dos apartados anteriores".*

Y el art. 12 de la Ley 3/98:

*"1. En las promociones de viviendas de Protección Oficial, los promotores deberán reservar la proporción mínima que preceptivamente se establece en la legislación correspondiente.*

*2. Los proyectos de viviendas de promoción privada que reserven al menos un 3% del total de las viviendas como adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad, tendrán preferencia en la obtención de subvenciones, ayudas económicas, créditos o avales, concedidos por las Administraciones de la Comunidad de Castilla y León, en los términos que reglamentariamente se establezcan."*

Como normas técnicas básicas a las que se refiere el art. 57.3 de la LISMI, el Real Decreto 556/89, de 5 de mayo, sobre Medidas Mínimas de Accesibilidad en Edificios, presenta un compendio de condiciones mínimas a incluir en la construcción. Si bien el alcance del mismo está siendo sobrepasado de modo importante por la normativa de las Comunidades Autónomas que en estos momentos cuentan con una regulación completa, no es posible olvidar la vigencia y por ello el carácter supletorio de este Real Decreto a la hora de ejecutar las disposiciones legales, en tanto la citada Ley 3/98 de Castilla y León no cuente con un Reglamento de desarrollo que especifique las características técnicas de construcción.

Tanto las disposiciones de este Real Decreto como las reglas de carácter práctico que ha emitido y actualizado el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT) del IMSERSO responden a las exigencias básicas de lo que ha de caracterizar un edificio accesible. De tal modo que, estableciendo la reserva del 3% prevista por la LISMI, a la que se remite la Ley 3/98 y aplicando a las viviendas que constituyen ese porcentaje los elementos de accesibilidad previstos en el Real Decreto 556/89, hay que entender cumplida la obligación de la citada ley, máxime cuando el propio Real Decreto en su Disposición Final primera dice que este "tendrá carácter supletorio respecto de las normas que, conforme a sus competencias, puedan dictar las Comunidades Autónomas", sin perjuicio de que a partir de la aprobación del esperado Reglamento se esté a lo que éste disponga, con un nivel de exigencia que, a juzgar por el fin prioritario de protección a las personas con discapacidad y fomento de la accesibilidad en general en que está inspirada la Ley 3/98, es de esperar que sea más riguroso que las reglas existentes hasta ahora.

Tomamos, así mismo, en consideración la respuesta de la Dirección General (de 27 de enero de 1999) a la Recomendación formal efectuada por esta Institución el 14 de octubre de 1998 sobre el problema que nos ocupa; en ella se refiere al hecho de que la experiencia de los últimos años nos muestra que en nuestra región, hasta la fecha, es frecuente que alguna de las viviendas reservadas para minusválidos dentro del 3% previsto vuelvan al régimen general, al no haber minusválidos demandantes de vivienda, de acuerdo con lo previsto en los arts. 2 y 3 del Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medidas de distribución de la reserva de viviendas de minusválidos. Y dado que estas viviendas deben reunir unas características especiales en cuanto a accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores, lo que supone un coste adicional en la promoción que esa Administración soporta segura de estar sirviendo al



interés general, aún se producen nuevos gastos al volver dichas viviendas al régimen general derivados de la adaptación de las mismas para el uso de personas sin minusvalías, recursos que deberían destinarse a la promoción de nuevas viviendas sociales, y que la Dirección General está estudiando distintas alternativas que armonicen y den solución a todos los intereses mencionados y dignos de protección".

No obstante, según las circunstancias apuntadas, debemos hacer presente la necesidad de que se establezca un cupo de reserva destinada a personas minusválidas en las Viviendas de Protección Oficial que se proyecten, al mismo tiempo que se adopten medidas para que este colectivo de ciudadanos deje de encontrarse en situación de desventaja a la hora de acceder directamente a una vivienda adecuada a sus necesidades, como se demuestra a través de los escritos de queja tramitados en esta Institución y de los contactos mantenidos con organizaciones que se ocupan de la atención de este colectivo. Viniendo, en otro caso, a resultar poco útiles determinadas medidas que se establecen para la integración de las personas minusválidas, al ser el de la vivienda un problema básico y que influye en la determinación del entorno inmediato.

No pueden, por tanto, estimarse en concurrencia con otros aquellos intereses de grupos de ciudadanos que por razones especiales son objeto de protección preferente por parte de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, siendo los poderes públicos los responsables de su tutela.

Así, se recomendó lo siguiente:

"Que por parte de la Consejería de Fomento, y en las próximas convocatorias de VPO, se establezca un cupo de reserva, con las características constructivas previstas legalmente, destinado

a personas con discapacidad y que se incluyan en dichas convocatorias aquellas medidas que se estimen más adecuadas para evitar que dichas viviendas vuelvan al régimen general por encontrarse los aspirantes a las mismas en desventaja en cuanto al cumplimiento de los requisitos generales. Como, por otra parte, es la previsión de esa Consejería según comunicación de 22 de enero de 1999 citada".

La Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento aceptó la recomendación en estos términos:

"En relación con la recomendación formulada por la Institución del Procurador del Común, relativa a que por parte de la Consejería de Fomento, y en las próximas convocatorias de VPO, se establezca un cupo de reserva, con las características constructivas previstas legalmente, destinado a personas con discapacidad, y que se incluyan aquellas medidas más adecuadas para evitar que dichas viviendas vuelvan al régimen general, procede poner de manifiesto los siguientes extremos.

Una vez aprobada la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, y por disposición expresa de la misma, es necesaria la aprobación del correspondiente Reglamento de desarrollo de la misma. El mencionado Reglamento está siendo elaborado por la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, con la participación de las Consejerías afectadas y los colectivos interesados, estando prevista su aprobación en breve plazo. Por ello, la materia que nos ocupa será objeto de concreción en la citada norma, en donde se precisarán las

medidas adecuadas para satisfacer, en la medida de lo posible, las necesidades de este colectivo.

Por lo que respecta a la normativa que regula actualmente la adjudicación de las Viviendas de Promoción Pública, está constituida por la Orden de 27 de mayo, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, que fue publicada en el Boletín Oficial de esta Comunidad Autónoma de fecha 3 de junio de 1998.

La aplicación práctica de la citada disposición, ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo determinadas modificaciones, a las que se unen las recomendaciones que han sido formuladas por distintas Instituciones, como la efectuada en relación con el tema que nos ocupa, por lo que la próxima reforma que se produzca tendrá en cuenta todos estos aspectos, con el objeto de ir adecuando la legislación a las nuevas necesidades sociales que van apareciendo con el tiempo".

## **13. Transporte adaptado**

### *13.1. Taxi*

La mayoría de las capitales de provincia de Castilla y León cuenta con más de un autobús adaptado para la utilización de los mismos por parte de la población minusválida. No obstante, la insuficiencia del mismo ha hecho que el servicio de taxi adaptado se haya implantado en la Comunidad Autónoma, aún antes de que la Ley

3/98, en su art. 21.3, estableciera que en todas las ciudades con población superior a 20.000 habitantes existirá al menos un taxi o vehículo de servicio público adaptado a las condiciones de las personas con discapacidad. Por ello la Institución se interesó por las licencias de taxi expedidas por los principales Ayuntamientos y si alguna lo era para la prestación del servicio de eurotaxi, y cuantos Ayuntamientos se habían adherido al Convenio de 16 de septiembre de 1998 suscrito entre Fundación ONCE y el IMSERSO para la extensión del servicio del taxi accesible; así como en cuántos casos se habían elaborado las bases para la selección del taxista propietario del vehículo destinado a prestar el servicio. Incidiendo al mismo tiempo en el hecho de que la falta de transporte adaptado constituye una de las causas por las que una persona con discapacidad no puede participar en el uso de los bienes y servicios de la comunidad como el resto de los ciudadanos.

Todo ello únicamente en relación con aquellos municipios de los que no teníamos datos de la implantación de este servicio.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) indicó, (el 15 de noviembre de 1999) que en el ejercicio del año 2000 tenía la intención de dirigirse a los autónomos del Taxi de la Ciudad, a los efectos de darles información sobre la posibilidad de conceder una licencia de Taxi-Accesible; sensibilizar sobre esta problemática y proceder, si fuese el caso, a solicitar la adhesión al Convenio entre el IMSERSO y Fundación ONCE y el posterior desarrollo del mismo.

En el Ayuntamiento de Ávila la Comisión de Gobierno de 11 de septiembre de 1998 acordó solicitar del IMSERSO la adhesión al Convenio suscrito entre el IMSERSO y la Fundación ONCE, aceptando las condiciones y compromisos para la puesta en funcionamiento del eurotaxi en esta ciudad.

Así mismo, en dicha Comisión de Gobierno se dio cuenta del escrito presentado por el titular de la licencia municipal de autotaxi núm. 6, el cual, enterado del citado Convenio de Cooperación, se compromete a aceptar las condiciones pertinentes para la puesta en funcionamiento y transformación de su vehículo para destinarlo a tal fin.

En cualquier caso, mediante Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 16 de abril de 1999, se ha solicitado la adhesión al convenio suscrito para el presente año con fecha 17 de marzo del corriente entre el IMSERSO y la Fundación ONCE.

Ayuntamiento de Ponferrada:

Según el contenido de la información aportada resulta que por parte de la Corporación no se había concedido hasta la fecha ninguna licencia para la implantación del servicio de eurotaxi, ni se había adherido al mencionado convenio.

Por ser el único Ayuntamiento de los consultados que no contando con este servicio tampoco tenía previsiones al respecto, se le recomendó que se estudiara la posibilidad de conceder una licencia de Auto-Taxi, condicionada a que el vehículo correspondiente reuniera las características del taxi accesible. Lo que a su vez debería implicar, para una mayor utilidad del servicio, la adhesión a los convenios suscritos entre el IMSERSO, Fundación ONCE y la Federación de Municipios y Provincias en cuanto a los requisitos a cumplir y el acceso a las ayudas económicas que con este fin se convocan cada año.

El Ayuntamiento de Aranda de Duero no ha concedido licencia para la prestación del servicio de eurotaxi. Por el momento se ha firmado el convenio entre Ayuntamiento, ONCE e IMSERSO, no obstante lo cual, con fecha 12 de mayo de 1999 se informó

favorablemente la adhesión de este Ayuntamiento al indicado convenio, previo la realización de un estudio acerca de la aceptación por parte de los taxistas locales a dicho proyecto.

#### Ayuntamiento de Soria:

Con fecha 13 de julio de 1998, la Comisión de Gobierno acordó adherirse al Convenio de colaboración suscrito entre la Fundación ONCE y el IMSERSO, en fecha 29 de mayo de 1998, para la extensión del servicio del taxi accesible.

Con fecha 4 de diciembre de 1998 recibió escrito del IMSERSO comunicando la aprobación de la petición municipal, autorizando la incorporación de 2 taxis accesibles.

En la actualidad se encuentra en estudio la aportación municipal, en forma de bono-taxis, así como la determinación de los taxistas que prestarán dicho servicio, ya que en el momento en que se adoptó el acuerdo de adhesión al citado Convenio se puso en conocimiento de todos los titulares de licencias de auto-taxis de la ciudad, para que aquellos que estuvieran interesados en sustituir sus vehículos por otros adaptados a minusválidos lo pusieran en conocimiento del Ayuntamiento, indicando su interés en tal sustitución cinco titulares de licencia, en principio.

#### *13.2. Tarjeta de aparcamiento*

Por conversaciones con la Gerencia de Servicios Sociales tuvimos conocimiento del acuerdo celebrado entre la Junta de Castilla y León el 14 de octubre de 1999 entre las Corporaciones Locales y la FEMP para dar cumplimiento a la recomendación del Consejo de la

Unión Europea sobre la creación de una Tarjeta para Aparcamiento de Minusválidos con movilidad reducida, que tenga vigor en todo el territorio de la Unión Europea, debiendo estar establecida, como fecha última, el día 1 de enero del año 2.000, según dictamen del Parlamento Europeo 13-12-96.

Esta tarjeta de carácter personal y con validez en todos los países de la Unión Europea ha venido a resolver el problema planteado hasta ahora en buen número de quejas presentadas por personas minusválidas, sobre los requisitos exigidos por los ayuntamientos entre los cuales normalmente se incluían el de que el vehículo estuviera a nombre del minusválido y este tuviera permiso de conducir; dándose numerosos supuestos en los que persona minusválida, usuaria del coche no podía conducir a causa de su minusvalía, corriendo la tarea del transporte a cargo de otras personas, pero concurriendo la misma razón de necesidad. La nueva tarjeta es utilizable por la persona minusválida, cualquiera que sea el vehículo en que se traslada.

#### **14. Universidades**

Cada año se reciben varias quejas de universitarios que padecen algún tipo de minusvalía física o sensorial, para los que integrarse en la Universidad sigue suponiendo un gran esfuerzo, de ellos mismos y de sus familias, a causa de la falta de accesibilidad de los edificios de aquella, circunstancia que se agrava en aquellas provincias en las que la Universidad ocupa un inmueble perteneciente a nuestro Patrimonio Histórico-Artístico.

##### Universidad de Valladolid:

Al haber recibido de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León copia del Convenio de Colaboración suscrito

el 21 de abril de 1997 entre la Universidad de Valladolid y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para el desarrollo de Programas de Acción Social y Servicios Sociales y la copia del Convenio específico suscrito en la misma fecha y en ejecución del anterior entre dicha Universidad y la Gerencia, se solicitó de esta Universidad algunos datos de interés, teniendo en cuenta que la vigencia del Convenio Marco se preveía para cinco años:

Acciones llevadas a cabo en el ámbito del Convenio Marco en relación con el compromiso contraído sobre:

- Fomento y apoyo de iniciativas para el desarrollo de la solidaridad, intergeneracional, intercultural y sociales.

Actuaciones de sensibilización en el entorno.

Convenios específicos de colaboración con otras instituciones que se han llegado a suscribir y contenido de los mismos.

Aspectos concretos sobre los que se ha pronunciado la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco y propuestas que ha presentado.

Plazo de duración del Convenio Específico con la Gerencia de Servicios Sociales.

Memoria de los años 1997 y 1998 elaborada por dicha Gerencia, según se prevé en la cláusula 3ª.b del mencionado Convenio Específico.

Acciones llevadas a cabo en cada centro, durante los años 1997-1998, con el objeto de eliminar las barreras arquitectónicas en el Campus Universitario de Valladolid para facilitar el acceso de todos



los estudiantes a todos los servicios universitarios: estructuras educativas, culturales, recreativas, etc.

Soluciones aplicadas para los edificios en las que la eliminación de barreras resulte especialmente difícil.

La Universidad de Valladolid envió la información solicitada según la cual el Secretariado de Asuntos Sociales del Vicerrectorado desarrolla las siguientes iniciativas:

- Programa de acercamiento entre Personas Mayores y Jóvenes universitarios.

- Programa de integración entre universitarios y personas con discapacidad.

1. Fomento de iniciativas para el desarrollo de la solidaridad intergeneracional y la integración de personas con discapacidad. (Junio 1997-Junio 1999).

Programa de acercamiento entre Personas Mayores y Jóvenes universitarios.

- \* Acciones de sensibilización - difusión del programa.

- Difusión de 4100 dípticos y 200 carteles.

- Sesiones informativas a estudiantes: 10 sesiones. 220 alumnos.

- Sesiones informativas a mayores: 27 sesiones. 1.500 mayores.

- \* Convivencia intergeneracional.

- Nº de experiencias de convivencia: 13.

\* Intercambio cultural.

- N° de actividades de intercambio cultural: 65.

Han participado 544 alumnos.

Han participado 18 profesores.

Han participado 1.027 personas mayores.

Programa de integración entre universitarios y personas con discapacidad.

\* Actuaciones de apoyo a alumnos con discapacidad.

- N° de alumnos con discapacidad atendidos por el programa: 48.

- N° de alumnos que colaboran en la atención a las personas con discapacidad: 53.

\* Acciones de sensibilización - difusión del programa.

- Difusión de 3.800 dípticos y 150 carteles.

- N° de actividades de sensibilización: 24

Han participado 1.022 alumnos.

Han participado 32 profesores.

Han participado 238 personas con discapacidad.

2. Convenios específicos de colaboración con otras instituciones.

\* Convenio entre Arquitectos sin Fronteras de Castilla y León y la Universidad de Valladolid para que la ONG realice un estudio técnico de la accesibilidad de los Centros y Edificios de la Universidad.

- Fecha de firma: 8 de abril de 1998. Valor económico: 1.000.000 de ptas.

- Actualidad del convenio: concluido.

3. Plazo de duración de los Convenios Específicos con la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León: Desde 1997 con prórroga anual.

4. Memorias de los años 1.997 y 1.998 de las actuaciones realizadas en desarrollo de los Convenios Específicos con la Gerencia de Servicios Sociales.

#### Universidad de Burgos:

Se pidió información sobre los datos siguientes

Condiciones de accesibilidad de los edificios que sirven de sede a los distintos centros y servicios de la Universidad. Es decir facultades, rectorado, servicios de secretaría, información, comedor, cafetería, biblioteca, aseos, salones de actos y otros, tanto para los minusválidos físicos como los sensoriales.

Obras de remodelación que con este objeto se hayan llevado a cabo en cada uno de los mencionados Centros y Servicios durante el año 1998 o proyectos técnicos que existan en su caso.

La situación de los edificios dependientes de la Universidad de Burgos en el periodo 1998 y 1999 fueron las siguientes:

Centros de que dispone la Universidad de Burgos:

- Facultad de Humanidades y Educación
- Facultad de Ciencias
- Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
- Facultad de Derecho (aloja también al Rectorado)
- Escuela Politécnica Superior
- Biblioteca General Universitaria

La casuística de cada edificio es muy diferente por corresponder a diferentes momentos de construcción. En todos ellos la accesibilidad vertical de personas discapacitadas es prácticamente total debido al uso de ascensores de libre acceso, con las siguientes salvedades:

- El acceso a la biblioteca de la Facultad de Humanidades y Educación, ubicada en el semisótano, se realiza, para personas discapacitadas, a través de plataforma elevadora especialmente diseñada para ese uso.

- El edificio que más problemás presenta, desde el punto de vista de corregir las deficiencias de accesibilidad, es la Facultad de Derecho, por estar ubicado en un edificio histórico (Hospital del Rey). En él existen ascensores en algunas zonas (zona de aulas), y plataforma especial de acceso a la primera planta de la biblioteca. Existen, sin embargo, problemas de acceso a la zona de Rectorado, en la que se está estudiando cómo solucionarlos.

- El otro edificio peor dotado hasta la fecha era la actual sede de la Escuela Politécnica Superior, sobre la que en este año 1999 se han realizado las actuaciones que más adelante se indican.

Actuaciones de mejora de la accesibilidad a los edificios de la Universidad realizadas entre 1998 y 1999.

1. Escuela Politécnica Superior:

- Mejora de los ascensores: antes eran de uso restringido al profesorado, estrechos y con puertas de apertura hacia fuera. En 1998 se realizó el proyecto de remodelación del 100% de los ascensores. Las obras se están terminando e incluyen ancho para poder ser usados con sillas de ruedas, libre acceso y apertura de puertas correderas.

- Análogamente con respecto al proyecto en 1998 y construcción en 1999 se han instalado aseos para personas discapacitadas de ambos sexos.

2. Biblioteca General Universitaria:

Edificio puesto en funcionamiento en 1998: Dispone de rampa de acceso al edificio, ascensores de libre acceso y aseos especiales para personas discapacitadas.

3. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales:

Edificio puesto en funcionamiento en septiembre de 1999. Dispone de rampa general de acceso al edificio, ascensores de libre acceso y aseos especiales para personas discapacitadas. Todas las aulas se han diseñado de forma que un mínimo de dos puestos de trabajo son especiales para personas con silla de ruedas: pupitre sin silla ni bandeja inferior para permitir la aproximación de la silla. Idem en salón de actos.

4. Facultad de Derecho:

Se han realizado pequeñas rampas que salvan alturas de bordillo internas que dificultaban la comunicación horizontal con sillas de ruedas.

En este momento se está redactando un documento que recoja las deficiencias que subsistan en los diferentes centros, con el fin de elaborar un plan (dotación económica + calendario) de eliminación de barreras arquitectónicas que puedan persistir.

#### Universidad de Salamanca:

En el oficio dirigido a la Universidad de Salamanca se hizo mención de actuaciones anteriores, indicando la necesidad de ampliar la información obtenida.

En este sentido teníamos conocimiento de que los edificios construidos después del año 92 no presentaban barreras arquitectónicas, ni tampoco algunos de los construidos con anterioridad, habiéndose realizado obras dentro de los Planes de Inserción y obras de remodelación entre los años 1982 y 1992, con ocasión de las cuales se mejoró la estructura de varias dependencias.

También se refería al estudio iniciado por el Servicio de Infraestructura y Arquitectura de la Universidad para poner de manifiesto los problemas que aún existían, así como el problema representado por los edificios que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico donde cualquier tipo de actuación se ve necesariamente sometida al régimen de protección del mismo.

Teniendo en cuenta que ha transcurrido algún tiempo desde que tuvimos noticia de los referidos datos, resultaba del máximo interés para esta Institución conocer los datos siguientes:

1) Resultado del estudio iniciado por el Servicio de Infraestructura y Arquitectura sobre los problemas de accesibilidad subsistentes, y puntos de colaboración con el Instituto de Integración en la Comunidad (INICO) que existen al respecto.

2) Si se prevé alguna solución, incluso parcial y provisional para resolver el problema en los edificios sujetos a la legislación sobre el Patrimonio Histórico-Artístico.

La información elaborada por el Servicio de Infraestructura y Arquitectura de esta Universidad contiene el siguiente cuadro resumen:

Número de edificios	64
Superficie edificada	357.000 m <sup>2</sup>
Nº de edificios con accesibilidad total	41    63%
Nº de edificios con accesibilidad parcial	11    17%
Nº de edificios sin acceso	13    20%

(el último grupo se puede dividir en otros dos: 9 totalmente inaccesibles y 4 que podrían llegar a ser accesibles aplicando ciertas soluciones.)

En superficie:

Superficies accesibles	298.587
83,6%	

Superficies sin accesibilidad	56.413
16,4%	

A las Universidades privadas se les solicitaron los mismos datos que a la pública de Burgos. Es decir: sobre las condiciones de accesibilidad de todas sus instalaciones, así como obras de remodelación y adaptación durante el año 98 o bien proyectos en este sentido.

La Universidad Pontificia de Salamanca aseguró que en el edificio central de la Universidad Pontificia, situado en la calle Compañía, 5, donde están ubicadas todas las Facultades y servicios generales de la universidad, todos los accesos están adaptados a las normas vigentes de accesibilidad para los minusválidos físicos y sensoriales.

La construcción de la nueva Facultad de Ciencias de la Información (Centro Tecnológico Transfronterizo), situado en la Avenida de Champagnat s/n, en el Campus Universitario, tiene proyectadas las condiciones de accesibilidad para todos.

La nueva Biblioteca Central "José María Vergas Zúñiga" en proyecto de construcción también tiene planificados los accesos para personas minusválidas físicas y sensoriales.

La Universidad SEK de Segovia se encuentra ubicada en el Convento de Santa Cruz en Segovia. Desde 1997 se vienen realizando obras de rehabilitación en el citado edificio, en distintas fases, según proyectos redactados por el arquitecto. Estos proyectos siguen la tramitación normal, cumpliendo la normativa vigente, tanto de la Comunidad Autónoma como del Ayuntamiento de Segovia. Dentro de



esta normativa de obligado cumplimiento y requerida por el Ayuntamiento de Segovia se encuentra la Ley 3/98, así como las de ámbito nacional como el RD 556/89. Para cada fase de obra se ha facilitado al Ayuntamiento de Segovia la documentación correspondiente.

La Universidad Católica de Ávila, según informe facilitado por los arquitectos de la demarcación colegial de Ávila a petición del Gerente de la Universidad, nos comunica:

En principio dado el carácter de edificio público, dedicado a la enseñanza universitaria, es evidente la necesidad de cumplir la Ley mencionada, en las distintas actuaciones que sobre el edificio se llevan a cabo, así como mediante un plan gradual de adaptación.

También el equipo de Gobierno de la Universidad tiene previsto la adaptación a dicha Ley la totalidad del conjunto, según se vayan realizando las distintas obras de adaptación.

En cuanto al cumplimiento de la Ley sobre condiciones de accesibilidad, las instalaciones no cuentan con ascensores que faciliten el acceso vertical, existen peldaños en la planta baja del edificio y semisótano (salón de actos, cafetería, etc.). Salvo en la 3ª planta, reformada en 1998, en el resto no existen aseos de minusválidos o espacios exclusivos para estas personas en aulas, salón de actos, etc. No existen medidas para minusválidos sensoriales.

Todo ello indica la necesidad de proponer un plan de actuación global de todas las instalaciones, teniendo en cuenta la funcionalidad del edificio, así como el cumplimiento de las normativas vigentes.

## **15. Barreras en la comunicación**

Uno de los temas más importantes que comprende la actuación de oficio sobre la integración socio-laboral de las personas discapacitadas es aquel que se refiere a la integración de las personas sordas.

Es de tener en cuenta que, sobre todo aquellas personas que padecen grandes pérdidas auditivas, tienen, en nuestra sociedad, grandes desventajas en las situaciones comunicativo-sociales. Acceder a la información diaria, asistir a una consulta médica, realizar una gestión ante una ventanilla administrativa, viajar, etc. puede convertirse no solamente en situaciones gravemente incómodas, sino incluso humillantes. No es posible tratar de defender los derechos constitucionales de los ciudadanos discapacitados sin hacer hincapié en los problemas de los sordos.

Partiendo de esta realidad y de la definición de las barreras en la comunicación como "todo impedimento o dificultad para la comprensión y captación de los mensajes vocales y el uso de los medios técnicos disponibles para el común de los ciudadanos", veremos que, para eliminar sus barreras, el sordo necesita emplear aquellos sentidos capaces de suplir la falta de oído.

La mayor parte de la información que recibe el hombre desde la infancia le llega por la palabra gracias al sentido de la audición, lo cual viene a influir directamente en el desarrollo personal, en la relación convivencial, en la cultura, la información y formación profesional, el trabajo, el ocio, etc.

Una de las recomendaciones dirigidas a la Junta de Castilla y León, por parte de esta Institución, en el Informe Especial sobre la Integración Social de las personas minusválidas, se refiere precisamente a la necesidad, en general, de que en las dependencias

destinadas a servicios públicos se arbitren medidas que sirvan de información a los deficientes auditivos.

La postura de la Consejería de Educación y Cultura ante dicha recomendación, remitida en fecha 8 de octubre de 1998, fue la de puntualizar el sentido de las normas contenidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Castilla y León, sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, cuyo art. 24 establece que *"Las Administraciones Públicas en Castilla y León promoverán la supresión de las barreras en la comunicación sensorial y el establecimiento de los mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización a toda la población, garantizando de esta forma el derecho a la información, la comunicación, la cultura, la enseñanza, el ocio y el trabajo"*.

Consecuentemente y atendiendo de un modo especial a lo que viene siendo una petición reiterada del colectivo de personas sordas, que es el subtítulo de los programas informativos en la TV regional, o bien la introducción en los mismos del lenguaje de signos, se solicitó información a la Delegación del Centro Territorial de TVE de Castilla y León sobre esta posibilidad, así como sobre la existencia de algunas medidas para atender a esta contingencia que resultaran compatibles con las nuevas propuestas sobre modificación de la programación y aumento de la misma.

La información remitida hacía referencia a las dificultades técnicas con que por el momento se están produciendo las primeras investigaciones y pruebas en este sentido, así como a los deficientes resultados obtenidos hasta ahora.

Considerando, no obstante, la importancia que actualmente tiene el acceso a la información en todas sus facetas como condicionante de un desarrollo integral de las personas, la Institución

se consideró necesario impulsar la protección de este derecho constitucional en favor de un colectivo que cuenta con graves obstáculos para ejercitarlo.

Por ello, se recomendó a la Junta de Castilla y León que adoptara las medidas normativas o convencionales de su competencia en orden a conseguir con la mayor celeridad, bien el subtitulado, bien la traducción en lenguaje de signos, de los programas informativos de RTVE en Castilla y León en cumplimiento del anteriormente aludido art. 24 de la Ley 3/1998, de 24 de junio.

La Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestó que sus planteamientos al respecto eran coincidentes con los nuestros, por lo que, siendo el objetivo que Castilla y León sea una Comunidad accesible para todos, esta meta se conseguirá necesariamente de una forma paulatina y de manera acorde con lo que se establezca en el desarrollo reglamentario de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, en el que, entre otros, están participando las dos Federaciones que hay en nuestra Comunidad relacionadas con las personas sordas.

No obstante, siendo la voluntad de la Junta de Castilla y León el que cuanto antes las personas con dificultades auditivas puedan disfrutar de los servicios necesarios en su desenvolvimiento diario, se informó que, desde la Gerencia de Servicios Sociales, se venían ampliando las subvenciones para el Servicio de Intérpretes de la lengua de signos, disponible en la actualidad en cinco provincias, habiéndose resuelto su próxima ampliación a otras dos más en el mes de julio y contándose con dos intérpretes en aquellas provincias donde las necesidades son mayores por ser mayor el número de personas con dificultades auditivas.

La TV Regional cuenta desde principios de año con un programa informativo semanal que dispone de intérprete de lengua de signos. La Gerencia de Servicios Sociales cofinancia junto con el Fondo Social Europeo una Iniciativa Horizon que ejecuta la Asociación de familiares de las personas con sordera ARAMS-BUR, y que con carácter innovador cuenta con diversos programas tendentes no solo a la puesta en marcha de acciones formativas y de intermediación que favorezcan la integración laboral, sino que, además, está desarrollando ayudas técnicas que permitan que las personas con dificultades auditivas permanezcan constantemente informadas.

Esta iniciativa, denominada "Blas", está desarrollando junto a las otras cuatro iniciativas de las que es responsable la Gerencia doce programas de información y sensibilización en las TV locales para la consecución de la integración laboral. Estos programas están subtítulos y además cuentan con intérpretes de la lengua de signos.

Todos estos programas se desarrollan con un único objetivo: el que las personas con dificultades auditivas puedan llevar una vida normalizada, integrándose plenamente en la vida social y laboral.

## **EMPLEO**

### **1. Reformas legislativas**

#### *1.1. Medidas de fomento del empleo*

Comenzamos el presente epígrafe haciendo referencia a algunas medidas de ámbito estatal en relación con la protección al empleo de las personas con discapacidad. Así, las modificaciones legislativas

introducidas por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, que ha modificado el art. 7, apartado 1, del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos, por el cual se actualizan los incentivos a la contratación indefinida de trabajadores minusválidos en empresas ordinarias, y se han extendido a los contratos indefinidos a tiempo parcial.

Los citados incentivos son los siguientes:

- Subvención de 650.000 pesetas por cada contrato indefinido y a jornada completa (frente a las 500.000 pesetas anteriores).

- Se mantienen las bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, incluidas las relativas a accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y las cuotas de recaudación adjunta, del 70% o del 90%, dependiendo de que el trabajador sea menor o mayor de 45 años.

- Si el contrato indefinido es a tiempo parcial, se mantienen las bonificaciones a la Seguridad Social anteriormente citadas, y la subvención de 650.000 pesetas se reducirá proporcionalmente a la jornada pactada.

- Deducción en el Impuesto de Sociedades, de 800.000 pesetas, por creación de empleo para trabajadores minusválidos, por cada persona/año de incremento de plantilla de minusválidos contratados.

Por otra parte, cabe destacar la Orden de 29 de diciembre de 1998 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas y subvenciones públicas con cargo al programa "Desarrollo de la Economía Social".

A través de dicha Orden ministerial, la especial consideración de los trabajadores con minusvalía dentro del ámbito de la Economía Social se materializa en la posibilidad de que estos trabajadores sean uno de los colectivos que expresamente benefician a las Cooperativas y Sociedades Laborales Anónimas (SALES) al incorporarse éstos como socios a las mismas. Aparte de su consideración como grupo especialmente protegido, también su contratación tiene un tratamiento más beneficioso para la empresa, al ser la ayuda que recibirán las mismas de una cuantía de 1.500.000 pesetas, frente a las 500.000 pesetas que con carácter general se establecen para el resto de colectivos.

Si el trabajador minusválido es sustituido antes de los 3 años - tiempo mínimo de permanencia en la empresa-, el sustituto también deberá ostentar esta misma condición.

### *1.2. Medidas alternativas a la cuota del 2%*

Por otra parte, el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, establece medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% en empresas de 50 o más trabajadores.

El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España para 1999, incorpora como una de las medidas concretas a realizar el establecimiento de alternativas al cumplimiento de la señalada cuota de reserva en favor de los trabajadores minusválidos, con el objeto de alcanzar un satisfactorio grado de inserción laboral del colectivo, estableciendo para ello medidas alternativas a la cuota y mecanismos de control:

"Las empresas públicas y privadas que vengan obligadas a contratar trabajadores discapacitados en los términos previstos en el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos, podrán excepcionalmente quedar exentas de esta obligación, tal y como prevé el referido artículo, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el art. 83, apartados 2 y 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo; o bien, en ausencia de aquéllos, por opción voluntaria del empresario, siempre que en ambos supuestos se aplique alguna de las medidas sustitutorias, alternativa o simultáneamente, que se regulan en el presente Real Decreto, en desarrollo de la mencionada Ley de Integración Social de Minusválidos."

Las medidas alternativas que las empresas podrán aplicar en orden al cumplimiento de la obligación de reserva de empleo en favor de los discapacitados son las siguientes:

1ª. Realización de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo discapacitado, para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes de equipo, o de cualquier otro tipo de bienes necesarios para el normal desarrollo de la actividad de la empresa que opta por esta medida.

2ª. Realización de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo discapacitado, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.



3ª. Realización de donaciones y de acciones de patrocinio, siempre de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad, cuando la entidad beneficiaria de dichas acciones de colaboración sea una fundación o una asociación de utilidad pública cuyo objeto social sea, entre otros, la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de los minusválidos que permita la creación de puestos de trabajo para los mismos y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.

El importe anual de los contratos mercantiles o civiles con centros especiales de empleo de las medidas 1ª y 2ª del apartado anterior habrá de ser, al menos, 3 veces el salario mínimo interprofesional anual por cada trabajador minusválido dejado de contratar por debajo de la cuota del 2 por 100.

El importe anual de la medida alternativa 3ª del apartado anterior habrá de ser, al menos, de un importe de 1,5 veces el salario mínimo interprofesional anual por cada trabajador minusválido dejado de contratar por debajo de la cuota del 2 por 100.

## **2. Contratos con las Administraciones públicas**

Respecto de uno de los principales objetivos de la actuación de oficio en defensa de las personas discapacitadas, como es el impulso de aquellas medidas que posibiliten el ejercicio del derecho al trabajo, en la recomendación dirigida a la Junta de Castilla y León con motivo del Informe Especial elaborado en su día por el Procurador del Común de Castilla y León, se indicaba la conveniencia de fijar como criterio a valorar para la adjudicación en los concursos públicos de contratación de obras, servicios y suministros, en igualdad de condiciones, que las empresas ofertantes tuvieran cubierta la cuota de reserva del 2% o

fueran Centros Especiales de Empleo, posibilidad prevista por la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas en su Disposición Adicional Octava.

Como respuesta a dicha sugerencia se nos hizo saber en su día que en la sesión plenaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León de 3 de junio de 1998 se procedió a debatir una propuesta de recomendación para la aplicación de la Disposición Adicional Octava de la Ley 13/1995 citada. No obstante, ante la necesidad de realizar un estudio detallado del alcance y ámbito de esta recomendación, se encomendó a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva la realización de su análisis, acordándose por dicha Comisión Permanente elevar al Pleno la mencionada recomendación sobre la preferencia en la adjudicación de contratos para las empresas que tengan trabajadores minusválidos en su plantilla.

Se consideró necesario conocer, tanto el contenido del acuerdo adoptado por el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación como las consecuencias derivadas del mismo, con el fin de determinar las actuaciones oportunas.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial nos remitió la Certificación expedida por el Secretario de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que comprendía el acuerdo de aprobación de la Recomendación 1/98, de fecha 8 de octubre de 1998 citada, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 204, de 23 de octubre de 1998, la cual no tiene carácter vinculante.

El Art. 49 de la Constitución Española establece que ..."*Los poderes públicos ampararán... a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos...*" especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos. Entre los derechos que el Título I

de la Constitución Española otorga a todos los ciudadanos, el art. 3.1, prevé el derecho al trabajo y la promoción a través del mismo.

Por otro lado la propia Constitución determina, en su art. 9.2, la obligación de los "poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida...económica..."

En este marco, fue promulgada la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, donde se prevén medidas de carácter económico, fiscal o laboral de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que es quien tiene atribuidas las competencias en esta materia, ha solicitado que se tenga en cuenta la posibilidad de recomendar a los órganos de contratación que se incluya en los pliegos de cláusulas la preferencia en la adjudicación de las empresas que tengan en su plantilla minusválidos, previstas en la disposición final octava de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa adoptó el siguiente Acuerdo:

"Recomendar a los órganos de contratación que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares figure expresamente, en los casos en que la naturaleza del objeto del contrato lo permita, la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos

no inferior al 2 por 100, siempre que dichas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas."

No informó, no obstante, en esta ocasión la Consejería de Economía y Hacienda sobre la última parte de nuestra pregunta. Es decir: las consecuencias derivadas de la aplicación del acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación.

### **3. Subvención de programas para la formación de personas discapacitadas en desempleo**

Se consideró necesario hacer un seguimiento de la situación que en su día nos fuera expuesta por la Consejería de Bienestar Social con motivo del Informe Especial, tanto del desarrollo como de los resultados prácticos de las medidas aplicadas, con el fin de determinar las actuaciones oportunas, en aplicación de la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 17 de junio de 1999.

Por ello se requirió de nuevo a la Consejería para conocer los siguientes pormenores:

De las cantidades destinadas en el año 1998 a subvencionar programas para la formación de personas con discapacidad en desempleo o en búsqueda de mejora del empleo, es de nuestro interés conocer en relación con el curso 1997-98:

- Número y objeto del total de cursos impartidos.

- Número de alumnos que participaron hasta la terminación de cada uno de los cursos.

- Número y tipo de contratos formalizados en aplicación de estos programas.

- Entidades que los han impartido, mediante las modalidades de acción directa e indirecta.

En un informe de la Gerencia, se especifican las acciones llevadas a cabo dentro del programa de formación ocupacional durante el ejercicio de 1998, teniendo en cuenta que estas acciones se programan por años naturales. Así mismo se informa sobre las inserciones laborales conseguidas durante el año 1998 y el número de actividades de formación profesional ocupacional dirigidas a personas con discapacidad, cofinanciadas por la Gerencia de Servicios Sociales y el Fondo Social Europeo, y subvencionadas al amparo de las Resoluciones de 17 de diciembre de 1997, de la Gerencia de Servicios Sociales, que fueron 178.

En dichas actividades recibieron formación para el empleo y/o para el reciclaje y perfeccionamiento profesional un total de 2.855 personas con algún tipo de discapacidad.

Por lo que se refiere las contrataciones formalizadas como resultado de estas actividades formativas, se indica que los resultados conseguidos con las medidas de formación profesional ocupacional se contabilizan de forma global, dentro de la labor de seguimiento de las medidas cofinanciadas por el FSE, y no de forma específica de los cursos subvencionados en el marco de la convocatoria de fecha de 17 de diciembre de 1997.

Como resultado de las acciones formativas y de las medidas de acompañamiento e intermediación laboral desarrolladas durante el período 1995/1999 se han conseguido 1000 colaboraciones para personas con discapacidad, de las cuales 508 corresponde a 1998, con los siguientes tipos de contratos:

130 son contrataciones indefinidas

372 son contrataciones temporales

6 son personas en autoempleo

La resolución del Consejo de la Unión Europea citada, de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalía. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 2-VII-1999), destaca que los Planes nacionales de acción para el empleo establecen una plataforma global, dentro de la cual deberán formalizarse las políticas de empleo. Para ello, se insta a los Estados miembros a que:

En el marco de sus políticas nacionales de empleo, y en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales de minusválidos, pongan especial énfasis en fomentar las oportunidades de empleo de las personas minusválidas y adopten las medidas preventivas y activas apropiadas destinadas a fomentar de modo específico la integración de los minusválidos en el mercado laboral en el sector privado, incluyendo el autoempleo, así como en el sector público.

Utilicen plenamente las posibilidades existentes futuras de los Fondos Estructurales europeos, en particular, las del Fondo Social Europeo, así como las iniciativas comunitarias pertinentes, para

fomentar la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías.

En ese contexto, presten especial atención a las posibilidades que ofrece el desarrollo de la sociedad de la información a la hora de ofrecer nuevas oportunidades de empleo, a las personas con minusvalías.

El Consejo insta a la Comisión a que observe y analice, en colaboración con los Estados miembros y especialmente en el marco de las Directivas Europeas de Empleo, de acuerdo con el principio de racionalización, la evolución del empleo de los minusválidos, sobre la base de datos comparables, y a que, teniendo en cuenta las diferencias nacionales, regionales y locales, desarrolle nuevas estrategias y campañas.

El Consejo afirma que, en el marco de una política global coherente, se incrementará la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías si se presta una atención específica a la contratación y el mantenimiento de los trabajadores en el empleo, a la promoción, la formación, la formación permanente y el desarrollo, así como a la protección contra el despido improcedente, y se presta el apoyo adecuado en ámbitos como:

- Las instalaciones de los lugares de trabajo, como los equipos técnicos, incluido el acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

- El acceso al lugar de trabajo.

- Las cualificaciones y los conocimientos que requiera la actividad laboral, y

- El acceso a la orientación profesional y a los servicios de colocación.

#### **4. Pacto local por el empleo. Ayuntamiento de Valladolid.**

En el ámbito de la Administración Local, el Ayuntamiento de Valladolid tiene asumidas competencias en materia de promoción social e integración de las personas con discapacidad, al haber promovido el Pacto Local por el Empleo de las Personas con Discapacidad, suscrito en diciembre de 1997 y renovado cada año entre dicho Ayuntamiento y el Pleno de Asociaciones y Fundaciones de Discapacitados de Valladolid. Estas últimas vienen trabajando desde hace tiempo en un conjunto de medidas para contribuir a la inserción laboral de las personas con discapacidad, clave de su inserción social.

La firma del pacto ha estado apoyada expresamente por la Institución.

Las normas y referencias legales ha sido el art. 49 de nuestra Constitución, precepto que ha de ponerse en relación con los arts. 35 y 40, en los que se enuncia el derecho al trabajo de todos los españoles, a libre elección de profesión u oficio, a la promoción del trabajo y a una remuneración suficiente, encargando a los poderes públicos promover las condiciones para el progreso social y económico de los españoles.

En consecuencia, si se trata de asumir la voluntad de hacer efectivo el desarrollo eficaz de tales derechos, habría que adecuar la regulación de las ofertas públicas de empleo y las convocatorias que se realicen con el fin de regular las reservas de plazas y otros derechos de este colectivo, bien entendido que ello no significa una onerosidad para la Administración, sino más bien un racional aprovechamiento de la capacidad productiva de las personas con minusvalía, y que, a la par,



no representa privilegio alguno para estas personas, sino únicamente la justa compensación de la situación desfavorable en que han de afrontar las pruebas de acceso a la desigual lucha por un puesto de trabajo en el mercado libre de empleo, dando cumplimiento real a lo establecido en los preceptos constitucionales mencionados.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos establece las normas básicas para conseguir este objetivo. Sin embargo no sería completa esta norma si no se aprovechara la posibilidad de potenciar otras vías concurrentes en la materia que, sin incremento del gasto público y en el marco de la ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de Administraciones Públicas, pueden fomentar indirectamente el empleo de trabajadores con discapacidad, produciendo a la vez ahorro en prestaciones económicas asistenciales que podrían destinarse a mejorar los servicios sociales.

Conviene también destacar que tanto el 3% de reserva de puestos de trabajo que señala la Disposición adicional decimonovena de la Ley 30/1984, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, como el 2% de reserva en las plantillas que establece la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos, tienen el carácter de mínimos y que, en nuestra Comunidad, en virtud del Decreto 64/98, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Castilla y León para 1998, la reserva de las plazas en las convocatorias de acceso al empleo se elevó al 5% de la globalidad de la oferta, también con carácter de mínimo.

En base a los antecedentes expuestos se propuso a las Corporaciones Locales de la provincia de Valladolid y demás Entidades que quisieran adherirse los principios, cláusulas y pautas que se indican a continuación:

#### *4.1. En cuanto al acceso al empleo público*

Las personas con minusvalía física, psíquica o sensorial accederán a los puestos de trabajo públicos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos, sin que puedan ser excluidos por estas causas.

##### *a) Ofertas de Empleo Público.*

Aplicación Universal de las medidas.

Las diferentes medidas relativas al acceso de las personas con discapacidad deben ser aplicadas:

- Para las diferentes modalidades de empleo público: funcionarial, estatutario y laboral.

- Para la generalidad de los cuerpos y escalas de funcionarios y categorías de personal laboral de las Administraciones Locales.

- En los procesos selectivos de nuevo ingreso, en los de promoción interna, en la provisión de interinos y en la contratación laboral.

El fundamento y referencias legales de estas medidas estarían en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado; en la Ley 1/1990, de 25 de octubre, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; en el Real Decreto 352/1986, por el que se establecen criterios de coordinación de la Oferta de Empleo Público de las Corporaciones Locales, y en el hecho de que, desde el punto de

vista social, no se ve razón para dejar excluido a ningún espacio de la Función Pública.

Otro 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.

b) Necesidad de que todas estas medidas se incorporen a las normas que regulen las ofertas de empleo público.

Conviene una regulación que permita desarrollos adaptativos en las convocatorias, como por ejemplo las contenidas en el art. 10 del Real Decreto 159/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público, a nivel estatal, para 1996.

El fundamento y la referencia legal de esta necesidad estarían en el propio Reglamento General de Ingreso en la Administración General del Estado, de 10 de marzo de 1995, y en la seguridad de que estas medidas se incorporan de forma universal y unívoca en las convocatorias, así como en la conveniencia de una información anticipada a los candidatos.

c) Deben quedar establecidos en las ofertas los cupos de plazas o puestos reservados.

El fundamento de esta necesidad está, como decíamos, en que en el ámbito de las Corporaciones Locales, las ofertas suelen incluir pequeñas cantidades de plazas o puestos que, al aplicarles el porcentaje

de reserva, pueden resultar cifras inferiores a la unidad; es preciso, por ello, hacer ajustes que sólo son posibles contemplando el conjunto de la oferta.

d) Deben quedar establecidas en las ofertas las previsiones procedimentales básicas para aspirantes con discapacidad.

La referencia legal para esta necesidad estaría en el art. 19 del Reglamento General anteriormente citado, en la seguridad de que todas las convocatorias se expresarán de manera homogénea y en la conveniencia de información anticipada a los candidatos.

e) Las ofertas deben establecer la improcedencia de exigir previamente certificaciones a las personas con discapacidad.

El fundamento de esta afirmación se encuentra en el hecho de que pese a lo dispuesto en el art. 38.3 de la Ley 13/1982 (LISMI) el cual señala que las condiciones personales de aptitud se acreditarán en su caso mediante dictamen vinculante con anterioridad a la iniciación de las pruebas, la disposición adicional 19 de la Ley 23/88, de Modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, abona la pauta que se propone, pauta que ha venido a ser corroborada por el art. 19.2 del repetido Reglamento General de Ingreso del personal de marzo de 1995.

En esta Institución se han recibido quejas en contra de esta solución, por considerar el aspirante minusválido que se le examinaba dos veces. Las organizaciones representativas de personas discapacitadas han afirmado su conformidad con la norma según la cual la presentación del certificado de aptitud se exija a quienes hayan superado el proceso selectivo y deseen hacer efectivo su derecho a la plaza o puesto contratado. El momento de hacerlo será, pues, el mismo que se prevea para el conjunto de la documentación de acreditación.

f) Reserva de plazas en la Oferta Pública de Empleo.

Las plazas vacantes que constituyan la Oferta Pública de Empleo anual, que hayan de ser ocupadas tanto por funcionarios como por personal laboral, estarán sujetas en un 5% de su cuantía global a reserva para su provisión por las personas con minusvalía en grado igual o superior al 33% hasta cubrir el 2% de reserva en la plantilla en las condiciones que establece el art. 38 de la Ley 13/1982 (LISMI).

g) Redacción positiva del requisito de compatibilidad funcional.

Sustituir la tradicional exigencia de "no padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones, por poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas habituales del Cuerpo/Escala/Puesto al que se aspira", en línea con lo que establece la Disposición Adicional de la Ley 23/1988 anteriormente citada. Como ya se viene haciendo en general, según esta Institución viene observando.

El fundamento de esta norma está en el art. 38 de la LISMI, al establecer que los minusválidos serán admitidos en igualdad de condiciones que los demás aspirantes, y en el art. 23.2 de la Constitución.

h) Revisión de casos dudosos en lo concerniente a la compatibilidad funcional.

En las convocatorias deberá quedar expresamente establecido la previsión de que, cuando el órgano de selección tenga dudas razonables sobre la compatibilidad funcional del aspirante, podrá consultar a los órganos competentes, sin que por ello se interrumpa el proceso selectivo.

El referente legal de esa norma estaría en el art. 19.3 del Reglamento General repetidamente mencionado.

i) Para solicitar adaptaciones en las pruebas bastará consignarlo en el impreso de solicitud.

j) Se solicitarán asesoramientos técnicos para acordar las adaptaciones de las pruebas sólo en los casos necesarios.

Debe entenderse que, en principio, el órgano seleccionador es el competente para acordar la concesión o denegación de las adaptaciones y que sólo deben considerarse aquellas solicitudes relativas a las adaptaciones que tengan por objeto salvar limitaciones de un aspirante en la realización de las pruebas para el desempeño de la plaza o puesto a que aspira. El Procurador del Común añade aquí la necesidad de que se prevean medidas para adaptar las pruebas selectivas a los aspirantes sordomudos, debido, tanto a sus dificultades para comprender como para expresarse, por lo limitado de su repertorio terminológico.

Estas adaptaciones en tiempo y medios resultan necesarias para compensar las desventajas que puedan tener ciertos aspirantes con discapacidad para la ejecución de las pruebas mismas, no para el desempeño del puesto o función. En todo caso, deberá haber convivencia entre la adaptación que se solicita y la naturaleza del ejercicio para el que se pide.

k) El órgano gestor de los procesos de selección debe dar a conocer anticipadamente a los órganos calificadores las solicitudes de adaptaciones.

l) El órgano gestor de las pruebas deberá informar previamente al órgano encargado de la selección de las reglas de gestión del cupo de reserva.

m) Cursos selectivos y/o periodo de prácticas: se proveerán las adaptaciones que sean requeridas por los aspirantes con discapacidad para asegurar la igualdad de oportunidades, evitando vulnerar los principios de mérito y capacidad.

El referente legal sería de nuevo el art. 19 del repetido Reglamento. Igualmente deberán porverse estas adaptaciones con motivo de los destinos en las correspondientes plazas y puestos.

#### *4.2. En cuanto al fomento de la ocupación a través de la contratación y otras acciones con las empresas públicas y privadas*

También en el Pacto Local por el Empleo se recogió la previsión de que en los pliegos de cláusulas administrativas que las corporaciones locales aprueben para la contratación de obras y servicios, se incluya la exigencia de que las empresas licitadoras o concursantes cuenten con un número de minusválidos de la plantilla. Para este fin se computará el total de trabajadores, independientemente del tipo de contrato y de la cantidad de centros de trabajo de estas empresas.

"Los órganos de contratación de las Corporaciones Locales y los Organismos de ellas dependientes, señalarán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares un mérito preferente de un 15% en la adjudicación de los contratos, para las proposiciones presentadas por aquellas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica,

tengan en su plantilla un número de trabajadores minusválidos no inferior al 50%, siempre que dichas proposiciones sean iguales en sus términos a las más ventajosas según los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación."

A estos efectos, las Entidades referidas estarán exentas de depósito de fianza o garantías para concurrir a la contratación de gestión de servicios, suministros o asistencia, de acuerdo con lo que establezca la legislación administrativa.

Otras cláusulas de dicho Pacto son:

Que por estas Corporaciones se dé prioridad al consumo de los productos y servicios de empresas que cumplan las normas señaladas y de forma especial de los Centros Especiales de Empleo.

Que las Corporaciones Locales, dentro del ámbito de las competencias reconocidas en la Ley de Bases de Régimen Local, realicen un estudio, en coordinación con las asociaciones de discapacitados, encaminado a la búsqueda de alternativas de empleo.

Que se favorezca la cesión del suelo a toda aquella iniciativa empresarial encaminada a favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad.

(El referente de estas medidas estaría en el Plan de Medidas urgentes para el Empleo de Personas con Discapacidad aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de octubre de 1997.)

Favorecer a toda persona con minusvalía igual o superior al 33%, que quiera crear su propia empresa, dentro del ámbito de los nuevos yacimientos de empleo definidos en el Libro Blanco elaborado por la Comisión Europea en 1993, que pueda acceder a una línea de subvenciones a través de la cual podrá obtener ayudas para:



Cubrir un porcentaje de los gastos iniciales de la constitución de la empresa.

Completar los apoyos económicos que puedan conseguir para la creación de puestos de trabajo.

Aspectos específicos del desarrollo de la actividad empresarial (alquiler de local, equipamiento técnico, maquinaria, vehículo, inversión en tecnología, etc.)

Asistencia técnico jurídica, durante el primer año una vez constituida la sociedad.

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.

Para un aprovechamiento integral de todos los recursos, la Oficina Horizon coordinará sus acciones con las Oficinas de Intermediación existentes en la provincia de Valladolid.

El referente normativo de esta acción se encuentra en la Iniciativa Europea Horizon para intermediación laboral y proyectos innovadores.

## **5. Especial referencia al empleo protegido**

En el seguimiento que se lleva a cabo de la evolución de las circunstancias que en materia de empleo fueron consignadas en su día en el Informe Especial, presentado por el Procurador del Común, con el fin de mantener actualizada dicha información, así como determinar las

actuaciones oportunas, nos dirigimos de nuevo a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo con el fin de que nos remitiera los datos que a continuación se especifican:

1. Variación en el número de Centros Especiales de Empleo que se ha producido en los cinco primeros meses del año 1999.

A 31 de diciembre de 1998 había calificados en la Comunidad de Castilla y León 64 Centros Especiales de Empleo que daban ocupación a 1241 personas discapacitadas.

A partir de 1 de enero de 1999 y hasta la fecha se han calificado 7 nuevos Centros Especiales de Empleo, que están empezando a funcionar y que supondrán unos 50 puestos de trabajo para discapacitados. Por contra, se han descalificado hasta el momento 3 Centros Especiales de Empleo: 2 en Valladolid (Confecciones Anco, S.A. e Inapram) por expediente de regulación de empleo y 1 en Soria (CEE Editorial Eugenio Carmona, S.L.) por incumplimiento de la resolución de Calificación, que está recurrida.

Por último, ha habido un cambio en la denominación de un Centro.

2. Variación durante el mismo período del número de los minusválidos que en ellos trabajan.

Como se ha señalado en el punto anterior, a 31 de diciembre de 1998 había contratados 1241 trabajadores discapacitados; a la fecha de este escrito hay 1351.

La plantilla de los Centros a lo largo del año suele variar debido a las contrataciones de carácter temporal que en ocasiones realizan, bien por circunstancias de la producción o por obra determinada.

Se adjunta relación de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad que están calificados junto con el número de trabajadores discapacitados, y actividades de los Centros. Todo ello referido a la fecha del Informe.

3. Resultados de las últimas medidas de control llevada a cabo en los Centros Especiales de Empleo: fecha de las mismas e irregularidades que se han detectado.

El control de los Centros se hace a lo largo de todo el año, si bien hay que marcar un período más activo, que se produce a partir de abril, que es cuando se cierra el periodo de recopilación de datos de los Centros del año anterior, que han de ser remitidos por obligación legal a la Dirección General del INEM.

Este año no ha habido control sobre el cumplimiento de porcentaje de discapacitados mínimo que han de tener en plantilla los Centros (70% del total), ya que todos los cumplían. No obstante, si a lo largo del año las Oficinas Territoriales de Trabajo informan de un posible incumplimiento, se hará el control y se instará al Centro para que adecue la plantilla.

Respecto al otro control que se hace a partir de abril, que es el de las memorias, se está realizando actualmente. Estas memorias han de ser presentadas por todos los Centros Especiales de Empleo que reciben subvenciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 13 del RD de 4 de diciembre de 1985, que regula los Centros Especiales de Empleo.

4. Cantidades consignadas presupuestariamente a los diferentes tipos de subvenciones destinadas a los Centros Especiales de Empleo y grado de ejecución, detallando las cuantías empleadas para cada uno de

ellos en los períodos de 1 de julio a 31 de diciembre de 1998 y de 1 de enero a 30 de abril de 1999.

Aplicación 08.05.012.78A, 831.239.000 ptas. Con esta cantidad se atienden las ayudas a los Centros Especiales de Empleo y las ayudas de autoempleo.

Aplicación 08.05.012.78E, 65.000.000 ptas. Con esta cantidad se atiende al Programa de Integración de minusválidos en empresas ordinarias y al programa de fomento del empleo con apoyo, cuya convocatoria se publicará en fechas próximas.

Las cantidades comprometidas u obligadas a 30 de abril de 1999 son las siguientes:

En el Programa I: Proyectos Generadores de Empleo, 16.000.000 ptas. están en ADOK y 26.000.000 en AD.

En el Programa II, sobre mantenimiento de puestos de trabajo y en concreto costes salariales, se ha obligado a 30 de abril de 1999, 56.848.913 ptas.

Las cantidades asignadas en la Ley 12/1997 de 26 de diciembre sobre presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para 1998 fueron:

08.05.012.78A, 492.4001.00 ptas., para Centros Especiales de Empleo y autónomos minusválidos.

08.05.012.78E, 65.000.000 ptas., para integración laboral de discapacitados en empresas ordinarias.

En el período de 1 de julio de 1998 a 31 de diciembre de 1998 se ejecutó (solo se indicarán las cantidades en ADOP y pagadas):

Provincia: Ávila:

Programa I:

Proyecto de interés social      10.000.000 ptas.

Programa II:

Costes salariales      16.401.018 ptas.

Programa III:

Autoempleo      800.000 ptas.

Provincia: Burgos

Programa I:

Proyecto de interés social      54.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales      66.678.960 ptas.

Programa III:

Autoempleo      1.200.000 ptas.

Provincia: León

Programa I:

Proyecto de interés social      26.718.063 ptas.

Programa II:

Costes Salariales      82.193.115 ptas.

Asistencia Sanitaria 600.075 ptas.

Programa III:

Autoempleo 2.396.580 ptas.

Provincia: Palencia

Programa I:

Proyecto de interés social 76.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales 19.481.330 ptas.

Programa III:

Autoempleo 1.200.000 ptas.

Provincia: Salamanca

Programa I:

Proyecto de interés social 27.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales 30.475.770 ptas.

Barreras Arquitectónicas 212.000 ptas.

Asistencia Técnica 416.750 ptas.

Programa III:

Autoempleo 3.200.000 ptas.

Provincia: Segovia

Programa I:

Proyecto de interés social      3.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales      17.398.519 ptas.

Provincia: Soria:

Programa I:

Proyecto de interés social      16.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales      3.957.128 ptas.

Provincia: Valladolid

Programa II:

Costes Salariales      67.078.750 ptas.

Programa III:

Autoempleo      400.000 ptas.

Provincia: Zamora

Programa I:

Proyecto de interés social      26.000.000 ptas.

Programa II:

Costes Salariales                    7.803.596 ptas.

Servicios Centrales

Proyecto de interés social            18.000.000 ptas.

5.- Datos de que dispone esa Consejería sobre el desarrollo del programa relativo a la integración de discapacitados en empresas ordinarias.

Los resultados de este Programa, en este primer año de convocatoria, pueden considerarse satisfactorios teniendo en cuenta que se ha incentivado la creación de 39 puestos de trabajo en empresas ordinarias, que se señalan en el cuadro siguiente:

Provincia	Nº Puestos	Importe Concedido
León	7	3.333.960
Palencia	3	1.428.840
Salamanca	1	476.280
Segovia	8	3.810.240
Soria	3	1.428.840
Valladolid	17	8.097.160
TOTAL	39	18.575.320

El cuadro siguiente especifica, a fecha 3 de junio de 1999, el número de Centros Especiales de Empleo en Castilla y León, la actividad de cada uno y el número de trabajadores minusválidos en plantilla.

Provincia	Centro Especial de Empleo	Nº Tra. Minus.	Actividad
Ávila	Censenal Avila, S.L.	68	Cableado
	Prensavila, S.L.	21	Recogida de papel. Reparto de prensa. Encuadernación. Jardines



	Promoción y Gestión Sociolaboral, S.L.	8	Lavandería industrial
Burgos	Asadema	4	Envases de madera
	Asamimer	4	Fabricación de velas
	Aspanias	110	Recuperación de bovinas de cableado y confección y arreglos de palees y transporte
	CEE Pilsa	6	Limpieza
	Taller Artesano Catillo del Cid	5	Taller textil
	El Cid, S.L.	32	Limpieza, enmarcado y jardinería
León	Arasol Gestión y Servicios S.L.	25	Limpieza y jardinería
	Asprosep, C.B.	5	Aparcamiento vigilado
	Arrendamiento Automóviles, S.A.	2	Alquiler de vehículos
	Asprona Bierzo	8	Viverismo
	Asprona San Nicolás de Bari	58	Carpintería. Cartonaje. Albañilería y Taller de confección
	Autocem S.:	16	Limpieza
	Fundosa Textil, S.A.	16	Confección de prendas laborales, sanitarias y afines
	Cedisan S.L.	15	Confección de prendas de vestir
	CEE Pilsa	5	Limpieza
	Desecom S.L.	9	Centro receptor de alarmas e instalación de sistemas de seguridad
	Digicard, Digitalización de Tarjetas, S.L.	3	Fabricación de tarjetas de plástico
	Ekian S.L.	6	Fabricación de envases y embalajes
	Gestión y Grabación S.L.	9	Proceso de datos
	Granja El Villar, S.L.	2	Cunicultura
	Jegocen S.L.	2	Encuadernación
	Largástula S.L.	4	Confección industrial
	María Luisa Pérez de la Fuente	2	Confección prendas laborales
	Naike S.L.	6	Encuadernación y plastificado
	Naturfenix S.L.	52	Limpieza. Jardinería y Servicios
	Proleón S.A.	3	Aparcamientos
	Lavandería Industrial Flisa-León S.L.	29	Lavandería industrial
	Servipace S.L.	2	Limpieza
	Sordos Leoneses, S.L.	10	Artes gráficas
	Taranilla S.L.	6	Manufacturas del cartón
	Zig-Gaz Tela Joven S.L.	1	Confección prendas laborales
Palencia	IR	7	Tapicería

	Arpanor S.L: *	11	Cerámica-Artesanía
	José María Salomón García	3	Fabricación lámparas y prótesis dental
	San Cebrian	31	Carpintería metálica y madera. Cerámica y escayolas. Albañilería y servicios.
	Nubis Aspanis	13	Limpieza de edificios y lavandería industrial
	Snacks Castilla y León	40	Alimentación
	Taller Corcos	26	Lavandería textil
Salamanca	Arte Manual S.L:	46	Fabricación de objetos de madera
	Servicios e Iniciativas laborales S.L.	1	Actividades industriales de limpieza
	Asprodes	53	Jardinería. Mobiliario urbano. Servicios
	Copisteria Ope S.L.	9	Reproducción de planos. Fotocopias. Encuadernación. Etc.
	Miguel A. Cordon Rodríguez	3	Joyería
	Cepilsa	6	Limpieza de locales y de edificios
	Velmur Textil S.L.	3	Confección textil.
	Rosa Mª Diaz Sánchez *	3	Elaboración masas fritas
	Tiflosa S.L. (1)	0	Artes gráficas
Segovia	Apadefin 2000 S.L.	13	Envasado de productos alimenticios
	Bubos Segovia S.L.	6	Radiotaxis
	Densenal Turismo S.L	1	Turismo
	Enal S.L. (1)	21	Seguridad
	Entidad de Alarmas de Eroin S.L. *	21	Seguridad
	Hornos Segovia S.L.	15	Fabricación de bollería
	Pablo Jorge Delgado	10	Mantenimiento de jardines
Soria	Tamiso S.C.	6	Encuadernación carpintería y quiosco
	Asovicauto S.L.	8	Reciclaje de piezas de automóvil
Valladolid	Asprona-VA	268	Limpieza, jardinería y distribución postal
	CE Pilsa	15	Limpieza
	Encuadernaciones San Cristobal S.A.	19	Artes gráficas
	Censenal Avila S.L.	36	Cableado del automóvil
	Hibridos de Puestas y Servicios Agrícolas S.A.	7	Avícola
	Juyal Rosan Informaciones S.L.	1	Información
	Lavandería Industrial Flisa Lince S.A.	50	Lavandería industrial
	San Juan de Dios S.L.	7	Hostelería y lavandería
Zamora	Asporsub	13	Viverismo
	Pilsa	11	Limpieza y jardinería

	Zaser 98 S.L.	4	Limpieza y mantenimiento de edificios. Conservación de jardines
TOTALES	70	1.351	

\* CEE calificados recientemente y que no han iniciado la actividad

(1) Pendiente de descalificar

## **CONCLUSIONES ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE PERSONAS DISCAPACITADAS**

1 - Es de la máxima urgencia que la Junta de Castilla y León agilice los procedimientos de elaboración de los distintos reglamentos de la LASB, con el fin de contar con normas claras y pormenorizadas para incorporar a los proyectos de construcción y que ello se haga con el mayor rigor operativo, asumiendo por parte de los grupos de trabajo las soluciones de los técnicos y el criterio de los afectados.

También es urgente la constitución de la Comisión Asesora a que se refiere el art. 35 de la Ley, como órgano que deberá de orientar en el resultado de dichos trabajos.

2 - De que se realice lo anterior dependerá la creación del Fondo para la Supresión de Barreras a que se refiere el art. 30, sin el cual no será posible llevar a efecto las previsiones de la Ley.

3 - Los inventarios que deberán de contenerse en los programas específicos a que se refiere el art. 30.3.2 de la LASB sobre edificios, locales y medios de transporte que deban de ser objeto de adaptación, los plazos de ejecución, prioridades, etc., como trabajo previo para la

aplicación de la Ley, requerirán un tiempo para su conclusión; por lo que sería necesario iniciar cuanto antes la elaboración de los mismos.

4 - En otro orden de cosas y en cuanto a los distintos tipos de discapacidad, las personas sordas siguen siendo en todos los aspectos las más olvidadas por parte de la Administración.

5 - Se detecta una progresiva consolidación y aumento de la función representativa de las asociaciones, como medio de defender los intereses del colectivo ante la Administración Pública y de proporcionarse ayuda mutua (extremo este que cada vez es más importante)

6 - Cada vez es mayor el interés de las personas discapacitadas por acceder a los museos, bibliotecas y en general a aquellas instalaciones sede del arte y la cultura, con la gran frustración que implica no poder hacerlo nunca en las condiciones con que lo hacen el resto de los ciudadanos, ya que dichas instalaciones con frecuencia ocupan edificios del Patrimonio Histórico Artístico, en los que resulta sumamente difícil contar con condiciones de acceso para todos.

7 - A pesar del plazo de 10 años establecido por la Ley 3/98 de 24 de junio (Disposición Transitoria Única) para adecuar a la misma las edificaciones, sería deseable que al menos cuando se trate de centros sanitarios y socio-sanitarios, la Administración se conciencie de que es necesario hacerlo antes.

## **7.- SEGURIDAD VIALE EN VÍAS URBANAS Y TRAVESÍAS**

### **1. Introducción**

A lo largo del pasado ejercicio se ha continuado la tarea emprendida en torno a los problemas de seguridad vial que genera la circulación de vehículos y el consiguiente peligro para el derecho fundamental a la vida y a la integridad física.

La cuestión de la seguridad vial se ha venido abordando en esta materia desde la óptica del ciudadano y de las medidas que la Administración puede adoptar para mejorar su seguridad. Como se apuntaba en anteriores informes, la finalidad de esta actuación de oficio ha sido y será la de colaborar con las Administraciones Públicas en la prevención de accidentes.

Deben repetirse también las consideraciones realizadas con anterioridad por esta Institución respecto de la implicación de todos los ciudadanos en esta materia, pues si a las Administraciones Públicas les corresponde establecer unas normas de circulación y velar por su cumplimiento, son los ciudadanos quienes deben observar un comportamiento basado en una educación vial sólida y respetuosa con los demás.

La Comisión Interministerial de Seguridad Vial, en su reunión del día 21 de diciembre de 1998, a propuesta del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, adoptó el Acuerdo por el que se declara "1999 Año de la Educación Vial" en España.

Con esta declaración se pretendían lograr a lo largo de 1999 los siguientes objetivos:

- Conseguir que la seguridad vial tome nuevas dimensiones de sensibilidad y reflexión en el seno de la sociedad, integrándose en los demás ámbitos de convivencia ciudadana.

- Lograr que la seguridad vial sea un espacio de convivencia intergeneracional, que permita manifestar actitudes de respeto y solidaridad, entre los distintos grupos que conforman una colectividad: niños, jóvenes, adultos y mayores.

- Aprovechar los movimientos asociativos y profesionales para la difusión de contenidos de la seguridad vial.

- Unificar los esfuerzos e iniciativas de todos los agentes sociales, públicos y privados, encauzando las actuaciones en una misma dirección, a fin de multiplicar sus efectos.

- Reducir las cifras de accidentalidad.

Es conveniente insistir en la idea de que la mayor parte de las normas que regulan el tráfico son preceptos tendentes a hacer posible la convivencia humana, que tienen que ser rigurosamente observados para mantener el equilibrio entre las conductas de los usuarios de las vías. Las consecuencias del incumplimiento de estas normas adquieren una dramática relevancia, en razón de los daños que para la integridad de las personas pueden derivarse.

Una vez más no podemos dejar de agradecer al Vocal Ponente de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, Jefe Provincial de Tráfico de Valladolid y Coordinador de las Jefaturas Provinciales de Tráfico de Asturias, Cantabria y Castilla y León su inestimable ayuda y colaboración en el desarrollo de esta actuación.

Hacemos extensivo este agradecimiento a todos los organismos públicos que han atendido las solicitudes del Procurador del Común en esta materia, en la que se constata una buena disposición a colaborar en

los asuntos que se han planteado, aunque, en algunos casos, las limitaciones presupuestarias deben intentar superarse.

## **2. Ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico**

A lo largo de ejercicios anteriores esta Institución ha realizado un seguimiento de los servicios de vigilancia del tráfico que los Agentes de Policía Local realizaban de las infracciones más comunes cometidas por los usuarios de bicicletas y ciclomotores.

La conclusión obtenida fue que, en la mayoría de los casos, las infracciones no se denunciaban, por lo que se recordó a los Ayuntamientos de población superior a los cinco mil habitantes, obligados legalmente a contar con Cuerpo de Policía Local propio, la obligatoriedad de ejercer las competencias atribuidas por el art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, es decir, la vigilancia por medio de agentes propios de las vías de su titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora.

De nuevo, el 28 de julio de 1999 se dirigió una sugerencia a los Ayuntamientos de población superior a cinco mil habitantes, para que denunciaran a los usuarios de bicicletas y ciclomotores que circularan por los espacios reservados a los peatones, con evidente peligro para los peatones, sobre todo menores y personas de edad avanzada.

De los Ayuntamientos encuestados se recibió respuesta de los siguientes:

Provincia de Ávila: Ávila, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Aranda de Duero.

Provincia de León: Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Villafranca del Bierzo, Villaquilambre.

Provincia de Palencia: Palencia, Guardo.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo.

Provincia de Segovia: San Ildefonso.

Provincia de Soria: El Burgo de Osma.

Provincia de Valladolid: Tudela de Duero, Valladolid.

En todos estos casos la sugerencia obtuvo una acogida favorable, aunque la repercusión ha sido menor que en las ocasiones anteriores en que se había actuado en esta misma línea.

En otro orden de cosas pudo observarse que los usuarios de bicicletas, con frecuencia, incumplen las normas sobre alumbrado y otros dispositivos que deben utilizarse para circular.

Este hecho en parte puede provenir de un desconocimiento de los usuarios de las normas contenidas en el Reglamento General de Vehículos, aprobado mediante RD 2822/1998, de 23 de diciembre, el cual, concretamente en el art. 22, establece que las bicicletas corresponderán a tipos homologados, según la reglamentación recogida en el RD 2028/1986, a la vez que señala los dispositivos necesarios de las bicicletas y su utilización.

A ese desconocimiento de las normas por los usuarios se suma la inobservancia de los fabricantes de bicicletas de las disposiciones técnicas relativas a homologación de los faros de posición delanteros, pilotos de posición traseros, catadióptricos, generadores y lámparas. Y



lo que parece más sorprendente, sin que las administraciones adopten medidas al respecto.

Por ello, con fecha 9 de abril, se sugirió a la Dirección General de Tráfico el desarrollo de una campaña divulgativa para informar a los usuarios de la normativa aplicable a estos vehículos y la coordinación de las actuaciones con el Ministerio de Industria y Energía para exigir a los fabricantes de bicicletas que ajustaran las mismas a las características técnicas exigidas por la legislación.

Otra cuestión relacionada con el ejercicio de la potestad sancionadora, de la que también se ha ocupado esta Institución en ejercicios anteriores, es la necesidad de aplicar las sanciones correspondientes para evitar que los niños menores de doce años viajen de forma incorrecta en los vehículos.

Recordaremos que según datos de la Dirección General de Tráfico, España encabeza la lista de países de nuestro entorno en cuanto a índices de mortalidad y lesiones infantiles en accidentes de circulación. Uno de los estudios realizados por este organismo demuestra que si se usaran sistemas de seguridad especialmente diseñados para niños se evitaría el 75 por 100 de las muertes infantiles y el 90 por 100 de los daños graves.

Si, a efectos de seguridad vial, son importantes las circunstancias a las que se exponen los menores cuando intervienen en el tráfico como peatones, lo cierto es que, cuando viajan como pasajeros, son especialmente frágiles, tanto por su estructura corporal como porque suelen ir mucho más desprotegidos que los adultos.

La experiencia diaria muestra que con lamentable frecuencia los menores de doce años viajan en el asiento delantero de los vehículos sin utilizar ningún elemento de retención, hecho que puede tener

consecuencias negativas para su seguridad, lo cual, además, prohíbe el art. 11.4 del Real Decreto Legislativo 339/1990 y 10.1 RD 13/1992.

El uso de sistemas de retención infantil aún no está generalizado entre los conductores españoles y los niños pasan de viajar en brazos de alguna persona -uno de los hábitos de más riesgo- a moverse sin límite por el interior del vehículo, en especial en trayectos cortos. El problema fundamental es, pues, la concienciación de los adultos.

Todo ello llevó al Procurador del Común a dirigirse a los Alcaldes de Ayuntamientos capitales de provincia y a las Jefaturas Provinciales de Tráfico de la Comunidad Autónoma, el 8 de febrero, para recomendar un incremento de la vigilancia policial en relación con estas conductas, denunciando las mismas en caso de que proceda.

El Ayuntamiento de Valladolid y las Jefaturas Provinciales de Tráfico de Ávila, Burgos, León, Valladolid y Zamora expresaron su postura favorable a esta recomendación.

### **3. Pruebas de detección de intoxicaciones por alcohol a los conductores de vehículos**

Con motivo de la entrada en vigor del RD 2282/1998, de 23 de octubre, se modifican los arts. 20 y 23 del Reglamento General de Circulación para reducir las vigentes tasas máximas de alcohol permitidas para conducir.

Esta Institución se dirigió a los Ayuntamientos de población superior a cinco mil habitantes para sugerir el incremento de la realización de pruebas de detección de posibles intoxicaciones por alcohol para verificar el grado de cumplimiento de la normativa y,

sobre todo, en beneficio de la seguridad de todos los usuarios de las vías.

Los Ayuntamientos que enviaron sus respuestas fueron los siguientes:

Provincia de León: Ponferrada, San Andrés del Rabanedo.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Salamanca.

Provincia de Segovia: San Ildefonso.

Provincia de Soria: El Burgo de Osma.

Provincia de Valladolid: Tudela de Duero.

La información remitida nos permitió deducir que en todos los casos se realizaban controles de alcoholemia, y que se mostraban dispuestos a intensificarlos dependiendo de las posibilidades del servicio.

#### **4. Actuaciones realizadas ante posibles riesgos de accidentalidad en supuestos concretos**

A continuación se exponen algunos casos en los que esta Institución intervino recogiendo diversos problemas relacionados con la circulación, siempre con el objetivo de colaborar con la Administración en la medida en que ello fuera posible.

- Intersección peligrosa en el acceso al Hospital Monte San Isidro desde la carretera N-630 (León)

Según manifestaciones de las personas que acudían diariamente al Hospital Monte San Isidro, la peligrosidad del cruce es elevada

debido a la escasa visibilidad sobre la carretera -acentuada en los días en que las condiciones climáticas son adversas, sobre todo por la niebla- y a la velocidad excesiva de los vehículos que transitan por la misma, lo cual impide realizar la maniobra de acceso con seguridad.

Ya en el año anterior el Procurador del Común se había dirigido a la Comisión de Tráfico y Seguridad Vial en Castilla y León y a otras instancias.

El 29 de agosto de 1999 las protestas de los trabajadores del Centro vuelven a producirse con motivo de un accidente que tiene lugar el día 21-8-99 en el cruce mencionado y a consecuencia del cual falleció una persona.

Esta Institución había tenido conocimiento de la existencia de un proyecto alternativo para el acceso al Hospital. Sin embargo la Dirección del Centro consideraba adecuada la adopción de algunas medidas para disminuir el riesgo de accidentalidad en la intersección, en espera de la ejecución del proyecto:

- "Limitar la velocidad a 50 km. h. con una distancia de 200 metros antes y después del cruce.
- Colocar bandas rugosas disuasorias al menos en un tramo de 100 metros antes y después del cruce en uno y otro sentido de la marcha.
- *Instalar puntos de luz anti-niebla al menos 100 metros antes y después del cruce.*
- *Señales luminosas de limitación de la velocidad.*
- *Cualquier otra medida de seguridad como, por ejemplo, la retirada de los carteles que señalan los límites municipales de*

*Sariegos y Villaquilambre, que dificultan la visibilidad a la salida del Hospital."*

El Procurador del Común se dirigió de nuevo a los tres organismos citados para someter a su consideración las propuestas efectuadas por la Dirección del Centro Hospitalario y las medidas de vigilancia y control adoptadas en la intersección, así como la señalización actual del tramo.

El informe procedente de la Comisión de Seguridad Vial da cuenta de la reunión celebrada el 1 de diciembre de 1999, en la que se trató el problema relacionado con las condiciones de seguridad del acceso al Hospital Monte de San Isidro desde la carretera N-630 en los términos siguientes:

El Tte. Coronel Jefe del Sector y el Jefe Provincial de León expusieron las medidas de vigilancia que se han tomado en el referido punto, consistentes en 310 servicios de vigilancia en el año 1998 (155 horas) y 320 (160 horas) en el presente año. El equipo de radar hizo 43 servicios (43,55 horas) en el año 1998, y 18 (18,45 horas) en el año en curso.

Por otra parte, el Jefe de la Demarcación de Carreteras Occidental informó que ya está redactado el proyecto de actuación en el referido punto, por un importe de 52 millones. Se han pintado bandas longitudinales, no considerando necesaria la instalación de bandas rugosas.

Por su parte, la Jefatura Provincial de Tráfico de León había informado a esta Institución de los datos relativos a la señalización de la intersección, vigilancia y posibles causas de los accidentes ocurridos en ese tramo:

- Problemas de circulación en el casco histórico de Zamora.

Esta Institución tuvo conocimiento de los problemas de tráfico que se producían en la zona del casco histórico de Zamora, donde las reducidas dimensiones de las calles hacían difícil la convivencia entre los vehículos y los peatones. Prueba de ello fue el atropello mortal de una persona mientras caminaba por la Rúa de los Francos.

Por ello se estimó conveniente recomendar al Ayuntamiento de Zamora que estudiara la posibilidad de limitar la velocidad en las calles del casco histórico, por debajo del límite genérico de 50 km./h, con el fin de garantizar la seguridad de todos los usuarios de las mismas. Todo ello sin perjuicio de otras medidas, como la peatonalización o la restricción de la circulación en un sentido, que resultaran procedentes.

Con fecha 11 de febrero de 1999 el Ayuntamiento de Zamora nos comunica que "en breves fechas se iniciarán las obras para peatonalizar el casco histórico, con lo cual se solucionará el problema".

- Tránsito de vehículos pesados en la carretera que une las localidades leonesas de Lorenzana y La Robla.

La circulación de camiones por la carretera que une las localidades leonesas de Lorenzana y La Robla daba lugar a algunos problemas a los que tuvo acceso el Procurador del Común.

La ubicación de una báscula en la carretera N-630 para comprobar el volumen de carga de los camiones hacía que éstos se desviarán, tras rebasar el municipio de La Robla (León), evitando así el control indicado. Lo mismo sucedía con los camiones que, desde León, se dirigían en dirección al citado municipio de La Robla. Aunque la evitación de la báscula resultaba el motivo principal del desvío, a ello

se sumaba el propósito de disminuir distancias en el trayecto del transporte de carbón procedente del Bierzo.

La sección de esta vía podía ocasionar un conflicto cuando estos vehículos pesados coincidían con otros usuarios de la carretera, todo ello acentuado por el riesgo que comporta la existencia de varios núcleos urbanos en su trazado. Concretamente el problema se agudizaba en las localidades de Cascantes y Campo de Santibáñez, donde los camiones ocupan toda la carretera en curvas sin visibilidad.

Por ello, con fecha 3 de diciembre de 1999 se sugirió a la Diputación Provincial de León la conveniencia de adoptar alguna de las siguientes medidas en esta carretera, previo el informe pertinente:

- Limitar el paso de vehículos que excedan de determinado peso e instalación de señales R-107 ó R-201, según se estime procedente. (Art. 152 y 153 RGC).

- Prohibir el paso de vehículos cuya anchura exceda de la que se determine, utilizando la señal R-204 (Art. 153 RGC).

En relación con este tema se formuló también, en la misma fecha, una sugerencia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León sobre la posibilidad de ordenar la práctica de inspecciones con básculas móviles en la carretera de Lorenzana a La Robla.

La respuesta recibida de este organismo señalaba que "el Servicio Territorial de Fomento de León no dispone de básculas móviles. Únicamente existe una en la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes que se encuentra en reparación".

- Peligrosidad del tráfico en la carretera N-111, travesía de Lubia (Soria).

El problema principal al que aludían los vecinos de esta localidad lo constituía la velocidad excesiva a la que circulaban los vehículos por la travesía.

Al parecer los vecinos se habían dirigido a la Unidad de Carreteras del Estado en Soria para solicitar la adopción de alguna medida que solucionara este problema.

Con fecha 26 de octubre se dirige escrito a la Unidad de Carreteras del Estado en Soria para solicitar información sobre la señalización y condiciones de seguridad de la travesía, información que se recibió el 15-11-99.

En ella se señalaba que la travesía de Lubia se encuentra señalizada de acuerdo con las normas fijadas por la Dirección General de Carreteras a través de sus distintas recomendaciones e instrucciones, no presentando ninguna particularidad especial que la haga diferente del resto de las travesías, tanto por las características geométricas de la calzada como por las físicas de su entorno.

Por esta Unidad se procedió en su momento a la instalación de bandas sonoras adhesivas, de acuerdo con el Ayuntamiento de la localidad, con el fin de reforzar la señalización en dicho tramo.

Según el informe del mismo organismo, no se tiene constancia de que se haya producido ningún accidente en dicha travesía en los últimos años.

También se indicaba que el Ministerio de Fomento, con fecha de septiembre de 1999, ha dictado orden de Estudio Informativo y Anteproyecto para la construcción como autopista de peaje del



itinerario Medinaceli-Soria-Tudela, que incluye el tramo Medinaceli-Soria en el que se encuentra la localidad de Lubia, por tanto se ejecutará en el futuro una variante de población en Lubia.

La Unidad de Carreteras del Estado en Soria ha mantenido, según nos informa, diversas conversaciones con ese Ayuntamiento, con el fin de mejorar en lo posible las condiciones de seguridad de la población y está abierta a seguir manteniéndolas con el citado fin, dentro de las competencias y posibilidades de esta Unidad.

Con fecha 30 de noviembre se solicitó a la Jefatura Provincial de Tráfico de Soria información sobre los controles de velocidad efectuados en este tramo.

La Jefatura Provincial de Tráfico de Soria informa que, durante el año 1999 y hasta fecha 31 de Noviembre, se habían realizado en el citado punto un total de 156 estacionamientos del vehículo radar de la Guardia civil de Tráfico, con un resultado de 6.857 vehículos controlados, y de los mismos, 142 denunciados, dando un porcentaje del 2,15% de los vehículos denunciados entre los controlados, siendo el tiempo medio de los citados estacionamientos el de 45 minutos por cada uno y el horario diverso a lo largo del día.

Igualmente, en el citado punto, durante el transcurso del día se realizan estacionamientos de parejas de motoristas e incluso se realizan controles de alcoholemia por parte de los equipos de atestados del Subsector de Tráfico.

Comprobados los archivos obrantes en esa Jefatura, no figuraba ningún accidente de circulación, si bien consideraban que la peligrosidad que tiene la citada travesía es la misma de toda población que es atravesada por una carretera nacional.

*La información recabada fue remitida al Ayuntamiento de Cubo de la Solana, quien a su vez se la hizo llegar a la Entidad Menor de Lubia, que se dirigió a esta Institución para expresar sus preocupaciones.*

*Sin embargo las condiciones del tráfico ya habían sido tenidas en cuenta para adoptar las medidas indicadas por la Administración, por lo cual no se volvió a dirigir ninguna petición concreta a la misma, considerándose que los problemas se solucionarían con la ejecución de la variante.*

- Algunos problemas concretos relativos al mantenimiento de la señalización.

El 1 de diciembre de 1999 se advierte al Ayuntamiento de León que el paso de peatones situado en la Avda. Alcalde Miguel Castaño, próximo a la plaza de Santa Ana, es el único de esta calle que no ha sido repintado después del reciente asfaltado de la misma. El Ayuntamiento comunica a esta Institución que se procederá a señalizar el paso de peatones cuando las condiciones climatológicas lo permitan.

- Con fecha 30 de agosto se solicitó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la comprobación del estado de las señales orientativas situadas en la carretera LE-311 (León a Collanzo) y, en caso de verificarse la desaparición o el deterioro de alguna de ellas, se procediera a su reposición, a lo cual el Servicio de Fomento respondió que eran frecuentes las desapariciones de señales, ocultación de sus símbolos mediante trazos realizados con pintura y perforaciones; aún así, las señales serían restablecidas o reparadas a la mayor brevedad.

## **5. Otras actuaciones**

*- Evaluación de aptitudes psicofísicas de los conductores*

Esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para exponer un problema planteado en torno a los reconocimientos ordenados por la Jefaturas Provinciales de Tráfico para evaluar las aptitudes psicofísicas de los solicitantes y titulares de los permisos y licencias para conducir vehículos de motor.

El Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, recoge una serie de supuestos en los que se prevé que las Jefaturas Provinciales de Tráfico soliciten un informe a los servicios sanitarios de la correspondiente Comunidad Autónoma, informe dirigido a comprobar las aptitudes psicofísicas para conducir de alguno de los aspirantes o titulares de la licencia, con el fin de completar, o incluso suplir, el informe de aptitud psicofísica expedido por un centro de reconocimiento de conductores.

Desde luego el nivel de competencias asumido en materia de sanidad es desigual dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate y, posiblemente, en el ámbito de la nuestra, el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para evaluar las condiciones físicas y psíquicas de los conductores no permitan en la actualidad la realización de las pruebas con carácter general.

Como consecuencia de ello, puede ocurrir que las Jefaturas Provinciales de Tráfico se vean privadas de la posibilidad de acudir a los servicios sanitarios designados en las normas de circulación y, por tanto, de la posibilidad de comprobar que no existe enfermedad o deficiencia que suponga una incapacidad para conducir con las garantías de objetividad e imparcialidad que dichos informes representan.

Por ello se recomendó a la Consejería de Sanidad y Bienestar social la celebración de un convenio con el Instituto Nacional de la Salud, con el fin de que los servicios sanitarios dependientes del mismo emitan el informe que, a efectos de evaluación de las aptitudes psicofísicas para conducir, pueden requerir las Jefaturas Provinciales de Tráfico.

Esta recomendación se encuentra, a fecha de cierre de este informe, pendiente de contestación.

*- Designación de los miembros de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León.*

El RD 2168/1998, de 9 de octubre, al regular la composición de las Comisiones de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en las Comunidades Autónomas, permite que en cada una de ellas pueda designarse hasta doce representantes de la Comunidad Autónoma.

En la configuración actual de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial de Castilla y León, según los datos de que dispone esta Institución, existen ocho vocales designados por la Comunidad Autónoma, nombrados por el Delegado del Gobierno, en su calidad de Presidente de la Comisión, con fecha 29 de febrero de 1999.

El hecho de que el número de vocales no alcance el límite máximo permitido, unido a la detección de algunas ausencias que, según el criterio de esta Institución, resultan incompresibles, podría considerarse indicativo de una representación reducida de la Administración autonómica en la Comisión.

Parece que la presencia de un representante autonómico del área específica de educación y también de industria, tratándose de

campos tan directamente vinculados al tráfico como son la educación vial y las competencias en materia de inspección técnica de vehículos, incrementarían la participación de la esfera autonómica y la cooperación administrativa en el seno de la Comisión y, con ello, facilitarían sus posibilidades de actuación en estos aspectos.

Por último señalar que la designación de los representantes se hace nominativamente, cuando parece más adecuada la alusión al cargo con independencia de la persona que ostenta el mismo, por las variaciones que puede experimentar su titularidad.

Por lo expuesto, se sugirió la revisión de la designación de los vocales de la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial de Castilla y León con el fin de actualizar la relación de los designados e incluir dos representantes autonómicos de las materias específicas de educación y de industria.

Dicha sugerencia no ha obtenido respuesta por el momento.

## **6. Conclusiones**

*Una vez más esta Institución ha insistido durante el pasado ejercicio en la necesidad de denunciar y sancionar las conductas infractoras de las normas de circulación, en la convicción de que la potestad sancionadora es una consecuencia inherente a la potestad normativa de establecer deberes y obligaciones. De nada serviría dictar normas si no se arbitran además los medios necesarios para garantizar su cumplimiento.*

Las sanciones son consideradas por gran parte de los miembros de la sociedad como un simple medio de recaudación de fondos para la Administración de la que provengan, sobre todo cuando sufren las consecuencias de su imposición. Pero lo cierto es que la mayor parte de

las normas de circulación tratan de evitar accidentes, perjuicios o molestias de cualquier clase a las demás personas que utilicen la vía pública.

Por eso las Administraciones de ámbito estatal y local deben hacer uso de la potestad sancionadora que ostentan en materia de tráfico como instrumento para satisfacción de los intereses generales que, en el caso de la seguridad vial, son precisamente los bienes más preciados de una persona, la vida y la integridad física. Una y otra son puestas en peligro si las Administraciones no ponen en práctica dicha potestad sancionadora.

*No puede dejar de admitirse que en la práctica es imposible evitar conductas imprudentes, conscientes e inconscientes, muchas veces producto de errores humanos.*

*Por otro lado las personas mayores y los niños constituyen un grupo de usuarios de las vías al que no puede exigirse el mismo rigor en el cumplimiento de las normas, por razones obvias.*

*En todos estos casos en los que las imposiciones normativas no resultan suficientes, la única manera de minimizar los riesgos de producción de accidentes será promover conductas que reflejen los principios de tolerancia y solidaridad para con los comportamientos inadecuados de los demás usuarios.*

De ahí que sea necesario continuar con los esfuerzos promovidos en el ámbito de la educación vial como alternativa válida para afrontar los problemas de circulación, fomentando valores que nos ayuden a todos los usuarios a compartir la vía pública desde la convicción de que la vida de los demás es tan valiosa como la propia.

## **8.- ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE SALUD MENTAL**

El Procurador del Común ha venido incidiendo especialmente desde el inicio de su actividad en la problemática que afecta a los enfermos mentales de nuestra Comunidad Autónoma.

Entre las carencias que ofrece el sistema de salud mental en Castilla y León, destaca la falta de dispositivos asistenciales destinados a la rehabilitación y resocialización de los enfermos mentales, teniendo en cuenta circunstancias de edad o familiares, entre otras, lo que además de frenar el desarrollo de la reforma psiquiátrica, impide una atención adecuada al enfermo y el lógico apoyo a sus familias.

Su implantación, entonces, debe tener absoluta prioridad, de manera que constituyan el medio idóneo para la adecuada atención de este colectivo.

La carencia en la actualidad de unos servicios eficaces que den respuesta a las necesidades de asistencia demandadas, coloca en una situación de abandono total, entre otros, a los enfermos mentales de la comarca leonesa de El Bierzo.

Resultando preciso, a juicio de esta Institución, la creación de un centro de día destinado a los mismos, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Se ha podido conocer, finalmente, que es previsión de dicha Administración la puesta en marcha en Ponferrada de tal dispositivo.

Teniendo conocimiento, asimismo, de la previsión presupuestaria para el año 2000 de una partida de quince millones de pesetas destinada a la creación de un centro de día para enfermos mentales en León, interesaba a esta Institución conocer si para ello se efectuaría concierto con alguna asociación o entidad de carácter privado.

Solicitada, pues, la pertinente información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se constató que se están llevando a cabo las gestiones oportunas para la puesta en funcionamiento de dicha estructura, estando previsto que la adjudicación de la asignación presupuestaria se realice vía concierto con una entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida experiencia en materia sanitaria.

Hemos comprobado, a lo largo de los sucesivos ejercicios, los problemas que surgen para la asunción y ejercicio de la tutela de enfermos mentales. En muchos casos porque no existe familia y en otros porque la que existe no resulta adecuada para proceder a la asignación de tales funciones tutelares o se niega a asumir tal tutela.

Se consideró, por ello, oportuno sugerir en su día a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social que se estudiara la conveniencia y posibilidad de crear una Fundación, similar a la existente en alguna otra Comunidad, con el fin, entre otros, de provisión de mecanismos de tutela.

Pues bien, según se ha informado actualmente a esta Institución, forma parte de la previsiones de dicha Consejería para el año 2000 impulsar la puesta en marcha de una Fundación tutelar para enfermos mentales.

## **9.- ACTUACIONES DE OFICIO SOBRE EL PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN**

El actual incremento de la acción de defensa del patrimonio histórico-artístico por los particulares, fundamentalmente a través de Asociaciones que no sólo solicitan la intervención de las Administraciones sino que participan directamente en su conservación,



manifiesta un mayor reconocimiento social del valor cultural de los bienes que lo conforman.

Pese a ello, las reclamaciones presentadas al respecto ante esta Institución no vienen siendo muy numerosas, dificultando, por tanto, la adopción a instancia de parte de las iniciativas precisas para supervisar la actuación administrativa. Por ello, ha resultado necesario en algunos casos hacer uso de las facultades conferidas a esta Institución, actuando de oficio cuando no ha existido iniciativa de los particulares.

Aun cuando en todas las actuaciones iniciadas se ha pretendido promover el activismo conservacionista de la Administración hacia aquellos bienes dignos de protección, no olvida esta Institución que la innumerable riqueza patrimonial objeto de degradación dispersa por la amplia geografía de esta Comunidad Autónoma, condiciona irremediablemente la efectividad de la obligación de los poderes públicos en la necesaria protección del Patrimonio Histórico. Las limitaciones presupuestarias de la Administración dificultan, asimismo, las tareas de salvaguarda y conservación.

Pero el objeto de estas actuaciones de oficio no se ha centrado exclusivamente en la necesaria restauración que demandan algunos de los muchos inmuebles que conforman nuestro patrimonio histórico, sino también en los daños ocasionados por la acción del hombre, que requieren que se ejerza con rigor por los poderes públicos la potestad sancionadora que legalmente tienen atribuida.

El inicio de nuestras intervenciones se ha producido, en unos casos, a tenor de las noticias aparecidas en los medios de comunicación social, o en otros ante la constatación personal de hechos que aconsejaban la supervisión de la actuación administrativa, no sólo, lógicamente, de la Administración autonómica, sino también de la

local, a quien corresponde la cooperación en la conservación y custodia del patrimonio histórico comprendido en su término municipal.

Se ha tratado de contribuir, pues, a la lucha contra la destrucción de nuestro patrimonio histórico, de manera que las autoridades públicas competentes aborden con decisión sus funciones de custodia, defensa, conservación y acrecentamiento de los bienes que lo integran.

Las actuaciones desarrolladas son las siguientes:

### **1. Monasterio de las Huelgas (Burgos)**

El Monasterio de Santa María la Real de las Huelgas, sito en la ciudad de Burgos, y declarado Monumento histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931, ha sido objeto de la intervención del Procurador del Común.

La circunstancia motivadora de esta actuación fue el mal estado del terreno por el que se accedía a dicho inmueble, que ocasionaba la formación de molestos barrizales que dificultaban en gran medida el acceso al recinto.

Puestos estos hechos por esta Institución en conocimiento del Ministerio de Educación y Cultura en el ámbito de colaboración institucional, se remitió a esta Institución informe de Patrimonio Nacional.

En él se indicaba que se procedería al saneamiento del denominado "Compás de Afuera" a la finalización de las obras de restauración que afectaban a las cubiertas de todo el Monasterio.

No obstante, dado que los inconvenientes y molestias ocasionados a los numerosos visitantes continuaban produciéndose por el deficiente estado del firme, y que podría prolongarse la realización de las obras de restauración de las cubiertas, se comunicó al Instituto de Patrimonio Histórico Español (Ministerio de Educación y Cultura) la necesidad de arbitrar alguna medida, siquiera provisional, para solventar el problema existente. Organismo que, a su vez, comunicó dicha propuesta de intervención a la Dirección General de Patrimonio Arquitectónico e Inmuebles de Patrimonio Nacional.

Así pues, estamos a la espera de que esa Administración efectúe las gestiones oportunas para la solución del problema.

## **2. Sierra de Atapuerca (Burgos)**

La gran difusión que de los restos arqueológicos hallados en la Sierra de Atapuerca se ha desarrollado tanto a nivel nacional como internacional, hacía previsible que se produjera, sobre todo durante la época estival, una afluencia masiva de visitantes.

Para ofrecer el mejor conocimiento y entendimiento de la Sierra, la dirección de las excavaciones desarrolladas en la misma, apuntaba la necesidad de llevar a cabo una señalización de los yacimientos y el diseño de un itinerario.

También señalaba la preocupación por las dificultades que para el tránsito de los turistas ocasionarían las excavaciones que en la Sima del Elefante comenzarían en el mes de julio, para lo que sería preciso facilitar el paso garantizándose la seguridad.

Ello motivó que interesara conocer a esta Institución si por la Administración autonómica se preveía arbitrar alguna medida al respecto, dada la posible presencia masiva de visitantes al yacimiento.

Así, tras las gestiones realizadas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, pudo constatarse que la visita al yacimiento se restringía cuando se procedía a la realización de excavaciones, impidiéndose de este modo el tránsito de personas ajenas a las mismas.

### **3. Yacimiento de Santa María de los Reyes Godos (Burgos)**

Son cuantiosos los peligros que pueden existir contra la conservación del patrimonio histórico, abarcando a todas las categorías de bienes que lo conforman.

Pero, quizás, una de las categorías cuya seguridad puede verse afectada por mayores situaciones de riesgo, es el patrimonio arqueológico. Su propia naturaleza, que hace que no resulte fácil la preservación de los restos -en muchos casos aún ocultos y sin evaluar-, determina que su nivel de destrucción o expolio pueda alcanzar niveles preocupantes.

No cabe duda que es abundantísimo el número de yacimientos cuya existencia se presume, pero que no ha sido constatada en la actualidad, lo que impide las labores de salvaguarda que recaen sobre la administración.

Tal fue el caso de los diversos vestigios hallados en la Peña de La Torre con ocasión de las obras de mejora y ampliación de la carretera N-629, junto al desfiladero de la Horadada, en la localidad burgalesa de Trespaderne. Sus valores apuntaban, al parecer, su importancia arqueológica, motivando el inicio de excavaciones de urgencia ordenadas por la Junta de Castilla y León.

Pero la continuación de las obras de mejora en la citada carretera provocaba, según indicaban los medios de comunicación, la

desaparición de dichos vestigios, así como el deterioro de los restos de la ermita de Santa María de los Reyes Godos o de Santa Olalla, al encontrarse tapada por vegetación, piedras y relleno procedentes de las obras señaladas.

Ello motivó el inicio de la pertinente actuación de oficio por esta Institución, en cuyo contexto se llevaron a cabo las gestiones de información pertinentes con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural a fin de conocer si se había podido determinar la importancia de los restos hallados y, por tanto, su pertenencia o no al Patrimonio Arqueológico, y si se había constatado que las obras que se estaban ejecutando en la señalada carretera estaban provocando la desaparición de dichos restos y el deterioro de lo que fuera la ermita de Santa María de los Reyes Godos.

Pudo conocerse, de este modo, que el yacimiento se encontraba catalogado en el Inventario Arqueológico Provincial con la denominación de Iglesia de Santa Olalla o Santa María de los Reyes Godos. Su documentación se basaba tanto en la tradición del lugar como en la información contenida en documentos del siglo XVI y XVII, que citan la existencia de la Iglesia junto al mojón que separaría los límites territoriales de Trespaderne y Mijangos, lo que podría coincidir con un mojón localizado actualmente junto al yacimiento y la carretera.

No obstante, la excavación del yacimiento Boca del Túnel, puesto al descubierto por las obras de ampliación de la carretera y localizado en las proximidades del yacimiento de Santa María de los Reyes Godos, parecían estar indicando que la Iglesia, casi con toda probabilidad, se encontraba en el espacio en el que se habían identificado los restos arqueológicos de Boca del Túnel, por lo que la

hipótesis que se había planteado hasta el momento, a tenor de los nuevos descubrimientos, no podía ser considerada como definitiva.

Así, respecto a los posibles daños causados por las obras de reforma de la carretera N-629 en el espacio en el que habitualmente se había venido ubicando a la citada Iglesia de Santa María de los Reyes Godos, se afirmó por la Administración que los restos estructurales conservados en el lugar no se verían afectados y que durante el seguimiento arqueológico no se habían identificado restos materiales que permitieran garantizar la existencia de un yacimiento arqueológico, lo que llevaba a dudar una vez más respecto a la localización de la Iglesia en ese espacio.

#### **4. Castro celtibérico en el Valle de Valdivieso (Burgos)**

Otra de las situaciones de riesgo sobre el patrimonio arqueológico que pudo conocer esta Institución, conforme a las noticias publicadas en la prensa, fueron los daños que, al parecer, habían sido provocados en la muralla y edificaciones de un castro celtibérico, ubicado en el Valle de Valdivielso (Burgos), con motivo de la construcción del parque eólico de "Peña Alta".

Interesaba, pues, conocer a esta Institución el valor o importancia de los restos, así como la veracidad o no de la causación de dichos daños y, en su caso, las medidas a adoptar dirigidas a su conservación. Para ello, se solicitó la pertinente información a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura.

Atendiendo a lo solicitado por esta Institución, se realizó visita de inspección técnica al lugar, comprobándose que se trataba de un yacimiento arqueológico en el que se observaron restos de estructuras y

material cerámico en superficie, si bien, en función de las escasas evidencias arqueológicas identificadas en el momento de la visita, no resultó posible confirmar que se tratara concretamente de un emplazamiento de la época celtibérica.

Los primeros datos obtenidos de la visita realizada parecían confirmar que la construcción del parque eólico había podido dañar parcialmente el yacimiento arqueológico, aunque la falta de datos más concretos relativos a la delimitación y caracterización del emplazamiento no permitía especificar en qué medida había podido afectar dicha construcción al mismo.

Ante esta situación, y con el fin de conocer el verdadero deterioro de los restos hallados, desde el Servicio Territorial de Educación y Cultura de Burgos, según pudo conocerse, se instó, como medida necesaria, la realización de una prospección intensiva que permitiera analizar y valorar los daños producidos en el yacimiento y las medidas correctoras necesarias para su conservación.

## **5. Acueducto romano de León**

Con ocasión de las obras de construcción de la ronda que unirá en un futuro la carretera de Asturias con la de Carbajal de la Legua y Eras de Renueva en León, fue hallado un tramo del acueducto romano, que abastecía de agua al campamento de la Legio VII.

La comunicación pública de este hecho dio lugar a que fueran numerosas las personas que se acercaron a observar los restos hallados, con el consiguiente peligro de deterioro y expolio de los mismos.

Por ello, el Procurador del Común manifestó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y al Ayuntamiento de León su preocupación por el riesgo existente en la zona objeto de intervención,

a fin de que se efectuara una adecuada vigilancia que evitase el acceso de los viandantes o se adoptara cualquier otra medida de protección.

De este modo, según se comunicó a esta Institución, se procedió a dispensar vigilancia durante las noches y en fines de semana, cuando no existían trabajadores en las obras que se estaban ejecutando en la zona.

## **6. Puerta de Santa Ana (León)**

Fueron en este caso las obras realizadas para implantar el sistema de recogida neumática de residuos en torno al casco antiguo de León, las que motivaron la intervención del Procurador del Común.

Ello debido a que uno de los buzones de recogida del sistema había sido construido en la plaza de Riaño, precisamente en el punto en el que se levantaba una de las puertas de la antigua muralla medieval, la puerta de Santa Ana.

Dado que dichas obras se estaban realizando dentro de un Conjunto Histórico, cualquier intervención en el mismo precisaba contar con la previa autorización de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, conforme a lo dispuesto en el art. 20.4 de la Ley 26/1985, de Patrimonio Histórico.

Comunicados los hechos expuestos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León a fin de se adoptaran las medidas pertinentes en caso de desaparición o deterioro de los restos hallados, pudo conocerse que tales obras habían sido iniciadas sin la preceptiva autorización de la citada Comisión de Patrimonio, lo que motivó que la Administración autonómica acordara su suspensión cautelar en tanto se regularizaba la situación.



Ello motivó la remisión al referido organismo del correspondiente plan de actuación arqueológica por el Ayuntamiento de León.

Así, la Comisión Territorial de Patrimonio, en sesión celebrada en fecha 30 de noviembre de 1999, acordó autorizar la realización de las obras conforme al citado proyecto, con la prescripción de elaborar una propuesta de nueva ubicación para aquellos buzones que supusieran un impacto visual negativo, así como el tratamiento externo de todos ellos, especialmente en las zonas de la calle Mariano Domínguez Berrueta, Plaza Mayor, calle Regidores y Plaza del Conde Luna.

## **7. Yacimiento de Pintia (Valladolid)**

Por noticias difundidas en medios de comunicación social, esta Institución tuvo conocimiento de que labores agrícolas y otras llevadas a cabo en la zona arqueológica de Padilla y Pesquera de Duero (Valladolid) -yacimiento de Pintia-, declarada bien de interés cultural, y realizadas posiblemente sin autorización de los organismos competentes, podían haber destrozado estratos que deberían reservarse a trabajos arqueológicos, con sistema y metodología científicos.

Ello motivó la realización de las gestiones oportunas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural a fin de conocer la veracidad de los hechos expuestos y, en su caso, las medidas que fueran a adoptarse ante los daños cometidos, así como las actuaciones dirigidas a la protección y conservación del yacimiento.

Pudo constatar, de este modo, que tras la paralización de las labores de arada detectadas, la Comisión Territorial de Patrimonio resolvió no autorizar la plantación del viñedo solicitada en la zona. Y

así mismo, dada la afección al yacimiento (la incidencia resultaba visible en la afloración de adobes de construcción pertenecientes a viviendas y posiblemente a la muralla prerromana del poblado), se estudiaría la oportunidad y procedencia de incoar expediente sancionador al presunto responsable.

## **8. Conjunto Histórico de Santiago Millas (León)**

En el Boletín Oficial de Castilla y León de 2 de marzo de 1999 se recoge la información pública sobre el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico a favor de la localidad leonesa de Santiago Millas.

La incoación de dicho expediente de declaración -hecho encomiable para esta Institución dado el importante valor cultural de dicha localidad- determina, conforme a la normativa contenida en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la aplicación provisional, en tanto se resuelve dicho expediente, del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural.

De acuerdo con esta previsión -orientada por la intención de no desproveer de significado a la futura declaración- resultarán de aplicación, mientras no recaiga resolución definitiva, las normas y mecanismos previstos en dicha normativa dirigidos a promover la conservación, tutela y protección de dichos bienes.

Las obligaciones que se imponen por tal incoación para la salvaguarda de la integridad de los valores propios de esos bienes, propició que el Alcalde del Ayuntamiento de Santiago Millas manifestara a esta Institución su preocupación ante las previsibles

cargas que se originarían para un vecindario y una Corporación carentes de recursos económicos suficientes.

Para evitar, por tanto, que no resulte ilusoria tal declaración, esa Alcaldía apuntaba como solución la conveniencia de un Convenio entre la Junta de Castilla y León, la Diputación Provincial y el propio Ayuntamiento, dirigido a establecer las líneas de actuación y, de este modo, las financiaciones para la restauración y rehabilitación del patrimonio de esa localidad.

Por ello, esta Institución consideró preciso conocer si resultaba posible, en función de las disponibilidades propias de la Administración autonómica (Consejería de Educación y Cultura) y local (Diputación Provincial de León), llevar a cabo el tipo de intervención citado u otras actuaciones que pudieran realizarse con el fin de lograr la debida conservación y protección de Santiago Millas, sin que se produjera un menoscabo económico para los vecinos de dicha localidad.

A este respecto, pudo conocerse que la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, aun cuando en ese momento no entraba dentro de sus previsiones la firma de un convenio para la financiación de restauraciones del patrimonio de esa localidad, estudiaría, de cara a futuros ejercicios presupuestarios, la viabilidad de dedicar alguna partida económica para realizar actuaciones en ese núcleo de población.

Al mismo tiempo, la Diputación Provincial de León, a través de su organismo autónomo (Instituto Leonés de Cultura), continuaría, en la medida en que sus disponibilidades presupuestarias lo permitieran, en la línea de colaboración mantenida con el Ayuntamiento de Santiago Millas, al que ya había prestado ayuda asesorando y financiando la restauración de edificios tan singulares como el "Batán Museo".

## **9. Castillo de Peñafiel (Valladolid)**

Por el Procurador del Común se tuvo conocimiento de las obras que se estaban llevando a cabo en el Castillo de Peñafiel (Valladolid), declarado Monumento en el año 1917, al objeto de acondicionar la instalación de un futuro Museo del vino.

Comprobando personalmente que se había procedido a la apertura de tres vanos, dos de ellos en el muro y otro en la torre del homenaje, que podrían modificar la estructura del citado Castillo, interesaba conocer a esta Institución si se había otorgado autorización para la realización de dichas obras.

Conforme a las gestiones realizadas al respecto con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se constató que el proyecto de adaptación había sido aprobado con fecha 11 de noviembre de 1997 por esa Administración, contemplándose en el mismo la apertura de un hueco en la segunda muralla del castillo para facilitar a los visitantes con minusvalías el acceso al interior del museo desde la primera plataforma de la escalinata actual de entrada al castillo, funcionando asimismo como salida de emergencia y evacuación de la planta sótano, donde se ubican el salón de actos, una sala de catas, una sala de exposiciones temporales, dependencias de aseos y almacenes y una escalera de emergencia que comunica los distintos niveles.

Así mismo se recogía en el citado proyecto una puerta en la Torre del Homenaje para facilitar el acceso a los visitantes de este espacio, para uso de exposición y venta de productos relacionados con el vino y el museo.

## **10. Iglesia de San Andrés (Aguilar de Campos, Valladolid)**

En el informe del pasado año se daba oportuna cuenta de la actuación de oficio iniciada por el Procurador del Común respecto de la Iglesia parroquial de San Andrés, sita en la localidad de Aguilar de Campos (Valladolid) y declarada Monumento en fecha 5 de octubre de 1979, al comprobarse no solamente la situación de progresivo deterioro en que se encontraba y la existencia de abundante suciedad en su entorno, sino también el peligro que suponía para sus visitantes la posible caída de las numerosas tejas que se hallaban al borde de la techumbre.

Aun cuando la titularidad del templo, cerrado al público desde hacía años, correspondía al Arzobispado de Valladolid -que carecía de los medios económicos suficientes para sufragar los cuantiosos gastos de su restauración-, pudo constatarse que la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura tenía prevista en su programación la restauración del citado edificio.

Ello motivó que durante el presente ejercicio interesara a esta Institución conocer los trámites seguidos por la Administración para llevar a cabo las obras y su fecha de ejecución.

Pudo conocerse, conforme a las gestiones realizadas con la Dirección General de Patrimonio, que se estaba a la espera de recibir el correspondiente proyecto para su supervisión técnica, lo que permitiría acometer las obras en el año 2000, esto es, dentro del plazo previsto en la programación efectuada por esa Administración.

## **11. Monasterio de Santa María de Palazuelos**

En los informe correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998 ya se daba cuenta de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución

dirigidas a la protección del Monasterio de Santa María de Palazuelos, sito en la provincia de Valladolid, y declarado Monumento en fecha 3 de junio de 1931.

Así, tras las gestiones llevadas a cabo con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se tuvo conocimiento de que ese organismo estaba dispuesto a colaborar mediante la suscripción de un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Cabezón y el Arzobispado de Valladolid, siempre que se garantizara un uso acorde con los valores del Monasterio.

Al objeto de alcanzar la colaboración deseada entre las partes, esta Institución ha continuado durante el año 1999 interesándose por la marcha de las actuaciones que desde la Consejería de Educación y Cultura se estuvieran realizando para acometer la restauración del inmueble.

De este modo, y de acuerdo con la información facilitada por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se pudo conocer que se había procedido por esa Administración a encargar un diagnóstico y propuesta de actuaciones, así como posteriormente la realización de un proyecto de ejecución de una primera fase de restauración.

Así, una vez recibido y supervisado favorablemente el proyecto de referencia, era intención de esa Dirección General reanudar conversaciones con la propiedad para poder ejecutar las correspondientes obras de restauración.

Efectivamente, pudo comprobarse con posterioridad que la Junta de Castilla y León había iniciado dicha restauración, financiada íntegramente a su costa, sobre las cubiertas y naves laterales del

monumento, con una inversión aproximada de setenta millones de pesetas.

## **12. Monasterio de Santa Cruz de la Zarza (Palencia)**

No fue tampoco ajena a esta Institución la problemática suscitada en torno a la titularidad del Monasterio de Santa Cruz de la Zarza, sito en la localidad palentina de Ribas de Campos, y declarado Monumento Histórico por Decreto de 3 de junio de 1931.

Al parecer, el Obispado y una entidad privada, que disponía de una explotación ganadera en los terrenos en los que se ubica el Monasterio, se disputaban la propiedad de este inmueble.

A ello se unía no solamente un entorno degradado por la presencia del ganado vacuno alrededor del ábside, sino también el estado de abandono y progresivo deterioro al que se encuentra sometido el monumento, pese a la existencia, según parecía, de un proyecto de restauración integral en la Comisión de Patrimonio Cultural de Palencia.

Interesando, pues, conocer las previsiones de la Administración autonómica para llevar a cabo dicha restauración, se solicitó la oportuna información a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura.

En virtud de ello, se pudo conocer que dicho organismo disponía de un proyecto de ordenación de espacios interiores por importe de 1.998.999 pesetas. No obstante, y como resultaba lógico, se esperaba a la resolución del pleito relativo a la propiedad existente para proceder a intervenir en el citado Monumento.

### **13. Canal de Castilla**

Además de su especial importancia por sus recursos y su historia, el Canal de Castilla destaca también por su trazado, así como por las numerosas obras de ingeniería que se construyeron a lo largo de su trayecto.

Por ello, fue incoado en su día expediente de declaración de bien de interés cultural, en virtud del cual y por Decreto 154/1991, de 13 de junio, de la Junta de Castilla y León, se declaró al Canal de Castilla Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico.

Forman parte de ese conjunto su propio cauce y las obras de fábrica e ingeniería existentes en los tres ramales y en su entorno, y que figuran en el expediente antes citado.

Entre estas obras de fábrica e ingeniería se encuentran dos tipos de construcciones. Por un lado las presas, esclusas, puentes y acueductos, y las que se levantan para hacer frente a las necesidades generadas por el aprovechamiento de los recursos, como fábricas, molinos, almacenes, etc.

De estas construcciones, continuando una actuación iniciada con anterioridad, se tuvo la oportunidad de constatar el estado de algunas de las situadas en el Ramal del Norte:

En la localidad palentina de Alar del Rey, que constituye la cabecera del Canal, en la dársena situada en la margen izquierda se ubica una edificación subterránea construida a mediados del siglo XVIII, de forma abovedada, y con tres naves pequeñas, que sirvió en su día de cárcel.



Tres puertas forman parte de su estructura, dos de las cuales se encuentran permanentemente abiertas, lo que posibilita la entrada indiscriminada de personas y la acumulación de suciedad y escombros.

Por otro lado, en varios de los puentes ubicados a lo largo del Ramal del Norte (por citar un ejemplo, en Barrio de San Vicente, donde se encuentra la primera esclusa de dicho ramal) aparecían arrancadas las piedras de los quitamiedos.

Cercano al Puente de Carrecalzada, situado en la carretera N-120 de Burgos a León, se ubica el Acueducto de Abánades, una de las más notables obras de ingeniería llevadas a cabo en el Canal de Castilla.

En la visita efectuada al lugar, pudo comprobarse la conveniencia de proceder a la colocación de una indicación en el sentido de la dirección en que se encuentra dicho Acueducto.

Finalmente, como antes se señalaba, entre las construcciones que configuran este Conjunto Histórico destacan las levantadas para hacer frente a las necesidades originadas por el aprovechamiento de los recursos, como las fábricas y almacenes.

Pues bien, pasando ya al Ramal de Campos, en Medina de Rioseco se pudo observar una fábrica de harinas situada en la dársena que se encuentra aún en buen estado de conservación, y que hacía precisa la adopción de medidas para evitar su posible deterioro.

Todo ello motivó que se dirigiera escrito a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural solicitando información sobre las medidas que, en su caso, fuera posible arbitrar para que, bien directamente por la Administración o por la propiedad, se procediera a la conservación y rehabilitación de los elementos antes citados.

Pudo conocerse, que se estaba redactando el Plan especial de protección del Canal, en el que de manera global se atenderían las necesidades, diagnósticos y propuestas de actuación del mismo a fin de conservar los elementos de valor de este Conjunto Histórico.

#### **14. Camino de Santiago**

Desde el año 1996 el Procurador del Común ha venido desarrollando una actuación de oficio en relación con el Camino de Santiago -a su paso por las provincias de Burgos, León y Palencia-, que fue declarado Conjunto Histórico por Decreto 2224/1962, de 5 de diciembre, y con la consideración de Bien de Interés Cultural de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico.

La conmemoración del Año Santo Compostelano en el año 1999, acontecimiento que ha provocado el interés de multitud de personas por la Ruta Jacobea, determinó de nuevo en este ejercicio la preocupación de esta Institución por las actuaciones realizadas por la Administración dirigidas al acrecentamiento de este importante Conjunto Histórico.

##### *- Delimitación del Camino de Santiago*

Ante una protección del Camino de Santiago de carácter parcial, traducida en el reconocimiento de un estatuto jurídico especial en forma de monumento de diferentes construcciones y edificios situados a lo largo de su trayecto, su salvaguarda global llegó con la promulgación del antes señalado Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, por el que se declaró a la Ruta Jacobea Conjunto Histórico-Artístico.

En dicho Decreto, se adopta como criterio definitorio una enumeración amplia y no limitada de los elementos tomados entonces como referencia para proceder a la declaración legal, sin perjuicio de los que fuesen considerados oportunos en un futuro para incluirlos en el ámbito de la protección.

Esta fórmula abierta tenía el inconveniente de tratarse de un concepto jurídico indeterminado, lo que podía traducirse en una inseguridad jurídica para los posibles destinatarios de la medida, quienes podían dudar acerca de la integración del bien de su propiedad en el ámbito objetivo de aplicación de la declaración de Conjunto Histórico-Artístico.

La carencia de una correcta delimitación del Camino de Santiago, hacía entonces poco posible articular sobre el mismo las adecuadas medidas de tutela.

Resultaba necesario, por tanto, para una adecuada protección de este Conjunto Histórico, conocer con exactitud sus lindes, los términos municipales, núcleos urbanos por los que discurre y la franja a ambos lados del camino propiamente dicho que se entiende inserta dentro del conjunto.

Fue, posteriormente, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico, la que recogió la obligación de delimitar el entorno afectado por la declaración.

Ante la necesidad de adecuar la zona declarada por el Decreto 2224/1962 a lo dispuesto en el mencionado art. 11 de la Ley 16/1985, y al art. 12 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la que el Camino atraviesa las provincias de Burgos, León y Palencia, se acordó, mediante Resolución de 18 de marzo de 1993 de la Dirección General

de Patrimonio y Promoción Cultural, incoar expediente para delimitar la zona afectada por la declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago (Camino Francés).

A lo largo del desarrollo de esta actuación de oficio, el Procurador del Común se ha venido preocupando -y así se ha dejado constancia en informes anteriores- del estado de tramitación del mencionado expediente.

En la actualidad, finalizados los trámites pertinentes de la instrucción del citado expediente, ha sido ya aprobado el Decreto 324/1999, de 23 de diciembre, de la Consejería de Educación y Cultura, por el que se delimita la zona afectada por la declaración del conjunto histórico del Camino de Santiago. La importancia de tal delimitación se traducirá a partir de ahora en la posibilidad de articular sobre el mismo las necesarias medidas de protección.

*- Actuaciones previstas respecto al Camino de Santiago*

Interesando conocer a esta Institución las actuaciones previstas por la Administración Autonómica para la mejora, conservación y reconstrucción de los trazados del Camino de Santiago a su paso por las provincias de Burgos, León y Palencia; los planes previstos en relación con la iluminación de los monumentos de la Ruta Jacobea y su entorno; y las actuaciones para la conservación del patrimonio histórico del Camino y previsiones del Plan Especial, se dirigió escrito en solicitud de información a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en Burgos, León y Palencia.

En el informe del pasado ejercicio se daba cuenta de las actuaciones previstas respecto a la provincia de León.

Corresponde ahora destacar, de acuerdo con la información remitida a esta Institución en el presente año, las relativas a Palencia y Burgos.

A) Respecto a Palencia:

La Consejería de Agricultura y Ganadería ha ejecutado el proyecto de obras aprobado el 29 de abril de 1998, y cuyas actuaciones más destacadas son:

- La mejora del camino mediante su estabilización, lo que supone planeo, compactación, y añadido de entre 15 y 20 cm. de zahorra y capa de gravilla de 2,5 cm. de espesor en una longitud de 49.050 m. de caminos de concentración parcelaria, incluidos en el recorrido que por el momento utilizan los peregrinos entre las localidades de Itero de la Vega y Frómista y entre Carrión de los Condes hasta San Nicolás del Real Camino y desde esta localidad hasta Calzada del Coto (León).

De la longitud indicada, unos 12.230 m. discurren sobre el antiguo trazado histórico, que se corresponde además con la Vía Romana Aquitana de Burdeos a Astorga, y el resto por la zona por la que los peregrinos han venido haciendo tradicionalmente el recorrido, aunque en determinados puntos se han mejorado otras vías alternativas alejadas de la carretera N-120 Logroño-Vigo.

- Las obras de fábrica sobre arroyos u otros cursos de agua a fin de que los peatones circulen siempre sobre suelo seco.

- Realización de dos áreas de descanso con banco, mesas y alguna barbacoa.

- La señalización mediante piedras de los pagos donde había aldeas o lugares históricamente significativos, así como lápidas con

inscripciones de las rutas alternativas y su distancia a localidades indetificables.

La inversión realizada se aproxima a 109.488.912 pesetas presupuestadas en el proyecto de obras.

A través de la Consejería de Fomento, destacan las siguientes actuaciones:

- Zona de descanso en Itero de la Vega.
- Acondicionamiento de área de descanso en Villalcázar de Sirga.
- Creación de zona de descanso en Calzadilla de la Cueva.
- Área de descanso en Población de Campos.
- Área de interpretación ecológica y de descanso en Revenga de Campos.
- Acondicionamiento del área recreativa y de descanso en Ledigos.
- Renovación del pavimento y mejoras de la Iglesia de San Julián en Carrión de los Condes.
- Reparación del Monasterio de Santa Clara en Carrión de los Condes.
- Saneamiento y restauración de la Iglesia de San Nicolás del Real Camino.
- Saneamiento y restauración de la Iglesia de San Martín en Calzadilla de la Cueva.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por su parte, ha concedido una subvención de 812.700 pesetas a la Diputación Provincial de Palencia para señalar los siguientes monumentos: Señalización del camino en Itero de la Vega, las Iglesias de San Martín, San Pedro y Santa María en Frómista, la Iglesia de Santa María en Población de Campos, la Iglesia de Santa María La Blanca en Villalcázar de Sirga, las Iglesias de Santiago, de Santa María, de San Andrés y el Monasterio de San Zoilo en Carrión de los Condes.

Así mismo, se ha procedido a la realización de obras de iluminación de los siguientes edificios: la Iglesia de San Pedro en Frómista, la Ermita del Otero en Frómista, la Iglesia de Villarmentero de Campos, la Iglesia de San Andrés en Carrión de los Condes, el Museo de Santa Clara y la Iglesia de San Pedro en Terradillos de los Templarios, y la Iglesia de Santiago en Ledigos.

Finalmente, la Consejería de Educación y Cultura ha gestionado estas actuaciones: la restauración de los pilares de San Martín en Frómista, del Retablo de San Martín en Calzadilla de la Cueva y los revestimientos interiores de la Iglesia parroquial de Boadilla del Camino.

#### B) Respecto a Burgos:

Por el Servicio Territorial de Educación y Cultura se llevó a cabo la intervención urgente del Hospital de Peregrinos en Itero de la Vega, con una inversión de 4.132.021 pesetas.

Además de las inversiones dirigidas a acoger a peregrinos promovidas por la Consejería de Educación y Cultura, mediante convenio entre la Consejería de Fomento y la empresa pública GICAL, S.A. se venían ejecutando estas actuaciones:

- Un área recreativa y descanso en Belorado.
- La restauración paisajística del tren de Agés.
- La mejora del entorno del Monasterio de San Juan de Ortega.
- El acondicionamiento de la fuente de Espinosa del Camino.

Finalmente, en el programa de protección y recuperación arquitectónica de la Consejería de Fomento, se ha restaurado la Iglesia de Agés por importe de 29.196.116 pesetas, ejecutándose asimismo un albergue de peregrinos en las ruinas de la antigua Iglesia de San Esteban de Castrojeriz.

Por otra parte, en la sesión celebrada el 20 de enero de 1999 de la Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, se expusieron las actuaciones previstas por la Administración autonómica para el Año Santo Jacobeo 99. De entre ellas, podemos destacar las siguientes:

- Por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura se señalaron como inversiones previstas para 1999 las dirigidas a:

a) La Acción Cultural (convocatorias públicas para las áreas de música, teatro, danza, artes plásticas, cinematografía y cultura relacionadas con el Camino de Santiago; red de teatros; festival de órgano, exposiciones itinerantes, etc.).

b) Archivos, Bibliotecas y Museos.

c) Restauración en los distintos municipios.

d) Y encargos de documentación.



- Las actuaciones previstas por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento se dirigían a la protección y recuperación arquitectónica del Camino de Santiago y a la promoción de vivienda pública.

- Por parte de la Dirección General de Deportes y Juventud de la Consejería de Educación y Cultura destacaba la puesta en marcha de los "Hospitaleros" del Camino -con el programa de formación de voluntariado-, bases de acampada para peregrinos y carpas culturales.

- Las previsiones expuestas por la Dirección General de Industrias Agrarias y Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería se dirigían al acondicionamiento y mejora de infraestructuras agrarias, así como subvenciones a grupos relacionados con las iniciativas Leader II y Proder para viviendas rurales, pequeñas industrias, albergues, etc.

- Como principales objetivos de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, destacaba:

a) Mejorar la información sobre el dispositivo sanitario en Atención Primaria de Castilla y León.

b) Información de los servicios sanitarios (consulta en localidades, centros de salud, hospitales y farmacias).

c) Recomendaciones sanitarias al peregrino.

d) Control sanitario de aguas potables, aguas de recreo, tiendas de alimentación, restaurantes y bares, bases de acampada y campamentos de turismo.

e) Carteles informativos, etc.

- Por la Dirección General de Asuntos Europeos se destacaban los fondos FEDER (infraestructura de transporte, rehabilitación, etc.) destinados a financiar proyectos relacionados con el Camino de Santiago. Centrándose, además, las posibilidades de financiación europea en acciones del programa RAPHAEL 1999.

- Las previsiones de la Dirección General de Turismo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se encaminaban a subvenciones para inversiones en infraestructura turística, al plan de iluminación de monumentos y entornos urbanos en los principales núcleos de población por los que atraviesa el Camino de Santiago, a la señalización turística, al Convenio con Patronatos de Turismo para la apertura al público de edificios de carácter religioso de gran valor histórico o arquitectónico, etc.

- Por último, la protección y conservación de los recursos naturales o los centros de recogida selectiva de residuos, los puntos limpios, etc. destacaban como actuaciones previstas por la Dirección General del Medio Natural y la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente.

## **10.- INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA DE CASTILLA Y LEÓN**

### **1. Introducción**

La comunidad gitana de Castilla y León, constituida por una cifra aproximada de veinte mil personas, sigue siendo, no sólo por su número, sino también por diferentes causas históricas y culturales, una comunidad minoritaria, compleja y en situación de exclusión social.

El criterio que ha inspirado la actuación de oficio sobre la problemática de la comunidad gitana desde el comienzo, en el año 1996, ha sido el de analizar la situación de un sector minoritario dentro del conjunto de la población castellano y leonesa, necesitado de una especial protección por las condiciones de marginación que padece.

Lamentablemente, continúan vigentes las consideraciones realizadas en informes anteriores respecto de las carencias que sufren los gitanos en aspectos básicos, como la vivienda, la higiene y la salud, la educación o el empleo, todo lo cual hace imprescindible la implicación de las diferentes Administraciones y Entidades, pero sobre todo el compromiso firme de todos los ciudadanos con la identidad y promoción del pueblo gitano.

Es sin duda esta convicción la que ha llevado al Procurador del Común, sin dejar de velar por el estricto cumplimiento de la legalidad en la actuación de los Poderes Públicos, a ejercer un papel conciliador entre dos culturas diferentes, sensibilizando a la población general para que conozca y comprenda la situación de los gitanos, pero a la vez concienciando, en su caso, a los gitanos de que están sujetos a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos.

Ya en ocasiones anteriores hemos destacado la profusión de iniciativas emprendidas en el plano internacional orientadas a erradicar cualquier tipo de discriminación racial, que puede ser reveladora de la expansión de las tendencias racistas y xenófobas a nivel general. Recordemos la declaración de "Año Internacional de la Tolerancia" de las Naciones Unidas; la campaña juvenil europea del Consejo de Europa contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia "Todos distintos, todos iguales", o la declaración por la Unión Europea de 1997 como "Año Europeo contra el Racismo".

Al margen de las iniciativas de los organismos internacionales y nacionales en el plano normativo, y de las declaraciones de principios, debe emprenderse la aplicación de medidas realistas y eficientes que logren eliminar la discriminación racial.

Esta Institución considera prioritaria la concienciación de la sociedad, en su conjunto, de la necesidad de fomentar las relaciones entre las diversas razas y comunidades y el respeto mutuo a las personas de diferente origen étnico y racial, por lo cual respalda cualquier toma de posición antirracista.

En esta línea, el Procurador del Común, junto con el Defensor del Pueblo y los demás Comisionados Parlamentarios, firmó un documento, el 4 de marzo de 1999, con motivo del tránsito de milenio y la conmemoración de los 500 años de la pragmática firmada el 4 de marzo de 1499, por la que se inicia la persecución legal contra los gitanos. En dicho documento recomiendan que, tanto las instituciones públicas como las organizaciones sociales, promuevan iniciativas para estimular actitudes de concordia y de convivencia y desean que la sociedad española se asome al nuevo milenio con la satisfacción de haber reparado las injusticias cometidas con las minorías.

En definitiva, es preciso reivindicar, con la mayor firmeza y contundencia, el respeto a los derechos humanos de todas las personas y de hacer realidad los ideales de educación, vivienda y trabajo dignos para construir una sociedad más justa y solidaria.

Desde luego esta labor no puede dejarse exclusivamente en manos de las Administraciones Públicas, cuyo esfuerzo no puede dejar de reconocerse; es sobre todo a los ciudadanos a quienes corresponde ampliar su restringida noción de igualdad, más preocupados, en ocasiones, por exigir condiciones a los que aspiran a ser iguales que a colaborar en su inserción social.

Nuestro agradecimiento para todas las personas que han colaborado, igual que en anteriores ejercicios y en todo momento, con esta Institución, aportando sus puntos de vista, siempre enriquecedores, y las soluciones prácticas a algunas situaciones conflictivas que han surgido entre gitanos y no gitanos y que no llegaron a alcanzar una dimensión mayor gracias a su intervención.

## **2. Reuniones con representantes de movimientos asociativos gitanos**

Esta Institución se ha mostrado siempre partidaria de fomentar la reflexión y el diálogo con las personas de raza gitana, por lo que el Procurador del Común mantiene un contacto directo con dirigentes de asociaciones de gitanos de la Comunidad Autónoma, en la línea de diálogo que ha caracterizado siempre las actuaciones en esta materia.

A principios de año el Procurador del Común mantuvo una reunión en el Castillo de Fuensaldaña, sede de las Cortes de Castilla y León, a la que asistieron representantes gitanos de diversos puntos de la Comunidad Autónoma.

En esta reunión se abordaron de nuevo problemas que, con carácter general, afectan a esta minoría étnica, como son la escolarización, el acceso a una vivienda digna o el desempleo, temas que preocupan a los allí presentes y que afectan sin duda a la población gitana y no gitana.

## **3. Vivienda**

La necesidad de vivienda es sin duda el tema que más preocupa a la comunidad gitana, al menos eso se desprende de los contactos con

los ciudadanos gitanos que se han dirigido a esta Institución durante el pasado año.

Casi siempre en sus reivindicaciones manifiestan las dificultades que padecen los miembros de este colectivo, muy concretamente, ante la frecuente negativa del resto de la sociedad a alquilarles una vivienda.

En este aspecto, al tratarse de relaciones entre particulares, el Procurador del Común carece de facultades de intervención directa, lo cual no impide considerar que se requieren medidas para dirigirse a la opinión pública y cambiar la imagen tristemente negativa que ésta percibe de los gitanos.

Otra de las preocupaciones que los gitanos plantean de modo recurrente ante esta Institución en el área de vivienda es la que ellos califican de "imposibilidad" para acceder a las promociones públicas de viviendas de protección oficial, debido a que, en la mayoría de los casos, carecen de documentación acreditativa de los ingresos económicos que perciben y no efectúan la declaración a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Desde esta Institución se ha tratado siempre de hacer comprender, cuando ello ha sido necesario, a los gitanos que, como el resto de los ciudadanos que concurren a estas promociones públicas, deben someterse a los criterios que rigen para todos los solicitantes de las viviendas y que no resulta posible dulcificar los requisitos burocráticos, ni disminuir las exigencias legales para su adjudicación, ni eximirles de la observancia de los plazos de presentación de documentos.

En ocasiones se ha contemplado cómo algunas familias gitanas quedaban excluidas de las promociones de viviendas de protección

oficial por no haber acreditado dentro del plazo legal la concurrencia de los requisitos, que sin embargo efectivamente cumplían, y todo ello después de que se hiciera especial hincapié en la necesidad de respetar los plazos en los procedimientos administrativos. Quizá este tipo de situaciones revelan la dificultad que algunos gitanos padecen para asimilar las posibilidades que tienen de acceso a los recursos.

También en el área de vivienda los representante gitanos han lamentado la escasa participación que se les concede en la toma de decisiones sobre la adjudicación concreta de las viviendas de protección oficial a familias gitanas, pues en este proceso se desconoce, según afirman, la realidad social de las familias que van a acceder a las mismas, en el afán de las Comisiones Provinciales de Vivienda por seguir unos criterios rígidos de puntuación en la elaboración de las listas de adjudicatarios.

Lo cierto es que todos los regímenes de adjudicación de viviendas de protección oficial tienen en cuenta la situación económica y familiar de la población demandante, pues con ello se trata de establecer un sistema que beneficie a los sectores sociales con menores niveles de renta.

Pero pueden producirse situaciones comprometidas, de las que esta Institución ha tenido conocimiento, en el caso de algunos beneficiarios de raza gitana que acceden a una vivienda y que luego con su conducta ocasionan problemas de convivencia al resto de los vecinos, gitanos y no gitanos.

Estas situaciones son especialmente temidas por la mayoría de los gitanos, deseosos de mostrar al resto de la población que su simple presencia no genera conflictos, por lo que supone de retraso en el proceso de integración. Por ello desde esta Institución se sugiere optar por soluciones en las que se combinen las actuaciones territoriales

destinadas a todos los destinatarios desfavorecidos con los enfoques por colectivos, especialmente en el caso del colectivo gitano, para lo cual podría fijarse una cuota de integración en cada una de las promociones y colaborar con los representantes de las asociaciones para establecer prioridades en el acceso a estas viviendas.

Sin embargo el problema más urgente al que ha de enfrentarse la Administración tanto local como autonómica en esta Comunidad Autónoma es el de la erradicación de los núcleos chabolistas que aún perviven en ella.

Todos ellos presentan características comunes; son poblados situados en los límites extremos de las zonas urbanizadas, contruidos con carácter provisional, y que sin embargo han excedido con mucho el periodo para el que se construyeron inicialmente.

Como consecuencia del largo periodo transcurrido desde su construcción, las viviendas presentan un estado de deterioro considerable, siendo deficientes sus condiciones de habitabilidad.

En ellos comienzan a producirse problemas de hacinamiento que desembocan en la instalación de chabolas, pero al parecer el acceso de las familias allí residentes a viviendas normalizadas es un proceso demasiado lento, que llega a paralizarse en algunos casos.

Debemos destacar con satisfacción la realización de actuaciones tendentes a la desaparición de algunos de estos asentamientos, "Bakimet" en Burgos, "Carrechiquilla" y "Laguna Salsa" en Palencia o el poblado de la "La Esperanza" en Valladolid.

Por desgracia, son significativas las movilizaciones sociales promovidas por organizaciones vecinales que se producen cuando va a realojarse a un grupo de familias gitanas, o las protestas que se alzan



contra los Ayuntamientos ante la concesión de subvenciones que hacen posible el realojamiento.

#### **4. Empleo**

Con frecuencia el principio de igualdad de oportunidades en el mercado laboral se entiende solamente en cuanto a la equiparación de sexos, pero debe tenerse en cuenta que la igualdad debe extenderse también a la condición social, cultura, raza, etc.

Así lo entiende la denominada "cláusula antidiscriminación" del Tratado de Amsterdam, cuando insta a los Estados miembros de la Unión Europea a la adopción de acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación social.

Esta misma orientación recoge el Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999, que señala por vez primera como uno de sus objetivos la inserción laboral de minorías étnicas mediante actuaciones preventivas que faciliten su integración en el mercado de trabajo, así como el compromiso de articular medidas para promover su integración sociolaboral.

Según el criterio de esta Institución, deberán extenderse las políticas de discriminación positiva que se han llevado a cabo con la mujer, los minusválidos o, más recientemente, con los emigrantes, a otros grupos desfavorecidos como el de los gitanos, por ejemplo mediante incentivos a la contratación en las empresas y la difusión de experiencias positivas que se hayan producido en el mercado laboral.

La mayoría de los gitanos se emplean por cuenta propia, en actividades económicas familiares, muchas de ellas ejercidas

informalmente, en proceso constante de transformación (venta ambulante, recogida de residuos urbanos, temporismo).

Por eso debe considerarse la posibilidad de crear apoyos específicos para la creación de empresas en distintas modalidades (cooperativas de carácter familiar, comunidad de bienes...), a través de micro créditos que permitan regularizar aquellas actividades que ya ejercen los gitanos.

Para mejorar la situación de los gitanos con relación al empleo sería conveniente desarrollar un plan de medidas de sensibilización dirigido no sólo a los gitanos y asociaciones gitanas, sino también a las empresas, con el fin de favorecer la predisposición al empleo de personas gitanas y evitar las prácticas discriminatorias.

Por otro lado, la formación de los gitanos sigue siendo uno de los objetivos prioritarios, familiarizar al alumnado con el marco legal laboral, las condiciones de trabajo y relaciones laborales (derechos y deberes) y dotarles de recursos para la búsqueda de empleo, asalariado o por cuenta propia.

Desde luego, se trabaja sobre aspectos muy poco tangibles como son las actitudes, mentalidades y referencias con respecto al empleo, de ahí que se trate de subsanar carencias de hábitos y habilidades sociolaborales, que es necesario entrenar y no sólo conocer, para lograr su implantación.

Esta Institución ha podido comprobar los beneficios de los proyectos de formación a medio plazo, con una duración mínima que permita garantizar resultados y ofrecer a los participantes de los cursos posibilidades reales de integrarse en el mercado de trabajo.

No debe olvidarse que las actuaciones en el campo del empleo sólo tendrán repercusión y efectividad si son realmente demandadas, valoradas y bien asimiladas por la comunidad gitana, por lo que no debe proyectarse ninguna actividad que no sea sentida como una necesidad por sus destinatarios.

Además, sería aconsejable articular mejor la concentración de las medidas de protección social y las medidas de promoción para el empleo, así como entre los distintos recursos que llegan a la población gitana; la formación, en una primera fase, puede supeditarse a la obtención de las restantes prestaciones sociales.

## **5. Educación**

Ya en anteriores informes se ha destacado la importancia de la educación como una de las bases principales para luchar contra los prejuicios racistas y desarrollar una sensibilización antirracista.

Dentro de este apartado resulta obligado hacer referencia a los que siguen siendo los principales problemas de la educación de los menores gitanos: el absentismo y la deserción escolar.

En anteriores ejercicios, ha podido constatar que la Administración educativa garantiza una plaza escolar a todos alumnos y una atención específica hacia los que tienen necesidades educativas especiales, entre los que se encuentran los alumnos gitanos.

Por ello cada vez resulta más patente que en este frente el esfuerzo debe partir de las propias familias gitanas. Parte del colectivo gitano, aún hoy, se muestra reticente a la escolarización, entre otras cosas, por lo que pueda suponer de pérdida de su identidad y cultura propias, aunque lentamente comienza a asumirse por el pueblo gitano

que el objetivo real de la escolaridad obligatoria es el de ofrecer a todos la igualdad de oportunidades.

Las soluciones al problema deben plantearse desde tres principios básicos:

- La acción educativa debe ser considerada como parte de una acción social más amplia. La acción educativa en las zonas deprimidas o marginadas no puede separarse de una acción global de desarrollo y debe establecer con esas otras acciones una relación de reciprocidad.

- La escuela no debe ser nunca un elemento de segregación social. La socialización es un elemento imprescindible dentro del proceso educativo y, por tanto, los niños gitanos deben acudir de forma normal a las escuelas de su entorno. Particular preocupación producen situaciones como la que se da en el colegio de Nuestra Señora de Belén en Aranda de Duero, el cual cuenta entre su alumnado únicamente con menores gitanos, como consecuencia del progresivo abandono del centro por parte de otros escolares que no procedían de familias gitanas.

- Como tercer principio, complementario del anterior, nunca contradictorio, puede afirmarse que la enseñanza debe considerarse, en cierto sentido, como especial. No parece aconsejable ofrecer a estos niños el mismo tipo de enseñanza que a niños que no presenten carencias y dificultades, porque de este modo se perpetuaría la desigualdad.

Debe tenerse en cuenta que la incorporación a la escuela no sólo beneficia a los alumnos gitanos, también a todos los que no lo son. En este sentido, la introducción de la educación antirracista dentro del plan de estudios general y el incremento de la información sobre las distintas razas, culturas y formas de vida favorecería el objetivo de una

sociedad más equilibrada y contribuiría a prevenir comportamientos antisociales.

En cuanto a la educación de adultos debe actuarse fundamentalmente en tres líneas:

- Por un lado, hay que potenciar el ingreso en el sistema de enseñanza oficial, siendo la alfabetización el aspecto más importante de este apartado, pues un porcentaje elevado de adultos carece de un nivel de instrucción mínimo.

- La segunda línea de actuación con adultos habría que dirigirla a la potenciación de actividades culturales, sin relación directa con el sistema de enseñanza, pero sí con los aspectos populares y lúdicos de la colectividad.

- Por último, la ya aludida cualificación profesional de los gitanos es una necesidad acuciante, que implica la puesta en marcha de cursos de formación profesional.

## **6. Conflictos sociales y problemas de convivencia**

A lo largo de ejercicios anteriores esta Institución tuvo acceso a varios conflictos en los que se hallaban involucradas personas gitanas y no gitanas, todos ellos con una raíz común, pues en su origen se encontraba la comisión de algún acto delictivo que generaba después una reacción popular contra sus supuestos autores, si se trataba de personas de raza gitana.

Durante el pasado año se han sucedido las conversaciones en torno a estos conflictos por la transcendencia que pudieran tener en el futuro, pues en algunos casos el problema se encuentra latente.

Una de las medidas que los patriarcas gitanos aconsejan a los gitanos causantes de desórdenes sociales de gravedad es ausentarse de la localidad en cuestión, lo cual, de momento, favorece la vuelta a la normalidad de la población, pero cuya vida puede verse alterada de nuevo cuando los transgresores regresan a la misma pasado un tiempo.

En estos casos el Procurador del Común recomienda la realización de controles por parte de los efectivos de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad para proceder a la ocupación de las armas y elementos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales.

También han acudido a esta Institución varias personas para quejarse de las dificultades de convivencia que supuestamente generaban otras de raza gitana de su entorno. Aunque sin traspasar el ámbito de competencias atribuido al Procurador del Común, se intentó llegar a soluciones pacíficas apelando, en su caso, a la autoridad de los patriarcas de la comunidad gitana y, desde luego, tratando de hacer comprender a todos los gitanos que deben seguir las normas de conducta socialmente aceptadas.

## **7. Conclusiones**

La finalidad que persigue la actuación de los Poderes Públicos en relación con este sector de población es su integración en la sociedad, para lo cual es imprescindible seguir unas líneas de actuación:

- Promover su autonomía, pero también sensibilizar a la opinión pública de que la diversidad de razas es un elemento que enriquece a las sociedades modernas.

- Apoyar los planes de formación creados específicamente para dar empleo a los jóvenes desfavorecidos. Aunque no se trate de buscar

un trato preferente, es indudable la necesidad de apoyar y favorecer el acceso a la educación y formación profesional de los jóvenes que proceden de la comunidad gitana.

- Desarrollar campañas de publicidad que contribuyan a aumentar la sensibilidad pública sobre los temas de racismo, en línea con las desarrolladas en el año europeo contra el racismo.

A la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Institución en ejercicios anteriores, puede afirmarse que las Administraciones Públicas realizan esfuerzos para lograr la inserción de esta minoría, aunque en este, como en otros campos, las necesidades desbordan los recursos.

Como ya se apuntaba en anteriores informes, la función más importante en apoyo de las poblaciones que viven en condiciones de extrema marginación debe partir de las Corporaciones Locales donde éstas residan. Su posición para dialogar con todos los sectores afectados y la colaboración de la Administración Autonómica constituyen las claves para mejorar la situación de esta minoría étnica.

Pero, la inserción social no se consigue, a nuestro juicio, cuando las Administraciones toleran el incumplimiento de los deberes por parte de algunos ciudadanos; además ello puede predisponer a otros ciudadanos a considerar que los primeros gozan de un estatus privilegiado injustificado. Es significativo a este respecto la reivindicación que hacen los dirigentes de las asociaciones gitanas, en el sentido de que, cuando se producen conflictos entre gitanos y personas de la sociedad mayoritaria, la autoridad debe imponer el respeto a la ley por parte de todos, incluidos los propios gitanos.

También es importante el papel que desempeñan los medios de comunicación en la prevención y la lucha contra el racismo y los

prejuicios, la promoción de valores y la supresión de estereotipos negativos sobre los gitanos.

En definitiva la integración de los gitanos supone un desafío que requiere una lucha constante en el terreno social, es decir, en el lugar de trabajo, la escuela, los espacios de ocio y los hogares. Depende de todos los ciudadanos, de nuestra fuerza de voluntad y de la coherencia entre nuestras palabras y nuestros actos, determinar si, como sociedad, somos capaces de avanzar en el respeto a las diferencias, de reconocer la igualdad de derechos y obligaciones para todos, y de considerar a cada individuo con igual dignidad, independientemente de su raza o ideología.

## **11.- ACTUACIÓN DE OFICIO EN MATERIA DE JUEGO**

El juego, no solamente por la incidencia que tiene en la conducta ciudadana y en la moral social, sino incluso por ser una importante fuente de ingresos para el erario público, debe ser objeto de un adecuado control.

Se ha de tender, pues, tal como afirma el propio Tribunal Constitucional, a la protección de un bien tan preciado como es el de mantener una juventud sana, apartándola de prácticas inconvenientes, creadoras de hábitos perniciosos, difíciles de desarraigar cuando se adquieren por el ser humano a edad temprana. Esta finalidad de protección de los derechos de los menores, se consigue evitando el acceso de menores de edad y discapacitados a salones donde, además de máquinas meramente recreativas, existan otras con premio, de las que se puede derivar para sus usuarios la adquisición de hábitos hacia juegos de azar.



Por ello, desde el año 1996 el Procurador del Común ha venido preocupándose de algunos aspectos relacionados con la normativa reguladora del juego, y que sin duda hoy continúan siendo objeto de nuestra atención.

Podemos destacar las gestiones realizadas en este ejercicio al conocer que en un salón recreativo ubicado en la localidad de Soria, se encontraban instaladas diversas máquinas o aparatos de uso infantil, que permitían un entretenimiento consistente en la imitación del movimiento de un caballo, de un avión, de un tren o similares, y que frecuentemente podemos ver instaladas en ferias o incluso en vías públicas.

Según la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, tienen la consideración de salones recreativos aquellos establecimientos que han sido autorizados exclusivamente para la instalación de máquinas de tipo A o recreativas.

Por ello, se estimó oportuno por esta Institución realizar las gestiones oportunas con la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a fin de conocer si los aparatos infantiles indicados tenían la consideración de máquinas de tipo A y, por tanto, podían permanecer instalados en el salón recreativo de referencia.

Las máquinas o aparatos de uso infantil, según comunicó dicha Administración, no están incluidos dentro de la categoría de máquinas del tipo A y, por tanto, no pueden ser explotadas en los salones recreativos.

Ello motivó, en consecuencia, que por el referido organismo se pusieran los hechos expuestos en conocimiento de los Servicios de Control del Juego a efectos de adoptar las medidas oportunas.

## **12.- ANIMALES PELIGROSOS**

En el informe del pasado año dábamos cuenta del inicio de una actuación de oficio en relación con los problemas surgidos con ocasión de la tenencia y circulación de animales peligrosos.

Con ocasión de los trabajos que se venían realizando para el desarrollo reglamentario de la Ley de 24 de abril de 1997, de protección de animales de compañía, se hicieron llegar por el Procurador del Común a la Consejería de Agricultura y Ganadería determinadas reflexiones respecto a la conveniencia de elaborar una lista de razas caninas peligrosas, y de adoptar medidas en cuanto a la tenencia y circulación de perros peligrosos, por si se estimaba oportuno introducir alguna modificación en el sentido apuntado en la redacción definitiva del texto reglamentario.

En virtud de ello, como ya se apuntaba en el informe del pasado ejercicio, por dicho organismo se remitió a esta Institución copia del proyecto de reglamento de la Ley de protección de los animales de compañía; proyecto que asumía las reflexiones formuladas, destacando fundamentalmente el establecimiento de una lista de razas caninas que merecen la consideración de peligrosas, así como la adopción de una serie de medidas de protección para su tenencia y circulación.

De este modo, se procedió a la aprobación, por Decreto 134/1999, de 24 de junio, del Reglamento de protección de los animales de compañía, en el que se establece una relación de razas caninas potencialmente agresivas . Los perros pertenecientes a estas razas, así como sus cruces de primera generación, tendrán en todo caso la consideración de peligrosos.

En cuanto a las medidas de protección establecidas, pueden destacarse las siguientes:

Los perros cuya agresividad sea razonablemente previsible, dada su naturaleza y características, y en todo caso los antes relacionados y sus cruces de primera generación, así como los animales que hayan sido objeto de denuncia por agresión a personas, deben ir provistos de bozal y además conducidos en las vías y espacios públicos sujetos con cadena, correa o cordón resistente por personas mayores de edad.

Por otro lado, no solamente los futuros propietarios de las indicadas razas caninas potencialmente agresivas, o de sus cruces de primera generación, deberán obtener, previamente a su adquisición, una autorización municipal específica (art. 23.3), sino que las personas que sean actualmente propietarias de dichas razas deberán solicitar dicha autorización en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del Reglamento (Disposición transitoria).

Pero si importante ha sido el establecimiento de esas previsiones, no lo es menos, por otro lado, el control que debe ejercerse para su cumplimiento y que corresponde a las entidades locales; competencia que según dispone el art. 3.3 del citado texto legal será ejercida por los Ayuntamientos y subsidiariamente por las Diputaciones.

Así mismo, y teniendo en cuenta que el art. 45.3 tipifica como infracciones graves la tenencia y circulación de animales considerados peligrosos sin las medidas de protección establecidas, corresponde también a los Ayuntamientos la incoación e instrucción de los oportunos expedientes sancionadores.

Destaca, de igual modo, que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Reglamento citado -1 de julio de 1999- los Ayuntamientos deberán actualizar el censo canino de su municipio y crear el Libro Registro de Perros Agresivos (Disposición Adicional).

A la vista, pues, de estas novedades legislativas, así como de los numerosos ataques de perros de los que estamos siendo conocedores, y con la finalidad de proteger el derecho fundamental a la integridad física de las personas, el Procurador del Común estimó oportuno remitir escrito a todos los Ayuntamientos recordando las funciones de control cuyo ejercicio tienen encomendado en materia de animales peligrosos.

### **13.- SECRETARÍA DE ENTIDADES LOCALES MENORES**

Por otro lado, y dado el elevado número de Entidades Locales Menores de Castilla y León, 2233 (la mayoría en la provincia de León y en la de Burgos, 1241 y 649 respectivamente), se ha planteado esta Institución la necesidad de una regulación adecuada del puesto de Secretaría de las referidas entidades.

Lo cierto es que la regulación estatal establece que en defecto de normativa específica el puesto de secretaría corresponderá al secretario del municipio a que pertenezca, a funcionario de la Corporación o a cualquier otra persona con capacitación suficiente.

Sin embargo, la Ley de 4 de junio de 1998, reguladora del Régimen Local de Castilla y León, establece que las funciones de Secretaría en las Entidades Locales Menores serán desempeñadas por el Secretario del Ayuntamiento del municipio a que pertenezcan o por el Servicio que con tal fin tenga establecido cada Diputación Provincial, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Por ello, esta Institución se ha dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con fecha 16 de agosto a fin de que por la misma se valore la necesidad de proceder al citado

desarrollo reglamentario, con la finalidad de clarificar las posibilidades de desempeño del puesto de Secretaría (Secretario del municipio, Servicio que con tal fin tenga establecido cada Diputación Provincial, funcionario de la Corporación, cualquier otra persona con capacitación suficiente) .

Con fecha 22 de septiembre de 1999, ha tenido entrada escrito procedente de la Dirección General de Administración Territorial en el que textualmente se señala "Esta Dirección General, que también participa de su inquietud, ya está trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley en todos los extremos que ésta lo requiere y entre los que se encuentra la del desempeño de las funciones de Secretaría en las Entidades Locales Menores".

#### **14.- INCENDIOS FORESTALES**

En el curso de las investigaciones realizadas por esta Institución en materia de incendios forestales, se ha detectado cierta problemática relativa a los mismos y derivada de la facultad atribuida a los Alcaldes por la legislación forestal de movilizar personas o medios materiales existentes en su jurisdicción.

A la vista de lo expuesto, se ha reflexionado sobre los riesgos que la movilización de personas conlleva (y que constata la realidad) ya que las mismas carecen, en principio, de la preparación necesaria para llevar a cabo los trabajos de extinción del incendio; trabajos, por otro lado, que demandan, por su propia naturaleza, la máxima urgencia en su ejecución.

Pero es más, si bien es cierto que la cobertura de accidentes corporales, como indemnización a los vecinos cooperantes que sufran accidentes con motivo de la extinción de los incendios, corre a cargo

del Fondo de Compensación de Incendios Forestales, debiendo tenerse en cuenta una orden de 1987 del Ministerio de Economía y Hacienda que modifica la tabla de indemnizaciones por daños corporales, también lo es que las cantidades establecidas en esta última no se encuentran actualizadas (en efecto, se establece por muerte la cantidad de 3.000.000 pesetas, la máxima por incapacidad permanente son 3.900.000 y por incapacidad temporal 273.000 pesetas).

A la vista de lo expuesto, el Procurador del Común consideró conveniente dirigirse al Defensor del Pueblo a fin de que por el mismo se inste la modificación de la tabla de indemnizaciones contempladas en el anexo.

Con fecha 22 de noviembre de 1999 ha tenido entrada en esta Institución escrito dirigido por el Defensor del Pueblo en el que se manifiesta que el mismo ha decidido dirigirse a la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, interesando información sobre eventuales previsiones de actualización de las indemnizaciones por daños corporales establecidas para estos casos.

## **15.- DEDICACIÓN PARCIAL RETRIBUIDA**

Con fecha 29 de noviembre de 1999 el Procurador del Común se dirigió al Defensor del Pueblo sobre la cuestión relativa a la posibilidad de una posible discriminación que, a juicio de esta Institución, debería abordarse. Todo ello por si resultare procedente iniciar por parte de esa Institución algún tipo de actuación al respecto.

En concreto, establece la Ley de 2 de abril de 1985, en su nueva redacción dada por Ley 11/1999, que los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación parcial o exclusiva, si

bien la percepción de tales retribuciones será incompatible con la de cualquier otra con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes.

A la vista de lo expuesto, la posibilidad de que el cargo electivo local perciba retribución por dedicación parcial se restringe a las personas que carecen de trabajo así como a las que pertenecen al sector privado en cualquier modalidad (trabajador por cuenta ajena, autónomo, profesional liberal, empresario), pero en ningún caso a las que trabajen en el sector público.

Con fecha 24 de febrero de 2000 ha tenido entrada escrito procedente del Defensor del Pueblo en el que textualmente se señala que "se ha considerado procedente acceder a la petición de que se inicie algún tipo de actuación destinada a la modificación del apartado primero del art. 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya que, según se expone, con la nueva redacción dada al mismo por la Ley 11/1999, de 21 de abril se pueden producir situaciones de discriminación para determinados miembros de las Corporaciones Locales". Y concluye indicando el referido escrito "que se ha considerado procedente solicitar del Ministerio de Administraciones Públicas que nos remita un informe sobre el problema planteado".

## **16.- FINANCIACIÓN DE LA APORTACIÓN MUNICIPAL A LAS OBRAS INCLUIDAS EN LOS PLANES PROVINCIALES**

Con fecha 14 de diciembre de 1999 se ha remitido escrito a las Diputaciones provinciales de Castilla y León solicitando información sobre si por parte de esas Corporaciones se ha arbitrado algún mecanismo con el fin de facilitar a las entidades locales la financiación de su aportación a las obras incluidas en los Planes Provinciales.

Y es que, como se ha puesto de manifiesto en los Informes anuales de esta Institución, son muy numerosas las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales, cuyo carácter obligatorio, a tenor de las determinaciones del Art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, choca con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios.

Y ello porque la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios, aun acogándose la entidad local a las líneas de ayuda a tal efecto establecidas (Planes de Obras con que las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas, con carácter supletorio, pretenden paliar este tipo de carencias), implica un coste que el Ayuntamiento debe en todo caso soportar (y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados), con las correspondientes dificultades de financiación que ello conlleva y que genera, en algunas ocasiones, graves problemas de endeudamiento. En la fecha de cierre de este informe aun no se ha recibido respuesta de algunas de las instituciones provinciales consultadas.

## **17.- PLAN COMPLEMENTARIO**

Con fecha 14 de diciembre se remitió al Defensor del Pueblo escrito en el que se le daba traslado de determinadas consideraciones por si, a la vista de las mismas, resultara procedente iniciar por parte de esa Institución algún tipo de actuación al respecto.

El Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, regulador de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales (que sustituye al Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo), se refiere, en el art. 11, a los remanentes de las subvenciones estatales a



los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación y los define como los generados por las bajas que se produzcan en la adjudicación de los contratos, así como por las que se produzcan por la anulación de un proyecto o la reducción de su presupuesto. Añadiendo, el apartado 2, que los remanentes de subvención del Estado podrán ser utilizados en la financiación de las obras recogidas en el Plan Complementario.

Ahora bien, la utilización de los citados remanentes deberá llevarse a cabo en el ejercicio correspondiente al Plan y su contratación deberá realizarse antes del 1 de diciembre de dicho ejercicio.

Ello ha motivado que esta Institución haya reflexionado sobre la posibilidad de que las Corporaciones Municipales se vean obligadas a recurrir al procedimiento negociado por razón de urgencia regulado en el art. 141.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) dado el reducido espacio de tiempo que generalmente existe entre la comunicación por parte de las Diputaciones a los Ayuntamientos de la concesión de remanentes y la fecha límite para su contratación (1 de diciembre) resultando, en ocasiones, prácticamente imposible acudir ni siquiera a la tramitación urgente de un expediente de subasta (que implica la reducción de los plazos a la mitad).

## **18.- PUENTE DE LA JUDERÍA (Peñafilel Valladolid)**

Con fechas 20 de agosto y 3 de noviembre de 1999 se remitieron escritos al Ayuntamiento de Peñafilel en relación el estado en que se encuentra la barandilla metálica del Puente de la Judería - concretamente la colocada frente al molino-, la cual, según se ha podido comprobar, ofrece una mínima resistencia como consecuencia de la deficiente fijación de sus elementos a la estructura del puente.

Mediante fax de fecha 4 de noviembre de 1999 nos comunica el Ayuntamiento que "cuando se recibió el escrito ya se estaba reparando la barandilla por el personal municipal de obras, estando solucionado en la actualidad el problema objeto de la queja" . Dicho fax fue confirmado por correo ordinario con fecha de entrada en esta Institución 8 de noviembre de 1999.

## **19.- INEXISTENCIA DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN DE LA VÍA DEL TREN (San Andrés del Rabanedo. León)**

Con fecha 31 de agosto de 1999 se remitió escrito al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en relación con la cuestión relativa a la inexistencia (salvo en un tramo de escasa longitud) de elementos de protección de la vía del tren a su paso por ese término municipal; en concreto, en los alrededores de las Calles del Sol y Rincón del Sol de la localidad de Trobajo del Camino.

En dicho escrito, que fue reiterado con posterioridad, se alertaba a la Corporación Municipal de los riesgos inherentes a la referida situación, máxime teniendo en cuenta que dicho lugar es frecuentado por menores que acuden a la zona de juegos existente en las proximidades.

Aunque hasta la fecha no se ha recibido respuesta de la Corporación Municipal se ha tenido noticia de la adopción de medidas tendentes a evitar los riesgos aludidos.

## **20.- INSALUD BURGOS-VALLE DE MENA**

La Institución asumió de oficio una investigación en materia de atención sanitaria a raíz de la alarma social surgida entre los vecinos del Valle de Mena, como consecuencia de una circular -remitida por el

Servicio Vasco de Salud a los ambulatorios y hospitales vascos- en base a la cual modificaban el estatus de "agregados" por el de "desplazados" para los vecinos de Espinosa de Monteros y Valle de Mena. Ello suponía una traba burocrática que incidía en la atención y servicio al paciente, los cuales deberían desplazarse a Burgos o a Miranda de Ebro, situadas a 115 y 100 kilómetros, respectivamente, del Valle de Mena, con los correspondientes perjuicios.

Aun cuando la cuestión planteada escapaba de las competencias estrictas que confiere a esta Institución la Ley 2/1994 por no referirse directamente a la actuación de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma, se solicitó un informe a la Dirección Provincial del INSALUD de Burgos, al amparo de las facultades que confiere el art. 1.3 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988, que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León para dirigirse en solicitud de información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Ante nuestra solicitud de información recibimos el informe emitido sobre el particular por el Director Provincial del INSALUD. En él se nos indicó que "los pacientes de las dos zonas de referencia habían recibido desde siempre la asistencia sanitaria especializada en hospitales y centros de especialidades de Vizcaya, por razones de proximidad geográfica.

El Decreto 108/1991 de la Junta de Castilla y León, si bien incluía estas dos zonas en el área sanitaria de Burgos, en su Disposición Transitoria Segunda establecía que provisionalmente por las especiales circunstancias que concurren en términos de población y accesibilidad, podrían optar por mantener las actuales referencias en materia de

asistencia especializada hasta tanto no se realizara un estudio específico de la demanda de dichas zonas.

La Gerencia del Hospital de Cruces con fecha 9 de diciembre de 1998 estableció de forma unilateral -sin contar con este Instituto- que los pacientes de las Zonas de Salud citadas pasasen a tener la condición de desplazados en vez de agregados y que, en consecuencia, se les dirigiera hacia los Centros Sanitarios de su provincia.

A partir de esa fecha los Centros de Especialidades de Vizcaya dejaron de citar a los pacientes de esas Zonas Básicas.

Ante las gestiones de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD, la Consejería de Sanidad del Gobierno Vasco, con fecha 30-12-98, retiró la mencionada circular, con lo que la situación en la actualidad se ha normalizado, asistiendo los pacientes con regularidad a las consultas de los especialistas en el Ambulatorio Zalla y en el Ambulatorio Dr. Areilza".

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, por lo que finalizamos las actuaciones iniciadas en su momento.

## **21.- ESCOLARIZACIÓN COMBINADA - EDUCACIÓN ESPECIAL**

El Procurador del Común inició una actuación de oficio para conocer el grado de desarrollo, en nuestra Comunidad Autónoma, de la modalidad de escolarización combinada para alumnos con necesidades educativas especiales. Fruto de este estudio se ha elaborado el siguiente informe:

Se realizó petición de informe a las Direcciones Provinciales de Educación y Cultura de las nueve capitales de provincia, y ello en los siguientes términos:

"Nos dirigimos a V.I. a fin de que nos informe sobre las cuestiones siguientes, de interés para las actuaciones de la Institución.

- 1) Desarrollo y número de experiencias, de este tipo, llevadas a cabo hasta el momento actual en su provincia.
- 2) Características de los alumnos que han participado en ellas.
- 3) Valoración de los resultados, precisando qué número de alumnos y alumnas, y con qué necesidades educativas especiales, se encuentran en la actualidad escolarizados en modalidad combinada en centro ordinario y de Educación Especial, a tiempo parcial en ambos, en su provincia.
- 4) Especificación de los Centros de Educación Especial ubicados en su provincia."

Así pues, a continuación procedemos a reflejar el contenido de los informes remitidos por las distintas Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura, referidos, en primer lugar, a los tres primeros puntos interesados. De forma que, una vez plasmadas las contestaciones recibidas sobre el particular, se completa este informe con un estudio, por provincias, de los Centros Públicos de Educación Especial existentes en cada una de las nueve provincias que conforman nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Cuentan con Centros Públicos de Educación Especial las provincias de Palencia, Salamanca, Valladolid y Burgos. Esta última es la única que tiene dos Centros Públicos, uno en Burgos capital y otro

en Aranda de Duero. Por otra parte, se ha constatado que Ávila cuenta con dos centros especiales privados-concertados, y que tres provincias -Segovia, Soria, y Zamora- disponen de un único centro específico, siendo todos ellos privados. La provincia mejor dotada es Valladolid, seguida de Burgos.

Por otra parte, y adelantando la valoración del estudio del resto de los extremos estudiados, podemos concluir que, en general, el número de experiencias de este tipo son más bien escasas. Únicamente Burgos y Valladolid superan las 9 experiencias. Burgos -con 13 casos- y Valladolid -con 17- sostienen que la Escolarización Combinada es altamente satisfactoria. Por el contrario, ni en Ávila, ni en Salamanca, ni en Segovia ha habido experiencias de escolarización combinada. Y sólo una de las Direcciones provinciales del MEC encuestadas, concretamente la de Soria, nos manifestó que la única experiencia que había existido no resultó satisfactoria, valorándola negativamente.

#### - Dirección Provincial del MEC en Ávila

En contestación a nuestro escrito se informó de la inexistencia de experiencias de escolarización combinada. Asimismo se comunicaba que Ávila carece de Centros Públicos de Educación Especial. Los dos existentes "CCEE Espíritu Santo", en la capital, y el "CCEE Santa Teresa", en la localidad de Martiherro, son Centros privados concertados.

#### - Dirección Provincial del MEC en Burgos

El informe emitido por la Dirección Provincial del MEC en Burgos ha sido uno de los más satisfactorios que hemos recibido, ya no sólo por su concreción a nuestras cuestiones planteadas, sino, también, por lo extenso y minucioso de la descripción de los Centros de Educación Especial.

Según nos manifestó la Dirección Provincial de Burgos, en su planificación sobre Educación Especial y Atención a la Diversidad, venía realizando desde hacía tres años escolarizaciones combinadas en aplicación y desarrollo de los principios de normalización escolar establecidos en el punto 3 del art. 36 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, así como según el artículo decimocuarto, punto 2, de la Orden de 14 de febrero de 1996, donde establece que *"En determinadas circunstancias, cuando las necesidades de los alumnos lo aconsejen, y fundamentalmente para favorecer su proceso de socialización, podrán establecerse fórmulas de escolarización combinadas entre Centros ordinarios y de Educación Especial"*.

Con respecto a la primera de las cuestiones formuladas por nosotros, esto es, desarrollo y número de experiencias llevadas a cabo hasta el momento, se comunicó que de las trece experiencias que se estaban llevando en la provincia de Burgos (10 en Burgos capital, 2 en Aranda de Duero y 1 en Miranda de Ebro), se realizan seguimientos periódicos, teniendo en cuenta que el objetivo principal es la socialización. Dicha Dirección Provincial pretende valorar la integración alumno-grupo y alumno-profesor, así como el desarrollo de las actividades grupales.

En lo referente a las características de los alumnos participantes en las mismas, podemos señalar que predominan los Retrasos Motores Medios y Trastornos Generalizados del desarrollo. A continuación se plasma, en cuadro adjunto, la pormenorización de dichas experiencias:

F. Nac.	Síntesis Diagnóstica	Centro de Referencia	Centro al que asiste
<b>Alumnos de BURGOS</b>			
8-2-83	R.M.M	I.E.S. D. Martín Aguilera	CEE Puentesauco-Aspanias
20-5-83	R.M.M	I.E.S. C. López de Mendoza	CEE Puentesauco-Aspanias

2-9-83	R.M.Ligero Disc. Motora media	I.E.S Comuneros de Castilla	CEE Puentesauco-Aspanias
3-3-83	R.M.L	I.E.S. C. Diego Porcelos	CEE Puentesauco-Aspanias
11-2-83	R.M.L	I.E.S. C. Diego Porcelos	CEE Puentesauco-Aspanias
30-5-85	R.M.M Disc. Audit. Med	I.E.S. Simón de Colonia	CEE Puentesauco-Aspanias

Alumnos **ARANDA DE DUERO**

1-12-82	R.M.M	I.E.S. Vela Zanetti-10 hrs	CPEE Fuenteminaya
1-4-81	R.M.M	I.E.S. Vela Zanetti-10 hrs	CPEE Fuenteminaya

Alumnos **BURGOS**

8-5-91	Trasr. generalizado deldesarrollo.RMLev	CCEE El Alba	CP Los Vadillos-7 hrs
30-5-93	RMM Def. mot. leve	CCEE El Alba	CP Fernando de Rojas-4h
1-8-88	RMLigero Trast. Específico del desarr. Hiperactivo	CCEE El Alba	CP Juan de Vallejo-2h
30-5-95	RMM	CPEE Fray Ponce de León	CP Miguel de Cervantes-4h

Alumnos **MIRANDA DE EBRO**

30-6-87	Pluridef./R.M.L Retraso Motor grave	CP Las Matillas	ASEE La Charca-4h
---------	--	-----------------	-------------------

En relación con las valoraciones obtenidas, se indica que todas han sido satisfactorias y positivas. Desde los profesionales de los D.O. (Departamentos de Orientación) y los E.O.P.S.s (Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica) se fomentan las escolarizaciones combinadas en niveles bajos (Educación Infantil, Educación Primaria) para aquellos alumnos con necesidades educativas especiales que, en el futuro vayan a ser orientados a Centros de Educación Especial, también se intenta mantener las escolarizaciones



combinadas que ya están en funcionamiento, entendiendo que es la mejor alternativa educativa para estos alumnos, ya que se les da la respuesta adecuada a sus necesidades y que la satisfacción tanto de las familias como la de los profesores es buena.

La propuesta de la Dirección Provincial es, en la integración, tender a la máxima normalización por lo que, en aquellos casos en los que la integración del alumno supone ciertas dudas se opta por la escolarización combinada antes de acceder a un Centro ordinario o Unidad de Educación Especial, sobre todo en niveles de Educación Infantil y en los primeros ciclos de Educación Infantil y en los primeros ciclos de Educación Primaria.

- Dirección Provincial del MEC en León

En respuesta a nuestra petición de información sobre "escolarización combinada" se nos remitió los datos que obraban en poder de la Dirección Provincial. El número de experiencias llevadas a cabo no habían superado las tres.

Las características de los alumnos que habían participado en ellas se concretaban en deficiencia motórica, déficit cognitivo de grado medio, retraso en el desarrollo por causas orgánicas, y trastornos generalizados del desarrollo.

En general la valoración dada por esta Dirección Provincial del MEC ha sido positiva, especialmente en cuanto al desarrollo del lenguaje oral y de las habilidades sociales en entornos lo más normalizados posibles, gracias a la imitación de modelos más ajustados.

- Dirección Provincial del MEC en Palencia

La Dirección Provincial del MEC en Palencia nos señaló, con carácter previo, que, en la actualidad, y en esta provincia, no existía este tipo de escolarización.

Desde el curso 1997/98, a modo de prueba, y debido a problemas de inadaptación de un alumno en su paso de Educación Primaria a Secundaria, se propuso a los padres asistencia del menor, por las mañanas al Instituto de Educación Secundaria de referencia y por las tardes al Colegio Público de Educación Especial (CPREE) "Carrechiquilla", existiendo una coordinación puntual entre los Equipos de Orientación Psicopedagógica, Orientadores, Profesores de Educación Especial y Profesores de Audición y lenguaje, de los centros citados.

La característica de la experiencia habida se concretaba en la inadaptación del paso de Educación Primaria a Secundaria.

Por último, en lo referente a la valoración de los resultados se nos indicó que, aunque en la actualidad no había ninguna, la que hubo fue positiva tanto por parte del MEC como para el propio alumno y familiares del mismo.

- Dirección Provincial del MEC en Salamanca

El informe remitido por la Dirección Provincial del MEC hace referencia a que en Salamanca no se han establecido fórmulas de escolarización combinadas entre centros ordinarios y de Educación Especial, por no haberse planteado esta demanda.

- Dirección Provincial del MEC en Segovia

Esta Dirección Provincial nos informó que en la provincia de Segovia, hasta el momento actual, no se había llevado a cabo ninguna experiencia de escolarización combinada en centros ordinarios y centros de Educación Especial.

- Dirección Provincial del MEC en Soria

La Dirección Provincial del MEC de Soria ha sido la Administración Pública que, de una manera más concreta y exhaustiva, ha dado respuesta a nuestra solicitud de información.

Así, y con carácter preliminar, se hizo una breve alusión a la normativa aplicable. Concretamente, se hizo especial hincapié en el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales. Tiene por objeto regular las condiciones para la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas 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.

Así mismo se destacaba el párrafo 2 del art. 3, que dice que estos alumnos *"serán escolarizados en los centros y programas ordinarios. Sólo cuando se aprecie de forma razonada que las necesidades de dichos alumnos no puedan ser adecuadamente satisfechas en un centro ordinario, se propondrá su escolarización en centros de educación especial"*.

Se aludía también al artículo decimocuarto, punto 2, de la Orden de 14 de febrero de 1996, que establece:

*"La escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales se realizará, siempre que sea posible, en centros ordinarios que dispongan de los medios personales y de las ayudas técnicas necesarias, o que razonablemente puedan ser incorporados.*

*En determinadas circunstancias, cuando las necesidades de los alumnos lo aconsejen, y fundamentalmente para favorecer su proceso de socialización, podrán establecerse fórmulas de escolarización combinadas entre centros ordinarios y de Educación Especial."*

En este marco legislativo, siempre que las condiciones personales, escolares y sociales de los alumnos de necesidades educativas especiales lo hicieran posible y según el dictamen de escolarización emitido por los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, la Dirección Provincial del MEC en Soria escolariza a los alumnos en centros ordinarios de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria, dotados de medios personales y técnicos para la atención individualizada que los alumnos precisen. Es, a juicio de esta Administración, en este ámbito de escolarización en centros ordinarios donde mejor puede favorecerse realmente su proceso de socialización.

Como experiencia de Escolarización Combinada se ha llevado a cabo un solo caso, y éste tuvo lugar durante el curso académico 1996/97. Se trataba de un alumno de 9 años, con Síndrome de Down y una Deficiencia mental severa.

Este alumno asistió durante ese curso 3 días semanales al Centro de Educación Especial "Santa Isabel", y 2 días escolarizado en centro ordinario: Colegio Público "Fuente del Rey".

Dicho modelo de escolarización se valoró negativamente para este alumno, por lo que en la actualidad se encuentra escolarizado en el Centro de Educación Especial, siendo sus avances muy satisfactorios a partir de su incorporación a este centro.

Los motivos por los que esta experiencia no fue valorada de forma positiva se pueden resumir en:

- Dificultades de integración del alumno, que se sentía desorientado por estar en dos centros, compartir distintas aulas, profesores, compañeros diferente, etc. y gran dificultad de atención-concentración.

- Dificultades de coordinación entre los distintos profesionales que intervenían con el niño, pertenecientes a centros diferentes (el Centro de Educación Especial se encuentra situado a 2,6 Km. del límite del casco urbano).

Por lo que se refiere al Centro de Educación Especial existente en Soria se nos indicó que los alumnos residentes en Soria capital, de edades comprendidas entre los 3 y los 21 años, permanecen en el mismo desde las 10 de la mañana hasta terminar la jornada de tarde. Disponen de transporte gratuito para acudir al Centro. Y los alumnos de otras localidades permanecen de lunes a viernes en régimen de internado.

- Dirección Provincial del MEC en Valladolid

Dicha Dirección Provincial nos remitió un listado pormenorizado del total de los centros y alumnos que, durante el curso 98/99, han estado escolarizados bajo la fórmula de escolarización combinada.

En relación con el desarrollo y número de experiencias se nos especificó que diecisiete alumnos habían sido escolarizados bajo este régimen. Entre las características de los alumnos participantes en ellas habían predominado los hipoacúsicos (6) y autistas (5), frente a los deficientes motóricos (1) y plurideficientes (3).

La valoración dada por esta Dirección Provincial ha sido muy positiva en todos los casos.

- Dirección Provincial del MEC en Zamora

La Dirección Provincial del MEC en Zamora, en contestación a nuestro requerimiento de información, nos señaló que únicamente durante el curso 1992/93 se había llevado a cabo una experiencia de escolarización combinada, escolarizado en 1º curso de Enseñanza Básica.

Los Centros que participaron en la experiencia fueron dos: Centro de Educación Especial "Virgen del Castillo" y Centro de Educación Infantil y Educación Primaria "Alejandro Casona".

El alumno con necesidades de educación especial estaba afectado por un trastorno de tipo autista.

La valoración emitida, en su día, por el Orientador del Colegio de Educación Especial "Virgen del Castillo" de Zamora fue positiva.

Actualmente no existe ninguna experiencia de escolarización combinada en la provincia de Zamora.

## **22.- ALIMENTOS DE PROCEDENCIA BELGA-DIOXINAS-**

Esta Institución, ante la alarma social creada sobre la base de algunas informaciones publicadas y difundidas por diversos medios de comunicación, en relación con la retirada de productos de origen animal y animales vivos de procedencia belga, decidió intervenir de oficio para conocer el alcance de la preocupante situación provocada por la contaminación por dioxinas en piensos compuestos destinados a la alimentación animal.

Por ello, y al amparo de las facultades que confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, al Procurador del Común de Castilla y León, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social interesando conocer, entre otros extremos, las causas de la retirada en el mercado de determinados productos procedentes de Bélgica, así como también las actuaciones y medidas que se hubieran adoptado sobre el particular.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social contestó en los siguientes términos:

"A través del sistema coordinado de intercambio rápido de información, Red de Alerta Alimentaria, el punto de contacto nacional del sistema, la Dirección General de Salud de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo comunicó en la mañana del pasado día 4 de junio de 1999 que, ante la desorganización de las medidas funcionales que vienen siendo adoptadas por el Reino de Bélgica, unida a la fragmentación de las informaciones que vienen circulando a través del sistema, procede aconsejar, con independencia de las medidas comunitarias adoptadas, la retirada del mercado e inmovilización en todo el territorio nacional de cualquier producto de origen animal procedente del Reino de Bélgica,

considerándose en todo caso necesario resaltar los siguientes extremos:

-Serán objeto de inmovilización todos los productos de origen animal, sean materias primas, productos intermedios destinados a la industria alimentaria o transformados destinados al consumidor final, incluyendo productos de la pesca (acuicultura/piscifactorías).

- La presente medida se adopta con carácter cautelar y con independencia de las medidas o regímenes de salvaguarda que puedan ser adoptadas, en el marco de las Instituciones Comunitarias, en el conjunto de la U.E., a las que la posición cautelar española se adaptará, en su caso. Esta medida se fundamenta en el Principio de Precaución, ante la falta de seguridad y transparencia que se deriva de las circunstancias expuestas en el párrafo primero, pero en modo alguno cabe concluir en este momento que, en las mercancías cuya comercialización se restringe, se haya constatado hasta el momento la contaminación por dioxinas. Se insiste, por tanto, en el carácter preventivo de esta medida de alcance general. En aquellos casos en los que, vulnerando la legislación vigente en la U.E. en materia de etiquetado, se sustituya la mención del país de origen por la genérica de "fabricado en la U.E." o similares, sin que al mismo tiempo la identificación de la empresa permita conocer con seguridad dicho país de origen, el producto se considerará sospechoso, correspondiendo al operador económico demostrar fehacientemente la procedencia exacta del mismo.

En consecuencia, la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Junta de Castilla y León, punto de contacto



autonómico del sistema coordinado de intercambio rápido de información, activó la Red de Alerta Alimentaria en la misma mañana del día 4 de junio de 1999.

A partir de ese momento, los Servicios Veterinarios Oficiales de salud Pública de las nueve provincias de Castilla y León iniciaron las tareas de retirada e inmovilización cautelar de los productos de origen animal procedentes del Reino de Bélgica. El resultado de esas actuaciones ha sido comunicado a todos los actores interesados con puntualidad y transparencia.

El volumen de productos alimenticios de origen animal procedentes del Reino de Bélgica inmovilizados cautelarmente en Castilla y León, ha sido el que se detalla a continuación (...)

En el día de la fecha, tanto los certificados dependientes de las Decisiones de la Comisión Europea como la documentación aportada por los operadores económicos está permitiendo, de forma gradual pero creciente, una fluida desinmovilización de muchas mercancías cautelarmente intervenidas. Se adjunta listado de 52 páginas de productos objeto de desinmovilización.

En conclusión, es propósito de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social seguir gestionando la crisis en absoluta concordancia con las medidas comunitarias y nacionales vigentes, eludiendo cualquier interpretación sesgada de éstas en cualquier sentido, pues las considera perfectamente compatibles con la aplicación del Principio de Precaución.

De otra parte, en la tarde del día 14 de junio de 1999, el punto de contacto nacional del sistema coordinado de intercambio rápido de información, comunicó la existencia de un peligro desconocido en bebidas no alcohólicas de Bélgica, bebidas

refrescantes de la empresa Coca-Cola, a los puntos autonómicos de contacto de la Red de Alerta Alimentaria.

La Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Junta de Castilla y León activó de nuevo la Red de Alerta Alimentaria comunicando a los nueve Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social la alerta relativa a la existencia de un peligro desconocido en las bebidas refrescantes de la empresa Coca-Cola. Los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social transmitieron la alerta a cada uno de los centros de salud de su provincia para que dieran comienzo las tareas de investigación de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública.

Como es público y notorio, los servicios de inspección de salud pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León detectaron el día 15 de junio de 1999 en el mercado regional la existencia de bebidas refrescantes elaboradas en Bélgica, distribuidas por operadores económicos distintos a los propios de la empresa Coca-Cola España. Han sido inmovilizados cautelarmente 79.826 botellines de 20 cl.. En el día de la fecha se está a la espera de la comunicación oficial desde el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre el destino que ha de darse a la mercancía inmovilizada.

En definitiva, la respuesta a la crisis originada en el Reino de Bélgica ha sido contundente por parte de la administración sanitaria de Castilla y León, no sólo retirando del mercado e inmovilizando los productos alimenticios relacionados con las dos alertas alimentarias, sino emitiendo información puntual y precisa a los medios de comunicación social y a las organizaciones de consumidores y usuarios."

## **23.- DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES EN UN COLEGIO**

Sobre la base de una denuncia esta Institución asumió de oficio una investigación en materia de educación no universitaria, concretamente referida a averiguar la veracidad sobre la existencia de posibles deficiencias estructurales en el Colegio Público Aquende, sito en la localidad de Miranda de Ebro, así como la presunta falta de medidas tendentes a preservar la seguridad de los alumnos de educación especial que diariamente acuden a dicho centro.

En contestación a nuestro escrito de fecha 7 de octubre de 1999, solicitando información al amparo de las facultades que confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, al Procurador del Común de Castilla y León, la Delegación Territorial de Burgos puso de manifiesto, con fecha 14 de febrero de 2000, las siguientes consideraciones:

“1º.- En el edificio del antiguo Colegio Público “Aquende” se ubican los siguientes servicios educativos:

- El Centro de Educación de Adultos de Miranda de Ebro.
- Un aula de Educación Especial dependiente del C.P. “La Charca”, dotada de entrada independiente sin barreras arquitectónicas.
- El Centro de Profesores y Recursos de Miranda de Ebro.
- La sede del Equipo Psicopedagógico y de Orientación Educativa del Sector de Miranda.
- La sede en Miranda de Ebro del Centro Asociado de la UNED en Burgos.

2º.- Hasta la fecha ninguno de los Servicios descritos ha puesto en conocimiento de esta Dirección Provincial la posible existencia de deficiencias estructurales en el edificio del antiguo Colegio Público “Aquende” que puedan poner en peligro la seguridad de las personas que utilizan dichos servicios, ni constan reclamaciones de usuarios en ese sentido.

3º.- Finalmente se informa que dicho edificio forma parte del patrimonio municipal del Ayuntamiento de Miranda de Ebro, afectado a los usos escolares descritos por la Junta de Castilla y León, así como que fue rehabilitado en la década pasada para dar funcionalidad a los servicios educativos que ubica”.

Una vez valorados la documentación y antecedentes remitidos al efecto, el Procurador del Común no consideró posible advertir que, en la cuestión objeto de investigación concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tienen legalmente atribuidos la Institución.

## **24.- SALUBRIDAD. AGUA DESTINADA AL CONSUMO HUMANO**

*A través de los medios de comunicación social tuvimos conocimiento de la supuesta existencia de una elevada concentración de bacterias (coliformes totales, coliformes fecales y streptococos fecales) superando los límites legalmente establecidos en el agua destinada al consumo humano, en la localidad de Piedrahita (Ávila).*

En este sentido nos dirigimos en petición de información al Ayuntamiento, el cual con fecha 29 de Diciembre de 1999 nos adjunta

copia del análisis de aguas de consumo público, realizado por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila, del que resultaba que el nivel de concentración bacteriana se encontraba dentro de los niveles de concentración máximos admisibles según lo establecido en el R. D. 1138/90 de 14 de septiembre.

## **25.- CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE DE UN GASEODUCTO**

Se ha observado durante los últimos años que la industria de gas manufacturado ha experimentado importantes innovaciones tecnológicas, así como un incremento de su demanda, y entre los distintos tipos de gas, la utilización de G.L.P. propano y butano, especialmente para usos domésticos y también para usos industriales.

Así, siguiendo la tendencia de los países que tienen un gran desarrollo económico y del resto de las Comunidades Autónomas, se ha introducido en nuestra Comunidad el gas natural, también tanto para usos domésticos como industriales.

En el curso de la actuación de oficio iniciada por esta Institución respecto a la construcción y montaje de un gasoducto (ramal principal) próximo a una instalación militar destinada a polvorín, y dada la entidad de la obra, la naturaleza del combustible que en su día circulará por sus redes, así como la peligrosidad del material explosivo depositado en dependencias próximas, se estimó necesario interesarnos sobre la cuestión.

Con fecha 28 de Junio de 1999, a fin de conocer si la referida instalación se ajustaba a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en conexión con el Reglamento General de Servicio Público de Gases de 19/73 y Reglamento de Redes y Acometidas de combustibles gaseosos de 1974, en todo lo relativo a garantizar la

seguridad de personas y cosas, las condiciones de suministro y la utilización de la energía, nos dirigimos al Director Provincial del Ministerio de Industria y Energía en petición de información.

En cumplimiento a dicho requerimiento, la Dependencia de Industria y Energía nos hizo saber que, tras efectuar visita de inspección a las obras junto con el director de la obra, se confirmaba la adecuación de lo realizado de acuerdo con la normativa aplicable al efecto, afirmando que el riesgo en caso de explosión era prácticamente inexistente.

## **26.- TRANSPORTE DE BOTELLAS DE G.L.P. (Butano-Propano)**

A través de los medios de comunicación social tuvimos conocimiento del incumplimiento por parte de algunas empresas distribuidoras de botellas de Butano-Propano (G.L.P) de las disposiciones establecidas en el Real Decreto 2115/98, de 2 de octubre, sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas por carretera, así como en la Ley de Seguridad Vial de 1990.

Incumplimientos tales como la existencia de defectos en la sujeción de la carga, superación del PMA (peso máximo autorizado), ausencia de chapa identificativa con la especificación de la Tara, deficiencias en el etiquetado de las botellas, etc.

Siendo de interés para esta Institución conocer los controles que se efectúan por los órganos competentes en la materia sobre esta actividad, habida cuenta la especial peligrosidad que puede conllevar para la sociedad, nos dirigimos a la Consejería de Fomento (Sección de Explotación e Inspección) así como a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la circulación vial en Castilla y León, mediante escritos

de fecha 22 de enero de 1999, interesando información sobre las actuaciones llevadas a cabo y medidas adoptadas, dentro de su ámbito competencial, en aquellos supuestos en los que se hubiese apreciado un quebranto de la normativa aplicable al efecto.

El 5 de febrero de 1999, la Consejería de Fomento nos comunicó que en la reunión del Grupo de Trabajo de apoyo técnico a la Mesa de Directores Generales de Transporte, se decidió que fueran los Servicios de Inspección de las Comunidades Autónomas quienes realizasen las inspecciones, al tratarse la distribución de botellas de un transporte de poco recorrido.

Asimismo, el Servicio de Explotación e Inspección de la Dirección General y los integrados en los Servicios Territoriales de Fomento han venido realizando controles en carreteras a todo tipo de vehículos de los que se han derivado denuncias por exceso de peso y por incumplimiento de la normativa relativa a mercancías peligrosas.

Finalmente, nos comunican que el Plan de inspección para el año 1999 incluye un apartado en el que se presta atención a los controles sobre transporte de mercancías peligrosas.

Por otro lado, con fecha 14 de mayo de 1999, la Comisión de Tráfico y Seguridad en la Circulación, nos remite una estadística semestral del número de vehículos controlados que transportaban mercancía peligrosa, en los años 1997 y 1998, y de las sanciones impuestas, manifestando, además, que es preocupación permanente para ese órgano la realización estricta de controles en este tipo de supuestos.

## **27.- AYUDA HUMANITARIA A REFUGIADOS YUGOSLAVOS**

Por su directa incidencia sobre los derechos humanos, la Institución del Procurador del Común no pudo permanecer ajena a las consecuencias que el conflicto bélico yugoslavo representó para la población civil, cuya protección y defensa debía de extenderse más allá de la literalidad de nuestra norma reguladora, sobre todo en la medida en que refugiados de aquel país fueron acogidos en esta Comunidad Autónoma.

En este sentido, con fecha 7 de abril de 1999 esta Institución se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial mediante escrito en el que se solicitaba información acerca del alcance de las labores humanitarias que se proponía desarrollar la Administración de la Junta de Castilla y León respecto de los refugiados a cuyo acogimiento se había ofrecido el Gobierno español.

También se dirigió al Defensor del Pueblo solicitando que por el mismo se recabara información a los departamentos correspondientes sobre los grupos étnicos a los que se destinaba la ayuda humanitaria española dispuesta para paliar los efectos del conflicto en Yugoslavia .

Con fecha 23 de julio de 1999 se acusa recibo del escrito remitido por la Gerencia de Servicios Sociales -de fecha 16 de julio de 1999-. En dicho escrito se nos indicó, entre otras cuestiones, que "a quienes han desarrollado alguna iniciativa de apoyo al pueblo albanos-koovar, y en función de ésta han recaudado fondos, se les han comunicado las Entidades donde pueden dirigirse al contar con cuentas corrientes habilitadas a tal efecto". También, que "se ha pedido desde la Consejería de Sanidad y Bienestar Social que las Corporaciones Locales comunicaran posibles recursos en cuanto a pisos, ofrecimientos o iniciativas de apoyo al pueblo kosovar".



A la vista de lo expuesto, también con fecha 23 de julio de 1999, se remite nuevo escrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestando la opinión de esta Institución relativa a la procedencia de extender las correspondientes ayudas a otras etnias de la provincia de Kosovo. Todo ello de conformidad con las noticias aparecidas en los medios de comunicación según las cuales también estaban sufriendo las secuelas del conflicto.

Con fecha 16 de agosto la Gerencia de Servicios Sociales, en respuesta al citado escrito, nos comunica que desde el dispositivo previsto por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a través de la Gerencia, "la acogida en nuestra Comunidad Autónoma a los desplazados por la crisis en los Balcanes no ha tenido en cuenta el grupo étnico debiendo hacerse extensiva la información remitida (sobre las labores humanitarias) a cualquier grupo étnico".

Cuestión distinta es que, por razones que desconocemos, España sólo acogió a personas pertenecientes a la etnia albanesa, como el resto de los países de la Unión Europea, lo que no deja de alarmarme, en la medida en que puede dar la impresión de que la defensa de los derechos humanos puede ceder ante consideraciones de tipo político.

## **28.- CONTROL DE ARMAS BLANCAS**

En los medios de comunicación del día 28 de junio aparecía la noticia de la muerte de dos jóvenes, en Cuéllar y en León respectivamente.

En ambos casos, el fallecimiento se había producido a consecuencia de las heridas ocasionadas por un arma blanca (cuchillo, navaja u objeto similar).

Desgraciadamente, estos no son casos aislados ya que todos somos conocedores de hechos similares acaecidos fundamentalmente en establecimientos de reunión o de esparcimiento (bares, discotecas...) y asociados, en general, al consumo de bebidas alcohólicas.

En no pocos casos, seguramente, los portadores de las citadas armas blancas desconocen las prohibiciones que establece la Ley de seguridad ciudadana y el Reglamento de armas, incluso respecto de su mera tenencia.

Por este motivo, se estimó oportuno remitir a la Delegación del Gobierno de Castilla y León estas reflexiones, con fecha 29 de junio de 1999, por si estimara oportuno impartir instrucciones dirigidas a que por parte de las Fuerzas de Seguridad del Estado se incrementen los servicios de identificación preventiva de vehículos y personas (especialmente en lugares de esparcimiento) con el fin de que a través, en su caso, de los correspondientes procedimientos sancionadores, se depuren las presuntas responsabilidades por la tenencia de estas armas, culpables en muchas ocasiones de muerte o lesiones para la integridad física de las personas.

En dicho escrito se invocaba el art. 23 de la L.O. 1/92 el cual tipifica en su apartado a), como infracción grave, *"la fabricación, reparación, almacenamiento, comercio, adquisición o enajenación, tenencia o utilización... de armas reglamentadas..., excediéndose de los límites permitidos, cuando tales conductas no sean constitutivas de infracción penal."*

También se hacía referencia al Reglamento de armas, aprobado por Real Decreto 137/1993 el cual incluye, entre las armas prohibidas, las navajas no automáticas cuya hoja exceda de 11 cm. medidos desde el reborde hasta el extremo y prohíbe la fabricación, importación, circulación, publicidad, compraventa, tenencia y uso de las armas prohibidas. Y se concluía finalmente indicando que, en algún caso, además, tratándose de armas prohibidas, podrían encajar estas conductas en el tipo delictivo del art. 563 del Código Penal.

En el citado escrito, y por lo que se refiere a las armas no prohibidas, se manifestaba que si bien el art. 106 establece que las armas de la categoría 5ª es libre para personas mayores de edad (armas blancas y, en general, las de hoja cortante o punzante no prohibidas) no pueden desconocerse las restricciones a su tenencia contempladas en el art. 146.

También se decía que dicho precepto prohíbe portar, exhibir y usar fuera del domicilio, del lugar de trabajo, en su caso, o de las correspondientes actividades deportivas, cualquier clase de armas de fuego cortas y armas blancas, especialmente aquellas que tengan hoja puntiaguda, así como, en general, las armas de la categoría 5ª, 6ª y 7ª, si bien, a continuación, deja al prudente criterio de las autoridades y sus agentes apreciar si el portador de las armas tiene o no necesidad de llevarlas consigo, según la ocasión, momento y circunstancias, considerando en todo caso ilícito el hecho de llevar o

usar armas los concurrentes a establecimientos públicos y lugares de reunión, concentración, recreo o esparcimiento.

Atendiendo a nuestras consideraciones, la Delegación del Gobierno remitió escrito a esta Institución en el que, compartiendo la preocupación de la misma al respecto, consideró la labor de prevención como uno de los ejes centrales de la acción policial para evitar sucesos como el ocurrido.

También con esta misma fecha se remitió escrito al Defensor del Pueblo en virtud del cual se ponía en su conocimiento el contenido del que con esa misma fecha se remitió a la Delegación del Gobierno en Castilla y León por si resultara de interés de esa Institución extender dicha sugerencia al resto del territorio nacional.

En el mismo sentido, y con fecha 21 de julio de 1999, se remitió escrito a la Subdelegación del Gobierno en León referente a la noticia aparecida en la prensa escrita del mismo día sobre la agresión causada con un arma blanca a un joven de 22 años de edad en la localidad de Ponferrada.

También en este caso se trasladaron las anteriores reflexiones al citado Centro Directivo a fin de que por el mismo se impartieran instrucciones dirigidas a incrementar los servicios de identificación preventiva de vehículos y personas (especialmente en lugares de esparcimiento) por parte de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

En relación también con los hechos expuestos y, en concreto, con la muerte violenta de un joven en León, hecho que se había producido a altas horas de la madrugada, con fecha 29 de junio de 1999 esta Institución se dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León a fin de que nos informase si, por parte de esa Administración, se había iniciado expediente sancionador

contra el titular del establecimiento como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre, infracción expresamente tipificada en el art. 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana.

En respuesta a esta solicitud de información la Administración Regional nos comunica únicamente que, durante el año 1999, la actividad de referencia no había sido denunciada por infracción normativa sobre horario de cierre. En el escrito se pone de manifiesto, no obstante, que durante el año 1998 se había incoado un expediente como consecuencia de estos hechos, encontrándose el mismo en aquel momento pendiente de recurso.

Así mismo nos dirigimos al Ayuntamiento de León a fin de que nos informase si el referido local contaba con las medidas de seguridad establecidas en el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos. Con posterioridad recibimos un informe de esa Administración en el se manifiesta que el establecimiento tiene licencia de apertura inicial con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 2816/82 y que, en este sentido, el local cumple con la normativa que resulta de aplicación. No obstante, continúa el mencionado informe, en la inspección efectuada en el local se ha podido comprobar que los escalones del mismo, si bien tienen piloto de señalización, no están conectados al alumbrado de emergencia incumpliendo, en consecuencia, el art. 15.2 del Reglamento de Policía y Espectáculos Públicos; razón por la cual se había requerido al titular de la actividad para la subsanación de esta deficiencia.

## **29.- INDULTOS EN SEMANA SANTA**

Esta Institución ha tenido conocimiento de la denominada "tradición del indulto" la cual se celebra en varios puntos de Castilla y León, durante la Semana Santa. Dicha tradición consiste en solicitar el derecho de gracia para alguno de los reclusos privados de libertad en la localidad y, obtenido del Consejo de Ministros, hacer coincidir la liberación del indultado con alguna procesión popular.

Hasta aquí, una tradición a la que no habría nada que objetar si no fuera porque la ceremonia del perdón suele conllevar, también, incluir al recluso excarcelado en la procesión (que pasea, en consecuencia, varias horas por las calles de la ciudad ante las miradas de turistas y curiosos atraídos, tal vez, más que por la procesión en sí, por conocer el aspecto del condenado que cada Semana Santa obtiene la remisión de su pena).

Sin embargo, cabría preguntarse si esta costumbre no puede conculcar el derecho a la intimidad e incluso a la dignidad del beneficiado por el indulto, por más que este último se preste voluntariamente o lleve su rostro cubierto con un capillo.

A juicio de esta Institución sería suficiente para cumplir la tradición con elevar la solicitud de indulto al Ministerio de Justicia en momento adecuado para que su resolución recaiga en fechas próximas a la Semana Santa prescindiendo de cualquier otro ceremonial o, en todo caso, entiéndase bien, de cualquier ceremonial que pudiera vulnerar los más elementales derechos del excarcelado.

Considerando que la forma concreta de llevar a cabo la excarcelación depende de las Cofradías y que cuenta con el beneplácito del Ministerio de Justicia y de los correspondientes Ayuntamientos y dado, también, que no parece conveniente que semejante ritual dependa

del carácter o de la voluntad de cada titular de la Corporación municipal, se hicieron llegar con fecha 30 de marzo de 1999 estas reflexiones al Defensor del Pueblo rogándole que las transmitiera al Ministerio de Justicia con el fin de que, a través, por ejemplo, de una instrucción, se determine la forma de aplicación del derecho de gracia en este caso concreto para que no cause perjuicio ni lastime los derechos del indultado.

Con fecha 30 de junio de 1999 tuvo entrada escrito remitido por el Defensor del Pueblo en el que nos comunicaba que en el Informe solicitado a la Secretaria de Estado de Justicia se hace constar que, por parte de la Administración, no se impuso ninguna condición que pudiera afectar al derecho a la intimidad o a la dignidad del indultado (excepto las recogidas en el Real Decreto de indulto) y que las relaciones entre la persona indultada y las Cofradías exceden de las competencias que legalmente tiene encomendadas el Defensor del Pueblo.

### **30.- INFRACCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES**

Esta Institución consideró oportuno iniciar de oficio una investigación tendente a comprobar el número de expedientes sancionadores tramitados en nuestra Comunidad Autónoma por superar los transportistas profesionales el límite de horas de conducción continuada permitida.

En su día se solicitó información a la Consejería de Fomento así como a la Secretaría de la 12ª Zona de la Dirección General de la Guardia Civil. Esta última nos remitió un estadillo numérico de las denunciadas formuladas por las distintas unidades afectas a dicha Zona

del que resulta que, durante el año 1998 y el primer trimestre de 1999, se efectuaron un total de 43.783 denuncias de las cuales 7.690 se refieren al tiempo de conducción; esto es, un 17,56% de las denuncias formuladas se refieren a la problemática que nos ocupa.

A este respecto es preciso tener en cuenta que la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece órganos de coordinación interadministrativa para facilitar el ejercicio de las potestades públicas; a saber, la Conferencia Nacional de Transportes y la Comisión de Directores Generales de Transporte.

A su vez, en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes por Carretera, aprobado por Real Decreto 1211/90, se prevé el establecimiento de planes de actuación general de los servicios de inspección, así como la posibilidad de establecer criterios de actuación prioritaria de los citados servicios, en relación con las infracciones que en cada momento tengan una mayor incidencia e impliquen una mayor perturbación en la ordenación del transporte.

En virtud de lo expuesto, y con fecha 22 de noviembre de 1999, se formuló Sugerencia a la Consejería de Fomento relativa a la conveniencia de plantear, a través de los órganos de coordinación interadministrativa, un plan de actuación prioritaria de los Servicios de Inspección de Transportes sobre el cumplimiento de los tiempos máximos de conducción y descansos mínimos legalmente establecidos.

Con fecha posterioridad se acusa recibo del escrito de la Consejería de Fomento por medio del cual se informa en relación con la Sugerencia formulada en el citado expediente. De su contenido se desprende la inclusión, en el Plan de Inspección de Transportes de esa Consejería para el año 2000, de actuaciones genéricas en materia de control de tiempos de conducción y descanso.



En este mismo escrito textualmente se señala que:

Como resultados de esta inspección en tiempos de conducción y descanso durante el primer semestre del año 1999, en nuestra Comunidad Autónoma, se pueden relacionar:

En inspecciones en carretera, las infracciones detectadas han sido las siguientes:

Empresas nacionales: Tiempos de conducción: 106.

Interrupciones a la conducción: 249.

Tiempos de descanso: 495.

Empresas extranjeras: Tiempos de conducción: 131.

Interrupciones a la conducción: 54.

Tiempos de descanso: 106.

Por requerimiento de documentación a empresas:

Empresas requeridas: 124.

Conductores controlados: 179.

Discos analizados: 4860.

Nº de vehículos analizados: 164.

Nº de infracciones detectadas: 57, de las cuales son por tiempos de conducción: 13, por tiempos de descanso: 8, por carencia de discos: 4

Otros: 32.



## **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 el informe correspondiente al ejercicio de 1999, en lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, función que, como es sabido, nos ha obligado desde el primer momento a examinar con sumo cuidado el marco normativo en el que ha de desenvolverse, y cuyo resultado consta en informes precedentes.

En este ámbito, y de forma reiterada, hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre otros aspectos de nuestra Ley rectora que entendemos susceptibles de modificación, de entre los que no es cuestión menor el alcance de la competencia supervisora de la Institución sobre la actividad de los entes locales radicados en la Comunidad Autónoma. Nos consta la atención prestada por la Cámara a todo ello, y el compromiso (manifestado en el Pleno celebrado el 15 de septiembre de 1998) de reflexionar sobre la posibilidad de dar una cobertura legal más perfecta, más amplia, a dicha función, si bien -se nos decía-, dos cuestiones podrían dificultar esa aspiración: De un lado, el contenido del artículo 20 del Estatuto de Autonomía (que hoy hemos de entender referido al artículo 26), por cuanto en el mismo se establecen los mecanismos de transferencia y delegación de facultades a favor de las entidades locales, en materias cuya competencia corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, al tiempo que se atribuye a ésta el control de su ejercicio.

Además, se consideraba necesario valorar si la ampliación de esa cobertura legal podría rozar con el principio de autonomía que la propia Constitución reconoce a los entes locales, aspecto éste que, en estrecha relación con el anterior, siempre hemos tenido en cuenta y desde cuya perspectiva se han vuelto a abordar las últimas reflexiones de las que a continuación damos cuenta.

## **ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

El nuevo reparto territorial del poder establecido en la Constitución española de 1978 es un hecho que continúa manifestándose en las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura, habidas a lo largo del año 1999.

Aun siendo el punto central de nuestro interés el último incremento del techo competencial alcanzado por esta Comunidad Autónoma en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, y la consiguiente incidencia de la actividad de las Cortes Generales en el conjunto de atribuciones que a aquella corresponden, en esta ocasión, y antes de abordar los epígrafes ya habituales en informes precedentes, se dedicarán las líneas que siguen a una parte de dicha producción normativa, en atención a su rango y singular relevancia.

Nos referimos a las modificaciones operadas sobre cuatro de las Leyes Orgánicas que integran el llamado "bloque de constitucionalidad", cuya causa se encuentra en las medidas para el desarrollo del Gobierno Local a que más arriba aludíamos, definidas por el Gobierno de la Nación como última fase del proceso iniciado en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 1993, con el objeto de alcanzar un Pacto Local que sirviera

para clarificar el ámbito competencial de las Corporaciones locales, en cuanto Administraciones públicas más próximas al ciudadano, dotándolas, asimismo, de mecanismos más acordes con el principio de autonomía que reconoce a éstas nuestra Carta Magna.

Entre las propuestas planteadas se contemplaba la necesidad de hacer posible el acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional sin depender de otras instancias, como garantía última del respeto a tal principio.

Comenzando por esta última, y aun cuando sobre la misma existía una alta dosis de consenso por parte de los grupos políticos, en un primer momento se advirtieron las dificultades que entrañaba su materialización, toda vez que el título IX CE no atribuye legitimación a los entes locales para acceder a la justicia constitucional, suscitándose diversos análisis por parte de la doctrina científica.

Finalmente ha visto la luz la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, medida legislativa de gran importancia por cuanto afecta al equilibrio de poderes de nuestro sistema, y en cuya virtud, al amparo del artículo 161.1, apartado d) de la Constitución, se configura un nuevo proceso ante el Tribunal Constitucional denominado "Conflicto en defensa de la Autonomía Local", que viene a sumarse en un nuevo capítulo -el IV- a los anteriormente comprendidos en el título IV LOTC, como un proceso constitucional con perfiles propios, pues se formula contra disposiciones con rango de ley, la legitimación activa es restringida, contempla un trámite de admisión y posibilita el autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así, pueden dar lugar a esta clase de procesos las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones de igual rango de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local

constitucionalmente garantizada, y la decisión que adopte el Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos.

En cuanto a la legitimación activa, la ley ha descartado el acceso directo generalizado de los entes locales al Tribunal Constitucional (medida que se justificaría en que el número de municipios existentes en España podría colapsar su funcionamiento), optando por legitimar activamente -a través de una fórmula ponderada de población y número de entes- a una mayoría cualificada de municipios y provincias afectados (en cuanto estas son las únicas entidades locales cuya autonomía está reconocida expresamente en el artículo 137 de la Constitución española), atribuyendo no obstante legitimación individual y directa al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley cuestionada ( o disposición con rango de ley, hay que entender).

En lo que hace a los requisitos para su tramitación, se exige, en la fase de iniciación, la adopción del pertinente acuerdo por el órgano plenario de las Corporaciones locales, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y posterior solicitud de dictamen preceptivo y no vinculante al Consejo de Estado, bien cuando el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a más de una Comunidad Autónoma, bien cuando aun no excediendo de su ámbito, ésta no cuente con un órgano consultivo equivalente.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando quien es el titular de la competencia controvertida. A iniciativa del Pleno, y mediante el procedimiento conocido como autocuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede dictar una

segunda sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley que ha dado lugar al conflicto.

La entrada en vigor de la reforma comentada ha tenido lugar a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, el 12 de mayo de 1999, inaugurando una etapa que sin duda propiciará nuevas oportunidades para definir el verdadero alcance de la autonomía local.

- - 000- -

También en desarrollo de las medidas para el Gobierno Local que únicamente pueden ser abordadas por el Estado, la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, viene a introducir modificaciones en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, encaminadas al fortalecimiento de la democracia local a través de las instituciones de control político de sus órganos unipersonales.

De un lado, se da nueva redacción a los preceptos que establecen el régimen de la moción de censura en el ámbito local, con el fin de corregir aquellas situaciones patológicas con las que, a la hora de su aplicación, se pretendía obstaculizar el debate y votación de la misma, generando una litigiosidad no deseable. A tal efecto, el actual artículo 197 LOREG (precepto que también es de aplicación a la destitución del Presidente de la Diputación Provincial) fija taxativamente el momento en que ha de tener lugar la convocatoria de la sesión plenaria en que se ha de debatir la moción de censura; se establecen asimismo una serie de garantías formales relativas a la autenticación de las firmas que aparecen en el escrito en que ésta se plantee, y en el que ha de constar expresamente la aceptación del candidato propuesto; el Secretario de la Corporación debe extender diligencia que acredite que quienes firman la moción son miembros de la misma, que representan mayoría absoluta exigida, que se nombra a



un candidato alternativo que es miembro de la Corporación, y que ningún concejal ha firmado durante su mandato otra moción de censura. Además, se encomienda a una Mesa de edad (de la que se excluye al Alcalde y al candidato) la presidencia de la sesión plenaria en que ha de debatirse y votarse la moción de censura.

De otro lado, se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico local una institución tradicional en el régimen parlamentario, cual es la cuestión de confianza, con el fin de dotar a los órganos ejecutivos unipersonales de las Corporaciones locales de un instrumento que permita superar eventuales situaciones de crisis o inestabilidad política. Su planteamiento en el ámbito local no es posible con carácter general, sino que ha de ir vinculado a la aprobación de acuerdos concretos: los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y el planeamiento general, y cuyos requisitos se detallan minuciosamente en el nuevo artículo 197 bis LOREG.

Merece mención aparte que también por primera vez se contemple en la LOREG la moción de censura en los municipios que se rigen por ese tradicional régimen de democracia directa que es el concejo abierto, previsión en la que nos hemos detenido por su eventual incidencia sobre la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, cuyo artículo 75 dispone que el Alcalde de los municipios que funcionen en régimen de concejo abierto podrá ser destituido mediante moción de censura aprobada por los miembros de la Asamblea vecinal, remitiendo en cuanto a los requisitos y procedimiento a lo establecido en el artículo 64 de la misma Ley para la destitución del Alcalde Pedáneo existente en las entidades locales menores.

En la nueva redacción del artículo 197 LOREG, su apartado número 4 señala una serie de especialidades, necesarias cuando de una

Asamblea vecinal se trata, rigiéndose la moción de censura, en lo demás, por *"las normas contenidas en los dos números anteriores"*.

Toda vez que el núcleo de la modificación que nos ocupa se encuentra en el número 1 de dicho artículo 197, entendemos que se ha producido un defecto de sistemática. Así se confirma al acudir al texto del proyecto que aparece en el Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados- de 31 de agosto de 1998, núm. 132-1, donde las especialidades del régimen de la moción de censura en esa clase de municipios se contemplaba en el número 3 del precepto, remitiendo en lo demás a las normas contenidas en los dos números anteriores. El lugar de este apartado cambió como consecuencia de la enmienda núm. 16, presentada en la fase de tramitación en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista, que propuso "la adición en el artículo 197 de un nuevo apartado 3 (consecuentemente se debe cambiar la numeración de los apartados siguientes), que tendrá la siguiente redacción: «La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura»."

En el trámite de informe de la Ponencia se acepta dicha enmienda y la consiguiente modificación de la numeración de los restantes apartados, y, en consecuencia, el apartado número 3 de la propuesta original aparece ahora con el número 4, pasando desapercibida a lo largo de la tramitación posterior la disfunción apuntada, aunque no creemos que exista dificultad para ser salvada a la hora de su aplicación.

Con un alcance más limitado que las anteriores, la Ley Orgánica 9/1999 de 21 de abril, viene a modificar la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, como reconocimiento del derecho de los ayuntamientos a participar en

cuantos asuntos les afecten directamente, afección evidente en el caso de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones. A tal efecto, y sin menoscabo del régimen de ejercicio de este derecho fundamental, en la nueva redacción del artículo 9 LORDR se contempla la intervención del ayuntamiento concernido, obligando a la autoridad gubernativa competente a recabar de éste un informe -no vinculante- relativo a las circunstancias del recorrido, que se emitirá atendiendo únicamente a causas objetivas (estado de los lugares donde pretenda realizarse, concurrencia con otros actos, condiciones de seguridad y otras análogas de índole técnica). Asimismo, la LORDR cuenta ahora con una disposición adicional, en cuya virtud tendrán la consideración de "autoridad gubernativa", además de las de la Administración General del Estado, las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

- - 000- -

El artículo 25.2, letra n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge la educación como una de las materias sobre las que, en todo caso, los municipios ejercerán competencias en los siguientes términos: *"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 evidente relación con los intereses municipales, y sin olvidar que la competencia exclusiva del Estado se extiende al dictado de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, viene a incidir en la Ley Orgánica 87/1995, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la

Educación, con el fin de asegurar la participación de aquéllos en los organismos de asesoramiento y planificación en materia educativa, mediante su presencia en el Consejo Escolar del Estado a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. A previsión semejante responde, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 5.5, letra i) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo del Consejo Escolar de Castilla y León.

Se modifica asimismo el apartado 1 de la disposición adicional segunda LODE , relativa a la cooperación de las Corporaciones locales en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, haciendo posible que las Administraciones educativas competentes establezcan, mediante acuerdos con aquellas, las condiciones y fórmulas que estimen más adecuadas.

## **1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía**

### *1.1. Seguimiento de la legislación del Estado*

Nos referiremos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, a las normas emanadas de las Cortes Generales y del Ejecutivo estatal a lo largo del año 1999, cuyo alcance y contenido se ha analizado atendiendo a los títulos competenciales que justifican su dictado, sin que tampoco en esta ocasión se hayan apreciado motivos de contienda constitucional.

#### **1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley:**

- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta esperada reforma tiene como objeto dar solución a una serie de deficiencias, advertidas por la mejor doctrina administrativa tan pronto como vio la luz la ley procedimental común que habitualmente citamos como LRJ-PAC, dictada al amparo de lo prevenido en el artículo 149.1 18ª de la Constitución española.

En efecto, aunque el legislador de 1992 se propuso adaptar el precedente sistema de la actuación administrativa a los principios consagrados en nuestra Carta Magna y a la organización territorial del Estado surgida de ella, la incidencia de las nuevas previsiones en los ordenamientos jurídicos autonómicos reveló la gran complejidad que planteaba su aplicación, a la hora de garantizar la igualdad de las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas, evidenciando unos efectos negativos -que los restantes entes con potestades normativas no pudieron o no tuvieron voluntad de paliar- derivados, primordialmente de dos cuestiones: el régimen del silencio administrativo y la revisión de los actos administrativos.

No obstante, las novedades traídas por la Ley 4/1999 tienen mayor alcance, pues afectan, en mayor o menor profundidad, a cuarenta artículos, a dos disposiciones adicionales (añadiendo otras seis adicionales), y a la disposición final de la LRJ-PAC, además de hacer los necesarios retoques de sistemática y consiguiente cambio de redacción de alguna rúbrica.

Por una parte, y tras abundar en los principios que deben presidir, en general, la actuación de todas las Administraciones públicas (buena fe, confianza legítima, transparencia, participación), la

Ley 4/99 sitúa el principio de lealtad institucional en el pórtico de los que han de regir las relaciones recíprocas entre aquéllas, al tiempo que matiza el concepto de las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación diferentes, como técnica mediante la cual se articulan dichas relaciones; asimismo considera a los Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado como sujetos hábiles para celebrar convenios de colaboración con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Es en la regulación de la actividad de las Administraciones públicas (título IV) donde se incorporan las modificaciones de mayor calado, por afectar al denostado régimen del silencio administrativo que inauguró la LRJ-PAC. Este instituto jurídico pasa a ser ahora de sentido positivo, con carácter general, y sólo una norma con rango de ley o norma comunitaria europea puede alterarlo. En estrecha relación con el mismo se dictan nuevas reglas sobre los plazos máximos de resolución -y notificación- de los procedimientos administrativos.

La reforma afecta asimismo al régimen de revisión de los actos administrativos, suprimiendo la posibilidad de revisar de oficio los actos anulables favorables para los interesados (sólo cabe ahora la vía de declaración de lesividad) y reviviendo el recurso de reposición, si bien con carácter potestativo, amén de recuperar para el recurso jerárquico su tradicional denominación de recurso de alzada.

En lo relativo a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, se contempla ahora genéricamente la que pueda resultar de la actuación conjunta de varias Administraciones (y no únicamente cuando derive de fórmulas colegiadas de actuación, como se decía anteriormente), responsabilidad que será solidaria sólo si no es posible su determinación atendiendo a los criterios de

competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención de cada una de ellas.

La nueva Ley insiste en resaltar la unificación del régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial, sentando también la unidad de jurisdicción, sin distinguir si la actuación de las Administraciones es de derecho público o privado.

- Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

Aun cuando el texto aprobado no hace mención expresa a ello, las reformas que introduce el legislador estatal sobre esta forma especial de propiedad con el fin de agilizar su gestión mediante un nuevo régimen de adopción de acuerdos, reforzando al tiempo los poderes de la comunidad frente al copropietario moroso, encuentran su título habilitante en el artículo 149.1, 8ª de la Constitución española.

No obstante, y por su eventual incidencia en el título competencial relativo a la vivienda (art. 148.1, 3ª CE), la ley contiene una única referencia a las Comunidades Autónomas (más propiamente, a *"las disposiciones que en uso de sus competencias adopten las Comunidades Autónomas"*), en una nueva disposición adicional cuyas previsiones hay que poner en relación con el llamado fondo de reserva (que se lleva al apartado 1.f) del artículo 9 LPH en su nueva redacción), anteriormente inexistente, que tiene por objeto atender el pago de gastos que resultan imprescindibles para el mantenimiento adecuado del edificio y sobre cuya constitución fija el legislador estatal una serie de reglas, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan las normas autonómicas.

- Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1999, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Como es sabido, los artículos que se enumeran en la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 1/1999 (LOPSC) carecen de rango orgánico, razón por la cual ha sido suficiente Ley ordinaria para incorporar al apartado 2 del artículo 29 de aquélla un nuevo párrafo, con el objeto dar respuesta a una de las reivindicaciones formuladas en las bases para el Pacto Local en relación con el papel de los Ayuntamientos en el área de la seguridad ciudadana, aspecto sobre el cual el Gobierno de la Nación ha reconocido que la amplitud y generalidad de los tipos sancionadores previstos en la LOPSC viene planteando dificultades, dadas las limitaciones de la potestad reglamentaria en el ámbito sancionador administrativo.

A tal efecto es de recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre, procedió a declarar inconstitucional el inciso final del artículo 26, j) LOPSC, precepto que, tras tipificar en nueve apartados una serie de conductas que constituyen infracciones leves a la seguridad ciudadana, lleva a su letra j) una cláusula residual de triple contenido. En primer lugar, las que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la propia LOPSC. La misma calificación merecen las transgresiones a lo establecido en leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana. Por último, y en igual sentido, se hace remisión a lo previsto *en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas*.

El Tribunal Constitucional analiza si esta genérica delimitación *per relationem* respeta las exigencias dimanantes del artículo 25.1 CE,



en cuya virtud sólo la norma con rango de ley es llamada a configurar supuestos de infracción, aun cuando la misma remita al reglamento la precisión complementaria de algún elemento o rasgo del ilícito, concluyendo que en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención de origen a una infracción sancionable (F.J. 10).

De otro lado, el artículo 29.2 LOPSC atribuye a los Alcaldes competencia para sancionar infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas *y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), k) y j) del artículo 26* (salvo en el inciso de esta última letra j), como se acaba de señalar), si bien previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, ya que, en otro caso, han de limitarse a poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa sustentación del oportuno expediente, proponer la imposición de las sanciones que correspondan.

Aunque esta previsión no se altera con la reforma que aquí comentamos, en adelante, y en virtud del nuevo párrafo que se incorpora a este artículo 29.2, *"para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre..."*, precepto este que no hace sino recordar, como consecuencia del principio de legalidad proclamado en el artículo 25.1 CE, los límites a que han de atenerse las normas reglamentarias cuando de ilícitos administrativos se trata.

Así pues, y sin merma de la necesidad de ley previa que describa suficientemente las conductas objeto de reproche en sede administrativa, la nueva medida legislativa pretende reforzar la potestad sancionadora de los municipios en alguna de las materias reguladas en la LOPSC. No obstante, desde el punto de vista sistemático, y en atención a su contenido, oscurece su comprensión que este nuevo párrafo se sitúe en un precepto comprendido en la sección 2ª del capítulo IV LOPSC, destinada a regular las sanciones (y a atribuir competencia sancionadora a distintos órganos y autoridades de la Administración del Estado, así como a los Alcaldes), y no en la sección 1ª del mismo capítulo, que es donde se describen los distintos tipos de ilícito según su gravedad.

- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

Bajo este largo título se enuncia otro bloque de medidas que también surgen del tantas veces citado Pacto Local y a las que se da respuesta, fundamentalmente, en el marco de la norma básica -la LBRL- que en 1985 delimitó el ámbito material de la autonomía local, si bien debía ser el legislador sectorial, estatal o autonómico, quien viniera a concretar su desarrollo sustantivo, como fórmula descentralizadora para hacer efectiva la proximidad de la Administración a los ciudadanos.

La modificación atañe a materias en las que las Cortes Generales pueden intervenir, aun cuando en el aspecto competencial permanecen inalterados los artículos 25 a 28 (competencias de los Ayuntamientos) y 36 a 38 (competencias de las Diputaciones

provinciales), puesto que los veinticinco artículos y dos disposiciones adicionales de la LBRL que se modifican, afectan fundamentalmente a cuestiones de otra índole que pueden sistematizarse así: de un lado los preceptos destinados a regular la organización de municipios y provincias (dentro de los títulos II y III, respectivamente); de otro, los relativos al régimen de funcionamiento de sus órganos colegiados, impugnación de actos y acuerdos, y estatuto de los miembros de las corporaciones locales (contemplados en el título V).

Dentro del primer grupo, y con respeto a otras formas organizativas que prevea la legislación autonómica (inciso que tiene muy en cuenta el F.J. 6 de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que declaró inconstitucional el último párrafo del artículo 20.1 LBRL), la nueva redacción del artículo 20 LBRL establece la existencia, con carácter necesario en municipios de más de 5.000 habitantes, de órganos colegiados complementarios -en los que han de participar todos los grupos políticos integrantes de la Corporación- con funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno. En sentido semejante se reforma el artículo 32, en lo que concierne a las Diputaciones provinciales.

Asimismo, y en aras a la eficacia de la gestión, la reforma de los artículos 21, 22, 33 y 34 LBRL aborda la reordenación de las atribuciones de los órganos unipersonales y colegiados de las Corporaciones Locales, fortaleciendo las funciones ejecutivas de aquellos y, como contrapartida, las de control que corresponden al Pleno.

Entre las novedades que se llevan al título V LBRL, y en cuanto al régimen de funcionamiento (apartado *a*) del art. 46.2), se modula la periodicidad de las sesiones plenarias ordinarias, aumentando su frecuencia, como mínimo, a un mes en las Diputaciones

Provinciales y Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes, y a dos meses en los Ayuntamientos de municipios de población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes. Sólo en los municipios de hasta 5.000 habitantes sigue rigiendo el plazo anterior de tres meses. Asimismo, se modifica el régimen de las sesiones plenarias extraordinarias, introduciendo mecanismos que garanticen la efectividad de su celebración evitando que el Presidente de la Corporación incumpla la obligación de convocarlas.

Por lo que hace al *quórum* necesario para la adopción de acuerdos, y como consecuencia de la reordenación entre las competencias del órgano unipersonal y las que corresponden al plenario, se da nueva redacción al artículo 47.3 LBRL, destinado a regular los supuestos en que se exige mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

En el ámbito de la revisión de actos y acuerdos en vía administrativa a instancia de parte, se da nueva redacción al artículo 52.1 (recurso potestativo de reposición que se acomoda a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -LRJ-PAC- reformada por la Ley 4/199, de 13 de enero).

Por su parte, en el capítulo III del mismo título V, sobre impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, se introducen una serie de mejoras técnicas para solicitar a las Entidades locales ampliación de información (art. 64). En el mismo sentido se contempla el requerimiento de anulación, según se trate de actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico (art. 65.1 y 2), o de los que atenten gravemente al interés general de España (art. 67.1), así como la suspensión de estos últimos por el Delegado del Gobierno (art. 67.2). En cuanto al plazo para la interposición de recurso contencioso-

administrativo (bien directamente, o previo requerimiento de anulación) frente a actos o acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de las Entidades locales, se hace remisión al señalado en la Ley Reguladora de dicha jurisdicción (art. 65. 3 y 4, y art. 66), plazo que será de diez días a contar desde el acuerdo de suspensión adoptado por el Delegado del Gobierno, en el caso de atentado grave al interés general de la nación (art. 67.3).

En cuanto al estatuto de los miembros de las Corporaciones locales (capítulo V del título V), el nuevo apartado 3 del artículo 73 LBRL hace reconocimiento expreso de la constitución de los miembros de las Corporaciones locales en grupos políticos, a los que, para su funcionamiento, puede dotarse económicamente por el Pleno con cargo al presupuesto anual. En materia retributiva, y conforme a la nueva redacción del artículo 75.1, los corporativos pueden ser remunerados tanto si desempeñan sus funciones en régimen de dedicación exclusiva, como en régimen de dedicación parcial.

Aunque un tanto asistemáticamente, no podemos dejar de referirnos, por último, al nuevo apartado 3 del artículo 50 LBRL que, colmando la laguna anteriormente existente, atribuye competencia a la Administración del Estado para resolver las cuestiones sobre deslinde de términos municipales que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

- Ley 24/1999, de 6 de julio, de modificación del artículo 92.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24-3-1995, referido a la extensión de Convenios Colectivos.

Delimitadas en el artículo 149.1.7ª CE las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral (exclusiva para legislar y de ejecución, respectivamente), no ha faltado ocasión para la conflictividad competencial a propósito de la Administración a la que correspondía dictar los actos de extensión de convenios colectivos que se contempla en la presente reforma.

Es de señalar que el artículo 9.2.2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores de 1995 se limitó a reproducir, en este aspecto, lo previsto en la Ley 8/1980, aun cuando el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 86/1991, de 25 de abril, y 102/1991, de 13 de mayo, había declarado que si bien es competencia estatal dictar la legislación, comprensiva asimismo del desarrollo reglamentario que cubre el procedimiento para acordarlo, el acto de extensión de un convenio colectivo no está incluido en la legislación en materia laboral que el artículo 149.1.7ª CE reserva al Estado, al no aparecer vinculado en modo alguno a la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia. Por el contrario, el citado acto pertenece a la esfera de lo ejecutivo, y, en consecuencia, al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, pues su finalidad no es otra que "componer los intereses de los trabajadores y empresarios que, por las causas previstas en el artículo 92.2 ET, no han podido dar vida a un Convenio Colectivo propio. Y desde este punto de vista, puede aproximarse conceptualmente a otros actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CCAA".

Así pues, y además de la importancia que desde el punto de vista de las relaciones laborales puede representar esta modificación, nuestro interés radica en el reconocimiento expreso que en la misma se hace de las competencias que corresponden a las Administraciones de las Comunidades Autónomas sobre la materia.

- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Como es sabido, y salvo el llamamiento a los poderes públicos para fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas (art. 129.2 CE), el texto constitucional no reserva al Estado, de modo directo y expreso, competencia en esta materia (aun afectada, sin duda, por otros títulos contemplados en el art. 149.1 CE), inicialmente atribuida con carácter exclusivo en algunos Estatutos de Autonomía, y sobre la que buena parte de los Parlamentos regionales han legislado tras la aprobación de 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 artículo 143 de la Constitución, dando lugar a una considerable diversidad normativa.

De ahí que el legislador estatal, que en 1987 había adaptado el régimen jurídico de las sociedades cooperativas a las exigencias del Estado de las Autonomías mediante la Ley 31/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, afirme que tal asunción competencial significa, en la práctica, una reformulación del ámbito de aplicación de la nueva Ley, según se hace en el artículo 2 de la misma, en cuya virtud únicamente afecta a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, y, aun así, salvo que en una de ellas se desarrolle con carácter principal (y por supuesto, en las ciudades de Ceuta y Melilla, que no cuentan con competencias estatutarias en la materia). En consonancia con tan restrictivo alcance, se prevé la presencia de las Administraciones autonómicas en el Consejo para el Fomento de la Economía Social que se crea en la DA segunda de la nueva Ley, cuando éstas así lo soliciten.

Su adopción, también influida por las últimas decisiones normativas habidas tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, se justifica en los cambios tecnológicos, económicos y de organización del trabajo que requieren la adecuación de esta fórmula societaria a la competitividad del mercado, siendo voluntad declarada en la exposición de motivos de la Ley propiciar su expansión y consolidación como empresa.

Desde la perspectiva de la función de defensa de nuestro Estatuto de Autonomía, ninguna extralimitación se aprecia en la nueva norma estatal que, por lo demás, deroga expresamente la Ley 31/1987 (salvo, transitoriamente, el capítulo III -Del Registro de Cooperativas- del título I) sin establecer previsión alguna acerca de cuál ha de ser el régimen jurídico aplicable en el caso de aquellas Comunidades Autónomas -Castilla y León entre ellas- que no han ejercido aún sus competencias legislativas en esta materia, cuestión que en la práctica y transitoriamente podría entrañar cierta complejidad cuyo planteamiento, no obstante, excedería de nuestro objeto.

- Ley 29/1999, de 16 de julio, de modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

La presente norma afecta a diez de los veintiún artículos de la Ley 14/1994, y responde a las demandas planteadas desde distintos sectores, con el fin de evitar restricciones de los derechos laborales y la protección de los trabajadores comprendidos en su ámbito de aplicación.

Entre las modificaciones adoptadas se establecen criterios de valoración de los requisitos necesarios para el otorgamiento de la autorización administrativa, disponiendo la equiparación salarial de los



trabajadores que presten sus servicios a través de una empresa de trabajo temporal de acuerdo con el convenio colectivo aplicable en la "empresa usuaria", que viene obligada, asimismo, a entregar a los representantes de los trabajadores una copia básica de los contratos de trabajo o de la orden de servicio de los trabajadores puestos a disposición por la ETT.

Se limitan las causas de temporalidad de los contratos de puesta a disposición entre las ETT y las empresas usuarias a los mismos supuestos, condiciones y requisitos que vienen establecidos en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

En atención al factor adicional de riesgo que constituye la temporalidad de la prestación del trabajo, se obliga a las ETT a facilitar a los trabajadores formación teórica y práctica en materia de prevención de riesgos laborales, y la celebración del contrato de puesta a disposición sólo es posible si se ha realizado la evaluación de los riesgos laborales que comporta el puesto de trabajo a desempeñar, en los términos establecidos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

En orden al efectivo cumplimiento de las anteriores previsiones se tipifican nuevas infracciones, tanto de las ETT como de las empresas usuarias.

- Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de la Salud.

Como señala su exposición de motivos, la presente Ley es consecuencia indirecta de los pronunciamientos jurisdiccionales habidos en el año 1998 -del Tribunal Constitucional, al resolver la

cuestión de inconstitucionalidad promovida en el seno de diversos recursos contencioso-administrativos, y posterior resolución de éstos por el Tribunal Supremo- que han declarado la inconstitucionalidad del artículo 34 cuatro de la Ley 4/1990, de 26 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por no ser marco adecuado para regular esta materia, y, en consecuencia, la falta de apoyo legal e invalidez del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

La afección de estos pronunciamientos a los procesos selectivos y de traslados que se encontraban en curso, motivó la adopción del Real Decreto-Ley 1/1999, de 8 de enero, que fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.3 CE.

En tanto tenga lugar la aprobación del estatuto marco a que se refiere el artículo 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se dicta la presente Ley al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 16ª y 18ª CE, en cuanto sus normas forman parte de la coordinación general sanitaria y son bases del marco estatutario regulador de personal incluido en su ámbito de aplicación. En este contexto se encomienda su posterior desarrollo al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias.

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

En su vertiente normativa, el sector sobre el que incide esta Ley -dando continuidad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del

suelo y valoraciones- sólo estaba anteriormente regulado en el Código Civil y en una variedad de normas que adolecían de importantes lagunas.

Aun cuando la entrada en vigor de la nueva Ley no se producirá hasta transcurridos seis meses de su publicación, que ha tenido lugar en el Boletín Oficial del Estado del 6 de noviembre, se exceptúa de esta *vacatio legis* lo previsto en su disposición adicional quinta, que, bajo la rúbrica "Regulación del derecho de reversión", y atendiendo a aquellos supuestos en que el proceso constructivo se vincula a una finalidad de utilidad pública o interés social, da nueva redacción a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, al amparo de lo previsto del artículo 149.1, 18ª de la Constitución.

Además de éste, diversos títulos competenciales se invocan expresamente su disposición final primera (señaladamente los previstos en las reglas 6ª y 8ª de dicho precepto constitucional, aun cuando la materia entronca, asimismo, con las relativas a sanidad, medio ambiente y títulos académicos y profesionales, entre otras). De ahí que también se indique expresamente que la Ley será de aplicación sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución asumidas por las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Las expectativas generadas por la nueva norma se cumplirán en la medida en que se logre la finalidad que expresamente proclama: Asegurar la calidad del proceso de edificación, que se somete a unos requisitos básicos (comprendidos en las exigencias técnicas y administrativas que contempla su capítulo II), y con ello, la adecuada protección de los intereses de los usuarios, a los que deberá hacerse entrega del denominado Libro del Edificio, comprensivo del proyecto y sus modificaciones, relación de los agentes intervinientes en el proceso

de edificación, e instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones (art. 7).

Sin ser momento de adentrarse en la valoración del nuevo régimen de la responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación -que se contemplan en el capítulo IV bajo la rúbrica "Responsabilidades y garantías"-, el interés que suscita para nosotros, a tenor del amplio ámbito de aplicación que se establece en su artículo 2, radica en las previsiones acerca de las Administraciones públicas en cuanto actúen como agentes del proceso edificatorio, que, además de su sometimiento a la legislación especial de contratos, se regirán, en no lo previsto en la misma, por las disposiciones de la nueva Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria.

- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

La consecución de los fines que la presente Ley propugna (cuya adopción se justifica en el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de asegurar a protección social, económica y jurídica de la familia, y en la promoción de los principios de igualdad y libertad), requiere la modificación de diversos preceptos del Estatuto de los Trabajadores, en lo relativo al régimen de permisos retribuidos y reducciones de jornada por motivos familiares; suspensión del contrato de trabajo por maternidad; riesgo durante el embarazo (situación que afecta a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, dando nueva redacción a su artículo 26); adopción y acogimiento de menores y excedencia para atender al cuidado de familiares. En el caso de la regulación de los permisos en los supuestos de adopción, destaca la actuación llevada a cabo por esta Institución en

el ámbito de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, desarrollada en el apartado de este informe relativo a "Menores". Por otro lado, el permiso de dieciséis semanas ininterrumpidas en caso de maternidad se amplía en dos semanas más por cada hijo, cuando se trate de parto múltiple, y se posibilita que el padre disfrute hasta un máximo de diez semanas, de las dieciséis correspondientes al permiso por maternidad. La misma duración tendrá el permiso por adopción y acogimiento de menores de seis años o mayores discapacitados, minusválidos o con especiales dificultades de inserción social y familiar, siendo posible dividir el periodo de suspensión si la madre y el padre trabajan.

El libre ejercicio de los anteriores derechos requiere las consiguientes modificaciones de la Ley de Procedimiento Laboral, al tiempo que se lleva a la Ley General de la Seguridad Social la creación de la nueva prestación de riesgo durante el embarazo, con el fin de proteger la salud de la mujer trabajadora embarazada.

Con el fin de equiparar el régimen de excedencia por cuidado de familiares y de permisos por maternidad y paternidad de los funcionarios civiles del Estado, se modifica la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (y en igual sentido la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas), haciendo extensiva la licencia por riesgo durante el embarazo al ámbito del mutualismo administrativo.

- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

La adecuación a las previsiones constitucionales de la Ley de Aguas de 1985 (cuyo objeto consiste en *"la regulación del dominio*

*público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 19 de la Constitución*", según la amplia fórmula empleada en su artículo 1.1) fue confirmada sustancialmente, también en lo que al reparto territorial de competencias se refiere, por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, exponente de la dificultad que deriva del diseño competencial del título VIII CE, y en la que se establecieron importantes criterios interpretativos que hemos tenido presentes ahora.

En el tiempo transcurrido desde la aprobación de dicha Ley, han surgido, no obstante, importantes motivos para abordar la presente reforma, que viene a afectar a cuarenta y tres de sus artículos y a la disposición adicional tercera, incorporando, además, los nuevos artículos 12 *bis*, 13 *bis* y 61 *bis*; el título VIII, bajo la rúbrica "*De las obras hidráulicas*", comprensivo de los artículos 114 a 120 (que viene a subsanar la laguna legal existente en esta modalidad de obra pública); y la disposición adicional octava, en la que se establecen, a los efectos de lo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -LRJ-PAC-, los plazos de resolución y notificación de los procedimientos regulados en aquella.

De este modo se abordan ahora nuevos mecanismos que reclama la gestión de los recursos hídricos, en su doble vertiente de calidad de los mismos, de acuerdo con las exigencias de protección medioambiental procedentes de la Unión Europea (factor acogido expresamente en diversos preceptos, entre otros los artículos 5, 10, 13 *bis*, 22, *f*)...), y de una mayor demanda en el consumo, que exige una nueva perspectiva de economía del agua -su mejor utilización-.

A tal efecto, la Ley viene a dotar de rango legal la adopción de nuevas tecnologías en la desalación de las aguas, estableciendo su

régimen jurídico en el artículo 12 *bis*, aguas así obtenidas que formarán parte del dominio público hidráulico una vez que se incorporen a los elementos que lo integran (art. 2).

En el ámbito de la Administración Pública del agua, al lado de la definición, configuración y atribuciones de los organismos de cuenca, aparecen mecanismos de colaboración entre éstos y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, en la nueva redacción del artículo 23.

Por lo que concierne a la planificación hidrológica (título III), además de la mención expresa al buen estado ecológico del dominio público hidráulico como objetivo general de la misma, y al especial deber de coordinación de la planificación sectorial de regadíos y otros usos agrarios, se definen desde la propia Ley aquellas obras hidráulicas que serán consideradas de interés general, en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

La reforma afecta a buena parte de los artículos comprendidos en los títulos IV y V, siendo de destacar, en lo relativo a la utilización del dominio público hidráulico, de un lado, la flexibilización del actual régimen concesional junto al nuevo contrato de cesión de derechos al uso del agua. De otro, la obligación de establecer y mantener sistemas de medición sobre los caudales de agua efectivamente utilizados, obligación que se extiende a quienes realicen cualquier tipo de vertidos en el mismo; y el régimen de los caudales ecológicos, que se fijarán en los planes hidrológicos de cuenca con la consideración de restricciones impuestas con carácter general a los sistemas de explotación. Asimismo, y junto a los ya existentes criterios generales de preferencia para el otorgamiento de concesiones, se introduce el de mantenimiento o mejora de la calidad del agua.

Por lo demás, tiene lugar la modificación del artículo 51.4, que fue declarado inconstitucional en la STC 227/1988 al entender que la reversión de las obras construidas al extinguirse un derecho concesional no puede producirse exclusivamente a favor del Estado (como establecía anteriormente el precepto), sino de las entidades que en cada caso sean competentes en materia de recursos hidráulicos.

La consideración ambiental aparece en el régimen de protección del dominio público hidráulico (arts. 84, 89, 90), que, por lo que hace al deslinde de los cauces recibe nueva regulación (art. 87). Por el contrario, no se altera la redacción original del artículo 88.1, que, según la citada sentencia, incurre en extralimitación competencial, en cuanto, más allá del establecimiento de zonas de servidumbre y policía -al igual que se contempla para las corrientes de agua- prevé condicionamientos al uso del suelo y actividades que se desarrollen en el área de las márgenes de los lagos, lagunas y embalses.

Como aspecto novedoso de la reforma es de citar la nueva redacción que se da a los artículos 92, 93, 96 y 97, donde la simplificación del concepto de vertido no impide profundizar en el alcance del mismo, al tiempo que se introduce una regulación más estricta de las autorizaciones -fijando ahora el plazo máximo de su vigencia en cinco años, renovables sucesivamente-, y se vincula su otorgamiento al buen estado ecológico de las aguas, con previsión expresa de programas de reducción de la contaminación. Se regula, asimismo, la potestad de revisión y modificación de las autorizaciones de vertidos, y el régimen de los no autorizados o que incumplan las condiciones de la autorización, y se extiende el mandato de coordinación entre los organismos de cuenca y la Administración -estatal y autonómica- en las actuaciones encaminadas a la conservación, protección y recuperación de las zonas húmedas (art. 103.4).



A destacar, por último, que en el régimen económico y financiero de la utilización del dominio público hidráulico se introduce (art. 105) el nuevo canon de control de vertidos -que entrará en vigor el 1 de enero del año 2001, conforme previene la disposición transitoria única de la Ley 46/99-, como tasa que gravará los vertidos en sí mismo considerados y no el hecho de su autorización, y será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones locales para financiar las obras de saneamiento y depuración.

- Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

Al amparo de la competencia atribuida al Estado e el artículo 149.1 29ª de la Constitución en materia de seguridad pública, y sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, ostentan las Comunidades Autónomas en materia de protección de personas y bienes, y mantenimiento del orden público, las medidas de intervención administrativa que establece esta Ley traen su causa en el clima de inquietud generado en la ciudadanía a consecuencia de los reiterados ataques protagonizados por perros.

A este fin, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se determine, en particular, sobre los animales domésticos o de compañía pertenecientes a la raza canina, la Ley define con carácter genérico qué animales se consideran potencialmente peligrosos, sometiendo a licencia administrativa su tenencia, importación o entrada en territorio nacional y su venta o transmisión por cualquier título.

Los propietarios, criadores o tenedores de los animales a que se refiere la norma vienen obligados a su inscripción (a cuyo efecto

existirán Registros administrativos en el ámbito municipal y autonómico), así como a la identificación de los mismos, que no admitirá excepciones en el caso de animales de la especie canina, encomendando al Reglamento la regulación del procedimiento que ha de seguirse a tal efecto.

Se regulan, asimismo, los requisitos y obligaciones de los adiestradores y se establece el certificado de capacitación de éstos, encomendando su otorgamiento a las Comunidades Autónomas, que también determinarán las pruebas, cursos o acreditación de experiencia necesarios para su obtención.

El ejercicio de la potestad sancionadora derivada de las infracciones que la Ley establece corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas y municipales competentes en cada caso.

- Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Nace esta Ley (y por ello no atenderemos a su contenido sustantivo) inevitablemente condicionada por la sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, recaída en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, recabando para sí, a la luz de sus respectivas previsiones estatutarias, la competencia respecto a las facultades ejecutivas que se regulan en distintos lugares de la Ley que ahora se modifica.

El máximo intérprete constitucional se plantea, con carácter previo, la incidencia real que sobre la LDC haya tenido el Real

Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia (en cuanto, con el carácter de legislación de aplicación general al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1, reglas 6ª y 13ª CE, su artículo 10 procedió a modificar aquella), apreciando la pervivencia de la controversia, que radica en determinar la Administración competente para la ejecución de los preceptos de la Ley estatal, actualmente atribuida a dos órganos de la Administración del Estado -el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Servicio de Defensa de la Competencia- configurando un sistema completamente centralizado (aun cuando las partes admiten sin reserva alguna que corresponde al Estado la potestad de normación en la materia "defensa de la competencia", que ha de entenderse asumida *ex* artículo 149.3 CE, toda vez que no se encuentra comprendida en la relación que se contiene en el apartado primero del mismo precepto constitucional).

El Tribunal Constitucional llega al núcleo de sus razonamientos en el F.J. 5 (objeto de votos particulares que también se extienden al F.J. 6), donde, no sin antes analizar el alcance de la competencia en materia de comercio interior, atribuida con carácter exclusivo "sin perjuicio" de la legislación del Estado sobre defensa de la competencia, en los Estatutos de Autonomía invocados (y en todos los demás, según señala expresamente), recuerda sentencias anteriores en las que la defensa de la competencia fue definida como comprensiva de toda la legislación ordenada a tal fin, "mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado", así como la caracterización de esta materia y de la protección de los consumidores como "los dos aspectos de la ordenación del mercado", que comporta la definición de una y otra "como especies del género de las competencias de ordenación del mercado." Parece claro al Tribunal que una competencia de ordenación

del mercado habrá de constituir, al menos parcialmente, un modo de intervención pública en el comercio y ser, sólo en esa medida, conceptualmente comercio.

También por el simple hecho de que la totalidad de la defensa de la competencia no haya quedado reservada al Estado, sino sólo la legislación, cabría deducir que las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia han de estimarse, en alguna medida, atribuidas a las Comunidades Autónomas (F.J. 6), encontrando sus límites en aquellas prácticas restrictivas que teniendo lugar en un ámbito territorial no superior al de la Comunidad Autónoma, puedan afectar a la libre competencia en el conjunto del mercado nacional o en ámbitos supracomunitarios (F.J. 7).

En consecuencia, se estiman parcialmente los recursos, declarando inconstitucional la expresión "en todo o en parte del mercado nacional" contenida expresamente o por remisión en los artículos 4, 7, 9, 19, 11 y 25 a) y c) LDC, en la medida en que desconoce las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia atribuidas a las Comunidades Autónomas recurrentes en sus respectivos Estatutos.

No obstante, la nulidad de estos preceptos queda diferida hasta el momento en que, establecidos por la Ley estatal los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas ejercitarlas.

La Ley 52/99, que según su exposición de motivos busca profundizar en los mecanismos que permitan un eficaz funcionamiento de los mercados, se declara respetuosa con lo dispuesto en la sentencia a que venimos aludiendo, toda vez que el contenido sustantivo de la reforma únicamente se refiere a aquellos aspectos integrantes del régimen jurídico de la defensa de la competencia que podrán ser aplicados por los órganos integrados en la Administración del Estado o

en las Comunidades Autónomas, una vez que se adopte la norma legal que establezca los pertinentes criterios de conexión (y en este sentido contiene, en su disposición final segunda, un mandato expreso que deberá cumplirse antes del 1 de octubre del año 2000).

- Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por la complejidad de la materia contractual y en atención a la finalidad aquí propuesta, no nos referiremos, salvo en lo imprescindible, al contenido de las modificaciones que afectan en mayor o menor medida a más de la mitad de los 216 artículos de que consta la Ley 12/1995 (a 112, (sin contar las disposiciones adicionales, transitorias y finales), sino, fundamentalmente, a las alteraciones que ha experimentado la disposición final primera de la misma, donde, bajo la rúbrica *Carácter de legislación básica y no básica*, el legislador de 1995 había establecido su aplicación general a todas las Administraciones públicas *ex* artículo 149.1. 18ª de la Constitución, exceptuando de tal carácter básico hasta sesenta artículos -más propiamente parte de los mismos-, una disposición adicional y cinco transitorias.

Más allá de la atribución de facultades para contratar, de acuerdo con la organización propia de las Comunidades Autónomas, el conjunto competencial entonces resultante -no cuestionado mediante recurso de inconstitucionalidad pese a la oposición frontal de los grupos parlamentarios nacionalistas- dejaba un estrecho margen para el desarrollo normativo en esta materia, incluso en el caso de aquellas

Comunidades Autónomas que estatutariamente disponían de competencias para ello.

Por lo que hace al proyecto de reforma de la disposición final primera LCAP remitido al Congreso de los Diputados en 1999, pasaban a ser sesenta y dos las menciones de artículos no considerados básicos (junto a la nueva disposición adicional décima, sobre adhesión a los sistemas de contratación centralizada de adquisición de bienes y servicios), donde se incorporaban *ex novo* los artículos 17, 18 y 19 (relativos a los requisitos de solvencia técnica en los contratos de obras, servicios, y solvencia técnica o profesional en los restantes contratos), y el artículo 144 (efectos de la fuerza mayor en el contrato de obras).

Asimismo, se mejoraba técnicamente la determinación del contenido no básico del artículo 84 (adjudicación y bajas temerarias), y se ampliaba la breve mención originaria del artículo 124 a su nuevo apartado 5 (responsabilidad derivada de la elaboración de los proyectos).

De otro lado, se suprimía la referencia al artículo 145 (expedición mensual de las certificaciones de obra ejecutada) y al artículo 152 (efectos de la resolución del contrato de obras), atribuyéndoles, en consecuencia, carácter básico.

Así las cosas, comienza la tramitación parlamentaria en el Congreso, donde el proyecto de disposición adicional primera fue objeto de tres enmiendas. La número 48 del Grupo Parlamentario Vasco (no acogida), proponía modificar completamente tanto el contenido como la técnica legislativa empleada, mediante mención expresa a los preceptos de carácter básico, que serían aquellos más vinculados a un "sistema común de contratación", y sin que ello comportase la universalidad del ámbito aplicativo de la regulación

básica. Este cambio de orientación afectaría, en su mayor parte, a las previsiones del Libro II LCAP.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Catalán, sin alterar la técnica empleada en la redacción original de la LCAP, formularon al texto proyectado de la disposición final primera sendas enmiendas de modificación (nºs. 55 y 207, respectivamente) en términos prácticamente idénticos, ampliando de sesenta y dos a setenta y ocho los artículos que, total o parcialmente, habrían de considerarse no básicos.

El contenido definitivo de la disposición final primera ha sido fruto de la enmienda transaccional alcanzada por ambos grupos y, según se recoge en el dictamen de la Comisión de régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, no se aparta de las modificaciones inicialmente llevadas a las dos enmiendas planteadas más que en aspectos puntuales.

De este modo, al lado de la ampliación cuantitativa mencionada aparecen modificaciones sustantivas, bien con respecto al contenido de la DF primera vigente desde 1995, bien por referencia al texto proyectado de la misma, como sucede con el artículo 16 (relativo a los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera), que definitivamente pasa a tener carácter básico, o con los artículos 17, 18, 19 y 144, que dejaban de ser básicos en el proyecto y tras la transaccional vuelven a serlo.

Por lo demás, en el Libro Primero de la LCAP, las novedades afectan los siguientes preceptos del capítulo VIII *-De la ejecución y modificación de los contratos-* del título III.

Se declara ahora no básico el artículo 96, relativo a las facultades de la Administración por demora en la ejecución o

incumplimiento del objeto del contrato (excepto su apartado 1, en cuanto sienta para el contratista la obligación general de cumplimiento en el plazo total, y en su caso, en los plazos parciales que se hayan previsto); y el artículo 97 sobre resolución por demora y prórroga de los contratos (salvando los requisitos de audiencia del interesado y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, que resultan de aplicación en todo caso). En el capítulo único del título IV *-De la revisión de precios en los contratos de la Administración-* dejan de ser básicos los artículos 107, 108 y 109.

En el Libro II, sobre los distintos contratos administrativos, y comenzando por título I *-Del contrato de obras-*, pierde su carácter básico el régimen excepcional de contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de obras (regulado con mayor detalle en la nueva redacción del artículo 125), en lo que concierne a las facultades de la Administración para la subsanación de los defectos advertidos en el proyecto, los aspectos presupuestarios del expediente de contratación, y los efectos de la renuncia de la Administración a la ejecución de determinadas obras (apartados 3, 4 y 5). También aparecen *ex novo*, como no básicos, el sistema de retribución a tanto alzado del artículo 126, y las causas de resolución del contrato contempladas en las letras *a)*, *b)* y *c)* del artículo 150.

Entre la regulación de los contratos de gestión de servicios públicos (título II), dejan de tener carácter básico el artículo 164 (modificación y sus efectos), y 166 a 168 (cumplimiento y efectos, y causas de resolución). Y aun cuando el contenido del artículo 170 (efectos de la resolución) no se ha visto afectado por la Ley 53/99, el legislador lo considera ahora no básico, salvo su apartado 1 (frente al anterior carácter básico de todo el precepto, a excepción del apartado 2).



Dentro del título III *-Del contrato de suministro-*, reciben tratamiento semejante las previsiones sobre entrega y recepción de los bienes objeto de suministro y constitución en mora del contratista (art. 186); facultades de la Administración en el proceso de fabricación (art. 189); gastos de entrega y recepción (ahora todo el art. 191 y no sólo su apartado 1); responsabilidad por vicios o defectos durante el plazo de garantía (art. 192, excepto su apartado 4); algunas causas de resolución y efectos de la misma (arts. 193 y 194).

Por último, en el título IV *-De los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios-*, según la nueva rúbrica que ahora recibe-, también pierden su carácter básico las reglas sobre responsabilidad del contratista y algunas causas de resolución y efectos de la misma (arts. 212.2, 214 y 215).

Esta reseña del *iter* parlamentario seguido en la reforma de la disposición final primera LCAP y del régimen resultante pone de manifiesto el lábil y complejo terreno por el que, a la hora de detectar eventuales injerencias en el ámbito competencial de nuestra Comunidad, ha de discurrir la función de defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que el Procurador del Común tiene encomendada.

#### 1.1.2. Reales Decretos

1.- Desde la incorporación de España a la Unión Europea, la exigencia de trasponer al ordenamiento jurídico interno la producción normativa comunitaria viene condicionando en mayor o menor medida el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, circunstancia que ha de conjugarse, a su vez, con los títulos

competenciales que fundamentan la adopción de las pertinentes normas, y que en la exposición de este primer apartado tomamos como criterio sistematizador en lo posible.

1.1.- A tenor de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación económica, se ha analizado el siguiente grupo de normas, destinadas a establecer en el ámbito agrario y ganadero el régimen de diversas líneas de ayudas y subvenciones (de procedencia también diversa en su financiación) y los requisitos para su otorgamiento, encomendando la gestión y control de las mismas a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio radiquen las explotaciones, con el consiguiente deber de información al Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

- Real Decreto 2722/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de ayudas destinadas a promover la constitución de agrupaciones de productores agrarios.

- Real Decreto 145/1999, de 29 de enero, de fomento de las razas vacunas autóctonas españolas en régimen de producción extensiva, modificado por Real Decreto 1569/1999, de 8 de octubre.

- Real Decreto 283/1999, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa básica relativa al régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados.

- Real Decreto 368/1999, de 5 de marzo, por el que se regula la ayuda a la producción de aceite de oliva para las campañas 1998-1999 a 2000-20001.

- Real Decreto 519/1999, de 26 de marzo, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales.

- Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, sobre fomento de las razas autóctonas españolas de protección especial en peligro de extinción.

- Real Decreto 1680/1999, de 29 de octubre, sobre ayudas comunitarias en el sector de las semillas.

- Real Decreto 1729/1999, de 12 de noviembre, por el que se establecen las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo.

- Real Decreto 1972/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir en caso de discordancias entre los datos de las declaraciones de cultivo de olivar y el registro oleícola o el sistema de información geográfica oleícola español.

- Real Decreto 1973/1999, de 23 de diciembre, sobre determinadas ayudas comunitarias en ganadería.

1.2.- Con el mismo fundamento competencial se ha dictado el Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro Comunitario de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas, con el fin de adaptar a la normativa comunitaria (Reglamento (CEE) 2081/92) el sistema de ratificación, por parte de la Administración del Estado, de los reglamentos de denominaciones de origen y de indicaciones geográficas aprobados por las Comunidades Autónomas.

1.3.- Por su parte, el Real Decreto 1679/1999, de 29 de octubre, sobre concursos oficiales y concursos oficialmente reconocidos de vinos, designa las autoridades competentes (del Estado y de las Comunidades Autónomas) para la atribución de premios y

galardones a los participantes, toda vez que, en el territorio de la Unión Europea, la mención de esta circunstancia en el correspondiente etiquetado viene condicionada por el Reglamento (CE)1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola.

1.4.- El Real Decreto 1201/1999, de 9 de julio, por el que se establece el programa nacional de erradicación y control del fuego bacteriano de las rosáceas, dispone la adopción de las pertinentes medidas fitosanitarias a cargo de los particulares y de las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos resarcitorios que, en su caso, procedan.

1.5.- También en conexión con el Derecho comunitario, la adopción de las siguientes medidas técnico-sanitarias encuentra su fundamento en el mismo título competencial anterior, así como en la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16ª), y, eventualmente, en la relativa al régimen aduanero y arancelario (regla 10ª del mismo precepto).

- Real Decreto 218/199, de 5 de febrero, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización con países terceros de carnes frescas, productos cárnicos y otros determinados productos de origen animal, cuya finalidad es no conceder condiciones más favorables a los productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea que a los elaborados y comercializados en su ámbito. Se recopilan en un único texto diversas normas dictadas en ejecución de directivas comunitarias sobre la materia.

- Real Decreto 285/1999, de 22 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 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, suprimiendo de la misma los aspectos correspondientes a las condiciones de los establecimientos artesanos, por ser competencia de las Comunidades Autónomas la adopción de disposiciones en la materia.

- Real Decreto 431/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de preparados alimenticios para regímenes dietéticos y/o especiales, aprobado por Real Decreto 2685/1976, de 16 de octubre.

Por razón del territorio corresponde a las Comunidades Autónomas donde radique el domicilio social del fabricante o responsable de a primera puesta en el mercado, resolver sobre la adecuación de los productos notificados a las previsiones de la nueva reglamentación, para su posterior inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo

- Real Decreto 571/1999, de 9 de abril, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria que fija las normas aplicables a la producción y comercialización de moluscos bivalvos vivos.

Como consecuencia de la necesidad de adaptación a la Directiva 97/61/CE, del Consejo de 20 de octubre, que contempla la aparición de una nueva toxina marina que puede constituir un riesgo para la salud de los consumidores, se refunden en un sólo texto las prescripciones que resultan vigentes, designando como autoridad competente, para el mercado interior, a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas, y a los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo en los ámbitos de su competencia respecto a los intercambios con terceros países, así como

para las oportunas comunicaciones a otros Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas.

- Real Decreto 608/1999, de 16 de abril, por el que se establecen las condiciones de autorización y registro para la importación de determinados productos del sector de la alimentación animal, procedentes de países terceros, y por el que se modifica el Real Decreto 1191/1998, de 12 de junio, sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal.

- Real Decreto 770/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de detergentes y limpiadores.

Debido a las importantes innovaciones técnicas y comerciales que han sufrido los productos a los que se refiere, la nueva norma deroga el Real Decreto 2816/1983, de 13 de octubre, extendiendo su ámbito de aplicación a otros productos de características similares a los detergentes, a tiempo que se regula su etiquetado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios, la vigilancia e inspección del correcto cumplimiento de cuantas prescripciones se establecen en la misma, sin perjuicio de la coordinación de actuaciones de todas las Administraciones públicas de acuerdo con sus respectivas competencias.

1.6.- En relación con la aproximación de la legislación de los Estados miembros de la Unión Europea en esta materia, y con el fin de garantizar una información adecuada a los consumidores y respetar la lealtad de las transacciones comerciales, los mismos títulos competenciales contenidos en las reglas 13ª y 16ª CE justifican la adopción del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, que refunde el contenido del Real Decreto

212/1992, de 6 de marzo y sus posteriores modificaciones, con el fin de lograr una mayor clarificación y facilitar la aplicación de sus previsiones.

1.7.- De acuerdo con el régimen previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, conforme a la Directiva 96/59/CE, del Consejo, de 16 de septiembre, y con fundamento en la competencia del Estado para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases y coordinación general de la sanidad y comercio exterior, mediante el Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, se establecen medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos (PCB), policloroterfenilos (PCT) y aparatos que los contengan, en cuya virtud se establecen una serie de obligaciones a cargo de sus poseedores, y de las empresas gestoras de residuos, con intervención de las Comunidades Autónomas en el control de su cumplimiento.

2.- Responden a otros títulos competenciales de diverso contenido las siguientes manifestaciones de la actividad reglamentaria del Estado, que, por su eventual incidencia en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, se han analizado.

2.1.- En desarrollo de del Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, y del artículo 53 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, se dicta el Decreto 279/1999, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, cuyas disposiciones se entienden sin perjuicio de las que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y de medios de comunicación social, y de los actos

que puedan dictar en materia de antenas colectivas y televisión en circuito cerrado.

2.2.- A los efectos previstos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, forman parte del mismo el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes del mismo en el capítulo Primero del título VII de dicha Ley. Asimismo, su artículo 61.1, faculta a la Administración del Estado para crear cuantos archivos considere oportunos, en los términos que el precepto establece.

En su virtud, el Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, crea el Archivo General de la Guerra Civil Española, de titularidad estatal y con carácter plenamente autónomo respecto del Archivo Histórico Nacional -del que venía siendo una Sección ubicada en la ciudad de Salamanca- conservando esta misma sede, al tiempo que se atribuye la condición de vocales natos del Patronato rector del mismo a un representante de la Junta de Castilla y León, nombrado por el Presidente de la Junta, al Alcalde de Salamanca y al Rector de la Universidad de Salamanca.

2.3.- Con fundamento en el artículo 149.1.30ª CE, se ha dictado el Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad.

En su virtud, y además de incorporar la regulación referente a los estudiantes procedentes del nuevo bachillerato y de los ciclos formativos de grado superior de la formación profesional, la admisión de estudiantes se realizará de acuerdo con las plazas ofertadas en cada una de las enseñanzas, regulando específicamente la admisión a



segundos ciclos de estudios universitarios y permitiendo la repetición de las pruebas de acceso a la Universidad en cualquier nueva convocatoria, con el fin de mejorar su calificación y acceder al primer ciclo de unos estudios determinados. Asimismo se introducen nuevas medidas que favorecen la movilidad de los estudiantes mediante la posibilidad de implantación del distrito autonómico e interautonómico.

2.4.- Conforme a la habilitación contenida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, el Real Decreto 1112/1999, de 25 de junio, modifica y completa el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, con el fin de realizar las necesarias adaptaciones al nuevo marco temporal establecido por la disposición adicional vigesimoséptima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.5.- Aunque la protección civil no aparece como materia específica en los preceptos constitucionales que atañen al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional (STC 133/1990, de 19 de julio). al conocer del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, ha entendido que esta materia ha de englobarse en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29ª como de titularidad estatal, si bien no de modo exclusivo sino en forma concurrente con aquéllas, y cuyo límite viene informado por la noción de "interés nacional", ya sea por la necesidad de coordinación de las diversas Administraciones, ya sea por las dimensiones de determinados acontecimientos.

En desarrollo de dicha Ley se dicta el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, derogando el Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, como consecuencia de la obligación de trasponer a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, que, revisando las anteriormente dictadas sobre la materia, se propone obtener un alto nivel de protección para las personas, los bienes y el medio ambiente ante accidentes graves, mediante medidas orientadas tanto a su prevención como a la limitación de sus consecuencias, planteando asimismo la necesidad de tener en cuenta la ubicación de las instalaciones en la planificación urbanística.

En su virtud, y bajo los principios de coordinación y cooperación administrativa, se impone a los industriales comprendidos en su ámbito de aplicación el cumplimiento de nuevos requisitos que inciden en la prevención y control de riesgos, reforzando los sistemas de inspección con el fin de asegurar políticas coherentes en toda la Unión Europea, y establece el alcance de la intervención de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma mediante el ejercicio de las facultades de inspección y sanción.

2.6.- Por medio de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, y de acuerdo con la STC 102/1995, de 26 de junio, la nueva redacción dada al capítulo IV- De los Parques Nacionales- del título III de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, vino a completar el estatuto jurídico regulador de estos espacios protegidos, estableciendo su gestión y financiación en forma conjunta por la Administración General del Estado y las

Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren ubicados, y creando, en su artículo 22 bis, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como nueva figura llamada a ser el instrumento básico de ordenación de la misma.

A tal previsión responde el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, que atribuye a dicho Plan una vigencia de siete años, y al que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión que se aprueben para los distintos Parques Nacionales.

2.7.- Así como en nuestro Informe del pasado año nos hacíamos eco de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación, no podemos dejar de referirnos ahora al Real Decreto 1828/1998, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro previsto en dicha Ley, que, en aras al conocimiento de su contenido, dispone el traslado trimestral de las modificaciones habidas en la correspondiente base de datos, a través del Instituto Nacional de Consumo, a los responsables de consumo de las Comunidades Autónomas, a las que también se hará llegar un ejemplar de la publicación anual en la que consten las sentencias judiciales inscritas como consecuencia del ejercicio de acciones individuales o colectivas de nulidad o no incorporación, así como de las acciones colectivas de cesación, retractación o declarativas de condiciones generales.

2.8. Finalmente, es de mencionar el Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba la estrategia nacional sobre drogas para el período 2000-2008, con la finalidad de actualizar el Plan Nacional sobre Drogas, sirviendo de marco de referencia para la necesaria cooperación y coordinación entre las diferentes

Administraciones públicas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al fenómeno de las drogodependencias.

En efecto, como expresamente se reconoce en su apartado 7 (Funciones y órganos de la estrategia nacional sobre drogas), sin obviar la realidad competencial que propicia el Estado de las Autonomías, donde todas las Administraciones, instituciones y entidades mantienen competencias diferentes, en muchos casos exclusivas y en otros delegadas o asumidas subsidiariamente, constituye uno de sus objetivos fundamentales articular en forma eficiente el óptimo desarrollo de las mismas.

En consonancia con lo propugnado en el nivel básico de reducción de la demanda (intervenciones dirigidas a minorar los daños ocasionados por el consumo de drogas), se contempla un sistema de asistencia e integración social de las personas afectadas, que deberá fundamentarse en la coordinación de las Administraciones con responsabilidad competencial sobre la salud y los servicios sociales, estructurado en circuitos terapéuticos que contemplen la participación de la Red de Salud Mental, de los Equipos de Atención Primaria de la Salud y de los Servicios Sociales, en los programas asistenciales para drogodependientes.

#### 1.1.3. Traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León

- Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Su efectividad tuvo lugar a partir del 1 de marzo de 1999.

- Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de

Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), cuya efectividad se ha producido a partir del día 1 de julio de 1999.

- Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria, con efectividad a partir del día 1 de enero de 2000.

### *1.2. Conflictividad constitucional*

1.- Nos referiremos brevemente a la sentencia 12/1999, de 11 de febrero, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León (LOSS, en adelante), por posible infracción del artículo 23.2 de la Constitución.

La cuestión se suscitó en el seno de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 4 de enero de 1999 (B.O.C. y L. nº 4, de 7 de enero), por la que se acordó convocar proceso selectivo para ingreso en las Escalas Sanitarias de los Cuerpos Facultativo Superior, Titulado Universitario de Primer Ciclo, Ayudante Facultativo y Auxiliar Facultativo de la Administración de Castilla y León, en cumplimiento de la citada previsión legal, cuyo apartado primero establecía que *"con carácter excepcional, transitorio y por una sola vez, el acceso a la condición de funcionario de las distintas Escalas Sanitarias de los Cuerpos a que se refiere el artículo 20.3 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León se efectuará mediante el procedimiento de concurso, el cual consistirá, de una parte, en la*

*calificación de los méritos aducidos y acreditados por los aspirantes conforme al baremo que se contiene en el apartado 4 de esta Disposición, y de otra en la realización de un Trabajo-Memoria mediante el cual se valorarán los conocimientos sobre los contenidos propios de las funciones a desempeñar y el dominio sobre los aspectos prácticos y organizativos de las mismas.(...)."*

El Tribunal Constitucional procede a acotar el alcance de la controversia a partir del contenido completo de la disposición transitoria cuarta LOSS (aunque advierte que en realidad sólo el apartado 4 de dicha disposición, que es donde se establece el sistema de valoración del concurso en lo relativo al baremo de servicios prestados, suscita al juzgador *a quo* dudas de constitucionalidad), en cuanto hace referencia expresa a una única convocatoria que califica de medida excepcional y transitoria.

A tal efecto recuerda su anterior doctrina, sistematizada y confirmada en la sentencia 16/1988, de 26 de enero, según la cual, y si bien estos sistemas de acceso han de considerarse proscritos por el artículo 23.2 CE, "no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece (...)".

Más adelante recuerda, asimismo, que "entre las condiciones que han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del artículo 23.2 de la Constitución hemos señalado las siguientes: Primera, y según se ha dicho, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para situación igualmente excepcional; y tercero, que dicha

posibilidad esté prevista en una norma con rango legal", desestimando la cuestión de inconstitucionalidad por entender que en el proceso selectivo que ha dado lugar al procedimiento del que trae causa la misma concurren todas las condiciones expuestas.

2.- La sentencia 50/1999, de 6 de abril ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Castilla y León y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), estimando parcialmente los mismos.

En lo que concierne a los motivos aducidos por nuestra Comunidad Autónoma, se cuestionaba en el recurso el carácter básico del régimen de delegación y suplencia -arts. 13.4 y 17-, así como buena parte de las reglas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados -capítulo II del título II de la Ley- (y en forma semejante también por la Generalidad de Cataluña), al entender que estos preceptos se refieren a aspectos puramente organizativos y por ello invaden la competencia exclusiva de la propia Administración Autonómica reconocida en el, entonces, artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional formula, con carácter previo, una serie de precisiones sobre las competencias aducidas por las partes, señalando, de un lado, que el alcance de la competencia exclusiva para organizar libremente la propia Administración autonómica tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas, y, de otro, que fuera de este ámbito, el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.18ª CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de

funcionamiento de todas las Administraciones públicas, si bien "no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación".

Para el Alto Tribunal, la materia en la que deben encuadrarse los preceptos impugnados es la relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas, que es donde en pronunciamientos anteriores ha incluido "la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas", y sobre la que el legislador estatal ostenta competencia básica para establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas ellas, aunque, como ya se ha dicho, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a su organización y funcionamiento interno, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros.

Conforme a las anteriores premisas, y sentado que corresponde al Estado establecer el común denominador normativo que encierran dichas bases, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, recuerda, asimismo, que "excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo", pues, en tal caso, se priva a lo presentado como básico de su condición de tal.



De este modo niega que el artículo 13.4 LRJ-PAC, en cuanto dispone que *"las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se entenderán dictadas por el órgano delegante"*, incurra en la extralimitación pretendida. En primer lugar, porque su doble contenido -exigencia formal y regla de imputación cuando se produce alteración del ejercicio de las competencias- no es materia que atañe a la exclusiva competencia autoorganizatoria de las Administraciones públicas, sino al régimen jurídico de las mismas. Asimismo, porque esta tradicional técnica excede de lo meramente interno, incidiendo en las relaciones de aquellas con los ciudadanos.

A distinta conclusión llega el Tribunal Constitucional en lo que se refiere al régimen de la suplencia que contempla el apartado primero del artículo 17, cuya previsión genérica no se discute, sino sólo en cuanto el precepto descende, indebidamente, a determinar que la suplencia de los titulares de los órganos administrativos corresponderá *a quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquellos*. Por el contrario, confirma el carácter básico del apartado segundo del mismo artículo: *"la suplencia no implicará alteración de la competencia"*, que también se proyecta en las relaciones *ad extra* de las Administraciones y por ello se confirma su carácter básico.

Por último, la simple lectura de los artículos 23, 24 y 25 LRJ-PAC revela al Tribunal que la regulación que contienen es tan detallada y exhaustiva que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que tienen atribuidas estatutariamente, juicio que hace extensivo a los apartados 2, 3 y 5 del artículo 27, en lo relativo a las actas de las sesiones celebradas por los órganos colegiados.

En consecuencia, se declara que el inciso "por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos", de los artículos 17.1; 23.1 y 2; 24.1, 2 y 3; 25.2 y 3; y 27.2, 3 y 5, no tiene carácter básico, por lo que dichos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias.

### *1.3.- Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía*

Más arriba nos hacíamos eco de las modificaciones traídas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, a diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, cuyo carácter de norma rectora del procedimiento común al que debe ajustarse el ejercicio de las potestades administrativas nos sitúa en el plano de su relación con el ordenamiento jurídico autonómico.

Veremos a continuación los efectos que ha de producir esta novedad legislativa en la regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad de Castilla y León, que corresponde a ésta *ex* artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía.

Condicionado por los principios contenidos en el texto constitucional y que se han incorporado a la LRJ-PAC, nos detendremos asimismo en el ejercicio de la potestad sancionadora que atribuye a la Administración autonómica la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León.

Se aludirá, por último, a distintos supuestos de aplicación de la normativa sectorial autonómica en materia de protección de animales de compañía, caza, ayudas para adquisición de viviendas de protección

oficial y régimen de adjudicación de plazas en Centros de Educación Infantil.

#### 1.3.1. El silencio administrativo en la Ley 4/1999, de 13 de enero

Según indica su exposición de motivos, el logro de una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos constituye voluntad expresa de la Ley que ha venido a dar distinto alcance y contenido a los preceptos que regulan la actividad de las Administraciones públicas, comprendidos en el título IV LRJ-PAC. Dentro de éstos, y por los efectos que comporta en orden a la actuación administrativa en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, analizaremos el nuevo régimen del silencio administrativo, no sin antes hacer referencia a las previsiones sobre el plazo máximo de resolución de los procedimientos, por la estrecha relación que existe entre ambas nociones.

##### Duración de los procedimientos.

En su nueva redacción, el artículo 42 LRJ-PAC comienza por proclamar las obligaciones que pesan sobre las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla «*cualquiera que sea su forma de iniciación*» (por tanto también en los iniciados de oficio). Obligaciones ambas sometidas al plazo máximo de duración del procedimiento que vendrá fijado por la correspondiente norma reguladora del mismo, y que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así se prevea en la normativa europea comunitaria. En defecto de plazo así establecido rige el general de tres meses (art. 42, apartados 2 y 3).

Así pues, la regla general del plazo de seis meses que la propia LRJ-PAC establece sólo cede ante una previsión superior emanada del ordenamiento comunitario o ante una norma con rango de Ley, estatal o autonómica, sin que exista posibilidad de deslegalización en esta materia.

A efectos de cómputo de dichos plazos, el artículo 42.3 clarifica las dudas anteriormente existentes, en el sentido de que se tomará como *dies a quo*, en los procedimientos iniciados de oficio, la fecha del acuerdo de iniciación (letra *a*) de dicho artículo), y en los iniciados a solicitud de interesado, la fecha en que ésta haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (letra *b*) del mismo).

En cuanto a qué debe entenderse por *registro del órgano competente*, la disposición adicional decimoquinta establece el alcance de esta expresión únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado, como no podía ser de otro modo.

Asimismo, en aras a la seguridad jurídica, se establece ahora la obligación de informar a los interesados de los anteriores extremos, mediante la pertinente notificación o comunicación que se ha de dirigir a éstos en la fase inicial de la tramitación del procedimiento, haciendo constar en la misma los efectos que pueda producir el silencio administrativo (art. 42.4).

Respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999 (B.O.E. nº 97 de 23 de abril), ha venido a establecer una serie de criterios funcionales a los que deben atenerse los órganos de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en orden a la emisión de dicha comunicación. De contenido semejante es la Orden de 12 de

mayo de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 95 de 20 de mayo).

### Efectos de la falta de resolución expresa.

La cuestión nuclear de la reforma se encuentra en el instituto del silencio administrativo, que entrará en juego por el transcurso del plazo máximo de duración del procedimiento sin que la Administración haya dictado -y notificado- la resolución que ponga término al mismo. De acuerdo con el artículo 43.2 los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. El silencio de sentido estimatorio tiene todos los efectos de acto administrativo finalizador del procedimiento, sin necesidad de otros requisitos.

En consecuencia, no será posible en el futuro que a través de normas con rango reglamentario se establezcan nuevos supuestos de silencio negativo (sobre el que la propia LRJ-PAC contempla alguna excepción a la regla general), recuperándose su configuración como ficción legal hábil para abrir el acceso a la vía del recurso - administrativo o jurisdiccional, según proceda- con carácter automático, pues opera por el mero transcurso del plazo establecido para dictar resolución sin que ésta haya tenido lugar.

En cuanto a los procedimientos iniciados de oficio, y bajo las mismas obligaciones de dictar resolución y notificarla en el plazo máximo establecido, el artículo 44 LRJ-PAC da distinta solución, según se trate de procedimientos susceptibles de producir actos favorables a los interesados o, por el contrario, puedan dar lugar a actos de gravamen. En el primer caso opera el silencio negativo; en el segundo se producirá la caducidad *ope legis*, sin que deba mediar

petición para que ésta se declare, debiendo acordarse el archivo de las actuaciones en la correspondiente resolución.

Efectividad de las anteriores previsiones.

Tras la exposición precedente (y dejando al margen el alcance de su aplicación a los procedimientos que se encontrasen en tramitación a la entrada en vigor de la Ley 4/99, cuestión que se contempla en la disposición transitoria Segunda de la misma), estamos en condiciones de determinar en qué forma se ven afectadas las normas reglamentarias que fueron dictadas al amparo de la disposición adicional Tercera LRJ-PAC, según quedó redactada en virtud del Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, cuyo tenor conviene recordar:

*"Reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca."*

Esta previsión -profusamente criticada, como es sabido- permitió a todas las Administraciones públicas romper la regla general del silencio positivo que pretendió instaurar la LRJ-PAC en 1992, dando lugar a una diversidad de regímenes imposible de conciliar con el mandato del artículo 149.1.18ª CE.

La Ley 4/99, que en su articulado insiste de forma indubitada en la regla general del silencio positivo, reconoce en su exposición de motivos la necesidad de abordar detenidamente la transformación del régimen del silencio "de cada uno de los aproximadamente dos mil procedimientos existentes en la actualidad, en el ámbito de la Administración General del Estado".

Siendo el punto de partida la situación de hecho creada por la LRJ-PAC en 1992, se confirma en las disposiciones adicional Primera y transitoria Primera de la nueva Ley que la plena aplicación del régimen del silencio previsto en la misma no es inmediata, sino condicionada por la doble tarea que, en dos tiempos, debe realizar el Gobierno de la Nación.

En efecto, de un lado, y en aras a la simplificación de los procedimientos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, queda emplazado por un año para establecer las modificaciones pertinentes en las disposiciones reglamentarias dictadas en adecuación y desarrollo de la LRJ-PAC (D.A. Primera, apartado 1 de la Ley 4/99), a cuyo efecto se atenderá especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, eliminando trámites innecesarios, todo ello sin merma o limitación de las garantías consagradas en la Ley.

De otro, el apartado 2 de la misma D.A. Primera dispone que el Gobierno adaptará las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo que la Ley 4/99 establece, contando para ello con un plazo de dos años, permaneciendo hasta entonces provisionalmente vigentes pese al cambio operado por la Ley 4/99, en los siguientes términos de su disposición transitoria Primera, bajo la rúbrica *Subsistencia de normas preexistentes*:

*"1. Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

*Administrativo Común, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley.*

*2. En todo caso, cuando las citadas normas hayan establecido un plazo máximo de duración del procedimiento superior a los seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses, con las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 42.*

*3. Asimismo, y hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la disposición adicional primera, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley."*

Las conclusiones que cabe extraer de este precepto, así como las dudas que plantea son las siguientes:

1ª. No subsisten los plazos establecidos reglamentariamente por tiempo superior a seis meses, y en consecuencia, desde el 14 de abril de 1999 ha de entenderse, en todo caso, que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses (salvo si uno superior viniera contemplado en norma con rango de Ley o en normativa comunitaria europea).

2ª.- En lo que no se opongan a la Ley 4/99, se declaran vigentes las normas reglamentarias existentes (en especial las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la LRJ-PAC de 1992 y las dictadas en desarrollo de la misma), vigencia que cesará cuando se cumplan las previsiones de la disposición adicional Primera de la Ley 4/99.



No obstante, antes se ha advertido que dicha disposición contiene, en sendos apartados, dos mandatos de distinto contenido y sometidos a un plazo diverso. Entendemos (a tenor de la previsión que sigue en el apartado 2 DT Primera) que la condición que ha de cumplirse para poner fin a esta situación de provisionalidad es la contemplada en el apartado 1, esto es, que tengan lugar las operaciones de simplificación y clasificación de procedimientos.

3ª.- Salvo en su forma de producción y efectos, que actúa *ope legis* desde el 14 de abril de 1999, el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas reglamentarias conservará su validez hasta que se lleve a efecto la adaptación prevista en la disposición adicional Primera, apartado 2.

De este modo podría hablarse de una pérdida de vigencia parcial y paulatina de las normas reglamentarias aprobadas con anterioridad a la Ley 4/99: En un primer momento, por mor de las operaciones de simplificación que han de realizarse antes del 14 de abril del año 2000; posteriormente (durante un año más) a consecuencia de su adaptación al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 4/99.

Además de no encontrar explicación para tal dualidad de regímenes, es de notar que el legislador no ha arbitrado fórmula alguna que permita poner fin a la aplicación de las normas cuya adaptación se ordena si, vencido el plazo, el Gobierno no hubiera dado cumplimiento a este mandato.

#### La adaptación de la normativa autonómica.

Aunque cuanto se acaba de decir afecta, sin género de duda, a los procedimientos cuya regulación corresponde realizar al Estado, cabe preguntarse qué sucede con las normas reglamentarias aprobadas

a partir de 1992 por las Comunidades Autónomas acogiendo a las previsiones de la disposición adicional tercera LRJ-PAC, en cuanto no se ajusten al nuevo régimen del silencio administrativo o hayan fijado plazos superiores a seis meses para dictar resolución.

Tal es el caso del Decreto de la Junta de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto, donde la falta de resolución expresa en los plazos que se señalan es de carácter desestimatorio en 156 de los 205 procedimientos relativos a las materias cuyo conocimiento corresponde a la misma, por no citar otros supuestos establecidos con posterioridad.

La Ley 4/99 se limita a aludir a tal circunstancia en los siguientes términos del apartado 4 D.A. Primera:

*"Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivos ámbitos, adaptarán aquellos procedimientos en los que proceda modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido por la presente Ley."*

El reconocimiento explícito de la necesidad de adaptación normativa en el ámbito autonómico, junto con la remisión que hace la D.T. Primera a la D.A. Primera *in totum*, nos ha de llevar a concluir que la subsistencia provisional de las normas reglamentarias, en lo que no se opongan a la Ley 4/99, se predica también de las dictadas por las Comunidades Autónomas, con las mismas consecuencias que se contemplan en los apartados 2 y 3 de la tan repetida D.T. Primera. Mantener lo contrario equivaldría a negar a aquéllas la ventaja que las Cortes Generales han otorgado al ejecutivo estatal.

Con todo, y aunque nada se diga sobre la duración de tal moratoria en este caso, ni las Comunidades Autónomas pueden aplazar *sine die* la plena efectividad de las nuevas previsiones a que nos venimos refiriendo, ni existe razón alguna para que las tareas que han

de poner fin a la provisionalidad de sus normas reglamentarias discurra a un compás ajeno al que la propia complejidad del ordenamiento jurídico autonómico requiera.

Nuestra función tutelar del ordenamiento jurídico autonómico carecería de sentido si, en una relación de medio a fin, no se orientara a la plena efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos, y en tal sentido hemos de exhortar a los poderes públicos de nuestra Comunidad al pronto cumplimiento de las tareas de adaptación de cuantos procedimientos se aparten del nuevo régimen del silencio administrativo.

### 1.3.2. Los límites de la potestad sancionadora administrativa

En cuanto la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, al igual que la potestad penal de Jueces y Tribunales, forma parte del genérico *ius puniendi* del Estado, según ha quedado consagrado definitivamente en nuestra Carta Magna, su ejercicio se encuentra sometido a una serie de límites que también derivan del texto constitucional, como se ha encargado de destacar su supremo intérprete.

En el expediente del que a continuación damos cuenta, el compareciente ponía en conocimiento de esta Institución la indefensión padecida en el curso del procedimiento sancionador relativo a infracción en materia de pesca seguido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, por entender que no sólo se habían producido defectos en la práctica de notificaciones, sino también que se encontraba prescrita la acción para sancionar los hechos imputados al tiempo de la iniciación del mismo.

Del informe y documentación remitidos por el órgano actuante resultaron los siguientes antecedentes:

1.- El día 4 de diciembre de 1997 tuvo entrada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial oficio del Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos, de 2 de diciembre, adjuntando los siguientes documentos:

- Testimonio de las diligencias 15/97, instruidas el día 12 de junio de 1997 por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la 531ª Comandancia de la Guardia Civil de Burgos, por delito de falsedad documental de cuya comisión se presume autor al Sr. XXX.

- Oficio de denuncia de la misma Fuerza actuante, fechado el 12 de junio de 1997, imputando al Sr. XXX una presunta infracción de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y Regulación de la Pesca en Castilla y León, consistente en practicar el deporte de la pesca en el coto de Villarmentero, término municipal de Santa María de Tajadura (Burgos), utilizando permiso para dicho coto y licencia de pesca expedidos a favor de su hijo.

- Sentencia absolutoria del Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos, de 8 de septiembre de 1998, recaída en juicio de faltas (...) seguido contra el Sr. XXX, sobre desobediencia.

2.- En cuanto al *iter* del expediente sancionador BU-PE(...), se dictó acuerdo de iniciación datado el 29 de diciembre de 1997, formulándose pliego de cargos en 7 de enero de 1998, que, notificados conjuntamente por carta certificada con acuse de recibo depositada en la oficina de Correos de Burgos el 19 de enero de 1998, fueron recibidos por el interesado el 21 de enero de 1998. Continuó el procedimiento por todos sus trámites hasta el dictado de la resolución sancionadora, en 6 de julio de 1998, cuya notificación fue intentada por

carta certificada con acuse de recibo depositada en Correos el 10 de julio de 1998, constando diligencia de ausente durante el reparto los días 14 y 15 de julio.

Con fecha 21 de julio, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Burgos remitió al Excmo. Ayuntamiento copia de la citada resolución sancionadora y de la "tasa", para su exposición en el tablón de anuncios de la Corporación, constando diligencia de exposición al público durante los días 5 a 19 de agosto de 1998, suscrita por el Secretario General del Ayuntamiento.

También el 21 de julio, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos procedió a remitir notificación de la misma resolución y liquidación recaídas en el expediente sancionador de referencia, para su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, y que se llevó a efecto en el BOCyL nº 156, de 17 de agosto.

3.- Por último, el informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos contempla los siguientes extremos:

"El procedimiento sancionador a que se refiere el Sr. XXX (...) finalizó por Resolución de la Delegación Territorial de Burgos, de 6 de julio de 1998.

Dicha Resolución se intentó notificar en el domicilio del inculpado a través del Servicio de Correos en dos ocasiones (repartos de los días 14 y 15 de julio de 1998), constando como "ausente" en ambas, a la vista de lo cual se procedió a la notificación prevista en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se llevó a cabo mediante publicación efectuada en el Boletín Oficial de Castilla y León, número 156, de 17 de agosto de 1998 y exposición en el Tablón

de Edictos del Ayuntamiento de Salamanca del 5 al 19 de agosto del mismo año.

Cabe añadir en relación con lo expuesto que el interesado solicitó con fecha 22 de diciembre copias de la resolución y de los justificantes del procedimiento de comunicación, lo que le fue remitido mediante oficio de 28 de diciembre que consta notificado el 7 de enero de 1999.

Procede asimismo significar que el Sr. XXX recibió las notificaciones del acuerdo de inicio, del pliego de cargos y de la propuesta de resolución en el mismo domicilio al que le fue enviada la Resolución, y que pudo contestar y alegar lo que consideró oportuno, lo que hizo efectivamente, en contestación al pliego acusatorio, mediante escrito de 31 de enero de 1998 (que tuvo entrada en el Registro el siguiente 2 de febrero) y luego alegando al contenido de la propuesta de resolución mediante otro de 22 de mayo de 1998 (registrado el 25 de mayo siguiente)."

A tenor de los antecedentes expuestos se establecieron las siguientes conclusiones conforme al régimen jurídico que esta Institución ha considerado aplicable:

"Primera.- Sobre la denuncia de irregularidad en la notificación de la resolución que ha puesto fin al expediente sancionador de referencia, llevada a efecto mediante el procedimiento edictal contemplado en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no cabe sino traer a colación la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 1997, recaída en recurso de casación en interés de la ley, y en la que se fija la doctrina legal relativa al modo de hacer la notificación de las liquidaciones cuando, intentada

en el domicilio del contribuyente por carta certificada con acuse de recibo, no se hubiere podido practicar, y, en consecuencia, si es ajustado a derecho acudir al anuncio edictal y a su publicación en el Boletín Oficial.

El Tribunal Supremo interpreta, entre otros, el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 y los artículos 206, 207, 251, 259 y 271 del Reglamento del Servicio de Correos aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, y, tras referirse a la evolución habida en esta materia desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, considera que la práctica de las notificaciones mediante correo certificado con acuse de recibo remite indefectiblemente al artículo 251, apartado 3 del Reglamento mencionado, en cuya virtud: *«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»*, precepto que, puesto en relación con los apartados números 1, 2 y 4 del artículo 59 de la Ley 30/1992, lleva al juzgador a concluir así:

«... la normativa reguladora de la notificación, por correo certificado, con acuse de recibo, cuando intentada la entrega dos veces en el domicilio del sujeto pasivo, no se hubiese podido practicar, es en síntesis la siguiente: 1. En el procedimiento de notificación administrativa domiciliaria de actos de liquidación tributaria mediante carta certificada con aviso de recibo (acuse de recibo), la entrega debe intentarse en el domicilio del destinatario dos veces, como así exige el artículo 251.3 del Reglamento del Servicio de Correos (...), y si no se hubiese podido practicar, por causas ajenas al Servicio de Correos, será preciso dejar constancia en la libreta de entrega del día y la hora de los dos intentos, indicando las causas concretas que han impedido la

entrega, así como del día y hora de la entrega del Aviso de Llegada como correspondencia ordinaria. 2. Probados, inexcusablemente, los hechos anteriores mediante la adecuada certificación del Servicio de Correos, la notificación se hará con plena validez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartado 4 de la Ley 30/1992 (...), por medio de anuncio durante 15 días en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio, y en el Boletín Oficial del Estado, o de la Comunidad Autónoma, o de la Provincia, según sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.»

El contenido tributario de la notificación que ha dado lugar a la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo en nada impide la aplicación de la misma al presente supuesto (habida cuenta, además, que se acompañaba el documento de liquidación de la deuda resultante, cuyo carácter de ingreso de derecho público es evidente), en el que, si bien es cierto que la notificación en el domicilio del interesado se intentó por dos veces consecutivas (los días 14 y 15 de julio de 1998), no consta que el encargado del reparto procediera a hacer entrega del preceptivo Aviso de Llegada, como requisitos que constituyen el presupuesto de hecho condicionante del procedimiento de notificación edictal, y de cuyo cumplimiento debió asegurarse la Administración autonómica antes de acudir al mismo, ya que, en otro caso, no se pueden tener por producidos los efectos previstos por el ordenamiento jurídico para las notificaciones efectuadas en legal forma.

En la medida en que el Sr. XXX se ha visto privado injustificadamente de acudir a la vía impugnatoria por causa de un acto viciado de nulidad, hemos de apreciar la concurrencia de la indefensión alegada, pues no cabe confundir dicho trámite con la oportunidad de ejercer el derecho de defensa a lo largo de la tramitación del procedimiento sancionador, como parece argüir la Administración.



Segunda.- En lo que afecta a la prescripción también invocada por el interesado, y antes de abordar el contenido 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 (Ley de Pesca, en adelante), resulta obligado detenerse en las previsiones del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en cuanto, como señala el apartado decimocuarto de su Exposición de Motivos, *«regula los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia.»*

En primer lugar, como manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica, el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas es objeto de regulación en el artículo 132 LRJ-PAC en un doble aspecto.

De un lado, en lo relativo al lapso tiempo cuyo transcurso extingue el derecho material a perseguir el ilícito y a hacer efectiva la sanción -y saliendo al paso de las soluciones dispares por las que se venía inclinado tanto la jurisprudencia como la doctrina, en ausencia de regulación legal expresa-, la norma se remite a lo dispuesto en las leyes especiales, estableciendo unos plazos subsidiarios cuando éstas guarden silencio (extremo que no afecta al presente asunto, puesto que la Ley de Pesca contiene previsión al respecto y a la misma ha de estarse, conforme al apartado 1 del art. 132 LRJ-PAC).

De otro, con el carácter de régimen común directamente aplicable -pues en este caso no se hace llamamiento a la legislación

sectorial-, el apartado 2 del artículo 132 determina tanto el día primero que ha de tomarse en cuenta para el cómputo de plazo de prescripción, como los hechos que producen la interrupción del mismo.

A tal fin (frente a alguna tendencia jurisprudencial, aunque minoritaria, que se inclinaba por aceptar como *dies a quo* aquel en que la Administración tuviera conocimiento de la conducta punible), regula un tiempo de prescripción que podemos llamar inicial, es decir, el período que transcurre desde la comisión del hecho hasta la iniciación del procedimiento: «*El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido*», lapso que se interrumpe por «*la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador*» -y en este sentido conviene recordar que la jurisprudencia defiende a ultranza el conocimiento formal del interesado como requisito *sine qua non* para otorgar efecto interruptivo a las actuaciones de la Administración-.

Por último, y puesto que la realidad demuestra la existencia de procedimientos -no sólo sancionadores- que se paralizan injustificadamente por tiempo excesivo, atentando igualmente contra el principio de seguridad jurídica, el mismo artículo 132.2 LRJ-PAC se refiere, a renglón seguido, a la prescripción subsiguiente, que tiene lugar cuando, una vez iniciado el procedimiento sancionador «*estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.*»

Tercera.- Una vez expuestos los rasgos característicos del instituto de la prescripción desde la óptica de la Ley común, nos situaremos en el ámbito de la Ley de Pesca, cuyo artículo 66 previene lo siguiente:

«*1. Las infracciones administrativas contra lo dispuesto en la presente Ley prescribirán: en el plazo de cuatro años las muy graves;*

*en el de un año, las graves; en el de seis meses, las menos graves, y en el de dos meses, las leves, a partir de la fecha de su comisión.*

*2. El plazo de prescripción de la infracción se interrumpirá, en todo caso, cuando hayan de practicarse actuaciones que debieran figurar de forma expresa en el expediente, encaminadas a averiguar la identidad o domicilio del expedientado. El plazo se interrumpirá también por cualquier otra actividad administrativa que deba realizarse relacionada con el expediente.»*

Se desprende de la relación entre ambos preceptos que la Ley autonómica no se aparta del criterio seguido en la LRJ-PAC en cuanto al señalamiento del *dies a quo* en que comienzan a correr los plazos de prescripción, y, asimismo, que su interrupción tiene lugar por las causas previstas legalmente, esto es, cuando la Administración ejerce su derecho o, mejor dicho, su facultad sancionadora, mediante la exteriorización del acuerdo de iniciación del correspondiente procedimiento y demás actuaciones que de éste deriven necesariamente.

No ofrece género de duda que el *ius puniendi* de la Administración decae cuando el plazo de prescripción que resulte aplicable haya transcurrido por completo antes de la formalización del acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo (único hecho susceptible de producir un efecto interruptivo de la prescripción que hemos llamado inicial, según se verá a continuación), no sin antes recordar que este extremo puede y debe ser apreciado de oficio, conforme previene el artículo 6.1 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, de aplicación supletoria en lo no previsto por el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por

Decreto 189/1994, de 25 de agosto (RPCyL, abreviadamente), según la disposición adicional primera del mismo.

La existencia de las anteriores previsiones legales explica que el interesado aquí compareciente invocara en su defensa el instituto de la prescripción en la fase de alegaciones al pliego de cargos, reiterando el mismo argumento en el trámite de contestación a la propuesta de resolución, pues, si los hechos objeto de denuncia acaecieron el día 12 de junio de 1997 sin que conste otro acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador que el dictado el 29 de diciembre de 1997, y en el mismo se invocan los artículos 60.3, 59.1 y 59.2 de la Ley de Pesca, comprensivos de una infracción menos grave y dos leves para las que el artículo 66 establece un plazo de prescripción de seis meses y dos meses, respectivamente, el tiempo transcurrido entre una y otra fecha superaba los seis meses cuando aún no se había efectuado la preceptiva notificación.

Cuarta.- Frente a tal alegación, la Administración actuante se basa en las diligencias penales seguidas por el Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos en fechas inmediatamente posteriores al día 12 de julio de 1997, haciendo llamamiento al apartado segundo del artículo 57 de la Ley de Pesca que, bajo la rúbrica *Delitos*, es del siguiente tenor:

*«1. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Junta pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Junta podrá continuar el expediente sancionador, con base, en su caso, en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados.*

*2. La tramitación de las diligencias judiciales, interrumpirá la prescripción de las infracciones.»*

El contenido de este precepto plantea varias premisas que, a juicio de esta Institución, no pueden ser obviadas a la hora de extraer las consecuencias pretendidas por la Administración.

En efecto, muchos de los comportamientos descritos como infracciones administrativas en las leyes sectoriales son coincidentes con tipos de ilícitos regulados en el Código Penal, circunstancia condicionada en forma directa por el principio general denominado *non bis in idem* o de no duplicidad de sanciones, abordado tempranamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia 2/1981, de 30 de enero, y en cuyo fundamento jurídico 4 manifiesta que «si bien [dicho principio] no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución (...) va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución.»

Más adelante, el Alto Tribunal (STC 77/1983, de 3 de octubre) viene a referirse a los dos efectos que son manifestación del referido principio. El efecto sustantivo, ya dicho, que determina la interdicción de la duplicidad de sanciones administrativa y penal respecto a unos mismos hechos; y el efecto procesal, que se produce cuando el ordenamiento jurídico permite una dualidad de procedimientos en los que el enjuiciamiento y la calificación pueden hacerse con independencia, si bien la Administración deberá respetar en todo caso el planteamiento fáctico realizado por los Tribunales, «pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado» (F.J. 4).

La consecuencia sustantiva posterior, impeditiva de la nueva sanción cuando una misma conducta haya sido objeto de reproche -

penal o administrativo-, tiene acogida en el artículo 133 LRJ-PAC que, bajo la rúbrica de *Concurrencia de sanciones*, dispone lo siguiente: «*No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*», expresándose en sentido semejante el artículo 5.1 del Reglamento por el que se regula el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Y en cuanto concierne a las relaciones entre ambos tipos de infracciones, el efecto procesal que surge de la intervención de dos clases de órganos -judiciales y administrativos- llamados a ejercer potestades punitivas, viene parcialmente recogido en el artículo 137.2 LRJ-PAC, donde se apunta la pendencia de un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador y su consiguiente punición simultánea, al prevenir que «*Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien*», precepto que se encarga de completar el artículo 7 del mismo Reglamento.

Quinta.- Las reglas de prevalencia de la sentencia penal sobre la resolución administrativa y de prioridad del proceso penal que derivan del principio *non bis in idem*, como precauciones que deben adoptarse por las autoridades administrativas ante una eventual y previsible vulneración del mismo, es cuanto -pese a su defectuosa técnica- viene a establecer el artículo 57 de la Ley de Pesca.

Por una parte, el efecto sustantivo se encuentra en el segundo inciso del artículo 57.1, al decir que la sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de la multa administrativa. Por otra, y en relación con lo que aquí se debate, el mismo apartado comienza

aludiendo al efecto procesal, siquiera en una de sus vertientes: cuando la autoridad administrativa que está conociendo de la infracción se plantea una hipótesis de prejudicialidad penal (no entendida, obviamente, en el sentido técnico que le atribuye la legislación procesal común), a cuyo resultado debe esperar y atenerse, siendo de destacar que el precepto emplea las expresiones «proseguir» y «continuar», todas ellas de significados distintos y precisos en cuanto referidas al procedimiento administrativo, cuya iniciación se da por supuesta, ya que las pertinentes actuaciones han de ser documentadas formalmente.

Y aunque la norma legal nada dice sobre cómo ha de actuar la Administración si, iniciado un procedimiento sancionador, viniera en conocimiento de la existencia de actuaciones judiciales por los mismos hechos, el régimen completo del efecto procesal al que nos venimos refiriendo se encuentra, bajo la rúbrica *Relación con el orden jurisdiccional penal*, en el artículo 3 RPCyL, cuyo apartado 2 contempla este supuesto, dedicando su apartado 1 al caso en que aquélla se plantea el posible carácter delictual de los hechos objeto de procedimiento sancionador.

Además, y en lo que ahora importa, al lado de las medidas que el ordenamiento jurídico arbitra para que la primera resolución sea conocida por el órgano administrativo, la norma reglamentaria dispone la misma consecuencia en ambos casos: la suspensión temporal del procedimiento administrativo, bien hasta que se decida por el Ministerio Fiscal no incoar un proceso penal (art. 3.1), bien hasta que en el proceso penal incoado o tramitado simultáneamente al procedimiento sancionador -y en los que concurre la triple identidad, fáctica, subjetiva y de fundamento punitivo- recaiga resolución judicial (art. 3.2), de tal modo que la preferencia de la jurisdicción penal no significa exclusión de la actuación administrativa.

Cobra así todo su sentido la previsión del artículo 57.2 de la Ley de Pesca: la interrupción de la prescripción se produce por mor de las actuaciones judiciales y es una consecuencia lógica del deber de abstención que pesa sobre el órgano administrativo, en cuanto a la prosecución del procedimiento sancionador, una vez incoado -con conocimiento del interesado, hemos de añadir- y mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. Mas no cabe hablar de interrupción de la prescripción cuando el procedimiento administrativo está por iniciar, ya que entonces, y por definición, no podría permanecer «en suspenso», como con toda claridad lo expresa el apartado 4 del artículo 3 del mismo Reglamento:

*«Durante el tiempo en que estuviera en suspenso el procedimiento sancionador por los motivos señalados en este artículo, se entenderá interrumpido tanto el plazo de prescripción de la infracción como de caducidad del propio procedimiento.»*

El propio órgano actuante no puede dejar de situarse en el ámbito de las reglas que disciplinan el principio *non bis in idem* cuando en la resolución sancionadora invoca los artículos 137.2 LRJ-PAC, 3.5 RPCyL y 57.1 de la Ley de Pesca, para referirse a la prevalencia de la jurisdicción penal, reconociendo, asimismo, que al tiempo de la formulación de la denuncia «no se inició (...) ningún procedimiento sancionador por esta Administración, ni se dio traslado a la autoridad judicial para que dedujese en su caso el tanto del culpa pues no se tuvo conocimiento de los hechos objeto de las diligencias de la Guardia Civil.»

Por más que la Administración haya permanecido involuntariamente ajena, tanto a la denuncia efectuada por los agentes del SEPRONA como a la causa penal subsiguiente, al tiempo en que ejercitó su potestad sancionadora mediante el acuerdo de iniciación del



procedimiento de referencia no contaba con acción hábil para ello, al haber transcurrido por completo el plazo de prescripción de seis meses previsto para las infracciones menos graves a la Ley de Pesca, siendo jurídicamente irrelevante que aquéllos advirtieran al interesado sobre la posible concurrencia de ilícito penal.

En consecuencia, y a juicio de esta Institución, el órgano sancionador debió hacer una interpretación sistemática y conjunta del artículo 57 de dicha Ley y del artículo 3 RPCyL, y no la que, situada fuera de su contexto, le ha llevado a entender que el efecto interruptivo que contempla el apartado 2 de dicho artículo opera de modo autónomo y desvinculado del supuesto de hecho que le precede, pues, preciso es insistir, el principio de seguridad jurídica y las adecuadas garantías del justiciable exigen de modo rotundo la constancia expresa en el expediente sancionador de cualquier diligencia o actividad administrativa, para que ésta pueda tener eficacia a los efectos de interrumpir los plazos de prescripción.

Sexto.- Por último, y a la luz de las infracciones apreciadas en la resolución sancionadora, un nuevo motivo nos lleva a censurar la solución propugnada por la Administración, puesto que no concurriendo la triple vinculación a que nos hemos referido en el ordinal precedente, la pretendida interrupción del plazo de prescripción resultaría igualmente inaplicable.

En efecto, los tipos de ilícito administrativo en que se han subsumido los hechos consisten en «*pescar en zonas acotadas sin haber obtenido el permiso reglamentario*» (art. 60.3), «*pescar no llevando consigo documento acreditativo de la personalidad*» y «*pescar siendo titular de una licencia válida, cuando no se lleve consigo*» (arts. 59.1 y 2), y es cierto que de dichos permiso y licencia carecía el interesado, y que manifestó en un primer momento haber

olvidado su D.N.I. mostrándolo más adelante, si ha de estarse a la diligencia de manifestación obrante al folio 5 de las diligencias 15/97 instruidas por los agentes del SEPRONA. Pero no lo es menos que dicha Ley no tipifica como infracción la falsedad documental que llevó a Fuerza actuante a instruir las citadas diligencias, como tampoco se contempla en la misma Ley la falta de desobediencia por la que finalmente se procedió penalmente. Si como *a posteriori* ha quedado demostrado, la identidad fáctica entre los hechos objeto de enjuiciamiento penal y los que han dado lugar al procedimiento sancionador resulta más que discutible, y no concurre en absoluto la identidad de fundamento punitivo, no se puede mantener la existencia de prejudicialidad penal, ni, en consecuencia, efecto interruptivo alguno por tal causa.

Las circunstancias que concurren en el presente expediente nos llevan a recordar que la Administración puede volver sobre sus propios actos por los cauces y con los requisitos que el ordenamiento jurídico administrativo previene, según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos o actos que comporten un gravamen para el interesado. Respecto a estos últimos, el artículo 105.1 LRJ-PAC admite su revocación sin sujeción a procedimiento formal de revisión siempre que la misma no sea contraria al ordenamiento jurídico, lo que señaladamente ocurrirá cuando, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, la Administración se haya apartado de las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables.

Asimismo, esta Institución 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 vía jurisdiccional se ha visto frustrada como consecuencia de la irregularidad formal analizada

en el ordinal primero de esta resolución, o cuando la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremos que justifican, 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 artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, he resuelto formular la presente recomendación formal, a fin de que previos los trámites pertinentes se proceda a revisar el expediente sancionador BU-PE(...), aplicando el instituto de la prescripción de las infracciones imputadas en los términos que han sido expuestos."

A la fecha de cierre este informe no se ha recibido la pertinente respuesta a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, pese a haberla interesado reiteradamente. De todo ello se deja constancia a los efectos prevenidos en el artículo 31.1. b) de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

#### 1.3.3. El alcance del régimen protector de los animales de compañía en la Ley 5/1997, de 24 de abril

Una Asociación para la defensa de los animales (Asociación, en adelante), puso en conocimiento de esta Institución su disconformidad con la actuación seguida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en relación con los siguientes hechos:

- Incumplimiento de lo prevenido en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre la protección de los animales en el momento del sacrificio, toda vez que en la provincia de Segovia se vienen celebrando matanzas en establecimientos hosteleros y en la vía pública sin que se hayan adoptado medidas tendentes a impedir tales prácticas,

y en su caso, a sancionar las conductas ilícitas, pese a la reiteración con que la Asociación compareciente viene denunciando tales hechos.

- Falta de respuesta a las denuncias presentadas por la misma en 13 de noviembre de 1998 y 18 de enero de 1999, relativas a la matanza del cerdo en el Restaurante-Bar ZZ, de la localidad de (...), y a la consulta, de esta última fecha, sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio y otros extremos concernientes al control sanitario de los productos obtenidos en las mismas.

- Ineficacia del acuerdo adoptado el 24 de febrero de 1999 - apertura de trámite de información previa-, como consecuencia de la denuncia formulada por dicha Asociación el día 16 de febrero de 1999, relativa a la matanza promovida por la Peña Cultural "YY", cuya celebración tuvo lugar en el Barrio de San Lorenzo de Segovia, el 30 de enero anterior.

Admitida la queja a trámite, solicitamos el pertinente informe a la mencionada Delegación Territorial, que fue evacuado en los siguientes términos:

«I.- Respecto a la "matanza" del cerdo, en el bar restaurante ZZ, del término municipal de (...), programada para los días 13, 14 y 15 de noviembre de 1998, y organizada por (...), como titulares del establecimiento de restauración.

Según la documentación obrante en esta Delegación, por D. XXX, el día 13 de noviembre de 1998, y en su condición de presidente de la Asociación denunciante, presentó escrito en este Centro dando cuenta de la programación en el establecimiento ya referenciado, de la posible realización de una "matanza" con sacrificio en público, de un animal de raza

porcina y sin protección de ningún tipo para el mismo, hecho realizado como espectáculo público y captación de clientes o evento publicitario promocional.

Conocido lo anterior, al representante del establecimiento de hostelería, esta Delegación, mediante notificación de fecha 13 de noviembre de 1998, esto es: el mismo día de la denuncia formulada, se le notificó la prohibición del sacrificio en público de animales (matanzas), con expresa advertencia de que en caso de llevar a cabo tales actos, debería observarse cuanto determina el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre Protección de los Animales en el momento del sacrificio y sólo procedía la exhibición en público de las operaciones de disección del animal una vez muerto. Asimismo se señalaba la apertura del oportuno expediente sancionador en caso del incumplimiento de la normativa indicada.

El 17 de noviembre de 1998 se le hizo llegar al Presidente de la asociación (...) copia del escrito remitido por esta Delegación al representante legal del establecimiento "ZZ", sobre los extremos apuntados.

Y no se tiene conocimiento de que tal matanza se llevara a cabo.

II.- En cuanto a la celebración el día 30 de enero de 1999 por la Asociación Cultural "YY", de la "X Matanza Popular del Cerdo", dando muerte a un animal de raza porcina, en el barrio de San Lorenzo (Segovia), en la plaza del mismo y con degustación de su carne y productos resultantes (hecho ocurrido esto último el día 31 de enero de 1999), se informa:

Se constata que la muerte y/o sacrificio del animal, objeto de la matanza, se llevó a término conforme a lo previsto en la legislación vigente, a saber: el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero y la Orden de 9 de septiembre de 1988 (*sic*) de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (sobre Sanidad y Consumo), y teniendo en cuenta la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de animales de compañía, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tal sacrificio se hizo en lugar aislado, esto es, sin presencia alguna de público, obviamente con la debida protección para el animal en el momento de su muerte, ya que tales "matanzas" no se encuentran autorizadas en el marco del Real Decreto anteriormente citado.

En relación a la degustación de la carne y productos resultantes, las viandas consumidas los días 30 y 31 de enero procedían de cerdos sacrificados en mataderos autorizados, en fechas anteriores al citado 30 de enero al que se les había practicado el control sanitario preceptivo.

Dicho lo anterior, las actuaciones de esta Administración Autonómica en relación con las cuestiones aducidas por la denunciante, y respecto a este apartado fueron:

El 28 de enero de 1999, esta Delegación Territorial dio traslado del escrito presentado el 26 de enero del mismo año, por la Asociación, en el que solicitaba la prohibición de la celebración de la "matanza" objeto de estas consideraciones, al Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Segovia, al que se le adjuntaba diversa documentación y normativa a tener en cuenta, en el evento sobre protección de los animales.

El 25 de febrero de 1999, por esta Delegación Territorial se adoptó ACUERDO, que se notificó a la Asociación denunciante el 1 de marzo de 1999, sobre la improcedencia de iniciación de expedientes sancionadores, por infracción a las normas reguladoras sobre la protección de animales de compañía, y ello, como contestación a la también denuncia previa formulada el 16 de febrero por la Asociación actora.

Se puede concluir el presente informe, en no merecer ser admitidas las manifestaciones realizadas por la Asociación denunciante, por inadecuadas, no siendo cierta la cuestión de que no se la dio respuesta a sus escritos de fecha 13 de noviembre de 1998 y 28 de enero de 1999, cuando la realidad e los hechos documentados es otra muy distinta.

Finalmente, signifíco a V.E. que la Asociación, el 31 de marzo de 1999 interpuso ante la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería del mismo nombre de esta Administración Autonómica, recurso ordinario sobre las mismas cuestiones ya planteadas, objeto del presente, estándose en vías de la adopción de la Resolución que legalmente proceda.»

Esta Institución solicitó ampliación de informe en relación con la denuncia formulada el 18 de enero de 1999 (matanza celebrada el 9 de enero de 1999 en el Restaurante-Bar "ZZ", y con la consulta formulada en escrito de igual fecha sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio y otros aspectos concernientes al control sanitario de las mismas. Se interesó asimismo información sobre el estado de tramitación del recurso interpuesto contra la resolución de 24 de febrero de 1999. La respuesta recibida es del siguiente tenor:

«- Se ha constatado que la muerte y/o sacrificio del animal de raza porcina, objeto de la matanza, se llevó a cabo como obliga la nueva normativa en dos partes, a saber: El animal se sacrificó en privado, a puerta cerrada y con ausencia de público y posteriormente se efectuó el faenado con exhibición en público de las operaciones propias de este tipo de actividad (quemado, raspado, lavado, diseccionado, destazado, etc. etc.). De manera que los hechos denunciados, por la Asociación actora, fueron otros distintos a los aseverados por esta.

- Al sacrificio del animal de raza porcina, objeto del presente, no le es de aplicación la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que la precitada Ley en su art. 3.1.e) expresamente establece que quedan fuera de su ámbito; por lo que no tuvo intervención en el evento denunciado el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

- El sacrificio referenciado no está sujeto a ser realizado en un matadero autorizado, (excepcionalidad que así lo recoge el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero - Mº de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno- hoy extinto), por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas (B.O.E. nº 61, de 12 de enero de 1.993). De ahí que al llevarse a cabo la muerte del animal, de raza porcina, fuera de un matadero autorizado debe encuadrarse dentro del contexto de "matanza domiciliaria" con absoluto respeto a las premisas establecidas tanto en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre la Protección de los Animales en el momento de su sacrificio o matanza (B.O.E. nº 39 de 15 de febrero), como en la Orden de 9 de septiembre de 1.998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social,



reguladora del reconocimiento sanitario de cerdos sacrificados, en domicilios particulares, para autoconsumo (B.O.C. y L. n° 179 del 17 de septiembre de 1.998).

De cuanto se ha expuesto y como respuesta a las cuestiones de fondo recogidas por esa Institución y planteadas por la Asociación denunciante, se infiere que las "matanzas" realizadas por los establecimientos de restauración u hostelería, como es el caso, con fines promocionales, turísticos, lúdicos, etc. pueden conceptuarse como "matanzas domiciliarias" destinadas al consumo propio y con una doble vertiente; de un lado el económico y de otro el pedagógico, al recordar, enseñar y conservar la tradición en las generaciones más jóvenes, de lo que representa esta fuente de aprovisionamiento de alimentos, principalmente para la población rural.

En cuanto al control sanitario, puesto en entredicho, por el denunciante, nada más lejos de la realidad, ya que un Veterinario Colaborador del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social estuvo presente en el acto (9/1/99), informando que el sacrificio se efectuó "a puerta cerrada, y sin presencia de público", procediéndose luego, una vez el animal muerto, a la exhibición en público de las operaciones de: chamuscado, raspado, eviscerado y colgado de la canal del cerdo según el "rito" tradicional. Significándose que las viandas servidas durante el acto desarrollado, procedían de una canal sacrificada, días antes, en un matadero autorizado y servido al Bar-Restaurante (denunciado), por una industria cárnica con Autorización Sanitaria de Funcionamiento.

Finalmente indicar a V.E. que, de la información obtenida por esta Delegación Territorial, hasta el día de hoy, no ha recaído

Resolución en el recurso ordinario interpuesto el 30 de marzo de 1.999, por la Asociación, ante la Dirección General de Agricultura y Ganadería de esta Administración Regional, contra la Resolución adoptada el 24 de febrero de 1.999, por esta Delegación Territorial, acordando declarar la improcedencia de iniciación de expedientes sancionadores, en base a la denuncia formulada por la antedicha Asociación, y referida igualmente a la celebración el día 30-1-99 de la "X Matanza Popular del Cerdo" organizada por la Asociación "YY", y del también establecimiento hostelero "ZZ" por los hechos del 9 de enero de 1.999, objeto del presente.

Tan pronto se dicte la resolución que proceda, y obre en esta Delegación Territorial, con carácter inmediato se dará traslado de la misma a esa Institución.»

A la vista de lo informado, y aunque no hemos llegado a conocimiento de la resolución recaída en vía de recurso administrativo, esta Institución procedió a dictar resolución en los siguientes términos.

"Primera.- Se comenzará analizando la conducta seguida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en relación al trámite que legalmente correspondía dar a los escritos de denuncia formulados por la Asociación aquí compareciente.

Conforme previene el artículo 6.4 del Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, la presentación de denuncias no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, *"si bien deberá éste comunicar a los autores de*

*aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento."*

Es de destacar que, al igual que en otros sistemas jurídicos de nuestro entorno, la Administración española no está obligada por ley a perseguir las infracciones administrativas, sino que simplemente se le autoriza a hacerlo. Esta naturaleza meramente facultativa se recoge, como regla general, en el artículo 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 1993, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y a la misma se adscribe la norma reglamentaria autonómica antes transcrita.

La segunda parte de la proposición que contiene el mismo precepto sí establece, en cambio, un deber muy concreto hacia la Administración de la Comunidad de Castilla y León: el de comunicar a quien haya formulado denuncia los motivos en los que se basa su decisión de no incoar el correspondiente procedimiento sancionador.

Presentadas con fechas 18 de enero y 16 de febrero de 1999 sendas denuncias, por actuaciones presuntamente contrarias a las prescripciones legales sobre protección de animales, se observa que aquellas han seguido distinta suerte, ya que mientras la formulada con fecha 16 de febrero de 1999, relativa a la matanza promovida por "YY" fue objeto de respuesta, no ha sucedido lo mismo respecto de la celebrada el 9 de enero de 1999 en el establecimiento denominado "ZZ", sito en la localidad de (...).

En consecuencia, y habida cuenta de lo prevenido en el artículo 6.4 del Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la

actuación de la Delegación Territorial de Segovia es merecedora de reproche en este punto.

Segunda.- Fuera del ámbito sancionador, nos detendremos a continuación en la falta de respuesta al escrito de 18 de enero de 1999, en el que se solicitaba a la Administración un pronunciamiento sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio, y otros extremos concernientes al control sanitario de los productos obtenidos en las mismas.

A este respecto, el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos (en su redacción primitiva, «sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados»), y a su correspondiente notificación, salvo en los casos que se contemplan en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no es reconducible el presente supuesto.

Se podría argüir, en la literalidad de la norma, que dicho deber sólo resulta exigible frente a solicitudes mediante las cuales se ejercita una pretensión que haya de ser objeto del correspondiente procedimiento administrativo (o en otros términos, cuando concurra, como presupuesto, la titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos que se intentan hacer valer, precisamente, en el procedimiento).

No obstante, esta afirmación no resulta acertada desde la perspectiva del ejercicio del derecho de petición constitucionalmente reconocido, y cuyo alcance se ha ido

ampliando por la jurisprudencia a falta de la correspondiente ley postconstitucional reguladora de su forma y efectos. Y aun cuando la doctrina ha venido ofreciendo soluciones diversas, a las que no son ajenas las dificultades que, en ocasiones, entraña la distinción entre solicitud o instancia (en el sentido antes expuesto) y petición (como derecho fundamental), ésta ha quedado un tanto diluida desde el momento en que la LRJ-PAC considera el ejercicio del derecho fundamental de petición como uno más de los casos en que la Administración viene obligada a contestar (resolviendo, por supuesto, en el sentido que proceda en cuanto al fondo de lo pedido), como única solución congruente con la norma fundamental.

Resta por señalar que, por su contenido, el escrito que nos ocupa se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación de la letra g) del artículo 35 LRJ-PAC, donde se proclama el derecho de los ciudadanos a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, derecho que pierde toda su efectividad cuando, como, como aquí ha acontecido, los órganos administrativos optan por no contestar a las solicitudes que se les formule a tal efecto.

Tercera.- Entrando ahora en la problemática de carácter sustantivo que suscita el presente expediente, nos detendremos en primer lugar en las normas destinadas a regular las denominadas matanzas domiciliarias.

En la vertiente de su control sanitario, el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones que han de concurrir en las diversas operaciones de producción y comercialización de carnes frescas, impone, entre

otras obligaciones, su realización en matadero autorizado, regla que no resulta de aplicación *«al sacrificio de animales para las necesidades personales del criador, quedando prohibida la comercialización de las carnes así obtenidas»*, si bien, en el caso del ganado porcino, se deberá cumplir con lo dispuesto en las correspondientes normativas dictadas al efecto por las autoridades sanitarias de las Comunidades Autónomas o, en su caso, por la Administración del Estado (art. 1.2, letra b).

Haciéndose eco de esta previsión, la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 9 de septiembre de 1998 establece los requisitos a observar en el sacrificio de ganado porcino para las necesidades personales del criador (encomendando a los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública, entre otras funciones, la de advertir de los potenciales riesgos para la salud que pueden derivarse del consumo de carne y productos cárnicos no sometidos a control), y cuyo artículo 7º señala que *«las carnes y productos resultantes del sacrificio de cerdos en domicilios particulares se destinarán únicamente al consumo familiar, estando prohibida su comercialización»*.

Cabe concluir que no cualquier sacrificio de animales de la especie porcina que tenga lugar fuera de los mataderos autorizados -como situación excepcional contemplada en la norma- merece la calificación de matanza domiciliaria, sino solamente la realizada en domicilios particulares y con el único fin de subvenir a las necesidades personales del criador, destinando sus productos al consumo familiar.

Por su parte, y como medidas protectoras, el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, tras sentar como regla general que no

se causará a los animales agitación, dolor o sufrimiento en las operaciones de traslado, conducción, estabulación, sujeción, aturdimiento, sacrificio o matanza (art. 3), exime del cumplimiento de parte de las condiciones que se detallan en el artículo 5, *«en caso de sacrificio o matanza de (...) porcino efectuados por su propietario fuera de los mataderos con destino a su propio consumo, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 3 y que los animales hayan sido objeto de un aturdimiento previo»* (art. 9.2).

Además de la obligatoriedad de aturdimiento previo (sobre cuyo cumplimiento en los casos que nos ocupan no hemos obtenido suficientes elementos de juicio), vuelven a aparecer en este precepto, en cuanto presupuestos que han de concurrir para calificar una matanza como domiciliaria, que ésta se efectúe por el propietario del animal y que los productos así obtenidos se destinen al autoconsumo.

Propugnar una interpretación amplia -innecesaria, por otra parte, dada la finalidad a la que se ordenan las previsiones normativas- sobre qué deba entenderse por «domicilio familiar», «propietario» y «consumo familiar o autoconsumo», permitiría reconducir a aquellas otros supuestos en ningún modo amparados por el ordenamiento jurídico, cual sería el caso de las matanzas llevadas a efecto en mataderos no autorizados o clandestinos.

Pese a ello, la Delegación Territorial de Segovia considera que en los hechos de los que trae causa este expediente nos encontramos ante matanzas domiciliarias, y por tanto acordes con la norma, por la sola razón de haber creado, en un establecimiento abierto al público, una apariencia de privacidad

(según se afirma en los informes, realizando el sacrificio del animal en «lugar aislado», «en privado, a puerta cerrada y con ausencia de público»), y ya que, además, los productos así obtenidos no han sido consumidos por las personas asistentes a la celebración.

En suma, so pretexto de las normas reglamentarias que dan cobertura a un supuesto tan concreto como es la matanza domiciliaria, no sólo se prescinde de la verdadera finalidad de aquellas, sino que se llega a innovar su alcance y contenido, cuando se sostiene que el sacrificio del animal «se llevó a cabo como obliga la nueva normativa en dos partes», y todo ello para justificar el carácter económico y pedagógico de eventos que, preciso es insistir, no gozan de reconocimiento en dicho ámbito normativo.

Por lo demás, y si las controvertidas matanzas que se celebran por los establecimientos de restauración y hostelería con fines promocionales, turísticos, lúdicos..., pudieran calificarse de manifestaciones culturales, resultaría superfluo todo esfuerzo dialéctico para encontrar su acomodo en las previsiones contenidas en el Real Decreto 57/1995, toda vez que de acuerdo con su artículo 1.2, letra b), éstas no son aplicables a «los animales a los que se dé muerte en manifestaciones culturales o deportivas».

Cuarta.- El carácter exclusivo de la competencia estatal que justifica el dictado de los RR.DD. invocados (y de otras normas relacionadas con ellos, como los RR.DD. 1047 y 1048, de 25 de mayo de 1999, relativos a las normas mínimas para la protección de terneros y cerdos, respectivamente), que además son trasposición de diversas Directivas de la Unión Europea, no



ha impedido que la mayor parte de las Comunidades Autónomas hayan incorporado a sus correspondientes leyes protectoras de animales, mandatos expresos en relación con los lugares y métodos que han de emplearse en el sacrificio de los mismos. Sin ánimo de exhaustividad, son de citar las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas de Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja...

También en lo concerniente a la celebración de espectáculos o actividades que impliquen o puedan implicar crueldad o maltrato para los animales, las mismas Comunidades Autónomas han elevado al máximo rango normativo la prohibición de estas prácticas, como vía idónea para lograr su efectiva represión sin vulnerar el principio de legalidad exigido constitucionalmente, cuando la Administración se propone ejercitar sus potestades sancionadoras, ya que, como es sabido, el reglamento independiente no responde a dicho principio (en este sentido, es de recordar la jurisprudencia recaída a propósito de las infracciones descritas *ex novo* en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto).

Desde esta óptica analizamos ahora el régimen establecido por nuestra Comunidad Autónoma mediante la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía (LP, abreviadamente), cuya aplicación al presente caso es negada por la Administración actuante.

Aunque conforme a su exposición de motivos, la Ley se justifica en razón a los principios inspiradores de los Convenios

Internacionales y la normativa de la Unión Europea (como manifestación de la creciente sensibilidad social en torno al respeto, protección y defensa de todos los seres vivos, particularmente de los animales más próximos al hombre), y expresamente señala que su ámbito no se refiere de manera exclusiva a los denominados animales de compañía, es lo cierto que las medidas protectoras que se desarrollan en su articulado no se corresponden con aquella declaración de principios.

En primer lugar, y según la definición del artículo 2 LP, «*son animales de compañía los domésticos o domesticados...*». Pero aunque el adjetivo doméstico -o domesticado- se aplica al animal que vive ordinariamente bajo el dominio del hombre y depende de sus cuidados -por contraposición al que se cría salvaje-, no todos los animales domésticos reciben en el texto legal la calificación de «*animales de compañía*», expresión cuyo verdadero sentido sólo se vislumbra por exclusión.

En efecto, el mismo artículo establece a renglón seguido dos excepciones a partir de las cuales se instrumenta el régimen jurídico que resulta de aplicación: De un lado, los animales «de renta» (bien que sin definir cuáles sean éstos), a los que, no obstante, se hace objeto de las medidas protectoras que se enumeran en el capítulo II del título I (artículos 4 a 7); de otro, «los criados para el aprovechamiento de sus producciones, siempre y cuando a lo largo de su vida se les destine única y exclusivamente a este fin», y a los que sólo se aplicarán las previsiones sobre transporte contenidas en el artículo 5 LP.

Aun tratándose de una norma sectorial con distinto objeto, tan sutil distinción no aparece en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, cuya aplicación se extiende

a «todos los animales de renta, de compañía o silvestres» (art. 2), por más que tampoco ofrezca definición alguna de estas categorías. A este respecto, es noción común en el medio rural la que atribuye la denominación de animales de renta a aquellos cuya función consiste en suministrar productos materiales (carne, lana, leche, etc.), a diferencia de los de tiro o carga, que se utilizan en las labores de cultivo y trabajos agrícolas; noción que no es acogida, sin embargo, en el Reglamento de la LP, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio, según el cual «son animales domésticos de renta, aquellos criados por el hombre para la realización de un trabajo» (art. 2. 5).

Quinta.- Esclarecido el verdadero alcance de la Ley 5/1997, no acertamos a dar con los motivos que vinieran a justificar la limitada protección dispensada a aquellos animales que han sido criados a lo largo de su vida, única y exclusivamente, para el aprovechamiento de sus producciones, y en cuya virtud se releva a sus poseedores o propietarios de las obligaciones y prohibiciones que se contemplan en los artículos 4, 6 y 7 de la misma, cuando por otra parte, se puede sostener, salvo opiniones mejor fundadas, que la aplicación de las mismas no entra en colisión con las utilidades que dichos animales están llamados a proporcionar.

Pero además, y volviendo a la exposición de motivos de la Ley, se afirma en ella la necesidad de abordar *«la regulación de los espectáculos en los que intervienen animales, estableciéndose, como principio, la estricta prohibición de los mismos, y recogiendo alguna excepción que, en todo caso, necesitará de una previa regulación administrativa»*, cuando lo cierto es que esta cuestión se lleva al articulado parcialmente, ya que sólo

conciene a los espectáculos donde se utilicen animales de compañía o de renta.

De este modo, la prohibición establecida en el artículo 6 viene a permitir que, en atención a su destino, los animales domésticos -de la raza equina, por poner un ejemplo- puedan ser utilizados impunemente en espectáculos u otras actividades que impliquen crueldad o maltrato, mientras, en otros casos, la misma conducta puede ser objeto de reproche en el correspondiente procedimiento sancionador administrativo.

La misma situación acontecerá en relación con las prohibiciones del artículo 4, siendo de citar, también como ejemplo, el asunto en el que se ha pronunciado recientemente esta Institución mediante resolución dirigida a la Secretaría General de esa Consejería -bajo nuestra referencia (...)- (en el que hemos tenido ocasión de apreciar, dicho sea de paso, que se ha atribuido a la Asociación la condición de interesada que en el presente caso se le niega).

En definitiva, las inexplicables exclusiones y ambigüedades de que adolece la norma no facilitan precisamente su observancia, propiciando, más bien, la discrecionalidad en su aplicación. Sin dejar de reconocer la libertad de configuración que, a la ahora de interpretar los deseos y sensibilidades de la sociedad, corresponde al poder legislativo autonómico, es parecer de esta Institución que, en relación con determinadas actividades en las que intervienen animales, deben ser adecuadamente ponderados otros intereses protegidos y, en lo que aquí interesa, otros valores culturales, a veces contrapuestos, en cuanto rechazan el maltrato o la crueldad innecesariamente infligidos a los seres de cualquier especie.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1, 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he acordado formular a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por la Consejería de Agricultura y Ganadería se aborden las tareas conducentes a establecer previsiones legales de respeto, defensa y protección de los animales que viven en el entorno del hombre y bajo su dependencia, con un alcance más acorde a los principios que se predicen en la exposición de motivos de la Ley 5/1997, de 24 de abril.

Que sin perjuicio de lo anterior, se instruya a los distintos órganos con competencia en la materia, acerca del entendimiento y aplicación, en sus justos términos, de las normas que regulan el sacrificio de animales de la raza porcina.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha remito copia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

A la fecha de cierre del presente Informe no se ha recibido respuesta alguna del Centro directivo destinatario de esta resolución.

#### 1.3.4. El aprovechamiento cinegético en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León

No es la primera vez que esta Institución ha abordado el análisis del conjunto normativo que resulta de aplicación en los terrenos cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta de Castilla y

León, una vez ejercitadas las potestades legislativa y reglamentaria que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 32. 9ª del Estatuto de Autonomía.

En esta ocasión, una asociación de cazadores planteaba ante esta Institución que, en virtud del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, la noción de "cazador local" ha desaparecido como criterio hábil para la atribución de los permisos de caza en las Reservas Regionales, siendo sustituida por la de "cazador vecino", noción coincidente con lo expresado en el artículo 15 de la Ley 71/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuya virtud, los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

Ello no obstante, en el modelo oficial de solicitud de caza a rececho para cazadores vecinos en la Reserva Regional de Caza de Mampodre -temporada 1999/2000-, se ha habilitado un espacio en el que la Alcaldía ha de certificar que el solicitante "cumple los requisitos exigidos para ser considerado **Cazador Vecino**, de acuerdo con la legislación vigente...", formula que así expresada podría dar pie, según la Asociación compareciente, a la exigencia de otros requisitos adicionales no previstos en el citado Decreto, que, aun carente de justificación legal, suponga de hecho la imposibilidad de participación en el correspondiente sorteo a aquellos cazadores vecinos del municipio a quienes la Alcaldía deniegue la certificación.

Acordada la admisión a trámite de la queja, interesamos el preceptivo informe, que ha sido emitido por la Delegación Territorial de León según los siguientes datos facilitados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:

«Para el sorteo de piezas de caza del CUPO DE VECINOS en las Reservas de Caza de León, se exige "Certificación de la Alcaldía", en la que se indique que el solicitante tiene la condición de cazador vecino, de acuerdo con la legislación vigente.

Dicha certificación debe firmarse por el Alcalde y el Secretario Municipal. En el caso, objeto del presente expediente, el Ayuntamiento de Valdelugeros envía al Servicio Territorial citado, además, una resolución de la Alcaldía en la que se hace constar quiénes tienen la condición de vecino.

Por lo tanto, para el sorteo se admitieron a todos aquellos a los que, por el Ayuntamiento, se les certificó la CONDICIÓN DE CAZADOR VECINO y se excluyeron a los que no se les certificó tal condición.

Se une fotocopia de la Resolución dictada por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Valdelugeros.»

La antedicha resolución de la Alcaldía, de fecha 8 de marzo de 1999, se expresa así:

«CONSIDERANDO que por Real Decreto 831/1998 de 30 de Abril por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "de los Terrenos" de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, se establece, en su art. 13 que las entidades locales redistribuirán el cupo entre los "Cazadores Vecinos" de las mismas...

CONSIDERANDO que corresponde a este Ayuntamiento determinar el ámbito del concepto del término de "Cazador

Vecino", entiende esta alcaldía, que el concepto de Cazador Vecino ha de comprender las siguientes cualidades:

I.- La condición de Vecino, que viene determinada por la inscripción del interesado en el Padrón Municipal de Habitantes, conforme a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

II.- Al tratarse de un Aprovechamiento NO GENERAL, SINO ESPECIAL Y LIMITADO A LA CAZA, debe acreditarse ADEMÁS por los titulares las circunstancias de Vinculación y arraigo, entendiéndose que se cumplen tales criterios por:

1.- Ser titular Sujeto pasivo del Impuesto de Vehículos de tracción mecánica en el Municipio de Valdelugeros (Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 28 de junio de 1996 para Caza Mayor).

2.- Asimismo y a falta de que por las Asociaciones de Caza existentes en este Municipio se formule una propuesta consensuada para la determinación definitiva de condiciones que deben reunir la condición de Cazador Vecino del Municipio de Valdelugeros, esta Alcaldía considera como requisitos indispensables necesarios para poder disponer de dicha acreditación, algunas de las siguientes:

a).- Ser Propietario de Fincas Rústicas o Urbanas en el término de la Reserva Nacional de Caza de Mampodre, Municipio de Valdelugeros.

b).- Haber nacido en el Municipio de Valdelugeros, o descendientes.»



En aplicación de estos criterios no se expide certificación, entre otros, a D. XXX, empadronado en dicho municipio y considerado cazador vecino en la temporada 1998/99.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta Institución dirigió a la Consejería de Medio ambiente las siguientes consideraciones:

"Primera.- Las previsiones de la Ley 37/1966, de 31 de mayo, de creación, entre otras, de la Reserva Nacional de Caza de Mampodre, fueron desarrolladas mediante Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, por el que se reglamenta el funcionamiento de las Reservas Nacionales de Caza, y cuyo artículo 6º, según quedó redactado en virtud del Real Decreto 891/1979, de 26 de enero, bajo la rúbrica *Propietarios y cazadores locales*, se expresa así:

*«Al redactarse el plan anual de aprovechamientos cinegéticos, se propondrán las medidas precisas para que los dueños de los terrenos y los vecinos de los municipios afectados aprecien la consideración que es debida a los lazos físicos y afectivos que les vinculen con la Reserva.*

*Oída la Junta, se establecerán en los planes de aprovechamiento el número de permisos que para cazar en cada modalidad deban corresponder tanto a la propiedad de los terrenos como a los cazadores locales, y las reducciones que corresponda efectuar a favor de estos últimos en el importe de las cuotas complementarias de los permisos; asimismo se les dará preferencia en el grado de disfrute de la caza selectiva o de la que se realice en evitación de daños.*

*La condición de cazador local la conferirá el Director Técnico de la Reserva, por sí o a petición razonada de los interesados, y previo informe de la Junta de Caza.»*

El precepto se hace eco de las consecuencias que comportan aquellas decisiones del legislativo, en cuya virtud se someten a un régimen cinegético especial determinadas zonas, geográficamente delimitadas, en las que concurren especiales características de orden físico y biológico, mediante su declaración como Reserva (Nacional) de Caza, con las consiguientes limitaciones que afectan por igual a todos los terrenos comprendidos en la misma, ya sean de titularidad pública o privada.

De ahí que sus dos primeros apartados se destinen a tratar de resolver el problema de las compensaciones a los propietarios o titulares de derechos de aprovechamiento cinegético, cuya causa se encuentra en la constitución de esta singular figura (de efecto materialmente expropiatorio para algún sector de la doctrina), a través, entre otras medidas, de la distribución de permisos de caza para cazadores locales y propietarios de terrenos afectados, aunque ésta no se establece con carácter reglado, sino discrecional, al igual que sucede con el acto de reconocimiento de la condición de cazador local a que se refiere el último párrafo del citado artículo 6º, sólo atemperado por la Orden del Ministerio de Agricultura de 17 de diciembre de 1973:

*«II.3.1 Se denominan cazadores locales los que residen en términos municipales incluidos total o parcialmente en la Reserva y a los propietarios de terrenos que forman parte de la misma. Ambos extremos deberán*

*ser acreditados a satisfacción de la Junta de Caza de la Reserva.»*

Segunda.- A las anteriores previsiones se habrá estado, sin duda, tras la entrada en vigor de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, cuyo artículo 20 describe las Reservas Regionales de Caza como aquellos terrenos declarados como tales mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, si bien, conforme a su disposición adicional primera, tendrán la consideración de Reservas Regionales de Caza todas las Reservas Nacionales de Caza creadas en el territorio de Castilla y León por leyes estatales y cuya gestión y administración fueron transferidas a la Junta, declarando asimismo aplicable a las Reservas Regionales toda la normativa vigente relativa a las Nacionales, *«mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia.»*

La adopción del citado Decreto autonómico 83/98, en el que no es difícil encontrar implícitamente planteamientos compensatorios semejantes a los previstos en el Reglamento estatal, representa, no obstante, un cambio notable en dos direcciones:

De un lado, y frente al régimen de discrecionalidad precedente, opta por abordar directamente el establecimiento de cupos, porcentajes y, en su caso, prioridades, para la distribución de los permisos de caza a rececho (art. 12.1), cacerías colectivas de jabalí (art. 12.2), caza menor (art. 12.3), caza selectiva (art. 12.4), y control de determinadas especies cinegéticas no previsto inicialmente en el plan técnico anual (art. 12.5).

De otro, abandona la precedente expresión de «cazadores locales», utilizando en su lugar la de «cazadores vecinos» al

referirse a uno de los cupos que la misma contempla como manifestación del *status* diferenciado que se atribuye a aquéllos, si bien no contiene regla alguna sobre los requisitos necesarios para conferir tal condición, ni, en consecuencia, atribución competencial expresa a tal efecto, señalando únicamente (art. 11) que los permisos para cazar en una Reserva Regional serán expedidos por la Dirección técnica.

La norma reglamentaria sólo entra en detalles cuando, en el último párrafo del artículo 12.4, y tras establecer que la actividad cinegética sobre determinadas especies de caza menor podrá practicarse en exclusiva por los cazadores vecinos, se faculta a la Junta Consultiva para permitir su ejercicio *«a aquellos cazadores que, previo certificado del Ayuntamiento, se constate su parentesco consanguíneo o afín o especial vinculación de carácter social a la localidad, conforme a los criterios establecidos por la propia Junta Consultiva.»*

Tercera.- Ante el silencio del Reglamento autonómico, esta Institución consideró oportuno recabar de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio los antecedentes habidos en el procedimiento de su elaboración. Sin embargo, como ha tenido ocasión de señalar el Consejo de Estado en el dictamen preceptivamente emitido con fecha 15 de enero de 1998, no se encuentran entre los mismos los estudios e informes previos a que alude el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que permitan conocer los criterios, posibilidades analizadas, e incluso las discrepancias reflejadas en la documentación. No obstante, obran en el expediente del proyecto aportaciones de los siguientes órganos y sectores afectados, en relación con la cuestión que nos ocupa.

Por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca se sugiere la eliminación del cupo de cazadores vecinos sustituyéndolo por el de residentes (aunque sin aclarar la fundamentación de tal cambio).

Más explícita es la propuesta del Sr. Peña Hurtado, que, en relación con el artículo 12. apartado 4, letra a) y apartado 5 letra b), y artículo 13 apartado 2 de la norma proyectada, considera que «es preciso definir claramente la figura del cazador residente, porque hoy cualquiera puede censarse en un pueblo, aunque su domicilio real sea en otro lugar», sugiriendo, a tal efecto, que se relacione con la actividad profesional y con la residencia habitual; fijando un mínimo de años de residencia cuando se haya producido un cambio de residencia habitual; o cuando el número de días viviendo en el municipio al año sea superior a 200, por ejemplo.

Por su parte, la Asociación Soriana para la Defensa de la Naturaleza (ASDEN), considera que en los artículos 12 y 13 del proyecto se habla indiscriminadamente de cazadores «vecinos» y de cazadores «residentes», cuando, en su opinión, se refieren al mismo grupo de personas, solicitando se unifique la terminología con fundamento en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, cuyo artículo 53.4 diferencia entre RESIDENTE Y VECINO (sic), no siendo términos sinónimos y toda vez que hablar de CAZADOR VECINO implica dos condiciones: residencia habitual en el término municipal, y hallarse inscrito en el Padrón. En suma, ASDEN sugiere que se incluya en la norma la siguiente proposición: «Se considerarán cazadores vecinos aquellos que,

residiendo habitualmente en el término municipal, figuren inscritos con tal carácter en el Padrón.»

En el texto del Reglamento vigente se ha corregido la disparidad terminológica apuntada por los informantes, y es plausible apreciar voluntad expresa en no determinar qué se entiende por «cazador vecino»; sin embargo no consta que por parte de los Servicios Administrativos responsables de su elaboración se hayan ponderado las observaciones formuladas por aquéllos, a efectos de su estimación o desestimación razonada.

Cuarta.- Así las cosas, el modelo oficial de solicitud de permiso de caza a rececho en la Reserva de Mampodre -temporada 1999/2000-, incorpora un espacio que se enuncia como «Certificación de la Alcaldía sobre la condición de cazador vecino», comprensiva por tanto de la doble cualidad que ha de concurrir en los interesados.

En cuanto a la primera, y conforme establece el artículo 13 de la Ley de Caza de Castilla y León, «*es cazador quien practica la caza reuniendo los requisitos legales para ello*»; entre otros, estar en posesión de licencia de caza válida en vigor (art. 14.1, a), como manifestación del reconocimiento formal de las especiales condiciones de capacidad o aptitud para desarrollar la actividad cinegética.

El artículo 15 de la misma Ley define la licencia de caza como «*el documento personal e intransferible que acredita la habilitación de su titular para practicar la caza en Castilla y León*», cuya expedición corresponde a la Administración autonómica, de tal modo que la sola exhibición de la licencia en vigor -o en su caso, de copia expedida en legal forma- hace

prueba de la condición de cazador que concurre en su titular. Resulta superfluo, por redundante, exigir que un acto de la Administración municipal advere tal extremo, tratándose, como se trata, de un hecho objetivo no necesitado de valoración alguna, pues la licencia de caza se tiene o no se tiene.

Por lo que concierne a la cualidad de «vecino», y si ha de estarse a la legislación vigente (según reza el ya mencionado modelo de solicitud), aquella viene establecida en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1996, de 10 de enero:

*«Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.»*

*El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.*

*Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.*

*La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.»*

Por su parte, el artículo 16.1 de la misma Ley dispone que el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, y que sus datos «constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo», al tiempo que atribuye a las certificaciones que

de dichos datos se expidan el carácter de «documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.»

Así pues, si de la consulta al Padrón municipal se sigue que el solicitante es vecino del municipio, el interesado puede acreditar tal circunstancia mediante la aportación del correspondiente certificado -sobre cuya expedición se han dictado Instrucciones por medio de la Resolución de la Subsecretaria del Ministerio de la Presidencia de 21 de julio de 1997 que establece el modelo oficial, señalando (apartado 6) que los Ayuntamientos que pretendan utilizar formularios distintos deberán someterlo a homologación de su respectiva Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento-, y la denegación del mismo no resultará ajustada a derecho.

Y ello, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 62.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en cuanto dispone que *«los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.»*

Quinta.- A juicio de esta Institución, la claridad con que se expresan los preceptos destinados a conferir el *status* jurídico administrativo de vecino no permite hablar de laguna en el Reglamento aprobado por el Decreto 83/98, aun cuando no precise qué deba entenderse por «cazador vecino». Antes al contrario, se trata de una norma incompleta que puede ser explicitada por aquéllos, a la hora de aplicar el régimen establecido para los aprovechamientos cinegéticos en las Reservas Regionales de Caza.



Y si a los meros efectos dialécticos se admitiera que la carencia del Reglamento autonómico debe ser suplida acudiendo al artículo 6ª del Decreto 2619/1974 -y Orden Ministerial de 17 de diciembre de 1973-, resulta que en estas normas no aparece previsión alguna que encomiende la determinación del alcance de tan repetida expresión a las autoridades de los municipios comprendidos en los territorios de las Reservas de Caza.

Sin embargo, la resolución dictada por el Alcalde del Ayuntamiento de Valdelugeros considera que «corresponde a este Ayuntamiento determinar el ámbito del concepto del término "cazador vecino"», estableciendo una serie de requisitos adicionales sin contar con habilitación legal a tal efecto, y por tanto, apartándose de la legislación vigente.

En efecto, dicha decisión, singular y para el caso concreto, incurre en manifiesto error al invocar como fundamento de la misma el artículo 13 del tan repetido Decreto 83/98, cuyo objeto no es regular el régimen de reconocimiento de la condición de «cazador vecino», sino determinar, de entre todos ellos, a quienes se asigna el cupo de esta categoría, operación que debe realizarse mediante sorteo público. Como tampoco es acertado invocar un régimen de usos predicable de los bienes de dominio público, sin tener en cuenta, de un lado, que tal cualidad no concurre en la totalidad de los territorios que los municipios aportan a la Reserva de Mampodre, y de otro, que, conforme dispone el artículo 20.2 de nuestra Ley de Caza, *«la titularidad cinegética de las Reservas Regionales de Caza corresponderá a la Junta»*, y, en consecuencia, los aprovechamientos cinegéticos en las mismas se someten a un régimen jurídico propio, específico y uniforme, ya sean sus

terrenos de titularidad pública -demaniales, patrimoniales o comunales-, ya de titularidad privada.

Puede afirmarse, por lo demás, que la función certificante, ejercida con el alcance expuesto, viene a constituir, *de facto*, un acto administrativo que resuelve definitivamente el procedimiento por el que ha de reconocerse la condición de cazador vecino, toda vez que queda condicionado por aquélla con la misma fuerza que si de un informe vinculante se tratara, hasta el punto en que, según se advierte en el impreso, serán nulas las solicitudes que no contengan dicha certificación.

En cuanto el órgano medioambiental de la Administración regional en León ha admitido como válido tal proceder -y las consecuencias que del mismo se siguen- según se evidencia en lo informado a esta Institución, su resultado no puede considerarse ajustado a derecho.

Sexta.- Llegados a este punto es preciso advertir que en la presente resolución nada se prejuzga sobre la conveniencia y oportunidad de exigir otros requisitos o condiciones complementarios a quienes, siendo legalmente vecinos de las localidades que integran las Reservas Regionales de Caza, pretendan acogerse a las ventajas derivadas de su inclusión en el cupo correspondiente. Mas si la Administración de esta Comunidad Autónoma así lo considera, dichos requisitos deberán establecerse con carácter general y expreso, de acuerdo con los principios constitucionalmente garantizados en el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna.

Por cuanto antecede, y conforme a lo previsto en los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del

Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente recomendación formal:

Que por la Consejería de Medio Ambiente se adopten las medidas normativas destinadas a establecer quiénes ostentan la condición de vecinos, a los efectos prevenidos en el Decreto 83/1998, de 30 de abril para la práctica de la actividad cinegética en las Reservas Regionales de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debiendo estarse, en otro caso, a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y demás normas reglamentarias dictadas en desarrollo de los mismos.

Esta es mi resolución, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La Consejería de Medio Ambiente se ha dirigido a esta Institución manifestando la aceptación de los términos establecidos en la anterior resolución, con el compromiso de llevar a cabo "medidas conducentes, incluso si así fuese necesario, mediante el dictado de instrucciones precisas a las Direcciones Técnicas de las Reservas Regionales de caza, a la óptima disposición de lo regulado en la normativa de régimen local respecto a la acreditación de la condición de vecino, a los efectos descritos en el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León."

#### 1.3.5. Acceso a las viviendas de protección oficial

A la efectividad de la previsión contenida en el artículo 47 CE, sobre el acceso de los españoles a una vivienda digna y adecuada se ha orientado, como en años anteriores, la intervención del Procurador del Común en la función defensa de los derechos de los ciudadanos, según consta en otro lugar de este Informe. No obstante, se da cuenta ahora de un concreto caso que, aun no entrañando incumplimiento de la normativa dictada por la Administración regional, sí puso de manifiesto alguna carencia en el régimen establecido por la Consejería de Fomento en orden a la adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, dando lugar a la siguiente resolución.

"En el expediente de queja de referencia, ha comparecido ante esta Institución D. XXX, manifestando su disconformidad por haber resultado excluido de la lista provisional de adjudicatarios de VPO de promoción pública elaborada por la Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de Vivienda de Soria, al no haber acreditado ingresos familiares netos iguales o superiores al salario mínimo interprofesional, según viene exigido en el artículo 5º.1 de la Orden de esa Consejería de 27 de mayo de 1998 (B.O.C.y L. nº 103 de 6 de junio), siendo así que la insuficiente renta que acredita en el año 1997 se ha debido a la interrupción de su relación de empleo por incorporación obligatoria a filas, sin que esta circunstancia se haya tenido en cuenta por la Administración, pese a que, en su momento, acreditó ingresos regulares correspondientes al año 1996, y asimismo, los obtenidos en 1998, una vez finalizado el Servicio Militar, encontrándose dichas cuantías comprendidas en los baremos establecidos en la citada Orden.

Solicitado el pertinente informe, el Servicio de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria se remite

lo previsto en la Orden de 27 de mayo de 1998, resaltando que el apartado 2 del artículo 6º exige que los certificados que acrediten los ingresos serán los del año natural anterior a la fecha de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, y, asimismo, que el apartado 6 del mismo artículo dispone la forma de computar ingresos en situaciones especiales, referida sólo a unidades familiares que devienen monoparentales, bien por separación, divorcio o fallecimiento de uno de los cónyuges, supuesto en el que no queda comprendido el caso del compareciente.

Se manifiesta en el informe asimismo, que los motivos de exclusión fueron comunicados al interesado por escrito de 5 de marzo de 1999, frente al que ha presentado reclamación que deberá resolver la Comisión Provincial de Vivienda con carácter previo a la elaboración de la lista definitiva de adjudicatarios (estado en que se encontraba el expediente SO-94/010, relativo a la presente actuación, al tiempo de emisión del informe, en 19 de abril de 1999).

De todo lo anterior se desprende que en la tramitación de la solicitud del Sr. XXX, el órgano competente no ha hecho sino atenerse a lo exigido en la tan repetida convocatoria, no existiendo, en consecuencia, actuación irregular que requiera una intervención supervisora del Procurador del Común.

Sin embargo, la aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998, sobre adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, en supuestos como el que ha motivado el presente expediente, puede dar lugar a una penalización encubierta de aquellos solicitantes que, al tiempo de su incorporación al servicio militar o, en su caso, a la prestación social sustitutoria, ven interrumpida temporalmente su relación laboral y con ello la obtención de los salarios correspondientes.

En efecto, y con ser cierto que la fijación de un baremo de rentas en toda adjudicación de viviendas denominadas sociales, tiene por finalidad favorecer la adquisición de estos bienes por los sectores de población más desfavorecidos, no lo es menos que los interesados han de acreditar una cierta capacidad adquisitiva, mediante la percepción de ingresos que les permita hacer frente al pago de la vivienda y a los gastos que de todo ello derivan, extremo en el que la norma se remite hacia el pasado -si bien próximo-, al establecer las condiciones que permiten valorar la situación económica en que se encuentran los solicitantes, si bien se desentiende de las vicisitudes por las que pueda atravesar más adelante quien resulte adjudicatario, salvo que deje de satisfacer las cuotas estipuladas en pago de la vivienda adjudicada.

Es por ello que la determinación de criterios correctores o compensadores permite tener en cuenta la capacidad económica real de aquellos solicitantes que, como sucede en los casos sobrevenidos de unidades familiares monoparentales a que alude el apartado 6 del artículo 6 de la Orden tantas veces citada, han visto alterada su situación en el período de tiempo al han de venir referidos los requisitos exigidos con carácter general.

La ausencia de criterios semejantes cuando la falta de continuidad en la obtención de salarios es consecuencia del deber constitucional de incorporación a filas, o, en su caso, del cumplimiento de la prestación social sustitutoria, da lugar a una desigualdad no justificada de quienes, reuniendo los demás requisitos exigidos, se ven afectados por un déficit de ingresos meramente coyuntural.

A fin de lograr que los principios y valores que son consustanciales a todo Estado social cobren la más plena efectividad, es parecer de esta Institución que, tal circunstancia puede ser corregida

si se toman como referencia los últimos salarios obtenidos en forma regular en el periodo inmediatamente anterior a la fecha de participación en la convocatoria de adjudicación de la vivienda, y valorando, asimismo, otro tipo de extremos, como la estabilidad en el empleo mediante la presentación del oportuno contrato de trabajo.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuyen los artículos 1.1 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, resolví dirigir a la Consejería la siguiente sugerencia:

"Que en el régimen de adjudicación de viviendas de protección oficial cuyo establecimiento es competencia de esa Consejería de Fomento, se contemplen criterios correctores que permitan tener en cuenta la capacidad económica real de aquellos solicitantes cuya relación de empleo, y consiguiente obtención de salarios, se haya visto interrumpida durante el período de cumplimiento de sus obligaciones militares."

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León se ha dirigido a esta Institución en los siguientes términos:

"Tal como se refleja en el escrito mencionado, la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, establece un baremo que permite puntuar las solicitudes presentadas de acuerdo con las características que concurren en los solicitantes, intentando, en primer lugar, que puedan acceder a las viviendas aquellos sectores de población más desfavorecidos económicamente, pero además, por otra parte, se intenta garantizar el pago de las obligaciones que se adquieren una vez adjudicada la vivienda.

Por ello, se pide la justificación de los ingresos económicos producidos durante el año natural anterior, con objeto de que la puntuación se adecue en la medida de lo posible a la situación real del solicitante, en el periodo anterior más inmediato.

No obstante, es igualmente cierto que el cumplimiento del servicio militar, o de la prestación social sustitutoria, se configura en nuestro ordenamiento como un deber constitucional, del que el interesado no puede sustraerse, por lo que, como se apunta en el informe, el déficit de ingresos resulta meramente coyuntural.

Por ello, es del todo razonable la propuesta planteada para atender este tipo de supuestos, de forma que los solicitantes afectados por el cumplimiento del deber mencionado, no vean disminuidas por este motivo sus posibilidades de acceso a una vivienda de Promoción Pública.

En consecuencia, la solución más adecuada para estos casos será objeto de estudio por esta Consejería de Fomento, y se hará lo posible para su inclusión en la normativa reguladora de la adjudicación de esta categoría de viviendas."

#### 1.3.6. Adjudicación de plazas en centros de Educación Infantil dependientes de la Junta de Castilla y León

Aunque es frecuente que ciudadanos de esta Comunidad acudan al Procurador del Común manifestando su disconformidad con el régimen de admisión de alumnos en los Centros de Educación Infantil cuya titularidad ostenta la Junta de Castilla y León, es lo cierto que la mayor parte de sus objeciones vienen a incidir en aspectos regulados por la Administración regional en la correspondiente Orden



de convocatoria que no entrañan, en sí mismos, motivos de irregularidad susceptibles de nuestro reproche.

Cuestión distinta es que, sin habilitación para ello, los órganos encargados de la selección de alumnos se aparten de las directrices previamente establecidas, como ha sucedido con la siguiente resolución que, en atención a su alcance, consideramos oportuno dirigir a la Consejería de Educación y Cultura, y cuya aceptación nos ha sido comunicada expresamente:

"En el expediente de queja tramitado por esta Institución bajo el número de referencia arriba indicado, se cuestionaban por el compareciente diversas previsiones contenidas en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 16 de abril de 1999, por la que se regula el procedimiento para la admisión de niños en las escuelas de educación infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Con carácter previo debemos señalar que en el ámbito de la misión tutelar y defensora del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de Castilla y León, atribuida al Procurador del Común en el artículo 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, no encuentran sustento las siguientes objeciones que el compareciente formula a dicha Orden, cuyo régimen no se aparta del establecido en años precedentes.

En primer lugar, no puede reputarse arbitraria la existencia de un plazo preclusivo de presentación de solicitudes (plazo que también encontramos en la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de marzo de 1997, por la que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, fijado entre los días 15 de abril y 7 de mayo de cada

año). Antes al contrario, se trata de una medida esencial en procedimientos como el que aquí se analiza, cuya finalidad es hacer posible su eficaz y ordenada tramitación y resolución, de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, y, lo que es más importante, la efectiva seguridad jurídica de los participantes en los mismos, siendo cuestión distinta que ese plazo no haya sido observado, directa o indirectamente, por la Administración, como más adelante se verá.

En este sentido no es ocioso recordar que, si bien el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contempla con flexibilidad la ampliación del plazo para la aportación de documentos preceptivos que se hayan omitido con la solicitud de iniciación, este criterio quiebra cuando se trata de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, en los que la subsanación del defecto documental ha de tener lugar en el plazo general e improrrogable de diez días.

De otro lado, tampoco merece reproche alguno que la aportación de la declaración de la renta venga referida al período impositivo de 1997, pues se trata de un requisito que afecta por igual a todos los interesados y deriva de la fecha de adopción de la Orden, cuyas previsiones deben anticiparse al comienzo de cada curso académico con tiempo suficiente para llevar a buen término el proceso de selección de alumnos.

No obstante lo dicho, y con el fin de verificar el alcance de lo acordado por la Comisión Calificadora constituida en la provincia de Burgos, consistente, según manifestación del

compareciente, en haber asimilado la situación de excedencia a la de «padres trabajando», otorgando cinco puntos por ello, se admitió a trámite la queja, interesando de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos copia de las decisiones adoptadas por dicha Comisión, junto con el pertinente informe. Sólo nos ha sido remitido este último, en los siguientes términos:

«La Comisión, efectivamente, consensuó, en cumplimiento de lo establecido en el Artº. 5-2a. de la Orden de 16 de abril de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, criterios únicos de puntuación en los apartados que el baremo lo permite. Para casos como el enunciado, acordó atribuir a la situación de excedencia por un año la misma puntuación que a la de trabajo, por considerar que al finalizar el año de excedencia, el responsable del niño tendría que reintegrarse al trabajo antes de finalizar el curso escolar, y el niño quedaría sin custodia y sin Escuela.

Como ninguna solicitud se hallaba afectada por esta circunstancia, no se aplicó a ningún aspirante a plaza en el Centro.

Pero aunque le hubieran sido atribuidos a alguien en excedencia los cinco puntos establecidos en el Anexo III-1, ningún otro aspirante habría sido afectado por ello, ya que no hay lista de espera en los Centros para niños de 0 a 1 años y, por tanto, no ha quedado excluido ningún niño porque a otro se le haya aplicado el criterio que acordó la Comisión.

Al no haberse otorgado a nadie la puntuación por excedencia, no existe documentación sobre el tema para remitir a esa Dependencia.

De otra parte, desconocemos quién ha planteado la queja, su relación concreta con las selecciones efectuadas y las consecuencias que sobre esa persona hayan podido proyectar las decisiones de la Comisión. Por ello, no podemos seleccionar ninguna documentación relacionada con el denunciante para incorporarla al Expediente Q (...).»

En el ámbito expuesto, y a la luz del régimen jurídico que esta Institución considera aplicable, se formulan las consideraciones que siguen.

Primera.- Al igual que en años precedentes, la Orden rectora de la concesión de plazas vacantes en las Escuelas de educación infantil para el curso escolar 1999/2000 establece una serie de requisitos que han de ser acreditados por los interesados al formular la solicitud de nuevo ingreso en esta clase de centros. Ello es así porque se trata de un procedimiento de selección de alumnos, cuya finalidad es que puedan concurrir al mismo cuantos solicitantes reúnan las condiciones determinadas en la convocatoria, si bien, siendo limitadas las plazas, únicamente resultarán adjudicatarios quienes, de entre todos, alcancen mayor puntuación.

A tal efecto, son cuatro los apartados generales que la Administración considera relevantes, conforme establece el artículo 3.2 de la Orden vigente, y cuya valoración requiere justificación documental: situación familiar -apartado a)-; situación económica -apartado b)-; situación laboral o de cursar

estudios oficiales -apartado c)-; otras situaciones que, por baremo, sean susceptibles de puntuación -apartado d), alegación esta para la que se destina un espacio ad hoc en el modelo de solicitud que se inserta como Anexo II.

Estos extremos encuentran su correlativo y consiguiente cuantificación en el baremo Anexo III de la Orden, donde la situación laboral, rentas de la unidad familiar y hermanos matriculados en la escuela se consideran Criterios prioritarios, siendo la situación familiar determinante de la aplicación de Criterios complementarios. Dos únicos apartados que contienen, a su vez, una serie de supuestos por completo tasados o definidos, a excepción de los consignados en el número 1, letra d) de «Criterios prioritarios» -uno de los padres o tutores trabajando y el otro con impedimento para atender al niño, debidamente certificado-, y en el número 1, letra d) de «Criterios complementarios» -otras circunstancias relevantes y justificadas de acuerdo con criterios objetivos-.

Segunda.- Conforme previene el artículo 5.1 de la repetida Orden, corresponde a la Comisión Calificadora la valoración de las solicitudes de nuevo ingreso, función en la que este órgano ha de atribuir las puntuaciones correspondientes a los apartados del Anexo III ateniéndose a la literalidad y cuantía de cada uno de ellos, a tenor de la documentación acreditativa de las distintas circunstancias alegadas por los interesados. Se trata, preciso es insistir, de supuestos de hecho reglados, cuya apreciación no deja resquicio a juicio subjetivo alguno. Así sucede, desde luego, en las distintas situaciones laborales a considerar, e incluso en la concerniente al progenitor cursando estudios, pues éstos han de ser oficiales, en horario diurno y

con dedicación preferente, extremos todos ellos perfectamente constatables a la vista de la pertinente certificación académica.

No obstante, el artículo 5.2, letra a) encomienda a la Comisión Calificadora *establecer los criterios únicos de puntuación, debidamente motivados, en aquellos apartados que el baremo lo permita* -previsión cuestionada por el aquí compareciente-, que únicamente puede venir referida a las dos excepciones apuntadas en la consideración Primera de la presente resolución, es decir, qué debe entenderse por las expresiones «impedimento» para el cuidado del menor, y «otras circunstancias relevantes».

Es parecer de esta Institución que tal facultad no es de carácter discrecional, y en consecuencia, la libertad estimativa que se atribuye a dicho órgano no es absoluta, sino que nos encontramos ante la técnica de los «conceptos jurídicos indeterminados» -en expresión de la doctrina-, a la que acuden con frecuencia las normas legales, y sobre cuya diferente naturaleza conviene detenerse brevemente.

La discrecionalidad se caracteriza por ser esencialmente una libertad de apreciación entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque en este caso la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la norma y remitidos al juicio subjetivo del órgano que ha de apreciarlos.

En los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, la norma contiene nociones de experiencia o de valor cuyos límites no establece exactitud porque no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, aunque, no obstante, es posible precisarlos en el momento de su aplicación al caso

concreto, sin que quepa más que una solución. Dicho de otro modo, se trata de una tarea de interpretación de la norma en la que la indeterminación del enunciado que se contiene en el supuesto de hecho no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una unidad de solución justa en cada caso.

Tercera.- Prescindiendo aquí, por no ser nuestro objeto, de cualquier hipótesis que responda a la unidad de solución justa que deba darse a la noción de «impedimento» contemplada en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 16 de abril de 1999, no ofrece duda que ésta ha de ser actual, cierta y con entidad suficiente como para resultar merecedora de la máxima puntuación frente a los demás interesados.

De ahí que esta Institución aprecie extralimitación en el acuerdo de la Comisión Calificadora del que da cuenta el informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, toda vez que, de acuerdo con la norma rectora del procedimiento de selección de alumnos, todos y cada uno de los extremos que los solicitantes pueden alegar y acreditar, en orden a su puntuación, han de concurrir al tiempo de presentación de las solicitudes, sin que, en mérito a la naturaleza preclusiva del plazo de quince días señalado a tal efecto, puedan ser tenidos en cuenta otros acontecimientos sobrevenidos u otras circunstancias cuyos resultados dependan del cumplimiento de condiciones futuras e, incluso, inciertas.

Lo contrario permite el otorgamiento de una oportunidad para alegar y probar lo alegado ad personam, medida opuesta al derecho de igualdad y a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

constitucionalmente proclamados, que reclaman la protección de la confianza de los interesados en que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas.

Así pues, y aunque según lo informado, ningún solicitante se haya visto afectado por ello, tan merecedora de reproche resulta la decisión de atribuir la máxima puntuación a quien alega encontrarse en la situación de excedencia por un año, como lo sería, por ejemplo, admitir que un progenitor desempleado tiene posibilidad de obtener un trabajo más adelante, o cualquier otra circunstancia no prevista en la norma rectora de la convocatoria, en tanto tales eventualidades no se contemplen expresamente y con el carácter de generalidad que permita acogerse a sus previsiones a cuantos interesados lleguen a verse afectados por las mismas.

Cuarta.- Pero es que, además, la excedencia para el cuidado de hijos se concede por un período máximo de tres años, sin que ni el artículo 29.4. de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ni el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores, establezcan un plazo mínimo de permanencia en tal situación, sino únicamente consecuencias distintas según se ejercite por el interesado su derecho a reingresar antes de cumplirse el primer año, o con posterioridad a dicho plazo.

Con el criterio adoptado por la Administración actuante, se puede escolarizar a un niño cuyo progenitor se encuentra en excedencia precisamente para que se ocupe de su cuidado, anticipándose a un acontecimiento -su reincorporación al trabajo- que sólo depende de la voluntad de éste, y sin tener en cuenta, además, que vez una vez resuelta favorablemente la



solicitud de nuevo ingreso, la permanencia del menor en cursos posteriores sólo se somete a revisión en lo concerniente a la variación de ingresos o cualquier otra circunstancia *que pudiera dar lugar a la modificación de la cuota* (art. 3º.1), de tal modo que la escolarización del niño hasta los tres años estará garantizada aunque el progenitor decida agotar el plazo máximo de excedencia, frente a los requisitos más onerosos que deben cumplir quienes optan a la plaza por primera vez.

Por último, es preciso señalar que esta Institución nada prejuzga sobre la pertinencia de establecer criterios más acordes con la realidad laboral y familiar de los interesados, en cuanto derivada de la contratación temporal, la incorporación de la mujer al trabajo u otras situaciones dignas de protección por su incidencia en el efectivo acceso a un servicio público como es la educación infantil. Pero la estricta observancia de los principios proclamados en el artículo 9 de nuestra Constitución requiere que su establecimiento tenga lugar con carácter general, expreso e igual para situaciones iguales.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1, 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por esa Consejería se adopten cuantas medidas normativas sean precisas para establecer con claridad y alcance general e igual, las distintas situaciones que deben considerarse relevantes a los efectos de obtención de plaza en las escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta es mi resolución, de la que, con esta fecha remito copia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

## **2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley**

### *2.1. Proyectos y Propositiones de Ley correspondientes a la IV legislatura:*

#### A) Procedentes de 1996:

- Ppl 6 de modificación del art. 8 de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León. Caducada.

#### B) Procedentes de 1997:

- Ppl 10 de Modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León. Caducada.

#### C) Procedentes de 1998:

- PL 31 del Consejo Escolar de Castilla y León, aprobado como Ley 3/1999, de 17 de marzo.

- PL 34 de Investigación y Ciencia de Castilla y León, aprobado como Ley 4/1999, de 17 de marzo.

- PL 35 de Urbanismo de Castilla y León, aprobado como Ley 5/1999, de 8 de abril.

- PL 40 del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Caducado.

- PL 41 de Cooperativas de Castilla y León. Caducado.

- Ppl 14 sobre supresión de los párrafos cuatro al nueve de la exposición de motivos, adición de un nuevo párrafo, modificación del artículo único y supresión de un párrafo de la disposición adicional primera de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León. Desestimada.

D) Abiertos durante 1999:

- PL 42 de Estadística de Castilla y León. Caducado.

- PL 43 declaración del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). Caducado.

- PL 44 declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Caducado.

- Ppl 17 reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. Disconformidad de la Junta con la tramitación de la Proposición.

- Ppl 18 de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León. Desestimada.

## 2.2. Proyectos y proposiciones de ley correspondientes a la V legislatura.

Tras la constitución del Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 5 de julio de 1999, y a la fecha de cierre de este informe, se han abierto los siguientes expedientes:

- PL 1, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, aprobado como Ley 7/1999, de 27 de diciembre.

- PL 2, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, aprobado como Ley 6/1997, de 27 de diciembre.

## **3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma**

Tras los comicios celebrados en junio del pasado año, y en virtud de la autorización prevista en el artículo 28 apartado 2 del Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Junta de Castilla y León, el Decreto de la Presidencia, núm. 145/1999, de 16 de julio, ha procedido a la reestructuración de Consejerías aunque sin alterar el número de las mismas, dictándose a continuación diversos Decretos y Ordenes por los que se establece y desarrolla su nueva estructura orgánica, y creándose, igualmente, las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, como consecuencia del traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria.

Al margen de esta actividad del ejecutivo regional en el ámbito organizativo, han sido objeto de nuestra atención las siguientes normas reglamentarias.

A) Decretos:

- 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. (B.O.C. y L. nº 27, de 10 de febrero). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 45, de 8 de marzo.

- Decreto 16/1999, de 8 de febrero, por el que se establecen ayudas a Planes de Pensiones de los agricultores y ganaderos de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 26, de 9 de febrero).

- Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de restaurantes, cafeterías y bares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 31, de 16 de febrero). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 55, de 23 de marzo.

- Decreto 31/1999, de 18 de febrero, por el que se aprueban las medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en el sector de las máquinas recreativas de azar (B.O.C. y L. nº 35 de 22 de febrero de 1999).

- Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 47, de 10 de marzo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nºs. 63, 66 y 187, de 6 y 9 de abril, y 27 de septiembre de 1999.

- Decreto 42/1999, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento y la potestad sancionadora en materia de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos

para la salud humana y para el medio ambiente. (B.O.C. y L. nº 47, de 10 de marzo de 1999).

Decreto 45/1999, de 11 de marzo, por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorro en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 50, de 15 de marzo de 1999).

- Decreto 58/1999, de 31 de marzo, por el que se fija el precio de venta y el de coste de las Viviendas de Protección Oficial de promoción pública, promovidas por la Junta de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 64, de 7 de abril de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº84 de 5 de mayo de 1999.

- Decreto 59/1999, de 31 de marzo, por el que se regula la gestión de los neumáticos usados. (B.O.C. y L. nº 64, de 7 de abril de 1999).

- 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. (B.O.C. y L. nº 72, de 19 de abril de 1999).

- 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 Sanitarios y Sociosanitarios. (B.O.C. y L. nº 84, de 5 de mayo de 1999).

- Decreto 100/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la apertura de la época hábil de recogida de piña cerrada de pino piñonero, *Pinus pinea* L. (B.O.C. y L. nº 87, de 10 de mayo de 1999).

- Decreto 104/1999, de 12 de mayo, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados

en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 94, de 19 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nºs. 140 y 195 de 22 de julio y 7 de octubre de 1999.

- Decreto 108/1999, de 20 de mayo, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida. (B.O.C. y L. nº 97, de 24 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 100, de 27 de mayo de 1999.

- Decreto 115/1999, de 3 de junio, por el que se aprueba la Estrategia Forestal de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 108, de 8 de junio de 1999).

- Decreto 128/1999 de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento de adhesión de empresas industriales al sistema comunitario europeo de gestión y auditoría medioambiental. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Auditorías Ambientales de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos, en los montes ubicados en la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999).

- 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. (B.O.C. y L. nº 124, de 30 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 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 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 153, de 10 de agosto de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 166 de 27 de agosto de 1999.

- Decreto 225/1999, de 5 de agosto, por el que se modifica el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "De los terrenos", de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 152, de 9 de agosto de 1999).

- Decreto 234/1999, de 26 de agosto, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero. (B.O.C. y L. nº 167, de 30 de agosto).

- Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego. (B.O.C. y L. nº 186, de 24 de septiembre de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 228, de 25 de noviembre de 1999.

- Decreto 274/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 212, de 3 de noviembre de 1999)

- Decreto 286/1999, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen Jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 215, de 8 de noviembre de 1999)



- Decreto 288/1999, de 4 de noviembre, por el que se modifica la Disposición Adicional del Decreto 16/1999, de 8 de febrero, por el que se establecen ayudas a Planes de Pensiones de los agricultores y ganaderos de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 215 de 8 de noviembre de 1999).

- Decreto 299/1999, de 25 de noviembre, por el que se regula el derecho de preferencia en Castilla y León para la prestación de los servicios regulares de viajeros de uso especial. (B.O.C. y L. nº 232, de 1 de diciembre de 1999).

- Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, por el que se regula el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 (B.O.C. y L. nº 235, de 7 de diciembre de 1999).

- Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales (B.O.C. y L. nº 239, de 14 de diciembre de 1999).

- Decreto 317/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 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 (B.O.C. y L. nº 249, de 28 de diciembre de 1999).

- Decreto 318/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 252/1997, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Servicios de Información y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 249, de 28 de diciembre de 1999).

De los treinta y un Decretos reseñados, quince han sido sometidos a dictamen del Consejo de Estado, adoptándose once de ellos de conformidad con el parecer del supremo órgano consultivo.

## B) Ordenes y Resoluciones:

- Resolución de 23 de diciembre de 1998, 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. (B.O.C. y L. nº 1, de 4 de enero).

- Orden de 28 de diciembre de 1998, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para 1.999. (B.O.C. y L. nº 3 de 7 de enero).

- Orden de 21 de diciembre de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece la obligatoriedad de instalar puertas en cabinas, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro, para los ascensores que carecen de estos elementos. (B.O.C. y L. nº 12, de 20 de enero). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 76 de 26 de abril.

- Orden de 4 de enero de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el registro de superficies de regadío de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 25, de 8 de febrero).

- Orden de 18 de enero de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regulan ayudas a la implantación o extensión de la cobertura de servicios avanzados de telecomunicaciones de interés regional (B.O.C. y L. nº 24, de 5 de febrero de 1999) Modificada por Orden de 30 de junio de 1999 (B.O.C. y L. nº 127, de 5 de julio de 1999).

- Orden de 22 de febrero de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula el Registro de Licitadores

de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 68, de 13 de abril de 1999).

- Orden de 16 de abril de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento para la admisión de niños en las escuelas de educación infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 80, de 30 de abril de 1999).

- Orden de 29 de abril de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan las condiciones de las entidades autorizadas para la ejecución del control metrológico de los sistemas de medida de líquidos distintos del agua, destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación periódica y de verificación después de reparación o modificación (B.O.C. y L. nº 105, de 3 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 227 de 24 de noviembre de 1999.

- Orden de 30 de abril de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se dictan normas de desarrollo y ejecución relativas a los documentos y registros que se deben llevar en el sector vitivinícola. (B.O.C. y L. nº 88, de 11 de mayo de 1999).

- Orden de 30 de abril de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se amplía el número de empresas y establecimientos obligados a cumplir el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, que regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios. (B.O.C. y L. nº 100, de 27 de mayo de 1999).

- Orden de 12 de mayo de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (B.O.C. y L. nº 95, de 20 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 96, de 21 de mayo de 1999.

- Orden de 1 de junio de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regulan las ayudas económicas complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998-2001 y se efectúa convocatoria para su otorgamiento. (B.O.C. y L. nº 110, de 10 de junio de 1999).

- Orden de 1 de junio de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regula y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural protegida. (B.O.C. y L. nº 110, de 10 de junio de 1999).

- Resolución de 4 de junio de 1999, de la Dirección General del Secretariado de la Junta de Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España y la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Valladolid, para la implantación de la Ventanilla Única Empresarial. (B.O.C. y L. nº 118 de 22 de junio de 1999).

- Orden de 16 de junio de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza. (B.O.C. y L. nº 121, de 25 de junio de 1999).

- Orden de 6 de julio de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de Franquiciadores de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 138 de 20 de julio).

- Orden de 3 de agosto de 1999, de la Consejería de Industrial, Comercio y Turismo, por la que se unifican las normas de actuación en relación con las Inspecciones Especiales de Vehículos Automóviles (B.O.C. y L. nº 165, de 26 de agosto).

- Orden de 1 de septiembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula en Castilla y León la declaración obligatoria que deberán realizar los titulares de explotaciones ganaderas de animales de la especie bovina con objeto de constituir una base de datos informatizada y se establecen los Modelos Oficiales de Documentación Sanitaria que deberán amparar la circulación y el transporte de ganado de dicha especie (B.O.C. y L. n 172, de 6 de septiembre de 1999)J.

- Orden de 18 de agosto de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sobre carnets y certificado de empresas instaladoras y mantenedoras de calefacción y agua caliente sanitaria y climatización (B:O.C. y L. nº 175, de 9 de septiembre de 1999).

- Orden de 15 de septiembre de 1999, de a Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula el Registro de Espectáculos Taurinos Tradicionales de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 185, de 23 de septiembre de 1999).

- Orden de 16 de septiembre de 1999, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regula el reconocimiento sanitario de cerdos sacrificados, en domicilios particulares, para el autoconsumo (B.O.C. y L. nº 186, de 24 de septiembre).

- Orden de 4 de octubre de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, para la ejecución de la Orden de Fomento, de 27 de abril de 1999 sobre instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático (B.O.C. y L. nº 196, de 8 de octubre de 1999).

- Orden de 22 de noviembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el procedimiento de autorización para designar el origen del aceite de oliva virgen extra y del aceite de oliva virgen a las empresas envasadoras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 236, de 9 de diciembre de 1999).

- Orden de 20 de diciembre de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas reguladoras para la concesión de subvenciones a proyectos de electrificación rural y se aprueba el Pliego de Condiciones Administrativas que debe regir los concursos de adjudicación de obras para el ejercicio del año 2000 (B.O.C. y L. nº 246, de 23 de diciembre de 1999).

En relación con el principio de publicidad de las normas consideramos oportuno poner de manifiesto en esta sede alguna irregularidad de carácter formal, como ha sucedido con el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que, según reza el sumario del B. O. C. y L. número 72, de 19 de abril de 1999, se ha llevado a la Sección III- Autoridades y Personal- del mismo.

Por su incuestionable naturaleza de disposición de carácter general, y si ha de estarse a las prescripciones del Decreto 120/1983, de 15 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del Boletín Oficial de Castilla y León, dicha norma reglamentaria debió incluirse en la Sección II del mismo.

De igual modo, y aun cuando la vestidura formal adoptada no es el único factor a tener en cuenta a la hora de establecer cuándo nos

encontramos ante una disposición de carácter general, se ha incurrido en el defecto antes apuntado con ocasión de la publicación de los Decretos 16/1999, de 8 de febrero, 45/1999, de 11 de marzo, 58/1999, de 31 de marzo, 299/1999, de 25 de noviembre, que se han insertado en la Sección IV -Otras disposiciones y acuerdos- del correspondiente diario oficial.

## **OTRAS ACTUACIONES**

Siguiendo en la línea de los informes anteriores, nos parece conveniente traer a este último apartado aquellas actuaciones de carácter residual que, en su mayor parte, han dado lugar a una resolución de rechazo suficientemente motivada, o bien han respondido a solicitudes de información que, en su caso, van acompañadas de una queja velada sobre el funcionamiento de la Administración. En estos casos ponemos especial interés en aproximar a los ciudadanos al régimen jurídico que resulta aplicable a la cuestión planteada, con el fin de evitar que su desconocimiento o conocimiento erróneo propicie juicios desfavorables carentes de fundamento.

### **1. Derecho de petición y obligación de resolver**

Aun cuando el derecho de petición se contempla como derecho fundamental especialmente protegido conforme al artículo 53.1 de la Constitución española, reconocido, como está, dentro del Capítulo segundo del Título primero de la misma, hemos constatado que algunas prácticas administrativas, cuyo origen pudiera encontrarse en la regulación preconstitucional de la materia, no son acordes con la plena efectividad del mismo, tal y como ha sucedido con la actuación seguida ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, de la que ahora damos cuenta.

"En relación con la queja presentada por la Asociación XX, registrada con el número de referencia arriba indicado, en la que se planteaba ante esta Institución el tiempo transcurrido desde la presentación, el 7 de julio de 1997, de un estudio sobre la situación de la perdiz roja y perdiz pardilla en la zona occidental de la reserva de caza de Mampodre, sin haber obtenido respuesta alguna, se ha recibido informe de ese órgano indicando que no se dio contestación al referido escrito puesto que nada se solicitaba al respecto, y dado que lo único que se manifestaba en el mismo eran opiniones sobre el mencionado tema, si bien parte de las mismas se han tenido en cuenta por la Dirección Técnica de la reserva.

De la cuestión suscitada en el presente expediente se desprenden los siguientes extremos que sirven de fundamento a la presente resolución.

- A primera vista, y prescindiendo de cualquier valoración sobre su razonabilidad y adecuación, las consideraciones formuladas por la Asociación compareciente sobre la existencia de una problemática que le llevó a sugerir a la Administración «la necesidad urgente, perentoria e inaplazable de tomar medidas y acciones que traten de lograr la recuperación de dichas especies», no permite concluir que nos encontremos en presencia de una solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio - usualmente conocida como instancia, en los términos empleados por las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo hoy derogadas-, y cuyo presupuesto es la titularidad de un derecho o interés legítimo de naturaleza sustantiva.

No obstante, al lado de esta clase de actos del administrado, nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos pueden formular a los poderes



públicos, que comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho, y al que no es ajeno el principio participativo reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

- Sobre la base de la distinción apuntada, el expícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al artículo 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Así, y si bien el artículo 2 de dicha Ley, relativo a las autoridades ante las que puede ejercitarse este derecho, no menciona, obviamente, a las instituciones y órganos de las Comunidades Autónomas, no existe ningún obstáculo en hacer extensivas sus previsiones a éstas, y más teniendo en cuenta que de conformidad con la disposición adicional 4 del Texto Refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de julio, *«en lo no previsto en esta Ley será*

*de aplicación lo establecido en la legislación del Estado, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.»*

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo *ex* artículo 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatario según venía haciendo la doctrina tradicional; antes al contrario, y aunque el artículo 11 de la misma, bajo la rúbrica *Efectos de las peticiones fundadas*, parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte, únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada (*«en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte»*), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetivamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experimentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concerniente a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valores y principios constitucionales, ya que en otro caso, este derecho *«quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos*

*por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz.»*

- De este modo cobra toda su efectividad la obligación de resolver establecida en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde no se exceptúan los supuestos de solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición, sino que se considera como un procedimiento más a la hora de regular los efectos de la falta de resolución en el artículo 43.3 b) de la misma, y cuyo artículo 89 prohíbe, con carácter general el *non liquet* a la Administración, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos por el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, «*sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución*».

Por último, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que «... hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado" (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985).»

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como recordatorio de deberes legales que han de ser observados por las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, cuando, como ha sucedido en el presente caso, ejerciten el derecho de petición constitucionalmente reconocido."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra resolución nos ha manifestado que se asume el contenido de la misma, de acuerdo con el informe emitido por el Jefe del, entonces, Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## **2. Derechos de los trabajadores y régimen sindical**

En el ámbito de las relaciones de empleo en las Administraciones públicas se suscitan controversias cuyo origen se encuentra, frecuentemente, en conceptos erróneos o simple ignorancia, tanto del contenido de la libertad sindical y consiguiente papel que corresponde desempeñar a las organizaciones sindicales en defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, como del marco legal que disciplina dichas relaciones.

Así sucedió en el caso de un trabajador que acudió a esta Institución denunciando que en su centro de trabajo no existía ningún tipo de representación sindical, dando lugar a la siguiente resolución:

"Antes de expresarle la valoración a que se ha llegado en relación con el asunto planteado, considero necesario precisar que el Procurador del Común tiene encomendada, por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento

jurídico de Castilla y León, así como la defensa del Estatuto de Autonomía, y, a tal efecto, supervisa la actuación de la Administración regional, Entes, Organismos y de las autoridades y del personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público, y, asimismo, la actuación de los Entes Locales de Castilla y León en las materias que les hayan sido transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma.

De la anterior descripción se desprende que la intervención del Procurador del Común sólo resulta posible cuando concurra el doble requisito de una previa actuación administrativa irregular que de alguna manera impida o limite indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa tengo atribuida, y que dicha actuación -u omisión- sea imputable a un órgano administrativo perteneciente a nuestra Comunidad Autónoma.

Ya en cuanto al fondo, la cuestión que Ud. somete a nuestra consideración queda comprendida en el ámbito del derecho a la libertad sindical que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución española, en cuanto hace posible la organización y actuación colectiva de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

El ejercicio de este derecho tiene como consecuencia fundamental la creación y actividad de los sindicatos de trabajadores, entes que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y a los que se atribuye relevancia en el conjunto de las instituciones básicas de nuestro sistema político, según se desprende del artículo 7 del Texto constitucional.

Por su parte, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante), establece en su artículo

2 el alcance de la misma en su doble vertiente, individual y colectiva:

En el primer caso y entre otros, se reconoce el derecho de afiliación positiva y negativa, el derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes dentro de cada sindicato, y el derecho a la actividad sindical (apartado 1, letras b), c) y d) de dicho artículo).

En el segundo, se atribuye a las organizaciones sindicales el derecho al *«ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva (...) y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal...»* (art. 2.2, letra d).

La titularidad de los diferentes derechos que conforman la acción sindical en el ámbito de la empresa o centro de trabajo corresponde a los siguientes sujetos, conforme previene el Título IV LOLS *-De la acción sindical-* (arts. 8 a 11):

a) A los trabajadores afiliados a un sindicato, para los derechos relativos a la constitución de las secciones sindicales, proselitismo e información sindicales.

b) A las Secciones Sindicales que se constituyan de conformidad con lo establecido en los estatutos del correspondiente sindicato, para los derechos de información, negociación y sociales.

c) A los delegados sindicales (representantes de las Secciones Sindicales que puedan constituirse por los trabajadores afiliados a los sindicatos con presencia en los comités de empresa, que

son elegidos por y entre los afiliados en la empresa o centro de trabajo), para derechos de participación en la gestión de las empresas.

Es de tener en cuenta que las organizaciones sindicales son entes de carácter social no público, y más propiamente asociaciones juridico-privadas, caracterizadas, entre otras notas, por su autonomía, garantizada por el reconocimiento de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, y reforzada por las normas que prohíben la injerencia de los poderes públicos y, obviamente, del propio empresario, tanto para su creación como para la implantación de representantes de las mismas en el ámbito de la empresa o centro de trabajo.

En consecuencia, y del mismo modo que la Ley ampara tanto el derecho individual de afiliación sindical del trabajador como, en su aspecto, negativo, el derecho a no afiliarse, el ejercicio de la acción sindical en una determinada empresa o centro de trabajo es decisión que concierne única y exclusivamente al ámbito interno de autoorganización y funcionamiento del sindicato.

Finalmente resta referirse a los Comités de Empresa o Delegados de Personal, órganos de representación electiva y unitaria que se ordenan a la participación de los trabajadores en la empresa, cuya existencia no puede impedir ni menoscabar la acción directa del sindicato. La regulación de estas instancias organizativas se encuentra en el Título II ET, pudiendo promover las pertinentes elecciones para su constitución (art. 67.1):

a) las organizaciones sindicales más representativas;

b) las organizaciones sindicales que cuenten con un mínimo de un 10% de representantes en la empresa;

c) directamente, trabajadores del centro de trabajo por acuerdo mayoritario de éstos.

Puesto que según se desprende del mismo texto legal, ni los empresarios ni las organizaciones empresariales cuentan con capacidad de iniciativa en dicho ámbito, la inexistencia de órganos de representación de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo a la que Ud. pertenece no constituye irregularidad imputable a la Administración que justifique una actuación supervisora por parte de esta Institución.

Por cuanto antecede, he acordado rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma, y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo."

Puesto que el compareciente denunciaba, asimismo, que en su centro de trabajo no se le proporcionaba suficiente información acerca de las normas rectoras de su relación de empleo, se le informó en los siguientes términos:

"La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León - integrante de la Administración Institucional, según previene el artículo 16.3 b) de la Ley 7/1986, de 26 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad-, es un Ente Público de Derecho Privado, dotado con personalidad jurídica, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de dicho Ente.



El artículo 13 de la misma Ley dispone que el personal de la Agencia será contratado en régimen de derecho laboral, rigiéndose, en consecuencia, por las normas pertenecientes a esta rama del ordenamiento jurídico y, señaladamente, por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET, abreviadamente), cuyo artículo 3, rubricado *«Fuentes de la relación laboral»*, enumera en su apartado primero el sistema de regulación de los derechos y obligaciones de la misma.

En dicha prelación de fuentes se sitúan en primer lugar las disposiciones legales y reglamentarias del Estado, seguidas de los convenios colectivos, cuya naturaleza y efectos se contemplan en los artículos 82 y ss. ET.

En tercer lugar, y de acuerdo con la letra c) del artículo 3.1 ET, los derechos y obligaciones de la relación laboral se regulan *«por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos...»*

En este punto es de señalar que entre la documentación aportada a esta Institución en el expediente 2291/98, consta copia del contrato de trabajo que Ud. ha suscrito con la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, cuyo clausulado establece que será de aplicación el Convenio de Oficinas y Despachos de Valladolid. Este convenio aparece publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid número 195, de 26 de agosto de 1998."

### **3. Procesos electorales**

Con ocasión de la llamada a las urnas que en el ámbito autonómico y local ha tenido lugar el pasado 13 de junio, hemos podido constatar, aun cuando no procede hacer una valoración generalizada, que algunos sectores de la población no cuentan con un conocimiento adecuado acerca de las reglas que disciplinan tan importante materia, así como sobre el papel que, en el ejercicio de su derecho de sufragio, corresponde a los ciudadanos.

En relación con la elección de Alcalde en los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, se facilitó información al compareciente en estos términos:

"Con carácter general, y de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución española de 1978, el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

No obstante lo anterior, la ley contempla la posibilidad de un régimen especial en el que, en lugar de corporación municipal o Ayuntamiento formado como se acaba de decir, el municipio cuenta con una Asamblea vecinal compuesta por todos los electores y el Alcalde, de tal modo que el conjunto de la comunidad participa directamente en el gobierno y la administración del ente local. Es el caso de los municipios que por tener menos de 100 habitantes funcionan a través del denominado «Concejo abierto», institución de cierto arraigo en determinadas zonas de nuestro Estado, y que goza de expreso reconocimiento constitucional.

En estos municipios, el régimen electoral también se aparta del sistema común (consistente en el sufragio directo de Concejales

que, a su vez, designan al Alcalde), ya que los vecinos eligen directamente al Alcalde, siendo proclamado como tal el candidato que obtenga más votos.

De acuerdo con los antecedentes consultados por esta Institución, la fórmula de Concejo Abierto, y, en consecuencia, la elección directa del Alcalde, es la que rige en el municipio de Pozo de Urama, donde con ocasión de los comicios celebrados el pasado 13 de junio se han presentado dos candidaturas a la Alcaldía (según aparecen publicadas en el número extraordinario del Boletín Oficial de la Provincia de Palencia correspondiente al día 18 de mayo de 1999).

Así pues, y a tenor del artículo 29.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el funcionamiento en régimen de Concejo abierto se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales, y en su defecto, a lo establecido en dicha Ley y en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

A este respecto, en nuestra Comunidad Autónoma se encuentra vigente la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de la que a continuación se transcriben los preceptos que conciernen más directamente a la cuestión expuesta, y que ponen de relieve la importancia que cobra la participación directa de los electores en cuanto miembros de la Asamblea Vecinal (...)"

Asimismo, y en cuanto a la designación de miembros de las mesas electorales, una ciudadana de esta Comunidad Autónoma nos exponía sus dificultades para hacer compatibles sus obligaciones familiares con su designación como miembro de una mesa electoral. Tras el examen de los antecedentes que la misma nos proporcionó, y

puesto que no apreciamos la existencia de actuación irregular por parte de la Administración electoral se dictó la siguiente resolución:

"La Ley ha construido un sistema en el que, con independencia del control que corresponde a las Juntas Electorales y a los Tribunales de Justicia, se configuran las Mesas Electorales, a cuyos miembros se atribuye la muy importante función de velar por la pureza del desarrollo de los procesos electorales.

Cada Mesa -como órgano integrado en la llamada Administración electoral- está formada, según dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG, abreviadamente), por un Presidente y dos Vocales, designados por sorteo público entre la totalidad de las personas censadas en la Sección correspondiente, que sean menores de sesenta y cinco años y que sepan leer y escribir, exigiéndose que el Presidente esté en posesión del Título de Bachiller o de Formación Profesional de segundo grado, o subsidiariamente el de Graduado Escolar o equivalente. De la misma forma se procede al nombramiento de dos suplentes para cada uno de los miembros de la Mesa.

Los cargos de Presidente y Vocal de la Mesa -cuya designación ha de notificarse a los interesados en el plazo de los tres días siguientes a la celebración del sorteo- son obligatorios, como taxativamente dispone el artículo 27 LOREG. El desempeño de estos cargos no es sino un deber cívico, de carácter general y de exigibilidad ineludible, que viene determinado por la propia naturaleza del Estado social y democrático de Derecho, al que resulta consustancial la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución española.

La trascendental importancia del correcto y normal desarrollo del proceso electoral requiere la presencia de las personas en las que haya recaído la condición de miembros de la Mesa, hasta el punto en que la propia sociedad, a través de la ley, establece un sistema de sanciones para los incumplidores, si bien el artículo 27.3 LOREG permite a los designados alegar ante la Junta Electoral de Zona causa justificada y documentada que les impida la aceptación del cargo, encomendando a la misma Junta la valoración de las circunstancias alegadas, debiendo pronunciarse en el en el plazo de cinco días sin ulterior recurso, ya que si se permitiera al ciudadano descargarse de este deber cívico por su sola voluntad, la previsión legal se convertiría en letra muerta.

Asimismo, cuando las causas impeditivas del desempeño de los cargos de Presidente y Vocal se produzcan con posterioridad, el interesado deberá comunicarlo a la Junta de Zona al menos setenta y dos horas antes del acto al que deba concurrir, aportando los justificantes pertinentes, o, si el impedimento sobreviniera después de este plazo, realizando el aviso de manera inmediata y, en todo caso, antes de la hora de constitución de la Mesa.

En suma, y sin perjuicio de la rigurosa observancia del conjunto de previsiones que se ordenan a la culminación del proceso electoral, nuestro ordenamiento jurídico contiene mecanismos que permiten conciliar los diversos intereses en presencia, cuales son, de un lado, la antelación con que los ciudadanos designados como miembros de la Mesa electoral han de venir en conocimiento de esta circunstancia, para facilitarles, en lo posible, el cumplimiento de este deber cívico, y, de otro, su derecho a indemnización económica por tal concepto, a un

permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación, si es laboral, y, en todo caso, a una reducción de su jornada de trabajo de cinco horas el día inmediatamente posterior."

#### **4. Nacionalidad y extranjería**

Aun conscientes de los límites de nuestra función en relación con estas materias, condicionada por razón de la Administración que resulta competente, no dejamos de aproximarnos a la diversa problemática que surge en relación con las mismas, que no pocas veces trae su causa en un ordenamiento jurídico cada vez más complejo, y cuya comprensión, de por sí ardua para los nacionales de nuestro Estado, comporta especiales dificultades cuando de inmigrantes se trata.

##### *4.1. Adquisición de la nacionalidad española*

Un ciudadano eslovaco acudió a esta Institución intentando agilizar los trámites necesarios para obtener la nacionalidad española a efectos de su ingreso en el ejército, por temor a que la duración del procedimiento le privara de tal posibilidad si llegara a superar el límite de edad establecido a tal efecto, sin que éste hubiese finalizado.

No sin antes advertir al interesado que nuestra intervención solo resulta posible cuando concurra el doble requisito de una actuación administrativa irregular que de alguna manera impida o limite indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa se atribuye al Procurador del Común de Castilla y León, y que dicha actuación -u omisión- sea imputable a un órgano administrativo perteneciente a nuestra Comunidad Autónoma, la pretensión planteada dio lugar a la siguiente resolución.

"De los antecedentes que nos ha facilitado parece desprenderse que el caso que Ud. plantea se encuentra es el previsto en el artículo 22.2 letra d) del Código Civil, que contempla la concesión de nacionalidad por residencia en territorio español al extranjero que, al tiempo de la solicitud, llevare un año casado con una ciudadana española y no estuviere separado legalmente o de hecho. La residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

Al día de hoy, para la tramitación de esta clase de procedimientos la Administración cuenta con el plazo de un año, cuyo cómputo se inicia en el momento en que la solicitud tiene entrada en la Dirección General de los Registros y del Notariado, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre. La resolución desestimatoria -tanto expresa como en forma presunta, por el transcurso de dicho plazo sin que se haya dictado resolución- es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

No obstante, la Ley 4/1999, de 13 de enero, que entrará en vigor a partir del próximo día 14 de abril, contiene modificaciones en cuanto a la duración de los procedimientos, que pueden afectar a los expedientes de adquisición de nacionalidad por residencia que se inicien con posterioridad a dicha fecha, como parece que sucederá en su caso.

A tal efecto, y de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tal y como queda redactado por la Ley antes citada), las Administraciones públicas informarán a los interesados del

plazo máximo establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo (es decir, la falta de respuesta en el plazo máximo de resolución establecido legalmente). Esta mención debe aparecer en la comunicación que se le dirigirá dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

En cualquier caso, si una vez iniciado el procedimiento no se le facilitara la información antedicha o, si a su juicio, se incurriera en cualquier otro género de irregularidad, puede Ud. dirigirse de nuevo a esta Institución o al Defensor del Pueblo haciendo constar tales circunstancias."

#### *4.2. Trabajadores no comunitarios*

Como es sabido, el Gobierno español ha venido estableciendo desde el año 1993 los llamados contingentes de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios, como instrumento regulador de la llegada de inmigrantes a nuestro país de forma gradual, que permita canalizar y organizar los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de la mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción del mercado laboral.

No obstante, una vez cumplimentadas las ofertas de trabajo ante la autoridad laboral, la tramitación del correspondiente visado, como requisito imprescindible de efectividad de las mismas, representa en ocasiones una dificultad añadida para los inmigrantes que se encuentran en nuestro país de forma irregular, ya que, al parecer,



algunas Embajadas y Consulados españoles no facilitan información sobre el procedimiento a seguir, rechazando la documentación que presenta a través de representante por incompleta. Aun cuando no tenemos certeza de que este haya sido el caso en el expediente del que a continuación damos cuenta, consideramos oportuno informar al interesado en los siguientes términos:

"De las gestiones realizadas parece desprenderse que la documentación que se debía aportar ante Consulado General de España en Rabat no estaba completa, y que al indicar a su representante la necesidad de subsanar dicha falta, se ha interpretado como rechazo de la solicitud.

Con el fin de evitar que en lo sucesivo se produzca una situación semejante, en cuantas gestiones precise realizar ante la Administración pública española, considero oportuno informarle de lo siguiente:

1º.- El Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, dispone que en los procedimientos de expedición de visados que se tramiten por las Representaciones diplomáticas y Oficinas consulares de España, resulta de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial los derechos establecidos en su artículo 35.

De entre la lista que se contiene en dicho artículo es de destacar el derecho de los ciudadanos «a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

Por su parte, el artículo 41.1 de la misma Ley dispone lo siguiente:

*«Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.»*

2º.- Siempre de acuerdo con dicha Ley, y con carácter general, las solicitudes y escritos que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas españolas pueden presentarse en las Representaciones diplomáticas y Oficinas consulares de España en el extranjero, y éstas vienen obligadas a tramitar la documentación presentada.

Asimismo, de las solicitudes y escritos que se presenten, puede exigir el interesado un recibo o una copia sellada en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina, La obtención de este documento es muy importante, ya que es el único modo de probar que se ha iniciado el correspondiente procedimiento.

3º.- Además de lo anterior, cuando la solicitud no esté correctamente cumplimentada o no se aporte toda la documentación establecida, la Ley manda que se requiera al interesado para que en un plazo de diez días corrija los defectos apreciados, con indicación de que, si así no lo hiciere, se

entenderá que ha desistido de su petición, archivándose sin más trámite.

Esto significa que toda solicitud debe ser admitida aunque falte algún requisito, y que, cuando así suceda, todas las oficinas de la Administración española, y por lo tanto también las Misiones diplomáticas y Oficinas consulares, tienen obligación de informar de ello al interesado, y no de cualquier forma, sino mediante escrito que deberá ser notificado adecuadamente para que quede constancia de su recepción (salvo defectos que, advertidos por el funcionario encargado del registro al presentar la solicitud, puedan ser corregidos en el momento, como sería, por ejemplo, la falta de firma).

Además, el archivo de la solicitud defectuosa sólo será posible cuando, tras el oportuno requerimiento, el solicitante no actúe conforme se le haya indicado y dentro del plazo señalado.

4º.- Cuanto se viene diciendo resulta igualmente aplicable al caso concreto de tramitación de visado, si bien debe utilizarse un modelo oficial de solicitud, que se presentará, personalmente o a través de representante, ante la Misión diplomática u Oficina consular en cuya demarcación resida el extranjero.

En consecuencia, la negativa a entregar el recibo o copia de la solicitud, o el rechazo de la documentación que se considere incompleta, sin dar oportunidad al interesado para su subsanación posterior, serían conductas inadmisibles por contrarias a la ley. Por ello, si al tramitar una nueva solicitud de visado se produjeran tales irregularidades, o cualquier otra que Ud. llegue a apreciar, puede ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, directamente o a través de esta Institución."

#### *4.3. Ciudadanos comunitarios*

En el ámbito del régimen jurídico aplicable a los nacionales de los países miembros de la Unión Europea, una ciudadana irlandesa denunció ante esta Institución que al proceder a la renovación de su tarjeta de residente se le había exigido acreditar cómo hacía frente a sus gastos en España. Esta Institución le informó en los siguientes términos:

"Las formalidades administrativas para el ejercicio de los derechos de entrada y permanencia en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea se encuentran reguladas en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, a cuyo efecto, su artículo 4, número 3, establece la obligación de solicitar la correspondiente tarjeta de residencia (documento que no debe ser confundido con el D.N.I. con que se provee a los ciudadanos que ostentan la nacionalidad española), que, salvo los casos de residencia temporal, tendrá cinco años de vigencia, siendo su renovación automática, si bien condicionada a que su titular siga encontrándose en alguno de los supuestos que dan derecho a la obtención de la misma (art. 7.1).

En cuanto a la documentación a presentar con la correspondiente solicitud de renovación, ha de estarse al artículo 10.1 de dicho Real Decreto, que contempla un régimen distinto según se trate de residencia para ejercicio de actividades lucrativas (por cuenta propia o ajena), o de simple residencia que no comporte las anteriores actividades, en cuyo caso, el interesado habrá de acreditar que dispone de recursos suficientes para el período de residencia que solicita, considerándose que concurre el requisito de suficiencia cuando éstos superen el nivel de la pensión mínima de jubilación para

mayores de sesenta y cinco años establecida por la Seguridad Social española (número 2 del artículo 10 citado).

Esta previsión no es sino consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Directiva 90/364/CEE, del Consejo, de 28 de junio de 1990, que reconoce el derecho de residencia a los nacionales de los Estados miembros *«siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.»*

Por último, y aunque la norma reglamentaria a que nos venimos refiriendo nada dice al respecto, la disponibilidad de recursos podrá acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho."

En este mismo ámbito, un ciudadano español casado con súbdita marroquí exponía que con ocasión del nacimiento de su hijo pretendía traer a España a su madre política, resultando infructuosas sus gestiones ante las embajadas de Casablanca y Tánger.

Aun cuando lo prevenido en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, se extiende también a las personas vinculadas por una relación de parentesco a los denominados "ciudadanos de la Unión", aunque aquellas sean nacionales de terceros países, cuando se trata de sus ascendientes o los de su cónyuge que vivan a sus expensas, y al no constarnos esta última circunstancia, se hizo saber al compareciente el régimen de entrada y permanencia que resulta aplicable con carácter general a todas las personas que no gozan de la ciudadanía de la Unión Europea, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y

su Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 15/1996, de 2 de febrero:

"En primer lugar, el extranjero que pretenda entrar en España ha de estar provisto de la documentación requerida, que se concreta en el pasaporte, o título de viaje en vigor, o documento que acredite su identidad y que se considere válido para tal fin en virtud de los Convenios Internacionales en los que España sea parte (art. 19 del Reglamento).

Asimismo, el pasaporte (título de viaje u otro documento acreditativo) ha de ir provisto del correspondiente visado, expedido por la Representación Diplomática u Oficina Consular de España que corresponda a la demarcación donde resida el extranjero que lo solicita. Se desprende de la documentación que Ud. ha aportado que el presente caso se refiere a un traslado temporal, por un período máximo de tres meses, en cuyo caso se requiere un **visado de estancia** (art. 22 del Reglamento).

En cuanto al procedimiento a seguir para la obtención de esta clase de visado, el solicitante deberá presentar su solicitud en modelo oficial, debidamente cumplimentado y firmado, así como el pasaporte o documento de viaje del que sea titular, y tres fotografías tamaño carné. La solicitud puede presentarse por el solicitante personalmente o a través de representante debidamente acreditado. Puesto que Ud. nos indica que la edad avanzada de la interesada dificulta el cumplimiento de los trámites requeridos, la actuación por medio de representante, en este caso, puede resultar más adecuada para la obtención de visado.

Además, y de acuerdo con el artículo 25.1 del Reglamento, deben acompañarse los documentos que acrediten:

- El objeto del viaje y las condiciones de estancia previstas.
- La disposición de medios de subsistencia suficientes para el período que se solicita, que deberán ser proporcionales a la duración y objeto del viaje.
- La disposición de alojamiento en España durante la estancia.
- Las garantías de retorno al país de procedencia.

En este sentido, la aportación del Acta notarial de manifestaciones cuya copia ha remitido a esta Institución puede servir, en principio, como prueba de los extremos anteriores.

Sin perjuicio de lo dicho, debe tenerse en cuenta que las autoridades españolas están facultadas para requerir a todo solicitante los documentos que acrediten la residencia en el lugar de la solicitud, así como los vínculos o arraigo en el país de residencia y su situación de solvencia social y profesional; también pueden requerir su presencia con el fin de comprobar la identidad del solicitante, la validez de la documentación aportada y otros extremos (art. 25, apartados 2 y 3 del Reglamento).

Por último, y de resultar concedido, el visado deberá recogerse en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de la concesión. La Misión Diplomática u Oficina Consular señalará al extranjero las formalidades que deba realizar una vez se encuentre en territorio español."

#### *4.4. Canje de permiso de conducir expedido en el extranjero*

Un ciudadano libanés de origen y con nacionalidad española desde 1982 nos exponía la negativa de la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente a su domicilio a canjear su permiso de conducir, expedido por las autoridades libanesas y a cuyo amparo había venido circulando sin problema por territorio español, viéndose obligado a obtener nuevo permiso de conducción mediante la superación de las correspondientes pruebas.

En el presente caso, y sin necesidad de recabar informes a la Administración competente, se rechazó la procedencia de la queja por no haber detectado ningún tipo de irregularidad objeto de supervisión (que por lo demás correspondería al Defensor del Pueblo y no a esta Institución, por tratarse de una materia sobre la que únicamente ostenta competencias la Administración del Estado). La decisión adoptada se comunicó al interesado en los siguientes términos:

"Examinado detenidamente su escrito de queja advertimos que Ud. se considera afectado por el cambio normativo que ha tenido lugar con la aprobación del nuevo Reglamento General de Conductores, mediante el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, a consecuencia del cual, y pese a que actualmente ostenta la nacionalidad española, la Jefatura Provincial de Tráfico de (...) ni siquiera le ha admitido la solicitud de canje del permiso de conducir expedido por las autoridades libanesas, del que es titular, y a cuyo amparo ha circulado por territorio español con anterioridad a su cambio de nacionalidad, al parecer sin ningún problema, mientras que ahora se ve privado tal posibilidad salvo que se someta a las pruebas que se exigen por el Estado español para la obtención del correspondiente permiso de conducción.



El análisis de esta problemática nos lleva, con carácter previo, a establecer cuál era el régimen jurídico anterior a la entrada en vigor del Reglamento General de Conductores (al que aludiremos abreviadamente como RGC), a cuyo efecto ha de estarse al Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934 y, de éste, a los preceptos que afectan a las cuestiones que nos ha planteado, según se verá a continuación.

-I-

Es de señalar, en primer lugar, que en el Código de la Circulación no se atendía a la nacionalidad de los conductores, sino a la "nacionalidad" de los permisos de conducción.

En efecto, y en lo referente a los requisitos necesarios para la obtención de un permiso expedido por el Estado español, su artículo 264.I no exigía al interesado ostentar la nacionalidad española, sino sólo *ser residente en España*. Tampoco se establecía un régimen diferente en cuanto a los restantes requisitos, de tal modo que, con independencia de la nacionalidad, toda persona que pretendiera ser titular de un permiso expedido por la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico debía someterse a las mismas reglas, y la vigencia del permiso así obtenido estaba condicionada a los plazos fijados con carácter general.

Al lado de la validez general reconocida en el Código de la Circulación a los permisos españoles, su artículo 261.II consideraba también válidos (cualquiera que fuera la nacionalidad de su titular), entre otros, los siguientes:

1. Permisos nacionales de otros países expedidos de conformidad con el modelo del anexo 9 de la Convención de Ginebra de 19 de septiembre de 1949.
2. Permisos redactados en idioma oficial del Estado español.
3. Permisos redactados en otro idioma y acompañados de una traducción oficial del mismo (entendiéndose por tal la realizada por el Real Automóvil Club de España, entre otros organismos y entidades citados por dicho artículo).
4. Permisos reconocidos en particulares convenios internacionales.

Sin embargo, y de acuerdo con el mismo artículo 261 del Código de la Circulación, en su apartado III, la validez de estos permisos venía condicionada, en primer lugar, al período de vigencia establecido en los mismos y, en todo caso, **al plazo de un año desde que su titular adquiriese la residencia en España.**

No obstante lo anterior, un permiso no español de los enunciados en los números 1, 2 y 3 precedentes podía ser canjeado por uno español equivalente, si concurrían los siguientes requisitos establecidos en el artículo 267.III del Código de la Circulación:

- Que se encontrara en período de validez.
- Que no hubiera transcurrido un año desde la obtención, por su titular, del Permiso o Tarjeta de Residencia.

Se desprende de estas reglas que su permiso de conducir expedido por las autoridades de Líbano, aun con validez

permanente en dicho país, perdía la misma en el nuestro por el transcurso del plazo de un año, a contar desde la obtención de la residencia en España, salvo que se solicitara con anterioridad el correspondiente canje.

Según nos ha indicado Ud., a su llegada a España en 9 de noviembre de 1974 no disfrutó de permiso de residencia, sino de sucesivos permisos de diferente duración, llamados de permanencia, cuya distinta naturaleza permitiría aceptar, siquiera en el plano teórico, que no le resultaran aplicables los efectos establecidos con carácter general en los artículos del Código de la Circulación que se han venido analizando.

## -II-

Se verá a continuación en qué medida se han modificado las anteriores previsiones, como consecuencia de su derogación por el RGC ahora vigente.

En primer lugar, y de acuerdo con el artículo 14.1 a), para obtener un permiso de conducción expedido por autoridades españolas se requiere «*tener la residencia normal en España*» (entendiendo por «residencia normal» el lugar en que permanezca una persona habitualmente, según las modulaciones que contempla la disposición adicional Segunda del RGC), Cabe concluir que tampoco en la nueva norma se anuda consecuencia alguna a la nacionalidad del solicitante, en orden a la obtención de este permiso.

Al igual que ocurría en el Código de la Circulación, el RGC admite la validez de permisos expedidos en otros países, distinguiendo según se trate de Estados miembros de la Unión

Europea o de otros Estados no comunitarios, siendo este supuesto el que interesa a nuestro objeto.

De acuerdo con su artículo 30.1, son válidos para conducir en España, entre otros, los siguientes permisos de conducción:

*«a) Los nacionales de otros países que estén expedidos de conformidad con el anexo 9 de la Convención de Ginebra de 19 de septiembre de 1949, o con el anexo 6 de la Convención de Viena, de 8 de noviembre de 1968 (...).*

*b) Los nacionales de otros países que estén redactados en castellano o vayan acompañados de una traducción oficial del mismo. Se entenderá por traducción oficial la realizada por (...) el Real Automóvil Club de España.*

*(...)*

*d) Los reconocidos en particulares convenios internacionales multilaterales o bilaterales en los que España sea parte y en las condiciones que se indique en los mismos.»*

Se observa que el régimen anterior ha sido ampliado con la incorporación del Convenio de Viena, permaneciendo, en lo demás con un contenido muy semejante a aquél. Por lo demás, también el RGC condiciona la validez de estos permisos «...a que se hallen en el período de vigencia señalado en los mismos, su titular tenga la edad requerida en España para la obtención del permiso español equivalente y, además, a que no haya transcurrido el plazo de seis meses, como máximo, contado

desde que sus titulares adquieran su residencia normal en España...» (art. 30.1).

Además de reducir el anterior plazo de un año al de seis meses, el RGC (con la salvedad a la que a continuación nos referiremos) ya no ofrece posibilidad de canje por un permiso español antes de que este plazo transcurra, sino que, a su vencimiento, los permisos expedidos en países no comunitarios carecerán de validez para conducir en España y, si sus titulares desean seguir conduciendo, deberán obtener permiso español previa comprobación de los requisitos y superación de las pruebas correspondientes (art. 30.3).

Existe, no obstante, una excepción a la anterior previsión, que viene referida a los permisos citados en la letra d), es decir, los reconocidos en particulares convenios internacionales multilaterales o bilaterales en los que España sea parte, cuando el canje esté autorizado en el Convenio. No basta, pues, con que exista dicho reconocimiento, sino que, además, la posibilidad de canje se debe contemplar expresamente. Las fuentes consultadas por esta Institución no permiten determinar que España haya celebrado, por el momento, un convenio de esta clase con el Gobierno del Líbano al que Ud. pudiera acogerse.

Por último, y no como excepción sino atendiendo a las expectativas nacidas al amparo de la legislación derogada, la disposición transitoria Decimocuarta del RGC se refiere a los titulares de permisos de conducción expedidos en países no comunitarios que a la entrada en vigor de dicho Reglamento hayan adquirido su residencia en España y no hubieran hecho uso de la facultad establecida en el artículo 267.III del Código

de la Circulación (es decir, la posibilidad de canje antes del transcurso de un año desde la obtención de residencia en España), en cuyo caso, *«podrán solicitar, siguiendo el procedimiento que regulaba dicho precepto, el canje de su permiso por el español equivalente, siempre que la solicitud se presente en el plazo de un año, contado desde la fecha de obtención de la autorización de residencia.»*

Habida cuenta que el RGC entró en vigor el 27 de junio de 1997, y que Ud. nos había aportado copia de D.N.I. expedido el 16 de octubre de 1997, cabía plantearse, en principio, si su caso se encontraba comprendido en el anterior supuesto sin que tal circunstancia se hubiera advertido por la Jefatura Provincial de Tráfico de (...). No obstante, la documentación que recientemente nos ha remitido acredita que ostenta la nacionalidad española, por razón de matrimonio, desde 1982, para cuyo reconocimiento se exige un año, al menos, de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud, de acuerdo con el artículo 22.3 del Código Civil. Es evidente que mucho tiempo antes de la entrada en vigor del RGC había decaído la facultad de canje que reconocía el anterior Código de la Circulación y a la que Ud., lamentablemente, no se llegó a acoger, sin que la nueva norma le haya privado de otras expectativas que no se hallaran extinguidas previamente."

## **5. Transferencias educativas y representatividad sindical**

Con ocasión del traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria, una organización sindical denunció ante esta Institución el déficit de presencia sindical en la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, manifestando asimismo su

desacuerdo con los métodos utilizados para calcular el coste de los servicios traspasados. Tras informar expresamente a la compareciente acerca de los requisitos que han de concurrir para que nuestra intervención se ajuste a las previsiones de la Ley del Procurador del Común, se dictó la siguiente resolución:

"Ya en cuanto al fondo, se plantean en el escrito de queja dos cuestiones que, aunque estrechamente relacionadas, se analizarán separadamente.

Primera.- Manifiesta Ud., en síntesis, que en el proceso de transferencias en materia de educación no universitaria a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se está negociando un acuerdo social únicamente con los sindicatos de CC.OO. y U.G.T., cuya fuerza sindical supone tan sólo el 34% de representación en las recientes elecciones sindicales del sector docente no universitario, olvidándose del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza (STE), mayoritario en dicho sector.

A este respecto he de informarle que el régimen de la representatividad de las organizaciones sindicales se encuentra en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante), cuyo título III -artículos 6 y 7- establece los criterios para la atribución de diferentes grados de representatividad, según los resultados de las elecciones a representantes de los trabajadores en los centros de trabajo, así como los distintos campos de acción para sindicatos más representativos y sindicatos de representación cualificada.

A partir del concepto de *"mayor representatividad sindical"*, entendida en el artículo 6.1 LOLS como *"singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de*

*acción sindical*" -aspectos, pues, perfectamente diferenciados en el precepto-, los grados o niveles de mayor representatividad establecidos en esta Ley son dos: el estatal -o comprensivo de todo el territorio nacional-, y el de Comunidad Autónoma.

Prescindiendo, en aras a la claridad, de la representatividad denominada "por irradiación" -arts. 6.2, letra b) y 7.1, letra b) LOLS-, el primer nivel de mayor representatividad corresponde a aquellas organizaciones sindicales que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en el ámbito estatal, de al menos el 10% del total de delegados de personal o miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas -art. 6.2, letra a) LOLS-.

El segundo nivel se refiere a las organizaciones sindicales cuyo ámbito de actuación, por decisión libre de las mismas, se limita al territorio de una sola Comunidad Autónoma. En este caso los requisitos legales son más rigurosos, puesto que, de un lado, se exige que la organización cuente como mínimo con un 15% de representantes, y, de otro, que ésta no se halle federada o confederada con organizaciones sindicales de ámbito estatal -art. 7.1, letra a) LOLS-.

Entre el conjunto de facultades atribuidas por la LOLS en función de uno y otro grado de representatividad, se encuentra la capacidad para *ostentar la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista* (art. 6.3 , letra a) LOLS). Se trata, en suma, de una representatividad global de la organización sindical, sin que la norma exija que aquella cualidad sea real y efectiva en todos los ámbitos concretos de actuación.



Por su parte, el número 2 del artículo 7 LOLS se ocupa de las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido en un ámbito territorial y funcional específico el 10% o más de delgados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas (denominada representatividad cualificada en un ámbito específico), las cuales no gozan de capacidad representativa en el plano institucional, al quedar ésta expresamente excluida de la remisión que hace el artículo 7.2 LOLS a los distintos apartados del artículo 6.3 de la misma.

En relación con cuanto se viene exponiendo, la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, ha informado a esta Institución en los siguientes términos:

"Conforme a los certificados que se adjuntan, y a los efectos de lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza, en Castilla y León, siglas STES y código 05, a nivel general, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y en el período comprendido entre el 24 de junio de 1995 y el 23 de junio de 1999, ostenta la representatividad del 0.40%.

Asimismo le comunico que en el mismo período y ámbito territorial, y en el Sector de la Enseñanza, dicho sindicato cuenta con la representatividad del 1.9%."

Dichos porcentajes resultan, en efecto, de las certificaciones donde se contabilizan 55 representantes de STES, de un total

de 13.636, en el primer caso, y 16 representantes de STES, de un total de 836, en el sector de la enseñanza.

Segunda.- Como se ha dicho más arriba -y con independencia de otros foros de encuentro no formalizados que las Administraciones públicas consideren oportuno celebrar-, a los efectos de participación institucional no es suficiente con ostentar la cualidad de organización sindical más representativa, toda vez que, conforme al artículo 6.3, letra a) LOLS, dicha presencia debe encontrarse establecida en todo caso, en orden a su exigibilidad. Así sucede en diversas normas sectoriales, tanto del Estado como de nuestra Comunidad Autónoma (por citar un ejemplo, en la composición del Consejo de la Función Pública regulado en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre), sin que, por el contrario, exista previsión semejante en relación con la Comisión Mixta a que alude la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Abordamos así el segundo motivo de queja, relativo al coste de la prestación de los servicios educativos no universitarios objeto de traspaso, respecto al cual se formulan las siguientes consideraciones:

a) A tenor del artículo 147, letra d) de la Constitución española, todos los Estatutos de Autonomía han dado carta de naturaleza a las Comisiones Mixtas, como instrumento que sirve para concretar el ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. En el seno de estos órganos tienen lugar verdaderos pactos políticos que, una vez

alcanzados, devienen propuestas vinculantes para el Estado - pues ha de respetar su contenido-, y que no deben confundirse con los Reales Decretos de traspasos, en cuanto constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban aquellos, según ha expresado el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Dicho en otros términos, el Real Decreto de traspasos se convierte en un acto debido que el Gobierno debe publicar ineludiblemente sin alterar el contenido del acuerdo, limitándose a dar publicidad y eficacia jurídica a la voluntad de la correspondiente Comisión Mixta. Se afirma, en consecuencia, que los Reales Decretos que plasman los acuerdos obtenidos por el Estado y las Comunidades Autónomas son normas paccionadas o consensuadas, y que, si bien las competencias son indisponibles por parte de sus titulares, el principio dispositivo que caracteriza nuestro sistema de organización territorial atribuye una notable legitimidad a la concreción que tiene lugar por medio de los mismos.

b) Volviendo a las Comisiones Mixtas, éstas se caracterizan, de un lado, por la autonomía con que cuentan para fijar sus normas de procedimiento y organización; de otro, por la aplicación del estricto principio de paridad, tanto en su composición como en su funcionamiento. Estas notas concurren en la Comisión Mixta prevista en la citada DT Tercera. número 1 EACyL, compuesta por ocho Vocales designados por el Gobierno de la Nación y otros ocho por las Cortes de Castilla y León (art. 2 del Real Decreto 1956/1983, de 29 de junio), a las que los representantes autonómicos darán cuenta periódicamente de sus gestiones.

Se evidencia así la naturaleza de la Comisión Mixta, en cuanto órgano político encargado de la dirección del proceso, y cuya actividad no permanece ajena al control del Parlamento regional como máxima institución representativa, habida cuenta de la trascendencia que entraña para el autogobierno de la Comunidad.

c) Sin perjuicio de lo dicho, el número 6 de la misma DT Tercera EACyL dispone que la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental consiste en determinar, con la representación de la Administración del Estado, los traspasos de competencias y de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma. Estas Comisiones trasladarán sus propuestas a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

Pese a la complejidad técnica que entraña la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, debe tenerse en cuenta que conforme previene el artículo 7, letra H) del Real Decreto 1956/1983 antes citado, ésta se realizará de acuerdo con una metodología común aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas - órgano creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), del que forman parte el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Territoriales y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma- al que según el artículo 3.1, letra c), corresponde *"el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas."*

De cuanto se viene exponiendo resulta que no es misión de esta Institución enjuiciar lo acordado por la Comisión Mixta de Transferencias, ni emitir parecer alguno sobre el alcance de la financiación prevista para el ejercicio de las competencias en materia de educación no universitaria objeto de traspaso.

Por todo ello me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, al no concurrir ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pueda ser objeto de una decisión supervisora por mi parte. He acordado, en consecuencia, el archivo del expediente y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo."

## **6. Los principios de la actuación administrativa**

Cuando, como es sabido, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 estableció en su artículo 29 que la actuación administrativa debía desarrollarse con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia, tales directrices no se formulaban como un simple consejo o recomendación a los órganos de la Administración, sino como verdaderas normas jurídicas destinadas a los mismos.

De estas normas de conducta -y otras que también se hallaban formuladas en tan recordada Ley- supo extraer la doctrina todas sus consecuencias, y han sido acogidas en el propio texto constitucional y en la nueva Ley procedimental de 1992 a la que venimos refiriéndonos como LRJ-PAC.

No es la primera vez que es motivo de queja ante esta Institución la falta de efectividad de dichas normas en el curso de un

procedimiento concreto, dándonos ocasión de apreciar la complejidad que surge a la hora de conciliar los distintos intereses en presencia.

Tal es el caso de una empresa de transportes que nos planteaba las irregularidades que, a su juicio, se venían produciendo en el procedimiento seguido ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León -Servicio Territorial de Fomento-, en orden a la expedición del Visado de Autorizaciones de Transporte para dieciséis vehículos de su propiedad, al habersele interesado la aportación de informe de la Administración local sin tener en cuenta que tal trámite debió hacerse de oficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 3 de septiembre de 1998, produciéndose la caducidad de las tarjetas cuya renovación se solicitó a su debido tiempo y siendo objeto de procedimiento sancionador por esta circunstancia.

Cumplimentando lo interesado por esta Institución, dicho órgano nos remitió copia del expediente instruido al efecto, junto con informe del Servicio Territorial de Fomento que, en síntesis, manifestaba lo siguiente:

«Tras comprobar que el solicitante no ha aportado toda la documentación exigida en la Orden de 3 de septiembre de 1998 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por R.D. 1211/90 de 28 de septiembre, en materia de Transporte Sanitario por Carretera, se le requiere el 26 de febrero de 1999 para que presente diversa documentación.

Si bien se relacionó el informe municipal entre los documentos pendientes de ser aportados en relación con 8 de los visados, dicha circunstancia no supuso una demora en la tramitación del expediente, puesto que en virtud de lo establecido en el artículo

14 de la Orden antedicha el informe debe ser recabado por el órgano competente para el otorgamiento de la autorización cuando no aprecie el incumplimiento de ninguno de los requisitos exigidos en el artículo 9 en relación con la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 3 de septiembre de 1998, por lo que cuando el Servicio Territorial de Fomento por razones de celeridad y eficacia recabó el 30 de abril de 1999 el informe al Ayuntamiento, lo hizo incluso con anterioridad al cumplimiento por la empresa solicitante de todos los requisitos exigidos en la legislación citada, como lo acredita el hecho de que el 13 de mayo de 1999 XXX presentó nuevamente documentos para completar el expediente.»

Se nos informaba, asimismo, que el 5 de junio fueron visadas las autorizaciones de Transporte Público Sanitario correspondientes a los vehículos LE-5713-L, LE-7683-H, LE-3506-N y LE-0888-O, estando pendientes de resolución el resto de las solicitudes por no haberse aportado la documentación necesaria, no constando que el Servicio Territorial haya incoado expedientes sancionadores a la empresa XXX. por caducidad de las autorizadas para las que solicitaba el visado.

A la vista de lo anterior se solicitó ampliación, con el fin de conocer si la documentación solicitada a la Empresa por escrito de 15 de junio de 1999, registro de salida 9903800116961 (Permiso de Circulación y certificación técnico-sanitaria de los siete vehículos que en el mismo se indican), había sido aportada al tiempo de iniciar el correspondiente procedimiento.

El Servicio Territorial de Fomento nos informó en los siguientes términos:

«... la documentación requerida al interesado XXX en relación con la solicitud de visado formulada el 1 de febrero de 1999 para dieciséis autorizaciones de transporte público sanitario, no se aportó al tiempo de iniciarse el procedimiento, tal y como consta en advertencia formulada a la persona que presentó la solicitud por encargo de la empresa, en el momento de su entrega en las dependencias del Servicio Territorial, quien rubricó el "ENTERADO" con firma ilegible (D.N.I. ...) y fecha el 1 de febrero de 1999.»

En el ámbito expuesto, y a la luz del régimen jurídico que esta Institución consideró aplicable, se formularon las consideraciones que siguen:

"Primera.- De acuerdo con el artículo 46.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, el visado de las autorizaciones consiste en la actuación por la cual la Administración constata el mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron el otorgamiento de las mismas y que constituyen requisitos para su validez, y de aquellos otros que aun no siendo exigidos originariamente, resultan, asimismo, de obligado cumplimiento.

La iniciación del procedimiento de visado, por lo que al transporte sanitario se refiere, ha de tener lugar mediante solicitud del interesado a la que, en el presente caso, debió acompañarse original o fotocopia compulsada de los documentos señalados en el artículo 13.1 de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 3 de septiembre de 1998, rectora del mismo, con el fin de acreditar la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos establecidos en su artículo 9.



Ello es así por cuanto nos encontramos ante el supuesto previsto en la disposición transitoria primera de la misma Orden, esto es, primer visado de las autorizaciones que corresponda realizar a partir de su entrada en vigor, siendo necesario aportar idéntica documentación a la que resultaría exigible para el otorgamiento inicial de las autorizaciones.

Aunque se desprende de los antecedentes que nos han sido facilitados que, al formular la correspondiente solicitud, la Empresa aquí compareciente no se atuvo a lo dispuesto en la repetida Orden en cuanto a la aportación documental, las consecuencias de su proceder no deberían tener otro alcance que el establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), precepto que constituye un deber para la Administración -requerir para que se subsanen las deficiencias advertidas- y una carga para el interesado, puesto que no está obligado a atender el requerimiento, aunque de no hacerlo se le tendrá por desistido de su instancia.

Segunda.- Si bien la previsión legal a que nos acabamos de referir fue aplicada por el Servicio Territorial de Fomento, en oficio dirigido a tal efecto con fecha 26 de febrero de 1999 a la Empresa solicitante, no se hacía mención a la totalidad de los documentos omitidos, sino que se señalaban únicamente a los siguientes:

- Seguro de responsabilidad civil e ilimitada.
- Justificante de estar dado de alta y al corriente del pago del IAE, en los términos previstos en el artículo 13.1 e) de la Orden de 3 de septiembre de 1998.

- Justificante de haber realizado la declaración del IRPF o, en su caso IS, en los términos previstos en el artículo 13.1 d) de la misma Orden.

Sin entrar a valorar que, además de estos extremos, se ha exigido a la Empresa inicialmente la aportación de un informe municipal que correspondía recabar de oficio al propio Servicio Territorial de Fomento, esta Institución aprecia la concurrencia de otras actuaciones que en modo alguno han contribuido a la resolución del procedimiento con la eficacia y celeridad debidas.

Así, y aunque la propia interesada se ha demorado más allá del plazo de diez días conferido hasta que subsanó las omisiones advertidas (hecho que tuvo lugar con fechas 29 de abril y 13 de mayo de 1999), consta en el expediente que le fue interesada la siguiente nueva documentación con fecha 15 de junio de 1999:

- Permisos de circulación de los vehículos LE-5713-L; LE-7683-H; LE-3506-N; LE-9958-K; LE-0251-T; LE-2303-Y; LE-3054-Y, domiciliados en León (art. 4 de la Orden de 3 de septiembre de 1998).

- Certificación técnico sanitaria referida a los citados vehículos.

No se alcanza a explicar que con fecha 5 de junio pasado se hayan resuelto favorablemente los visados de los vehículos LE-5713-L; LE-7683-H; LE-3506-N; LE-0888-O, según lo informado por el Servicio Territorial de Fomento y que, sin embargo, se haya interesado diez días después documentación relativa a tres de ellos.

Por lo demás, en el mismo escrito se declaró suspendido el plazo máximo legal para resolver el procedimiento, al amparo del artículo 42.5 LRJ-PAC en la nueva redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sin tener en cuenta que tal efecto suspensivo se introduce *ex novo por* esta última Ley, y que, de conformidad con su D.T. Segunda, párrafo primero, a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor resulta de aplicación la normativa anterior.

Tercera.- De otro lado, del estudio sistemático del título VI LRJ-PAC resulta que el artículo 71 antes citado se encuentra entre los preceptos dedicados a la iniciación del procedimiento (capítulo primero), fase que precede a la de instrucción, regulada en el capítulo III del mismo título y cuyo objeto consiste en incorporar al procedimiento todos los elementos de juicio necesarios para dictar la adecuada resolución que ponga fin al mismo.

Y con ser cierto que, en atención al antiformalismo que debe presidir el procedimiento administrativo, el trámite de subsanación del citado artículo 71 LRJ-PAC no es la única oportunidad con que cuentan los interesados para corregir los defectos que hayan podido cometer durante la tramitación (el artículo 76.2 confiere igual posibilidad *«cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios»*), no lo es menos que en el procedimiento que se analiza cobra especial importancia el tiempo en que todos los antecedentes necesarios para resolver han de obrar en poder de la Administración.

Así resulta de lo previsto en el artículo 14.1 de la Orden, en cuanto previene que, presentada la solicitud y la documentación

complementaria ante el órgano competente para su resolución, este, *«en caso de no apreciar incumplimiento de ninguno de los requisitos previstos en el artículo 9, recabará el preceptivo informe del Ayuntamiento, haciéndole llegar un extracto de la solicitud y de la documentación aportada...»*.

La claridad del precepto reglamentario hace ocioso todo comentario sobre su alcance, siendo de notar que el propio Ayuntamiento de León, al cumplimentar el trámite antedicho, se hace eco del defecto en que ha incurrido el Servicio Territorial de Fomento en el presente expediente, circunstancia que ha propiciado el sentido desfavorable del informe, toda vez que éste se basa en la falta de disponibilidad de local abierto al público -art. 9, letra e) de la Orden-, y, asimismo, de al menos tres vehículos de transporte sanitario -art. 10, letra c) de la misma-.

La concurrencia de estos extremos debió ser comprobada por la Administración actuante antes de interesar el parecer de la Corporación municipal, haciendo mención expresa a todo ello en el correspondiente extracto, en aras a la correcta prosecución del procedimiento y, en suma, a la adopción del acuerdo favorable de las pretensiones formuladas o, en otro caso, a su desestimación, sin las demoras producidas.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a V.I. recordatorio de deberes legales, que se contrae a la obligación de actuar de conformidad con lo establecido en los preceptos anteriormente reseñados, procediendo a resolver el presente caso en cuanto al fondo en

los términos que corresponda y sin más dilaciones injustificadas."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra resolución ha manifestado la aceptación de la misma por parte del Servicio Territorial de Fomento, mediante escrito en que se nos informa de la finalización de los procedimientos pendientes con entrega de las correspondientes autorizaciones, sin dejar de advertir en su descargo que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de la Dirección General de Transporte Terrestre, de 19 de septiembre de 1995, y en atención a su número de identificación fiscal, la empresa debió solicitar la realización del visado entre el primero y el último día hábil del mes de enero, es decir, hasta el 30 de enero de 1999 (extremo este que no se nos había comunicado con anterioridad).

En consecuencia, acordamos trasladar a la empresa compareciente, las siguientes consideraciones formuladas como resumen por el órgano actuante:

"- XXX, además de instar el visado extemporáneamente, no aporta la documentación exigida por las normas sustantivas de ordenación del transporte sanitario vigente.

- A medida que la mercantil acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el visado, obtiene el otorgamiento inmediato de las correspondientes autorizaciones.

-Esta administración ha actuado con la máxima diligencia y muy por encima de sus obligaciones, a fin de solventar un grave problema burocrático que afectaba a más del trece por ciento de las ambulancias existentes en la provincia, hasta conseguir la total armonización de la documentación exigida por la normativa vigente, tratando de conciliar en todo momento la

atención de un servicio público imprescindible para la sociedad, con el cumplimiento de los trámites administrativos precisos."

## **7. Enclave de Treviño**

Como hemos venido poniendo de manifiesto en años anteriores, desde la perspectiva de una eventual colisión con nuestro Estatuto de Autonomía, es objeto de atención permanente del Procurador del Común de Castilla y León cuanto acontece en torno al denominado "contencioso de Treviño".

En los primeros días del mes de marzo de 1999 llegó a conocimiento de esta Institución la celebración de un pleno extraordinario del Ayuntamiento de Condado de Treviño, en el que, al parecer, se abordaban una vez más cuestiones concernientes a su voluntad de dejar de pertenecer al territorio de esta Comunidad Autónoma.

Ante la alarma manifestada en los medios de comunicación por diversos organismos, el Procurador del Común, actuando de oficio, y en cumplimiento de la función de defensa del Estatuto de Autonomía que su artículo 14 le encomienda, procedió a analizar detenidamente los acuerdos adoptados en dicha sesión plenaria -según constaban en el borrador del acta que nos fue remitido por la Corporación-, con el siguiente resultado del que consideramos oportuno informar, en su calidad de Instituciones básicas de la Comunidad, tanto a nuestro Parlamento autonómico -a través de su Presidente- como al Presidente de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"Tan pronto como esta Institución tuvo conocimiento de la adopción, por parte del Ayuntamiento de Condado de Treviño (Burgos), de una serie de acuerdos que pudieran entrar en

colisión con las previsiones de nuestro Estatuto de Autonomía, se interesó copia íntegra del acta de la sesión del Pleno extraordinario celebrado pro dicha Corporación el pasado día 8 de los corrientes, con el fin de contar con elementos de juicio sobre su verdadero alcance.

Según el borrador de la misma, que nos ha sido remitido de inmediato, además de reafirmar la decisión expresa de solicitud de segregación acordada el pasado 16 de marzo de 1998, la Corporación hace balance -que se califica de positivo- de lo acontecido desde entonces, haciendo pasar a primer plano la vía de respeto a la voluntad ciudadana como la más adecuada para dar solución a la mencionada pretensión, aludiendo, asimismo, a las nuevas relaciones abiertas con los Ayuntamientos vecinos en la búsqueda de soluciones conjuntas de interés común.

Por último, y tras aludir de modo un tanto ambiguo a la invitación al diálogo a todas las instituciones implicadas en el contencioso, y hacer notar, según dice, la ausencia de las instituciones de Burgos y de Castilla y León, manifiesta que el Ayuntamiento se considera legitimado para abrir cuantas vías políticas y administrativas crea necesarias, al margen y además de las hasta ahora planteadas.

En los extremos que, en síntesis, se han expuesto, no aprecia esta Institución en dicho borrador otra cosa que una declaración de intenciones, a reserva de cuanto pudiera derivarse de las concretas decisiones que lleguen a adoptarse para su puesta en práctica, y que serán objeto de puntual atención por parte del Procurador del Común."

A los escritos remitidos se ha dado respuesta por parte de sus destinatarios, expresando su reconocimiento por la celeridad de esta Institución en su actuación.

## **8. El régimen de aportación de documentos ante las Administraciones Públicas**

No es la primera vez que el Procurador del Común ha abordado la problemática que suscita la aplicación del derecho contemplado en el artículo 35, f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya efectividad material y temporal venía encomendada, en la propia Ley, a las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo.

No obstante, el diverso alcance de este derecho desde la vigencia de la LRJ-PAC, tanto por razón de la Administración pública llamada a su regulación como por la normativa sectorial que se ha hecho eco del mismo, se ha visto afectado de forma sustancial por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJ-PAC, a la que hemos aludido en varios apartados del presente Informe, mediante una sencilla fórmula que unifica su régimen casi por completo.

En este ámbito, y sin formular queja concreta, un ciudadano nos expuso que había acreditado, a efectos tributarios y ante diversos órganos de la Administración de nuestra Comunidad, la creación de una nueva empresa, mediante la aportación de los documentos pertinentes, si bien no había obtenido una respuesta concluyente cuando quiso saber si la misma documentación iba a serle requerida en otros ámbitos, tales como solicitudes de subvenciones y ayudas.



El contenido de la información facilitada, según se transcribe a continuación, nos da pie para recordar a las Administraciones públicas cuya supervisión viene encomendada al Procurador del Común, la plena y uniforme vigencia del derecho que nos ocupa, por imperativo de la Ley procedimental básica y sin necesidad de desarrollo reglamentario alguno:

"Bajo la rúbrica Derechos de los ciudadanos, el artículo 35, letra f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) dispone que éstos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho a «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

En relación con el precepto anterior, la disposición final LRJ-PAC autorizó al Consejo de Ministros a dictar «cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias, y en particular, para las que se refieran a la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el artículo 35.f)». En definitiva, el legislador subordinó el reconocimiento efectivo de este derecho a lo que dispusieran las normas reglamentarias de aplicación, y así ha sido entendido no sólo por la doctrina científica, sino también por los Tribunales de Justicia.

Habida cuenta que conforme previene el Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (anterior art. 26.1, 29 y actual art. 39.3), esta Institución, en escrito dirigido

a la Consejería de Presidencia y Administración con fecha 10 de febrero de 1998, recomendó la adopción de las medidas normativas conducentes a que el derecho consagrado en el artículo 35, f) LRJ-PAC, cobrara plena efectividad en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

El citado Centro directivo manifestó que no veía adecuado seguir la recomendación formulada, por entender que el ejercicio de dicho derecho por los ciudadanos «debe ser igual en toda la Administración, estatal o autonómica, en aras de garantizar una mayor facilidad en sus relaciones con las Administraciones Públicas, ya que es perfectamente posible que un ciudadano se vea incurso en procedimientos que se siguen ante distintas Administraciones, resultando contrario al principio de acercamiento de la Administración al ciudadano el tener que someterse a normativas diferentes y distintas a la hora de presentar o no presentar la documentación necesaria según la Administración actuante», si bien no descartaba su futura consideración, en el caso de un posible desarrollo normativo más amplio de esta materia.

Actualmente, la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha dado nueva redacción a diversos preceptos de la LRJ-PAC, entre los que se encuentra el apartado primero de la disposición final de la misma, que, en su virtud, se expresa así: *«Se autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias»*. Al fundamento de esta decisión legislativa se alude expresamente en la exposición de motivos de la Ley de reforma, como contribución *«a asegurar más intensamente la seguridad jurídica entre Administración y ciudadanos, a la vez que los exonera, como es lógico, de cargas de orden*

*burocrático, otorgando eficacia directa al derecho reconocido en el artículo 35, f)».*

Así pues, y según queda confirmada la voluntad del legislador estatal, desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999 el derecho a la no presentación de documentos que ya obren en poder de la Administración actuante resulta ser un derecho directamente invocable por los interesados.

Debe advertirse, no obstante, que los procedimientos administrativos en materia tributaria cuentan con un régimen específico, al que sólo supletoriamente son aplicables las previsiones LRJ-PAC, como expresamente establece la disposición adicional quinta de la misma. Por ello, y en relación con la cuestión objeto de consulta, ha de estarse a lo prevenido en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, cuyo artículo 17 dice así:

*«Los contribuyentes pueden rehusar la presentación de documentos que no resulten exigidos por la normativa aplicable al procedimiento de gestión tributaria de que se trate. Asimismo, tienen derecho a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante.*

*Dicha Administración podrá, en todo caso, requerir al interesado la ratificación de aquellos datos específicos propios o de terceros, previamente aportados, contenidos en dichos documentos.»*

Asimismo, y en relación con la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Decreto

252/1997, de 18 de diciembre, regula los servicios de información y atención al ciudadano, entre cuyas funciones se encuentra la recepción de quejas y reclamaciones que se presenten por *«retrasos, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación supuestamente irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas»* (art. 8), de las que se dejará constancia en el Libro de Iniciativas y Reclamaciones que se ubicará, en todo caso, en las unidades de información y atención al ciudadano (art. 12). Estas previsiones se encuentran desarrolladas, a su vez, mediante la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 31 de agosto e 1998 (B.O.C. y L. n1 170, de 5 de septiembre de 1998), de la que se adjunta fotocopia.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando Ud. considere que la actuación de las Administraciones públicas no respeta el derecho a que nos venimos refiriendo, puede poner los hechos en nuestro conocimiento, conforme previene la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León."

## **A PROPÓSITO DE LA REFORMA DE LA LEY 2/94:**

### **La supervisión de la actividad de los Entes locales por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos: situación actual y posibilidad de reforma**

En el presente estudio hemos acudido, una vez más, a los trabajos elaborados por la doctrina en torno a la institución del Defensor del Pueblo y de los restantes comisionados parlamentarios (CPA, en adelante), donde el alcance de las potestades supervisoras de éstos sobre las entidades que integran la Administración local<sup>1</sup> ha sido abordado, hasta ahora, no tanto desde la perspectiva de la posible colisión con la autonomía que a los municipios y provincias reconoce el texto constitucional, como por su incidencia en la competencia universal de supervisión de las Administraciones públicas atribuida al Defensor del Pueblo en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la institución, cuya lógica impone la existencia de fórmulas de relación institucional.

A tal efecto, los autores han partido en sus análisis de los Estatutos de Autonomía que, en su redacción originaria reconocen expresamente la existencia de CPA, a la luz de dicha Ley Orgánica y de la posterior legislación ordinaria emanada de las correspondientes asambleas legislativas autonómicas, teniendo en cuenta, asimismo, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (LR). A su lado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y a la LR -en sentencias 142/1988, de 12 de julio y 157/1988, de 15 de septiembre, respectivamente-, no ha impedido que algunas normas legales dictadas con posterioridad hayan ampliado el ámbito supervisor de los CPA

sobre la Administración local, circunstancia no contemplada en toda su extensión en las aportaciones doctrinales consultadas debido a la fecha en que éstas vieron la luz.

Así pues, y aunque parece que poco queda por descubrir en torno a nuestro propósito, si es que hay algo, resulta obligado detenerse en el sentido de las novedades legislativas habidas en la materia, no sin antes hacer mención a cuanto previene la citada LR y la jurisprudencia constitucional relacionada con el objeto de nuestro estudio.

## **I. La supervisión de la actividad de las Administraciones locales en la legislación estatal**

Siendo indiscutible, conforme al artículo 54 de la Constitución, que ninguna Administración queda excluida de la supervisión del Defensor del Pueblo, la Ley Orgánica reguladora de la institución (LODP, abreviadamente) viene a señalar en su artículo 12.1 que esta facultad se extiende a la *actividad de la Comunidad Autónoma*, expresión que permite afirmar, según se desprende de los trabajos parlamentarios habidos en su elaboración, a los que nos remitimos, que el legislador no quiso referirse únicamente a la Administración autonómica sino también a las restantes instituciones propias de cada Comunidad.

Además -y en ello tal vez se encuentre la razón de ser de este precepto-, se tuvo presente que los CPA ya se contemplaban en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, aprobados con anterioridad (así como en el de Galicia, de la misma fecha que la LODP), al referirse a aquéllos en el apartado 2 del mismo artículo para señalar que, a los efectos previstos en el párrafo anterior (es decir, la supervisión de la actividad de la Comunidad Autónoma), *"los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones*

*con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".*

Sin perder de vista la finalidad del artículo 12 LODP (pues la competencia omnicomprendiva del Defensor del Pueblo respecto de todas las Administraciones públicas surge de la propia Constitución), en cuanto apunta la nociones de coordinación y cooperación entre éste y los CPA, cabe preguntarse, no obstante, si en la referencia global a la Comunidad Autónoma deben entenderse incluidos los Entes locales radicados en su territorio<sup>2</sup>, o si, por el contrario, el legislador guardó deliberadamente silencio al respecto.

En la proposición de la LODP remitida al Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista, el artículo 14 mencionaba la Administración local, pero desde una perspectiva tan distinta que cualquier especulación a partir de su texto resulta estéril (se propugnaba que quedaran excluidas de la supervisión del Defensor del Pueblo las quejas relacionadas con el funcionamiento de la Administración pública de las Comunidades Autónomas en aquellas materias que fuesen de su exclusiva competencia, así como las relativas al ejercicio de las funciones de la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y que hubiesen sido transferidas a los entes autonómicos). En los debates parlamentarios de esta Ley que se encuentran publicados no aparece más referencia a las Administraciones locales.

Abandonada definitivamente la anterior propuesta, es lo cierto que para no incurrir en menoscabo de las funciones atribuidas constitucionalmente al Defensor del Pueblo -respetando a la vez las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas en lo tocante a sus CPA-, era necesario articular la concurrencia de una y otra institución a la hora de supervisar la actividad de las distintas

Administraciones públicas existentes en un mismo territorio. El resultado de la fórmula legal adoptada, analizado por la doctrina desde diversas perspectivas, excede del objeto de este trabajo.

Con todo, no hay que olvidar que al tiempo de la elaboración de la LODP, el reconocimiento constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones y su corolario, el proceso de distribución territorial del poder como desarrollo del Título VIII de la Constitución, llevó a poner el acento en la descentralización de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. Es plausible concluir que esa circunstancia pesó tanto en el ánimo del legislador que la presencia de los Entes locales, en cuanto sujetos susceptibles de supervisión por el *ombudsman* estatal y los autonómicos, pasó entonces más desapercibida.

Así las cosas, cuatro años después de la aprobación de la LODP y de las Leyes reguladoras de los CPA de Andalucía, Cataluña, Galicia, Canarias, País Vasco y Aragón (todos ellos reconocidos en los correspondientes Estatutos de Autonomía), el artículo 2.1 LR, como desarrollo de la LODP y bajo la rúbrica *Régimen de colaboración y coordinación de las instituciones*, vino a situar la competencia para supervisar la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma en el mismo plano de relación institucional que la concerniente a la actividad de las Administraciones de los Entes locales únicamente *"cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas [por la Comunidad Autónoma] (...) en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía"*.

Pese a lo defectuoso de este segundo inciso, por redundante<sup>4</sup>, es lo cierto que por primera vez una ley estatal mencionó a las



Administraciones locales por referencia a las actividades supervisoras de los CPA, aproximándose, para ello, a la idea de alteración o traslación competencial que tiene lugar entre personas jurídico-públicas. Pero conviene detenerse en el texto primitivo del precepto, según la proposición de ley<sup>5</sup> presentada en el Congreso de los Diputados, cuyo apartado primero rezaba así entonces:

"La protección de los derechos y libertades de la Constitución y supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración Pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado Parlamentario Autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril."

El Grupo Parlamentario Vasco presentó enmiendas a este artículo. Y aunque no tenemos constancia directa de su contenido, al ser defendidas en el Pleno<sup>6</sup>, su portavoz era replicada por el Sr. Jover i Presa, del Grupo Parlamentario Socialista, en los siguientes términos que nos permiten deducirlo: "Decir como usted dice, que los comisionados territoriales autonómicos tienen competencia para supervisar ellos solos la actividad de las administraciones locales no es conforme ni con algún Estatuto de Autonomía ni con la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo..." Tras recordar cómo se expresa el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>7</sup> respecto a su CPA, el interviniente continuaba afirmando: "... todos sabemos que la

Administración autonómica no es la Administración local; son dos administraciones diferentes y, por lo tanto, en todo caso aquí nos encontramos con una competencia compartida, con una supervisión que han de ejercer conjuntamente, en régimen de cooperación, el Defensor del Pueblo y los comisionados territoriales".

El Pleno del Congreso aprobó el artículo 2.1 según su contenido originario (salvo alguna puntual modificación técnica), siguiendo distinta suerte en el Senado, donde se formuló la enmienda nº 3, del Grupo Parlamentario Socialista<sup>8</sup>, consistente en la incorporación del inciso "*cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquélla*", justificada por el proponente así: "Se determina con absoluta claridad la referencia a los Entes Locales sobre cuyas administraciones sólo cabe la acción en competencias delegadas por la Comunidad Autónoma". La enmienda fue aprobada por mayoría, "con el objeto de que quedase garantizada la autonomía de la Administración Local".<sup>9</sup>

A la vista del texto del artículo 2.1 resultante, podría decirse que poco añade respecto de los sujetos sobre los que recaen las facultades supervisoras de los CPA, puesto que el ejercicio de competencias públicas presupone, como requisito *sine qua non*, la titularidad de las mismas, sin perjuicio de su posible transmisión o encargo como mera técnica administrativa para simplificar la gestión. Con ello y en definitiva, la cuestión seguiría desenvolviéndose en el núcleo de las competencias que son propias de la Administración autonómica, aun cuando su ejercicio efectivo no corriera a cargo de los órganos que la integran, sino de los Entes locales radicados en el territorio de la Comunidad, actuando, en este caso, *nomine alieno*.

No obstante, esta afirmación sólo puede mantenerse si aceptamos que la LR se está refiriendo a una *delegación impropia*, o

delegación para el mero ejercicio de competencias, frente a la *delegación propia o por desconcentración*, en la que el sujeto delegado ejerce bajo su responsabilidad y en su propio nombre las funciones que recibe -aunque esté sometido a controles de legalidad y oportunidad por parte de la entidad delegante-, diferencias de grado que es posible identificar, de *lege data*, y que no parecen haber sido advertidas por el legislador al redactar definitivamente el artículo 2.1 LR.

Y es que, en un sistema de descentralización política y administrativa tan complejo como el que surge de la Constitución de 1978, el estudio de la traslación de competencias de una persona jurídica pública a otra mediante las técnicas de transferencia y delegación en que aquélla se instrumenta, ya no puede abordarse desde las mismas premisas que propiciaba el modelo centralista de la etapa anterior, aunque no es ocasión de exponer la diversidad surgida en torno a esta cuestión, sino de averiguar si, en efecto, el reconocimiento de la autonomía de los Entes locales impide que la acción supervisora de los CPA pueda llegar a los mismos ámbitos a los que se extiende la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local de acuerdo con las previsiones estatutarias.

Es de destacar, además, que a lo largo de su tramitación en las Cortes Generales, se manifestó que con la LR no se entraba a regular o definir el ámbito de las competencias y funciones de los CPA porque el legislador estatal carecía de habilitación en tal sentido. No obstante, ya hemos visto cuál fue la justificación de la enmienda que incorporó el párrafo que nos ocupa y los motivos que se esgrimieron para su aceptación.

## **II. Las competencias de los Entes locales como manifestación de su autonomía**

La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades territoriales de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y los municipios y provincias, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.

En consecuencia, el poder público ha de repartirse entre más entes que los anteriormente existentes, redistribuyendo las correspondientes competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica (STC 32/1981, de 28 de julio -F.J.3-).

Tras pronunciarse de esta forma tan gráfica, el supremo intérprete constitucional cifra la esencia de la autonomía local en una dotación adecuada de competencias administrativas (aunque no sólo, pues a su lado, es idea sustancial la propia existencia de la institución local, constitucionalmente garantizada<sup>10</sup>).

Entendida la autonomía de los Entes locales como el haz de posibilidades de actuación -o conjunto de poderes jurídicos- que tiene estos sujetos públicos, ejerciendo bajo su propia responsabilidad las competencias y funciones atribuidas sin injerencias injustificadas de otras instancias administrativas, hay que tener en cuenta que autonomía no es soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero -F.J.3-) y por tanto no es incompatible con técnicas de control cuyo ejercicio se comparte ahora entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Con todo, y al contrario de lo que ocurre con éstas,<sup>11</sup> la determinación de las competencias de Provincias y Municipios en que cristaliza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses es dejada a la configuración del legislador ordinario, estatal y autonómico. La Constitución no asegura un contenido concreto o ámbito

competencial determinado, sino que las autonomías locales, entendidas como un conjunto de competencias administrativas, quedan pendientes de la legalidad sectorial. Y si bien el régimen jurídico de las Entidades locales es diseñado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre aquéllas no pueden ejercer poder político en sentido estricto, ni disponer como si fueran terminales para el cumplimiento de sus fines.

Así lo expresa con suma claridad el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que manda a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, *"asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"*.

De acuerdo con el artículo 7 LRBRL, se distingue entre competencias propias de los Entes locales y competencias atribuidas por delegación. Las primeras sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, si bien en algunos supuestos, con sujeción a las instrucciones que dicte el Estado o la Comunidad Autónoma en aras a la coordinación de las mismas; las segundas se ejercen en los términos de la delegación, pudiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

A su lado, se habla de competencias asignadas o encomendadas para la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración

autonómica, conforme a las previsiones del artículo 8 LRBRL y del artículo 5 y D.A. Segunda de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, de cuyo régimen jurídico se desprende que en este caso la Entidad local actúa como órgano de la Comunidad Autónoma en nombre y por cuenta de ésta, es decir, sin variar el centro de imputación, permitiendo así la plenitud de técnicas de control por parte de la Administración.<sup>12</sup>

A esquemas parecidos (bien que en ocasiones con matices que aquí no podemos abordar) responden las leyes dictadas por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y así sucede en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, cuyo Título IX - *Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales*- distingue nítidamente entre funciones y competencias de la Comunidad “en las que sea preferente el interés de la colectividad local”, que serán objeto de transferencia a las Entidades locales, y las que podrán ser delegadas, “cuando se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana” (art. 83, apartados 2 y 3).

En el primer caso (art. 86.1), “la transferencia de la titularidad de funciones a las Entidades locales deberá hacerse por Ley”, que expresará los términos en que ha de ejercerse, pasando a ser competencias propias de éstas (art. 87); la delegación (que se aprobará por Decreto de la Junta de Castilla y León, en el que se concretarán las facultades de dirección y control que se reserve la Administración delegante, comprensivas, entre otras, de la resolución de los recursos ordinarios) “consiste en el traspaso del ejercicio de funciones de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales mencionadas en el artículo 84 de esta Ley, sin que éstas asuman la titularidad de las competencias delegadas” (art. 91.1). El distinto régimen que establece la Ley autonómica evidencia la necesidad de deslindar con claridad

estos conceptos, de manera que se utilicen de la manera más clara posible.<sup>13</sup>

Por otra parte, las Comunidades Autónomas se conciben en nuestro ordenamiento como un conjunto de espacios social y políticamente organizados a través de los Entes locales incardinados en su marco geográfico -según se confirma en los Estatutos de Autonomía-, al incorporarlos formalmente como elementos integrantes de la organización territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma, realidad que no puede ser obviada al analizar la relación de los CPA con los Entes locales, en cuanto éstos son las estructuras más cercanas al ciudadano.

Pero lo que importa resaltar ahora es que el control de legalidad de la actividad de los Entes locales por el Estado y las Comunidades Autónomas, compatible con el principio de autonomía local, según se ha dicho, viene disciplinado con carácter general en los distintos supuestos que contemplan los artículos 64 a 67 LRBRL sin atender a la naturaleza de las competencias (propias, transferidas o delegadas) cuyo ejercicio puede dar lugar a una eventual infracción del ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>

No es este, evidentemente, el alcance de las facultad supervisora que, en cumplimiento de las funciones defensoras de los derechos fundamentales se encomiendan a todo *ombudsman*, la cual sólo impropiamente merece calificarse como control de la Administración pública, pues más bien se trata de una labor previa a aquél, que puede servir de base para la actuación de otras instituciones dotadas de tal competencia.

Es por ello que lo que caracteriza a los Defensores del Pueblo es, entre otras notas, su actividad de influencia y por tanto no jurisdiccional ni vinculante; carecen de potestad coercitiva y no son

competentes para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública (ni para impugnarlos en vía jurisdiccional ordinaria -tampoco en amparo e inconstitucionalidad cuando de CPA se trata-), sino que únicamente pueden sugerir la modificación de los criterios aplicados para la producción de aquéllos. Por lo tanto, la eficacia de su actuación se funda en la sensibilidad por el respeto a los derechos ciudadanos, en el aumento de la conciencia democrática de una sociedad.

Brevemente expuesta la jurisprudencia constitucional que acota y define el alcance de la autonomía de municipios y provincias, no se acierta a entender la razón por la que ésta se considera a buen recaudo excluyendo del régimen de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los CPA la supervisión de la actividad de los Entes locales cuando éstos ejerciten competencias que no hayan sido delegadas por la Comunidad Autónoma. El vaciamiento de la autonomía local, de producirse, no vendrá nunca de la mano de la intervención de los CPA -instrumentos de integración entre la sociedad y los poderes públicos- sino de la falta de atribución de las competencias que necesariamente ha de hacerse a favor de los Entes locales, por imperativo constitucional que se plasma en la ley básica.

### **III. La jurisprudencia constitucional sobre los CPA. La Sindicatura de Cuentas de Cataluña.**

Veremos a continuación que el alcance de la autonomía local no ha sido la *ratio decidendi* en los recursos relativos al ámbito competencial de los CPA de los que ha conocido hasta ahora el Supremo interprete constitucional, al contrario de lo sucedido con el último de los que en este apartado nos disponemos a analizar.



1. La sentencia 142/1988, de 12 de julio, sobre la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.

En torno a la idea del ejercicio de competencias por parte de los Entes locales como entes descentralizados de la Comunidad Autónoma respectiva (acudiendo a las expresiones de transferencia, delegación y encomienda de gestión, aunque sin ajustarse a su sentido estricto), se sustentaba buena parte de las alegaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra el artículo 2.2 -entre otros que no hacen al caso- de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, que le dotó de potestad para supervisar *"la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecta a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón"*.

Dichas nociones fueron empleadas por el recurrente precisamente para sugerir una interpretación del precepto que permitiera salvar su inconstitucionalidad, por opuesto a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón. En efecto, en el F.J.5 de la sentencia expone el Alto Tribunal que la literalidad del artículo 2.2 impugnado apunta hacia un control más amplio, chocando frontalmente con el artículo 33.2 del Estatuto, que inequívocamente señala, como única susceptible de supervisión por el Justicia de Aragón, la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, en cuanto ejercida por ella a través de los organismos dependientes de la propia Comunidad, dependencia que no puede predicarse de la actividad de los Entes locales, habida cuenta que la autonomía de éstos para la gestión de sus intereses está bajo la salvaguardia del artículo 137 de la Constitución.

No obstante, se acepta la interpretación sugerida por el Letrado del Estado, considerada compatible con el artículo 33 del Estatuto

"puesto que si la supervisión se ejerce tan sólo sobre la actuación en el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad que hayan sido transferidas o delegadas en los entes locales, éstos actuarían en tales supuestos, efectivamente, como órganos descentralizados de la propia Comunidad...".

Tras esta reflexión, el mismo F.J.5 alude a la distinción entre competencias propias de los entes locales y competencias atribuidas por delegación a que se refiere el artículo 7 LRBRL, para concluir que el precepto impugnado no es inconstitucional en tanto se interprete en los términos expuestos en el F.J.5, es decir, que "las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias «en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el artículo 33.2 del EAA."

Por existir tal previsión estatutaria, no parece que el Tribunal Constitucional considerara necesario profundizar en torno al alcance de la autonomía y clases de competencias de los Entes locales, ni en la diferencia entre las fórmulas de transferencia, delegación o encomienda de gestión sugeridas por el recurrente -cuyo sentido técnico-jurídico, preciso es insistir, no puede considerarse como equivalente-. Por lo demás, los argumentos empleados venían predeterminados por lo previsto en el artículo 2.1 LR que había entrado en vigor poco después de la interposición del recurso.

2.- La sentencia 157/1988, de 15 de septiembre.

En esa ocasión, el Parlamento de Cataluña promovió recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.1 LR, y más concretamente contra el inciso *"cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla"* [la Comunidad Autónoma], por entender que su contenido suponía una limitación sustancial de la actuación del Sindic de Greuges, como CPA para cuya regulación carece el Estado de habilitación competencial, siendo así que la Ley 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del mismo, le atribuye capacidad para supervisar la actuación de los Entes locales en todo aquello que afecte a materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias<sup>15</sup>.

El Tribunal Constitucional recuerda, en primer lugar, que tan sólo los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña pertenecen al bloque de la constitucionalidad, como parámetro para enjuiciar el inciso impugnado. Por ello, la Ley reguladora del Sindic de Greuges ha de quedar necesariamente fuera del debate planteado esté o no en contradicción con la Ley estatal objeto de recurso. Ya en cuanto al fondo, los fundamentos jurídicos en que se sustenta el fallo desestimatorio de la pretensión del Parlamento Catalán giran en torno a las siguientes conclusiones.

A) La LR no puede ser norma atributiva de competencias.

Al dilucidar el sentido del inciso impugnado para cotejarlo luego con las normas constitucionales y estatutarias invocadas, el Tribunal parte de las alegaciones del Estado con las que se refuta la pretendida limitación de la capacidad de supervisión del Sindic de Greuges, ya que lo único que hace el precepto es "circunscribir los supuestos en que procede la colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, pero no determina el ámbito competencial de éstas", afirmación aceptada por el Alto Tribunal al decir que "lo que hace el artículo 2.1 de la Ley 36/1985 es determinar

supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas, y que no regula, pues no es su objeto, el ámbito competencial ni del Defensor del Pueblo ni de dichas instituciones autonómicas. Las competencias del Defensor del Pueblo derivan del propio artículo 54 de la Constitución que prevé la institución, y que han sido desarrolladas en la LO 3/1981, de 6 de abril que la regula. Las de los Comisionados parlamentarios autonómicos derivan de sus propios Estatutos de Autonomía y han sido a su vez desarrollados ya, en su mayor parte, por leyes de sus Parlamentos. Es por tanto, al artículo 35 del EAC, que prevé la figura del Sindic de Greuges, donde hay que acudir para comprobar las facultades del mismo" (F.J.4).

B) El precepto impugnado no contraviene el artículo 35 del Estatuto de Autonomía catalán.

El F.J.5 de la sentencia insiste en que es el Estatuto la norma que prevé como ámbito de actuación del Sindic de Greuges la supervisión de la Administración de la Comunidad, para concluir que no sólo no hay restricción de las facultades de éste en el precepto impugnado, sino que en realidad se contempla de modo más amplio de lo que podría entenderse en una interpretación literal y estricta del precepto estatutario, recordando lo dicho en la STC 142/1988, de 12 de julio.<sup>16</sup>

C) No concierne al objeto del recurso dilucidar el alcance de la autonomía local en relación con las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre régimen local.

Para el Supremo intérprete, la constitucionalidad del artículo 1 *in fine* de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del Sindic de Greuges, que le atribuye capacidad de supervisión de la actuación de los Entes locales "*en todo lo que afecta a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la*

*Generalidad*" no depende del precepto aquí impugnado ni, más en general, de la Ley a la que pertenece el mismo, "sino de lo que el propio Estatuto de Autonomía catalán establece en relación con la figura del Sindic de Greuges, así como de las competencias que en materia de régimen local ostenta la Generalidad" (F.J.6).

De este modo se vuelve a afirmar que el artículo 2.1 LR se limita a establecer determinados supuestos de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los análogos Comisionados parlamentarios autonómicos, para no apreciar la inconstitucionalidad pretendida, en su contraste con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3.- La fiscalización de la actividad financiera de las Corporaciones Locales por parte de las Comunidades Autónomas.

Estos dos pronunciamientos no han impedido que muy poco después, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 187/1988, de 17 de octubre<sup>17</sup> -F.J.9-, apreciara que de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en cuanto sus artículos 5.b) y 9.1 atribuyen a este órgano competencias de fiscalización de la actividad financiera de las Corporaciones locales, no deriva la inconstitucionalidad pretendida por el Gobierno de la Nación, pues, aun cuando en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía para Cataluña "sólo se hace referencia expresa a «la rendición de las cuentas de la Generalidad», no se opone al mismo el que la Comunidad Autónoma atribuya a la Sindicatura de Cuentas otras funciones, afines a las que dicho órgano está llamado a desempeñar, dentro de las competencias estatutariamente asumidas, pues a ella corresponde la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de su Estatuto de Autonomía (art. 9.1 E.A.C. y art. 148.11º C.E.)."

Sentado que no hay vulneración de las previsiones estatutarias, el Tribunal Constitucional niega que las medidas fiscalizadoras

establecidas en la Ley impugnada interfieran el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, pues éste "es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias realizado por el Estado o por las Comunidades Autónomas en los casos y formas predeterminados por el legislador, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otro sobre las entidades locales", si bien los controles habrán de ser de carácter concreto y referidos normalmente "a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos" (F.J.10).

Recapitulando lo hasta ahora expuesto, resulta que por no ser hábil a tal efecto (según se reconocía al tiempo de su elaboración y ha quedado confirmado por el Tribunal Constitucional, la LR no puede entrar a regular qué competencias corresponden, o no, a los CPA), hemos de concluir que no se ha operado restricción alguna sobre sus potestades supervisoras respecto a la actividad de los Entes locales, pues sólo es una norma reguladora de la colaboración y coordinación entre aquéllos y el Defensor del Pueblo, en cuya virtud, la exclusión tantas veces puesta de manifiesto se produce en el ámbito de la relación entre instituciones (por más que según el apartado segundo del artículo 2 LR, al referir el modo en que la misma ha de operar a los términos del apartado primero del mismo artículo, su resultado práctico sea, efectivamente, otro). Surgen entonces las siguientes dudas:

Si hay vacío legal, ya que nada se dice sobre cómo han de cooperar los CPA con el Defensor del Pueblo cuando se trate de la supervisión de competencias necesariamente atribuidas como propias a los Entes locales por las leyes de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 25.2 LRBRL.

Si, por el contrario, la verdadera finalidad de la Ley ha sido vedar a los CPA toda posibilidad de intervención en tal caso, sentada la universalidad de la potestad supervisora del Defensor del Pueblo (lo cual, además, no deja de ser paradójico, si se tiene en cuenta que alguna intervención del CPA es posible, *ex* artículo 2.3 LR, relativo a la actividad de órganos de la Administración pública estatal que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma).

Si la LR admite implícitamente que sobre ésta clase de competencias no ha de existir régimen de cooperación, interpretación que se opone frontalmente al mandato del artículo 12.2 LODP.

Es plausible concluir que la LR dio por supuesto que el ámbito supervisor de los CPA sólo se extendía a la actividad de la Administración pública de la respectiva Comunidad Autónoma, con independencia de lo dispuesto en las leyes ordinarias reguladoras de los mismos, por cuanto así resultaba de los Estatutos de Autonomía que incorporaron esta clase de instituciones (sin tener en cuenta, por otro lado, que la existencia del *ombudsman* autonómico y el ámbito de sus facultades de supervisión podía establecerse por Ley de la Comunidad sin mención estatutaria previa).

Bien haya sido propiciado por la sentencia constitucional a propósito de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, bien sin atenerse a lo dicho en las dos sentencias precedentes, es lo cierto que algunas leyes han establecido la capacidad de supervisión de sus CPA sobre los Entes locales, conectándola, exclusivamente, con las materias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma, según veremos a continuación.

#### **IV. Las competencias supervisoras de los CPA de Valencia, Baleares y Galicia.**

1.- La Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana (frente a la que se interpuso por el Gobierno de la Nación recurso de inconstitucionalidad únicamente respecto a su artículo 24.2, declarado inconstitucional en STC 162/1996, de 17 de octubre, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal), se expresa así en su artículo 12.1:

*"De conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía, la competencia del Síndico de Agravios se extiende:*

*(...)*

*b) A la Administración Local, incluidos sus Organismos autónomos, así como las Empresas o entes públicos o participados que de ella dependen, en el ámbito de las competencias que corresponden a la Generalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía."*<sup>18</sup>

Cabe plantear si el Gobierno de la Nación ha considerado suficiente la fórmula empleada en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que encomienda a su Síndico de Agravios velar por los derechos reconocidos en el título I de la Constitución española *"en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana"*, para no cuestionar la atribución de facultades supervisoras sobre los Entes locales que se hace mediante Ley ordinaria, pues aunque el artículo 13 de la misma excluye en todo caso de la competencia del Síndico de Agravios, salvo delegación expresa por parte del Defensor del Pueblo, a *"la Administración Local, en todo aquello que no corresponda a las funciones que le hayan sido delegadas por la Generalidad"* las cosas quedan igual al incorporar a



continuación el siguiente inciso: *"o no correspondan a competencias de la misma en los términos del artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía"*.

2.- La anterior cuestión pierde relevancia a la luz de la Ley 1/1993, de 10 de marzo, reguladora del Sindic de Greuges, que le atribuye facultades supervisoras de la actuación de los Entes locales *"en todo aquello que afecta a las materias sobre las cuales el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares da competencias a la Comunidad Autónoma"*, sin que haya sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, pese a que se podría considerar que la Ley supera las siguientes previsiones del artículo 29 del Estatuto de Autonomía:

*"El Parlamento, mediante una Ley, podrá crear una institución similar a la prevista en el artículo 54 de la Constitución para la defensa de los derechos y deberes fundamentales, así como para supervisar e investigar las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma. Dicha institución actuará en coordinación y cooperación con el Defensor del Pueblo."*

3.- También ha pasado inadvertida al Estado la nueva redacción que mediante la Ley 3/1994, de 18 de julio, se ha dado a diversos artículos de la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo Gallego, atribuyéndole facultades de supervisión de la Administración local en aquellas materias que son competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 1.3), a cuyo efecto podrá iniciar y proseguir cualquier investigación sobre: *"b) Los actos y resoluciones de la Administración local, incluidos sus organismos autónomos, así como las empresas y entes públicos o participados que de ella dependan, en el ámbito de las competencias que corresponden a la Comunidad"*

*Autónoma, de conformidad con el Estatuto de autonomía y la legislación vigente" (art. 13.1).*

En este punto es muy insistente la Ley al reformar el artículo 16.1, pues allí donde inicialmente se decía únicamente que *"El Valedor del Pueblo, de oficio o a instancia de parte, podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma Gallega para garantizar el respeto de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*, se ha incorporado el siguiente inciso:

*"Con este mismo fin podrá además supervisar la actividad de la Administración local en el ámbito de las competencias que el Estatuto de autonomía y la legislación vigente confieren a la Comunidad Autónoma."*

A consecuencia de este añadido, el apartado 3 del mismo artículo, retocado sólo en cuestiones accesorias<sup>19</sup>, pierde el alcance que en origen tenía, puesto que, evidentemente, en la expresión *"demás administraciones públicas"*, ya no queda comprendida la Administración local cuando su actividad se desarrolle en los términos del apartado 1 precedente.

Tal parece que el legislador autonómico, consciente de que una eventual contienda constitucional de la Ley 3/1994 (dictada con el fin de adaptarse a la LR y a la STC 158/1988, según manifiesta en su exposición de motivos) no podría dilucidarse a la luz de la LR, por no formar parte del bloque de la constitucionalidad, ha interpretado de un modo muy radical los principios de relación institucional que establece la misma y lo dicho por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada.

Por otro lado, es de notar que el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia encomienda a la Ley la creación de un órgano similar al Defensor del Pueblo que en coordinación con el mismo ejerza las funciones a las que se refiere el artículo 54 de la Constitución, *"y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle"*. La duda que inevitablemente surge es si este precepto estatutario contiene habilitación suficiente para sustentar la reforma de la Ley del Valedor del Pueblo con el alcance señalado.

Si esta es la situación actual de la legalidad ordinaria, veremos ahora que con ocasión de la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Cantabria y Castilla y León, y al lado de un cambio cualitativo en las competencias de estas Comunidades sobre régimen local, los preceptos relativos a sus correspondientes CPA se han apartado de las fórmulas empleadas en los primeros preceptos estatutarios que establecieron estas instituciones.

## **V. Los CPA en las últimas reformas estatutarias.**

1.- En primer lugar es relevante, a nuestro objeto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, que en la redacción original de su artículo 13 contenía la siguiente previsión:

*"El Parlamento podrá nombrar un «Diputado del Común» para la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.*

*Una Ley del Parlamento de Canarias establecerá su organización y funcionamiento."*

Si ha de estarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes expuesta, la expresión "*Administración de la Comunidad Autónoma*" resulta inequívoca a la hora de delimitar los sujetos sobre los que puede recaer la función supervisora del Diputado del Común y, en consecuencia la Administración local quedaría excluida, si bien, bajo los mismos argumentos, podría salvarse la previsión de la Ley 1/1985, del Diputado del Común, cuyo artículo 1.1 encomienda a éste supervisar la actividad "*de las Administraciones Autónoma y Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma*".

No obstante, y en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 10 de diciembre, el artículo 13 del Estatuto de Autonomía pasa a ser ahora el 14, con la siguiente redacción:

*"1. El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.*

*(...).*

*4. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará su organización y funcionamiento."*

Creemos que las diferencias que se introducen son relevantes, y no sólo por emplear ahora el término *Administraciones*, en plural (también desaparece la anterior remisión genérica a la LODP), aunque no hemos tenido oportunidad de conocer a qué motivo se deben las mismas, pues sólo nos consta que el precepto se ha mantenido según la literalidad de la proposición de ley que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados, y las puntuales referencias al Diputado del Común, en su tramitación como Ley Orgánica en las Cortes Generales, no aportan

ninguna luz. Tal vez esta modificación (a la que pronto se adaptará la Ley reguladora de la institución, según parece) obedezca a las transformaciones relativas al régimen de los Entes locales canarios también efectuadas en esta ocasión.

2.- La reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en virtud de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, comporta el reconocimiento estatutario *ex novo* (pues no había sido creado por Ley autonómica) del Defensor del Pueblo Cántabro, *"Comisionado del Parlamento de Cantabria para la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, la tutela del ordenamiento jurídico y la defensa del Estatuto de Autonomía para Cantabria, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta al Parlamento cántabro"* (art. 16.1).

El apartado 2 del mismo artículo encomienda a una Ley del Parlamento de Cantabria la regulación de la organización y funcionamiento de la institución.

En este caso, la totalidad del texto que se presentó para su tramitación como Ley orgánica por las Cortes Generales (alterado levemente en cuestiones de estilo y poco más, pues en esta sede se hizo manifestación expresa de respeto a la voluntad de los representantes de la Comunidad de Cantabria) ha sido fruto del consenso habido entre los cinco grupos presentes en la Asamblea regional. Los debates celebrados en la misma quizá permitieran conocer el alcance pretendido al emplear la expresión *Administración*, en singular, y sin referirla explícitamente a la propia de la Comunidad Autónoma, siendo de notar, por lo demás, que el precepto omite toda cita a la institución del Defensor del Pueblo y a la idea de coordinación con éste.

Nos parece de interés resaltar, asimismo, que al lado de las competencias anteriormente atribuidas a la Comunidad Autónoma

sobre *"las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"*(art. 24.2), la reforma estatutaria añade en su artículo 25.2 las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen local.

3.- Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a tenor de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, incorpora en su artículo 14 la institución del Procurador del Común como propia de la Comunidad (art. 9.2), sin mención alguna a la Administración objeto de supervisión, sino únicamente a las funciones encomendadas al Procurador del Común como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León. Su redacción es la siguiente:

*"1. El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía.*

*2. Una Ley de la Comunidad regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta institución."*

A la luz de este precepto, y sentado que las previsiones de la LR no entran a regular aspectos competenciales de los CPA, creemos posible que una futura reforma de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, extienda su potestad supervisora a la actuación de los Entes locales en aquellas materias que según el Estatuto de Autonomía están atribuidas a la Comunidad Autónoma, que actualmente cuenta, además, con competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de *Régimen local*, con esta escueta expresión del artículo 34.1.3ª, allí donde se hablaba de

*"alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"* (anterior artículo 27.1,6).

Asimismo, y según el apartado 3 del artículo 39 (que lleva por rúbrica *Administración regional*), *"en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 32.1.1ª del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución."*

La reforma estatutaria también alcanza a la Organización Territorial que se contenía en Capítulo IV del Título I -*Organización de la Comunidad*-, artículos 19 y 20, que pasan a ser los artículos 25 y 26, debiendo resaltar, de este último precepto, dos extremos que resultan de interés.

En primer lugar, la voluntad expresa de suprimir lo dispuesto en el anterior artículo 20.2, que mandaba a la Comunidad Autónoma articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales,<sup>20</sup> previsión que efectivamente ha desaparecido del texto.

Además, se diseña distinto régimen en la aplicación de las técnicas de transferencia y delegación de competencias a favor de las Corporaciones locales, que la redacción del antiguo artículo 20.4 permitía entender como equivalentes. Más arriba (epígrafe II) hemos visto que de acuerdo con la Ley de Régimen Local de Castilla y León, las competencias transferidas pasan a ser propias de los Entes locales, de modo que, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, éstos no

actúan, en tal caso, "como órganos descentralizados" de la misma (según entendió el Tribunal Constitucional en el F.J.5 de la sentencia 142/1988), sino como Administración local, persona jurídica distinta de la Administración regional, que ejerce con autonomía y bajo su responsabilidad sus propias competencias.

## **VI. Conclusiones**

Transcurridos casi quince años desde su promulgación, el cauce por el que, según previene el artículo 2 LR, ha de discurrir la relación entre los CPA y el Defensor del Pueblo aparece desdibujado, ya por mor de algunas leyes autonómicas -al no haber sido cuestionada su constitucionalidad-, ya, en otro caso, por los preceptos estatutarios que al referirse al *ombudsman* autonómico no limitan su actuación a la Administración de la Comunidad Autónoma, sino que se apartan de aquellas expresiones reproducidas más o menos literalmente en la redacción de los primeros Estatutos de Autonomía, por más que todo ello pueda dar lugar a una situación de diversidad cuando los ciudadanos demandan la defensa de los derechos constitucionalmente proclamados.

En efecto, y sin dejar de reconocer que no existe un ámbito competencial exclusivo de los CPA y que, por ello mismo, el mandato de coordinación que a éstos dirige el artículo 12.2 LODP es de suma importancia, podemos propugnar hoy -pues así se infiere de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Cantabria y Castilla y León- que no hay obstáculo para que, en virtud de la oportuna Ley de desarrollo, la actividad supervisora de sus *ombudsman* tenga lugar de forma concurrente tanto sobre la Administración Autónoma como sobre la Administración local, en aquellas materias que corresponden a la Comunidad Autónoma según su norma institucional básica.



En tal sentido, una reforma del artículo 2 LR que, insistimos, no puede sino disciplinar esa actuación concurrente de los CPA y el Defensor del Pueblo, tendría que desenvolverse en torno al ámbito supervisor que a aquéllos atribuye el respectivo Estatuto de Autonomía o, allí donde no existiera previsión expresa, en la Ley reguladora de la institución autonómica, aunque no se nos oculta que con esta propuesta no se solventará el exceso de algunas leyes con respecto a lo establecido en el precepto estatutario, y que en el caso del CPA aragonés se ha apreciado por la STC 142/1988, sin haber sido corregido con ocasión de las dos reformas habidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Puede afirmarse, en consecuencia, que el logro de uniformidad en las facultades supervisoras de los CPA pasa, en buena medida, por la voluntad expresa de los Parlamentos autonómicos en el ejercicio de su iniciativa de reforma estatutaria.

Más allá de lo dicho, en la búsqueda de una alternativa que conciliara con un alcance más general la problemática que surge de la diversidad apuntada (estatutaria y de legalidad ordinaria) no hemos llegado a soluciones concluyentes, pues si bien alguna doctrina ha apreciado insuficiencia de rango en la LR, esta carencia se predica respecto de las prerrogativas de los CPA que la misma establece, según la opinión, entre otros, de ARAGÓN REYES -aunque calificando el propósito de la Ley, en este punto, de muy loable y comprensible-. Este autor considera que tal regulación únicamente podría hacerse por ley orgánica estatutaria, planteando, en su defecto, la hipótesis de una ley de armonización *ex* artículo 150.3 de la Constitución, que inmediatamente descarta, primero porque "es muy discutible que puedan armonizarse Estatutos o introducirse mediante la armonización normas estatutarias, y segundo porque ante la uniformidad, esto es, ante el silencio de todos los Estatutos sobre dichas prerrogativas nada hay que armonizar."<sup>21</sup>

Y es que a la problemática que nos ocupa no son ajenas las previsiones constitucionales sobre las Comunidades Autónomas, informadas por el principio dispositivo y donde su potestad de organización se considera consustancial a la existencia misma de la autonomía, dando lugar a una serie de cuestiones que invitan a la reflexión.

De un lado, la extrema cautela, no ya de nuestra Carta Magna - que ni siquiera menciona la posibilidad de existencia de CPA-, sino de la misma LODP, donde únicamente se alude a *los órganos similares de las Comunidades Autónomas* para establecer la obligación de coordinación institucional cuando de supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma se trata.

De otro, y aunque en el sentido del artículo 147.2, c) de la Constitución el CPA no es una institución necesaria de la Comunidad Autónoma (y por esta razón no se discute que pueda ser creada *ex novo* por ley ordinaria de la Asamblea regional), su mención desde el correspondiente Estatuto, como máxima expresión de su reconocimiento, es relevante no sólo por la rigidez que comporta, sino también porque si los rasgos de la institución se encuentran establecidos en el mismo, será el parámetro a tener en cuenta ante un eventual enjuiciamiento de la ley que de algún modo viniera a incidir en ella.

Tampoco se puede concluir que la LODP resulte norma adecuada para regular las competencias de los CPA más allá de donde lo ha hecho, pues es dudoso que en esta materia puedan verse afectados los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes que aun sin previsión estatutaria los establezcan. Y aunque un amplio consenso de las fuerzas políticas propiciara una reforma de la LODP en la línea apuntada, habría que analizar hasta dónde se vería afectado el sistema

de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico. Debe recordarse lo dicho en la STC 76/1983, de 5 de agosto (recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico -LOAPA-): "El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley Orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. (...) Por otra parte, dada la congelación de rango que éstas suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados (...) en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución" (F.J.2).

Por su parte, las normas sectoriales que con el carácter de legislación básica corresponde dictar al Estado obedecen al reparto competencial previsto en el artículo 149.1 de la Constitución, y es claro que el CPA no es "una competencia" de la Comunidad Autónoma, sino una institución de la misma para cuya creación y organización goza de competencia exclusiva. Desde esta perspectiva queda descartado que una pluralidad de leyes estatales sean norma hábiles para determinar, en cada materia, el alcance de la potestad supervisora de los CPA sobre los Entes locales.

Con todo y por último, no hay que olvidar la insistente demanda para que las Administraciones locales intervengan más activamente en el Estado autonómico, que, con fundamento en el principio de subsidiariedad que se infiere del artículo 3 B) del Tratado de la Unión Europea, consistente en atribuir los distintos ámbitos de acción pública en favor del nivel administrativo más próximo al ciudadano, propugna

que la Administración local sea la Administración ordinaria o común en el Estado de las Autonomías.

En respuesta a tal reivindicación, y como fruto de las negociaciones habidas en torno a las denominadas "Bases para el Pacto Local" que se plasman en el documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el día 24 de septiembre de 1996, el Gobierno de la Nación ha abordado una serie de actuaciones encaminadas a una mayor profundización en la autonomía local, si bien circunscritas a las materias en las que el Estado puede intervenir de acuerdo con las reglas que rigen el reparto constitucional de competencias, puesto que el papel principal a la hora de determinar las competencias de los Entes Locales reside fundamentalmente en las Comunidades Autónomas, por imperativo del esquema constitucional vigente.

Si, como es de esperar, la siguiente fase para el acercamiento de las Administraciones locales a la colectividad ha de pasar por una descentralización efectiva de competencias a favor de éstas, cobra todo su sentido la necesidad de entender y aplicar de la forma más acertada los instrumentos técnico-jurídicos que a tal fin se ordenan, en cuyo ámbito no dejaría de ser paradójico que, sustentándose todo ello en una nueva manera de administrar, más pendiente de los derechos de los ciudadanos, el principio de autonomía local sirviera de pretexto para limitar las garantías de los mismos mediante una concepción residual de la función supervisora de los CPA.

---

<sup>1</sup> No se entrará a dilucidar si tal competencia supervisora es instrumento auxiliar para la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en el título I de la Constitución o si, por el contrario, una y otra son independientes.

---

<sup>2</sup> El Tribunal Constitucional, en su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre -F.J. Cuarto-, tiene dicho: "Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado."

<sup>3</sup> Que de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio -F.J.3- "gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política".

<sup>4</sup> Salvo que entendamos que el régimen de relación sería distinto en el caso de competencias que no siendo propias de las Comunidades Autónomas se ejercen por éstas en virtud de delegación, como sucedería, por ejemplo, en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 150.2 CE. Pero la expresión más bien parece un resultado asistemático del inciso añadido que se analiza.

<sup>5</sup> La iniciativa se debió a los Parlamentos de Cataluña, Aragón y Andalucía, como "cumplimiento de un mandato de coordinación" en palabras del Presidente de las Cortes de Aragón, Sr. Embid Irujo, que asimismo sugirió ante el Congreso la procedencia de su tramitación como Ley Orgánica, para cubrir, también desde el punto de vista formal, lo que desde el punto de vista de las garantías de los CPA se trataba de conseguir (Pleno del Congreso de 14 de marzo de 1985. D.S. nº 189).

<sup>6</sup> Sesión de 17 de junio de 1985. D.S. Congreso, nº 233.

<sup>7</sup> "...podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad..."

<sup>8</sup> B.O.C.G. -Senado-. 21 de mayo de 1985.

<sup>9</sup> Pleno del Congreso de 19 de octubre de 1985. D.S. nº 136.

<sup>10</sup> "Preservando la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 32/1981).

<sup>11</sup> La Constitución ha enumerado las competencias que pueden asumir, y han de estar recogidas en la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma que es el correspondiente Estatuto, competencias que son propias y que ejerce, como suyas, bajo su titularidad y responsabilidad, como manifestación directa del principio de autonomía, máxima expresión de descentralización que actúa sin controles directos del Estado.

---

<sup>12</sup> No obstante, la aplicación generalizada de esta figura ha sido considerada imposible por alguna doctrina.

<sup>13</sup> Pues en palabras de Gallego Anabitarte, “está en juego la comprensión de la técnica jurídica de la organización”. En «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda». Revista de Administración Pública nº 122. Mayo-agosto de 1990.

<sup>14</sup> Art. 65.1 LRBRL: “*Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.*”

<sup>15</sup> Pendiente la resolución de este recurso de inconstitucionalidad contra la LR, el artículo 42.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (no impugnado por el Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad 1051/1987, interpuesto contra otros preceptos de la misma), contiene la siguiente previsión: “*Para hacer efectivos los derechos establecidos por el artículo 41 [derechos y deberes de los vecinos], los titulares podrán iniciar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que correspondan por Ley, y asimismo podrán solicitar la actuación del Síndic de Greuges.*”

<sup>16</sup> Sin embargo, en aquella sentencia se afirma que, en tal caso, los Entes locales actuarían como “órganos descentralizados” de la propia Comunidad.

<sup>17</sup> Y en sentido parecido, STC 18/1991, de 31 de enero, en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, produciéndose a continuación el desistimiento en los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Nación contra las leyes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia, reguladoras de instituciones con igual competencia.

<sup>18</sup> Dicho artículo del EA atribuye a la Generalidad Valenciana competencia exclusiva en materia de “*Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos.*”

<sup>19</sup> “*Respecto a las demás administraciones públicas ejercerá las funciones que le correspondan dentro de los principios de coordinación, cooperación y colaboración establecidos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.*”

<sup>20</sup> Así se expresaba el portavoz del Grupo Parlamentario Popular: Vamos a votar que sí a que desaparezca del actual texto del Estatuto el antiguo artículo 20.2 -que nunca se aplicó- en virtud del cual la Comunidad Autónoma articularía la gestión ordinaria de sus servicios a través

---

de las Diputaciones Provinciales (Pleno de las Cortes de Castilla y León de 29 de abril de 1998 - D.S. nº 69, pág. 4300).

<sup>21</sup> "La Ley del Procurador del Común de Castilla y León". En El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas. Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid. 1995.

## **CONSIDERACIONES GENERALES**



## **CONSIDERACIONES GENERALES**

### **DEPARTAMENTO I**

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

##### **ÁREA A**

##### **FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

En esta materia, la principal preocupación de los ciudadanos de nuestra Comunidad, ha estado constituida por el acceso a la Función Pública en condiciones de igualdad, respetando los principios de mérito y capacidad proclamados en el texto constitucional.

Han tenido especial relevancia las quejas de aquellos ciudadanos que, deseando ingresar en alguna de las Administraciones, manifestaban que no se convocaban pruebas selectivas, a pesar de existir puestos de trabajo desempeñados de forma temporal por interinos o laborales temporales y de estar dotadas las plazas presupuestariamente.

Se han venido presentando quejas en las que se manifiesta la discrepancia de quienes participan en pruebas selectivas para el acceso a cuerpos o plazas de la Administración con las puntuaciones obtenidas, con los criterios de valoración de los tribunales o con el

resultado de los ejercicios, limitándose en estos casos el Procurador del Común a obtener para el interesado una respuesta expresa de la Administración, de modo que, en el supuesto de no estar conforme con la misma, pueda interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan.

En el pasado año, han sido numerosas las quejas, con el mismo planteamiento: la precariedad en el empleo, en la mayoría de los casos con una antigüedad que supera los diez años al servicio de la Administración.

Según el art. 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, son funcionarios interinos los que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera. El rasgo característico de esta figura es, pues, la provisionalidad o transitoriedad de la relación de servicio, pues se trata de cubrir una necesidad pasajera de la Administración, que debe solucionarse con la convocatoria y resolución del procedimiento para cubrir las plazas vacantes de funcionarios de carrera que deban desempeñar esas funciones. Por eso dispone el art. 104.1 de la misma Ley que "para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera". Obviamente, también es necesario que exista una plaza vacante, dotada presupuestariamente y correspondiente a funcionarios de carrera, ya carezca de titular o cuyo titular, con reserva de destino, no la desempeñe por cualquier razón.

Sin embargo, en la Junta de Castilla y León el personal interino se mantiene durante mucho tiempo en esa condición, pues tardan en convocarse los procesos de selección para cubrir las plazas que ocupan mediante funcionarios de carrera, lo que en algunos casos pone en duda

la supuesta urgencia que justifica su nombramiento. Otras veces la situación ha venido heredada como consecuencia de procesos de transferencias de competencias del Estado a la Comunidad. Lo cierto es que se han creado verdaderas bolsas de personal interino, sobre todo en algunas áreas determinadas (por ejemplo, sanidad y, recientemente, personal docente no universitario).

Esta abundancia de personal interino plantea, sin embargo, algunos problemas. Unos subjetivos, comunes a los de todo trabajador en precario, y otros objetivos. Los primeros parecen ser el signo de nuestro tiempo, en el que el trabajo fijo y estable empieza a ser un bien escaso. En cuanto a los objetivos, es habitual que los grupos numerosos de interinos presionen en favor de su estabilización.

La Administración no puede hacer oídos sordos a estas demandas de estabilidad en el empleo, y a juicio del Procurador del Común deben ponerse en práctica todos los medios legales a su alcance para que doten a los colectivos de interinos de la posibilidad de acceder a un empleo estable, y se ponga en marcha el compromiso asumido por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, en comparecencia ante estas mismas Cortes, el día 18 de noviembre de 1999, de acometer el estudio correspondiente para elaborar un "Plan de estabilización" del empleo, que resuelva de forma definitiva y global las situaciones de temporalidad; sin olvidar que las convocatorias de procesos selectivos para la sustitución de empleo interino o consolidación de empleo temporal estructural y permanente, se deberán efectuar de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante los sistemas selectivos de oposición, concurso o concurso-oposición.

En otro orden de cosas hemos podido constatar que algunas de las quejas presentadas en materia de Función Pública, a veces más que

denunciar situaciones irregulares como consecuencia de actuaciones de las Administraciones, más bien plantean consultas relativas a las situaciones de los funcionarios y personal laboral o peticiones de información acerca de cómo acceder a la Función Pública tanto de la Junta de Castilla y León como a las Administraciones Locales ubicadas en el ámbito territorial de esta Comunidad.

## CORPORACIONES LOCALES

En esta área se incluye el apartado que lleva por título "Corporaciones Locales", debiendo dejar constancia que todas las actuaciones municipales supervisadas por el Procurador del Común durante este ejercicio no están incluidas, exclusivamente, dentro de este epígrafe, ya que, a lo largo del presente informe y dentro de las áreas respectivas, se da cuenta del resultado de los demás expedientes referentes a diversas Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma que han sido objeto de estudio y resolución.

Como en años anteriores, también en este ejercicio se ha podido constatar la inactividad y retraso de las Corporaciones Locales a la hora de dar concreta respuesta a las solicitudes de los administrados, así como una interpretación restrictiva por parte de las mismas del derecho de acceso de los ciudadanos y asociaciones de vecinos a los archivos y registros que impide, o al menos dificulta, la obtención de copias y certificaciones.

Respecto de las asociaciones, no puede dejar de considerar el Procurador del Común que las mismas ejercen una función imprescindible, tanto como instrumentos de reivindicación de derechos y servicios, como de interlocutores con los gestores públicos en la elaboración de normas municipales, o de otro ámbito, así como para el

control y seguimiento de las medidas adoptadas y eficacia de las mismas.

Por eso deben los Ayuntamientos, a juicio de esta Institución, promover que las asociaciones que defienden intereses legítimos de la ciudadanía puedan desempeñar su función, facilitándoles la información necesaria y suficiente y ofreciéndoles cauces de participación.

En concreto y, a partir de las potestades reglamentarias y de autoorganización, pueden los mismos dotarse de las oportunas normas de organización, incluyendo concreciones sobre participación e información en relación con las asociaciones locales de interés general o sectorial.

En materia de responsabilidad patrimonial, se ha podido constar la resistencia de la Administración Local a hacer efectivas las indemnizaciones que correspondan cuando de su actuación se deriven perjuicios concretos para los particulares. Respecto de los derivados de la ejecución de determinadas obras públicas, debe tenerse en cuenta que, si bien las mismas van a suponer una mejora de servicios y un aumento, en consecuencia, de la calidad de vida para la generalidad de vecinos, también les obliga a estos a soportar ciertas molestias. Así, no puede la Administración Local, en estos casos, dejar de adoptar cuantas medidas reparadoras y compensatorias sirvan para minorar los perjuicios que la ejecución de dichas obras públicas causa a quienes las tienen que soportar; especialmente cuando dicha ejecución se va a prolongar durante un largo periodo de tiempo.

En materia de subvenciones se ha constatado también la ausencia, en las bases de la convocatoria, de criterios objetivos de adjudicación (ya que no se refleja en las mismas el orden de su

importancia ni tampoco la ponderación que se atribuye a cada uno de dichos criterios).

En otro orden de cosas, debe destacarse la tolerancia de determinadas Corporaciones Locales respecto de las personas que no residen habitualmente en el lugar donde se encuentran empadronadas sin que por parte de las mismas, y teniendo en cuenta los distintos supuestos (alta indebida o no residencia sobrevenida), se proceda a la baja de oficio de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Finalmente, y respecto a las reclamaciones presentadas por concejales, miembros de grupos políticos minoritarios, las mismas tienen normalmente como objeto:

a.-Actos de los órganos de gobierno de las Entidades Locales en virtud de los cuales se deniega el derecho de información de los corporativos (expedientes, actos, cuentas, etc.).

b.-Otras cuestiones, tales como la no convocatoria de plenos ordinarios, el incumplimiento del plazo que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión, falta de contestación a las preguntas realizadas en plenos ordinarios, certificaciones expedidas por Secretaría sin el visto bueno del Presidente, no celebración de sesiones ordinarias como mínimo cada 3 meses, no constitución de grupos políticos municipales, inexistencia, en la fecha de la convocatoria, de determinada documentación relativa a asuntos incluidos en el orden del día de la sesión...

A la vista de este tipo de reclamaciones y, con la finalidad de conseguir una más adecuada regulación del derecho de acceso a la información y documentación por parte de los concejales y su compatibilización con el normal funcionamiento de las unidades

administrativas, sería conveniente la elaboración por parte de los municipios de proyectos de reglamentos orgánicos municipales que regulen, entre otros aspectos, el acceso a la información y documentación de los concejales y el sometimiento a la consideración del pleno para su aprobación, si procede.

## TRÁFICO

La mayoría de las cuestiones suscitadas en materia de tráfico aluden a la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores.

El procedimiento administrativo sancionador se configura en la legislación como una garantía de los denunciados frente al poder punitivo del Estado.

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.

Uno de los motivos más utilizados por los reclamantes para solicitar la intervención del Procurador 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.

Dentro de las quejas tramitadas en esta área, con frecuencia no ha sido necesaria una resolución formal del Procurador del Común, pues la simple solicitud de información ha bastado para que los órganos administrativos revisaran los expedientes y solventaran las irregularidades en que habían incurrido.

También se recibieron varias quejas en las que los reclamantes demandaban una mayor vigilancia del tráfico por medio de Agentes de Policía Local para evitar las infracciones, por lo que en varias ocasiones esta Institución recomendó el ejercicio de esta competencia y su correlativa, es decir, el ejercicio de la potestad sancionadora, siempre, por supuesto, con las debidas garantías constitucionales.

El problema de los aparcamientos en las ciudades y la denominada "zona azul" ha dejado de ser objeto de controversia por los ciudadanos, ya que las cuestiones que suscitaba han sido solucionadas por la reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial operada por Ley 5/1997, de 25 de marzo.



**ÁREA B**

**URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO,  
OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA**

**URBANISMO**

En materia de planeamiento urbanístico, es práctica frecuente la falta de respuesta a las alegaciones presentadas por los ciudadanos durante el trámite de información pública de los procedimientos de aprobación del mismo (desconociendo los ciudadanos, en consecuencia, si las mismas ha sido rechazadas o aceptadas, en todo o en parte, así como los motivos por los que, en su caso, han sido desestimadas).

En esta misma materia, también ha podido constatar esta Procuraduría que las leyes suelen establecer unos rígidos sistemas de comunicación entre Administración y administrados basados en escuetos anuncios en los boletines oficiales, en los periódicos y en los tableros de anuncios de los Ayuntamientos donde, además, se suele utilizar un lenguaje técnico que resulta muchas veces incomprensible. Se debería, por lo tanto, intensificar el sistema legal de participación y, mientras tanto, la Administración podría introducir prácticas más participativas en su actuar; sobre todo, en aquellos procesos que se presten más fácilmente a tal objetivo (por ejemplo, citar a las asociaciones de vecinos o colectivos afectados por la actuación pública concreta para que puedan expresar sus valoraciones, necesidades y problemas, citar personalmente a todos los afectados aún cuando la ley no lo exija..). En cualquier caso, resulta necesario mejorar y potenciar las técnicas de comunicación intentando traducir los conceptos y el lenguaje técnico de forma que resulte más asequible.

En materia de disciplina urbanística, son frecuentes los supuestos en los que las Corporaciones Locales (en el caso de obras sin licencia o excediéndose de las condiciones de la misma) no proceden a incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores (o solamente éstos últimos). También se ha podido constatar que en estos mismos supuestos las Corporaciones locales no acuerdan la suspensión de las obras o no proceden, una vez acordada la misma, a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos. También son frecuentes los supuestos de otorgamiento de licencias para la realización de obras que requieren autorización de los órganos encargados de la protección del patrimonio, antes de que ésta haya sido concedida.

Así mismo se ha podido comprobar que, en determinados casos, o bien las Administraciones Locales no dictan las correspondientes órdenes de ejecución por razones de seguridad, salubridad y ornato público o bien, una vez impartidas las mismas, no se llevan a cabo -en caso de incumplimiento- a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

También debemos destacar en este lugar los graves problemas que afectan a determinados ciudadanos con motivo de la adquisición de parcelas y/o viviendas en urbanizaciones particulares que no llegan a ejecutarse conforme a sus planes parciales o, en otros casos, cuya venta se produce sin ni siquiera la existencia de un plan previo. A fin de evitar la referida problemática resulta necesaria una correcta y bien calculada planificación de las Administraciones Locales, así como la exigencia por parte de las mismas de las garantías (avales) que prevé la legislación urbanística para cubrir las posibles disfuncionalidades. En definitiva, lo que se plantea es el incumplimiento, por parte de los

promotores y constructores, de la ejecución de infraestructuras en urbanizaciones particulares y barriadas y la pasividad de las Administraciones municipales ante los citados incumplimientos.

Finalmente, el Procurador del Común no puede dejar de considerar la necesidad de contar con el correspondiente texto reglamentario de la Ley de 8 de abril de 1999, de Urbanismo, de Castilla y León, en el que, entre otras cuestiones, deberá abordarse la obligación del titular de la licencia urbanística de situar, en lugar visible desde la vía pública, anuncio que informe sobre sus características esenciales, la inspección técnica de las construcciones, los medios de publicidad complementarios, así como las normas de consulta, obtención de copias y emisión de certificaciones del Registro de Urbanismo de Castilla y León

## INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL

En materia de bienes, se ha detectado el incumplimiento, por parte de las entidades locales, de su obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de bienes y derechos; existe cierta reticencia a ejercitar las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de aquellos bienes que han sido objeto de usurpaciones ilegítimas por terceros (cerramientos que invaden viales públicos y cultivo de terrenos comunales). En concreto, y constatando que en los municipios rurales existen muchos caminos públicos sobre los que se origina una gran conflictividad jurídica, sería muy conveniente que las corporaciones locales radicadas en zonas rurales fuesen diligentes a la hora de ejercitar las citadas potestades para evitar que se produzcan invasiones o, en su caso, poner fin a las mismas.

En este sentido, resulta fundamental que las Corporaciones locales cumplan la obligación de disponer de un inventario actualizado de bienes y derechos municipales, y más concretamente, de caminos y vías públicas.

En materia de servicios mínimos municipales, los Ayuntamientos siguen apelando a la inexistencia de consignación presupuestaria con el fin de eludir la obligación de cumplir y prestar los mismos, olvidando que la habilitación de los créditos necesarios no es una condición para la existencia del derecho a la prestación de los mismos sino una consecuencia de su declaración. Por otro lado, los presupuestos municipales deben estar dirigidos a atender los servicios públicos mínimos de las distintas zonas del municipio en condiciones de igualdad y objetividad, como demandan los artículos 9, 14 y 103 CE, con objeto de alcanzar un nivel de servicios públicos equilibrado entre las distintas partes del término municipal.

Ello no obstante, es lo cierto que el carácter obligatorio de la prestación de determinados servicios sigue chocando con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios. La realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aun acogiendo la entidad local a las líneas de ayuda a tal efecto establecidas- implica un coste que el Ayuntamiento debe en todo caso soportar (y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados) con las correspondientes dificultades de financiación que ello conlleva y que generan, en algunas ocasiones, graves problemas de endeudamiento.

También resulta de interés señalar que las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales (abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público, etc.) derivan,

en parte, de la indefinición de las competencias asumidas por las entidades locales menores.

Por ello, ha considerado el Procurador del Común que, si la entidad menor con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley autonómica de Régimen Local (12 de junio de 1998) gestionaba y prestaba el servicio y, si la delegación debe entenderse concedida en virtud de la disposición transitoria 2ª, lo que procede es formalizar el oportuno convenio para evitar conflictos entre Ayuntamiento y entidad de ámbito territorial inferior al municipio.

## EXPROPIACIÓN FORZOSA

El estudio de las quejas referidas a este apartado pone de manifiesto la usual práctica administrativa de incumplir los plazos legalmente previstos para la realización de determinados trámites procedimentales, lo que da lugar a una demora excesiva en la fijación y pago de los justiprecios expropiatorios, así como, en el cobro de los intereses devengados por la demora en el abono de las cantidades justipreciadas.

Por lo que respecta al pago de los intereses de demora, debe destacarse que, una vez hecho efectivo el pago del justiprecio, es práctica habitual que se produzcan igualmente excesivos retrasos en el abono de los intereses de demora devengados, lo que lleva a efectuar nuevas actuaciones.

A este respecto, es innecesario señalar que, si bien el pago de los intereses de demora viene a paliar parcialmente los perjuicios sufridos por los interesados, es ésta una práctica que grava innecesariamente a la Hacienda Pública, puesto que a mayor retraso,

mayor cuantía de los intereses; lo que produce un innegable perjuicio a los contribuyentes, quienes, en último término, han de pagar los incrementos del precio total como consecuencia de una tramitación de la que nadie viene a responsabilizarse.

## VIVIENDA

A tenor de las quejas presentadas durante el año 1999, la actividad del Procurador del Común estuvo encaminada a supervisar si las administraciones públicas ejercían adecuadamente las competencias que les otorga la normativa de viviendas de protección oficial.

Resulta necesario insistir en que la Administración pública debe aplicar la normativa vigente en materia de viviendas, sin dejar de tener presente que aquella constituye un marco de normas que nace para favorecer el acceso, uso y disfrute de las capas sociales menos favorecidas a un bien tan imprescindible como es la vivienda digna; y que es precisamente la estricta aplicación de esas normas la mejor manera de garantizar el derecho a la vivienda a sus beneficiarios.

En la categoría jurídica de viviendas de protección oficial se incluyen tanto las de promoción privada como las de promoción pública. El principal problema que se plantea en las viviendas de protección oficial de promoción privada se concreta en la lentitud con que se tramitan los expedientes sancionadores, incoados por la Administración pública, por el incumplimiento por parte de los promotores de la normativa específica.

Durante los años transcurridos desde el inicio de la actuación del Procurador del Común comprobamos que una vez dictada

resolución administrativa firme, por la que se obliga al infractor a hacer las obras de reparación necesarias para subsanar los defectos de las viviendas, con independencia de las sanciones económicas, una vez agotados los plazos concedidos para la ejecución voluntaria, la Administración no actúa con la diligencia que sería deseable para llevar a cabo la ejecución forzosa, como medida de ejecución subsidiaria a costa del obligado.

Se pone de manifiesto la insuficiencia del sistema previsto para alcanzar los objetivos, en orden a la tutela de la Administración para que las viviendas reúnan las debidas condiciones de tal modo que puedan ser consideradas dignas y adecuadas, en la medida en que la negativa de un promotor a asumir sus obligaciones no se ve corregida con las medidas que prevé la ley (que, para estos supuestos, son la multa coercitiva o la ejecución subsidiaria, técnica ésta que por diversos motivos no se viene aplicando); si bien es verdad que, en numerosas ocasiones, la mera invitación a la ejecución de las obras o el apercibimiento de la imposición de la multa coercitiva es suficiente para que el sancionado cumpla con sus obligaciones.

Esta Institución considera preciso poner en funcionamiento otros mecanismos previstos ya en la normativa vigente de viviendas de protección oficial, y de los que no se hace uso, tales como la constitución de seguro por parte de los promotores para hacer frente a los posibles vicios o defectos de la construcción que puedan surgir dentro de los cinco primeros años a partir de la fecha de la calificación definitiva, registro de contratista, la imposición de sanciones consistentes en la inhabilitación para ser promotor o constructor de VPO, etc.

En cuanto a las quejas relacionadas con las viviendas de protección oficial de promoción pública, las denuncias recaen sobre presuntas irregularidades en los procesos de selección de adjudicatarios, regulados por la Orden de 27 de mayo de 1998 de la Consejería de Fomento. En los escritos recibidos en la institución, los promoventes de las quejas muestran su desacuerdo con la valoración de su solicitud por parte de las Comisiones Provinciales de Vivienda. En estos casos iniciamos las actuaciones oportunas para comprobar si la valoración efectuada se ajusta a los baremos establecidos en la Orden citada.



## **ÁREA C**

### **ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE**

#### **MEDIO AMBIENTE**

Existe un creciente interés de los ciudadanos por la conservación de los Espacios Naturales Protegidos. Las actividades más conflictivas dentro de estos espacios en Castilla y León son las explotaciones a cielo abierto.

Se constata, en este sentido, la pugna de intereses existente entre la conservación de los recursos situados en estos espacios y las aspiraciones de las poblaciones ubicadas en su entorno de mejorar sus condiciones de vida.

Un buen número de quejas recibidas sobre medio ambiente se refiere, así mismo, al tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos.

También han sido numerosas las quejas registradas en relación con el derecho de acceso a la información en materia medioambiental. Se trata siempre de reclamaciones presentadas por colectivos ecologistas de nuestra Comunidad Autónoma que demandan una respuesta de la Administración ante sus pretensiones.

La demora en la actividad administrativa, constatada en los expedientes tramitados al respecto, requiere una mayor agilización de los procedimientos tramitados por la Administración y un mayor grado de colaboración con dichos colectivos, que reflejan el aumento de la implicación social en la protección del medio ambiente.

La defensa del dominio público hidráulico ha sido también objeto de reclamaciones. Se constata, en este sentido, el creciente interés de los ciudadanos por la recuperación de las denominadas "Zonas Húmedas".

Por lo que respecta a las actividades clasificadas, nuevamente debemos poner de manifiesto la inexistencia de un control permanente por parte de los Ayuntamientos en este tipo de actividades.

Se hace imprescindible subrayar, a este respecto, que la intervención administrativa no se agota con la concesión de la licencia en cuestión, sino que, en base a la normativa aplicable, las Administraciones competentes (fundamentalmente la autonómica y municipal) deberán promover una acción inspectora periódica para verificar el adecuado funcionamiento de tales actividades.

Cabe resaltar, así mismo, que un buen número de municipios carecen de medios personales, técnicos y materiales suficientes para ejercer las competencias medioambientales atribuidas.

Por otro lado, la Consejería de Medio Ambiente, a través de los distintos Servicios Territoriales, no ha asumido con rigor y celeridad las competencias otorgadas por la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Para el cumplimiento efectivo de las normas vigentes es necesario realizar comprobaciones preventivas, anteriores a la autorización del inicio de la actividad.

Debe existir, por otro lado, un mayor rigor en la tramitación, resolución y ejecución del régimen sancionador aplicable.

Así mismo, sería conveniente una mayor coordinación administrativa entre las distintas delegaciones municipales con

competencia en la materia (urbanismo, medio ambiente, Policía Local), así como un incremento de la coordinación entre los servicios supramunicipales y la Administración autonómica y estatal.

Por último, las Administraciones autonómica y provincial deberían prestar una eficaz cooperación técnica y material a los municipios con escasa capacidad de gestión, para el efectivo cumplimiento de las esenciales competencias en la materia.

#### Agresiones acústicas

Una problemática específica del ruido urbano de gran relevancia en la actualidad, es la generada por la alta concentración de establecimientos destinados al ocio en zonas céntricas de nuestras ciudades.

Respecto de los locales existentes legitimados con la preceptiva licencia municipal, la Administración debería extremar el control periódico de tales establecimientos con objeto de comprobar que el funcionamiento de los mismos se adecua a las prescripciones de la licencia concedida, en especial, en cuanto al cumplimiento de los límites previstos para los ruidos y vibraciones, así como el estricto cumplimiento de la normativa de horarios de cierre.

Otro problema que se plantea frecuentemente en este tipo de expedientes tiene su origen en los defectos de las actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por los Servicios Técnicos competentes. En estos supuestos, y pese a haberse constatado en muchas ocasiones un nivel de transmisión superior a los límites establecidos legalmente, la Administración se encuentra impotente a la hora de sancionar estas conductas.

Sería conveniente, en este sentido, que los Ayuntamientos organizaran cursos de formación para los Técnicos Municipales y Agentes de la Policía Local a los que se asigne esta función.

Se constata, por otro lado, que la mayoría de los expedientes sancionadores iniciados por la Administración tienen su origen en denuncias presentadas por los vecinos colindantes con este tipo de actividades.

Sobre este particular cabe recordar que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, se establece la competencia del Ayuntamiento para inspeccionar y controlar este tipo de actividades, bien de oficio, bien a instancia de parte, siendo éste último el método más habitual en estos procedimientos.

En estos supuestos, sin embargo, cobra una especial importancia la inspección de oficio llevada a cabo por la Administración, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que, desgraciadamente, suele tener para los vecinos colindantes la presentación de una denuncia.

No debemos olvidar que, en este tipo de expedientes, la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes como consecuencia de las amenazas o de las posibles represalias que adopten los titulares de los establecimientos, realidad que hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Se observa, por otro lado, que, constatado el incumplimiento de los límites máximos autorizados, la Administración únicamente impone sanciones económicas a los titulares de las actividades infractoras.

Cabe señalar que, en estos supuestos, la simple imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes, debiendo la Administración requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

No debemos olvidar, por otro lado, que el propio Decreto 3/1995 establece un período de un año desde su entrada en vigor para que los titulares de las actividades legalmente autorizadas implementasen las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.

Se constata, así mismo, una fuerte reticencia de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes.

El principal problema con el que nos hemos encontrado reside en la adopción del acuerdo de iniciación de expedientes sancionadores, como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, por ejemplo, por carecer un determinado establecimiento de las correspondientes licencias establecidas legalmente.

En este sentido cabe recordar que el art. 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizarán mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente, competencia que ha sido desconcentrada en los Delegados

Territoriales, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre.

Pese a ello, en un buen número de expedientes en los que hemos recomendado a estos órganos la iniciación de expedientes sancionadores por infracciones muy graves, o bien no tenemos respuesta alguna, o bien se han declarado incompetentes para ello.

Se ha venido constatando, así mismo, una fuerte reticencia por parte de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente a la hora de inspeccionar y controlar este tipo de actividades, en aquellos supuestos en que los Ayuntamientos carecen de los medios técnicos necesarios.

En este sentido, debemos recordar que, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, corresponden a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente las funciones de investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del correspondiente procedimiento sancionador, en la que se especificará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran suponer infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeran. Acordada, en su caso, la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno procedimiento sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competentes por razón de la materia o de la cuantía (Decreto 268/1995, de 28 de diciembre).

Las competencias otorgadas a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente se entienden sin perjuicio de la competencia de inspección sobre el territorio regional atribuida a la Dirección General

de Urbanismo y Calidad Ambiental para las materias de Urbanismo y Protección Ambiental, que podrá ser ejercida, en este último caso, a través del Laboratorio Regional de Medio Ambiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que la Orden de 11 de abril de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales, atribuye expresamente a estos Servicios la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente en su ámbito provincial, así como su representación en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

## **ÁREA D**

### **EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**

#### **EDUCACIÓN**

Son numerosos los expedientes en los 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 Educativa. Si bien casi todos los expedientes que se han tramitado finalmente han sido resueltos en forma, el Procurador del Común se ha visto obligado nuevamente a recordar que contestar es una obligación fundamental de la Administración para con los ciudadanos, recomendando, al propio tiempo, que se extreme el cuidado, dotando a las unidades administrativas de los medios precisos para ello, a fin de que todas las solicitudes y recursos que los ciudadanos dirijan a la Administración obtengan respuesta en la forma y plazos que las leyes señalen.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, diremos que la tipología de las quejas es similar a la de años anteriores, si bien resaltamos el carácter colectivo de buena parte de las mismas, enmarcadas en las actividades reivindicativas de las asociaciones de padres y madres de alumnos.

El contenido sustancial de las mismas hace referencia a problemas suscitados por el acceso al propio nivel de enseñanzas: becas y ayudas al estudio, calidad de la enseñanza, conservación, mantenimiento y equipamiento de centros públicos de enseñanza son temas que se repiten.



Las denuncias recibidas nos impulsan a animar a los poderes públicos competentes a continuar la política de ampliación de becas, así como el proceso de adaptación, al alza, de los niveles máximos de renta y patrimonio que hagan posible no sólo el acceso, sino también la continuación y dedicación plena a los estudios a todos los jóvenes con aptitudes suficientes para ello, pero con dificultades económicas.

Parece obligado reflexionar en este momento respecto de otro de los problemas frecuentemente denunciados, cual es el relativo a los largos traslados a los que se ven sometidos diariamente los alumnos de educación secundaria para asistir al Instituto más cercano, que en ocasiones supone recorrer varias decenas de kilómetros, a veces por carreteras de difícil tránsito.

En materia de escolarización se han tramitado expedientes referidos al ámbito de educación especial. Unas veces, por problemas originados por la concentración en aulas o centros concretos de alumnos que por distintas causas presentan dificultades en cuanto a su integración escolar; otras por problemas de dotación de medios materiales y personales necesarios para conseguir un servicio público de calidad aceptable.

Especial relevancia tienen aquellas quejas que versan sobre la existencia de barreras arquitectónicas que impiden la libre deambulación de los alumnos con problemas motóricos, anomalías especialmente graves si se tiene en cuenta que ya desde 1982, a partir de la Ley de integración Social de los Minusválidos, se predica la total accesibilidad en los centros educativos y más si se trata de centros destinados a acoger a alumnos con necesidades especiales.

La carencia de medios de transporte escolar adaptado puede llegar a originar una falta de escolarización en los supuestos en que los

padres del alumno no cuentan con un medio alternativo para trasladarlo al centro.

Las quejas formuladas en relación con la enseñanza universitaria se refieren, fundamentalmente, al acceso y permanencia en los centros de enseñanza superior, traslados de expedientes académicos, convalidaciones de títulos, sistemas de becas, exámenes y precios públicos universitarios.

Ahora bien, de los escritos recibidos en este ámbito hemos de señalar que no todos comportan una denuncia, sino que a veces reflejan reivindicaciones de los estudiantes ante determinadas situaciones: por ejemplo, horario de tarde para determinadas licenciaturas que se imparten únicamente en horario de mañana.

Por último cabe reseñar que la colaboración de la Administración Educativa puede ser, con carácter general, calificada de satisfactoria, aunque resulta necesario reclamar una mayor celeridad en la remisión de los informes.

## PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Pese a que son muchos los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma que precisan de protección, y a que ha aumentado en los últimos tiempos el reconocimiento social de los valores que lo conforman, no ha sido muy numeroso en este ejercicio el número de quejas recibidas en relación con su necesaria conservación.

Ello no es resultado, sin embargo, de una eficaz actuación de los poderes públicos en el cumplimiento de la función que en esta materia tienen encomendada, pues seguimos asistiendo, como en

ejercicios anteriores, a esa insuficiente financiación de que disponen las Administraciones públicas para poner en marcha la dificultosa misión de protección que demanda el deterioro creciente de muchos de los bienes existentes en la amplia geografía de esta Comunidad.

El Procurador del Común, por tanto, ha pretendido, tanto en las intervenciones a instancia de parte como de oficio, estimular y provocar la reacción de las distintas Administraciones competentes en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación vigente para la defensa de la riqueza monumental de Castilla y León.

Pero el activismo protector de los poderes públicos, dadas las innegables limitaciones presupuestarias, no resulta suficiente para abarcar la gran variedad de bienes existentes dignos de protección. Tampoco puede olvidarse la escasa disponibilidad económica que, en no pocos casos, padecen los propietarios particulares de este patrimonio para hacer frente a los gravosos gastos que puede conllevar su restauración.

De ello resulta la necesidad de una implicación social (asociaciones, entidades privadas) en la defensa y acrecentamiento del patrimonio histórico de esta Comunidad, y de un importante esfuerzo de colaboración entre las distintas Administraciones implicadas.

## **ÁREA E**

### **INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO**

Parte de las reclamaciones se han referido a deficiencias en el suministro eléctrico, así como a la actividad de transporte de este tipo de energía, al sufrir, principalmente aquellas zonas orográficamente abruptas, frecuentes cortes, sobre todo en épocas de tormentas estacionales y sobrecargas.

Con el objetivo de que a los ciudadanos, y en especial a los que habitan las zonas rurales, se les preste un suministro de energía eléctrica en condiciones de calidad, se hace necesario que se intensifiquen y culminen eficazmente (dentro de las posibilidades personales y materiales) los controles sobre las diferentes empresas suministradoras, con la finalidad de que éstas corrijan las deficiencias técnicas de sus instalaciones y cumplan con su obligación de mantener las redes de distribución en condiciones óptimas y en estado que sean capaces de afrontar eventualidades como tormentas y sobrecargas en las líneas.

Por otro lado, la actividad de transporte de este tipo de energía, al requerir la continua ampliación de los trazados de líneas eléctricas, también ha provocado, en muchos casos, la disconformidad de los propietarios de los bienes y derechos ocupados con la ubicación de las instalaciones ejecutadas. Estos desacuerdos han obedecido, no obstante, en no pocos casos a intereses particulares que deben quedar supeditados ante los intereses generales beneficiados por el servicio.

Las quejas presentadas confirman, por otro lado, que el establecimiento de estas instalaciones de transporte de energía eléctrica

(líneas, transformadores, postes, etc.) se viene realizando todavía, en algunas ocasiones, sin el sometimiento a las autorizaciones pertinentes, fundamentalmente de carácter municipal.

La actividad administrativa debe procurar un mayor control de este tipo de actividades, para garantizar no solamente el necesario cumplimiento de la legalidad en materia autorizatoria, sino también de las condiciones exigidas de seguridad.

También, han sido objeto de supervisión cuestiones relativas al servicio de suministro de gas. Como ya se apuntó, el motivo más común versaba sobre la pasividad de la Administración Autonómica frente a irregularidades y abusos cometidos por las empresas suministradoras del servicio ( revisiones improcedentes, engaños al usuario, cobros indebidos por derechos de alta, no emisión de certificados...).

Aunque a partir de la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998 se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público, para pasar a tener la consideración de actividades de interés general, sin embargo sigue correspondiendo a la Administración pública el deber de velar por su continuidad y por el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad.

Es cierto que resulta difícil y complicado el llevar un control riguroso de las actividades desarrolladas por estas empresas. Sin embargo, dado el volumen de reclamaciones interpuestas sobre la materia y la peligrosidad que implica una prestación defectuosa de este servicio, sin todas las garantías, es preciso ser estricto en las inspecciones e incrementar el número de las mismas en la medida de lo posible, a pesar de la existencia de entidades colaboradoras (antiguas ENICRES, ahora Organismos de control –OCAS-) autorizadas por la Administración Autonómica para el desarrollo de las funciones de

revisión, certificación, ensayo o auditoría de las instalaciones con absoluta imparcialidad.

También, el trazado fijado para el establecimiento de las redes precisas para prestar el suministro de gas, ha causado la disconformidad ante esta Institución de los particulares afectados por la ocupación.

Ha suscitado también reclamaciones ante el Procurador del Común la proliferación de la venta ambulante fuera de los establecimientos comerciales permanentes (como es el caso de los mercadillos) sin las autorizaciones precisas. Tales actividades requieren un mayor control y ordenación por parte de los Ayuntamientos a fin de evitar ilegalidades en su ejercicio y perjuicios para los consumidores.

Finalmente, la demora de la actividad administrativa, tanto autonómica como local, ha quedado patente en la tramitación de las reclamaciones presentadas por las Asociaciones de consumidores y usuarios. En muchos casos, tan sólo después de la intervención de esta Institución resultó posible que la Administración resolviera las solicitudes presentadas por estos colectivos. De ello se desprende la necesidad de atender más adecuadamente el interés público que representan dichas Asociaciones.

## **ÁREA F**

### **AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA**

#### **AGRICULTURA**

A pesar de no ser muy elevado el número de quejas presentado, teniendo en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma es preeminentemente agrícola, ello no significa necesariamente la ausencia de infracciones en la normativa de procedimiento y en los derechos de los ciudadanos por parte de la administración autónoma.

Las materias sobre las que versan las quejas planteadas son, como en ejercicios anteriores, muy variadas y van desde las infracciones procedimentales en la tramitación de las ayudas y subvenciones, retrasos en el pago de aquéllas, hasta la falta de respuesta a los escritos presentados, y especialmente las referidas a los procedimientos de concentraciones parcelarias.

Hay que tener en cuenta que la agricultura es una actividad económica y, por ello, cuando el ciudadano se dirige al Procurador del Común para denunciar o comunicar actuaciones, a su juicio, irregulares, dichas actuaciones suponen en la mayoría de los casos un perjuicio económico, que en algunos casos puede implicar, teniendo en cuenta los ingresos y el patrimonio de las familias agrícolas, unos graves perjuicios para el normal desenvolvimiento de las familias.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el tema más repetido en las quejas presentadas viene referido a la Concentración Parcelaria, y no

sólo en cuestiones de fondo -aunque también son destacables estas quejas como luego veremos-, sino que el principal motivo es el incumplimiento de los plazos para resolver los recursos ordinarios o de alzada que se interponen contra las Bases y/o Acuerdos, y la excesiva duración de los procedimientos. Es preciso destacar que períodos de 30 o 40 meses vienen siendo el tiempo normal de tramitación. Y si ello es grave, más preocupante aún nos parece la actitud de la Administración, que justifica estos retrasos, sin ofrecer solución alternativa alguna, constituyendo un mal endémico dentro del procedimiento de Concentración Parcelaria.

Existe otro grupo significativo de quejas que provienen de la propia naturaleza compleja del procedimiento, con múltiples fases y con la posibilidad de formular los interesados observaciones de forma verbal o escrita, sin que exista obligatoriedad de dar respuesta expresa a todas las que se formulen; pudiendo quedar contestadas las cuestiones planteadas en las Bases Definitivas, lo que produce confusión en los ciudadanos. Estos no llegan a conocer el carácter de meros actos trámite de la aprobación de Bases provisionales, por ejemplo, siendo únicamente susceptibles de recurso las Bases definitivas, lo cual merecería que la actividad informadora que la Administración lleva a cabo se ampliara, pues se observa que los ciudadanos, profanos en esa compleja técnica, no formulan los recursos legalmente previstos contra los actos administrativos definitivos, aunque sí han hecho alegaciones en las fases anteriores o posteriores, lo cual conduce a la desestimación de las pretensiones por extemporáneas. Por ello, con carácter general, se solicita de la Administración competente la realización de un esfuerzo en materia de información, a fin de que los derechos y garantías de los agricultores resulten respetados, intentando que los interesados comprendan suficientemente las distintas fases del proceso, distinguiendo cuándo se está ante actos de trámite y cuando ante actos definitivos, o sobre la



preclusión de las fases, evitando así toda confusión que pueda producir indefensión de los afectados.

Han aumentado las quejas relativas a los expediente de ayudas, en los destacan sobre todo cuestiones formales de falta de motivación, o defectos de las notificaciones, así como retrasos en la resolución de los expedientes.

## **ÁREA G**

### **TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES**

#### **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

El derecho al trabajo de todos los españoles tiene un contenido individual y una dimensión colectiva, que se concretan, como ha plasmado el Tribunal Constitucional en varias de sus Sentencias, en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio de este derecho por una parte de la población llevaría consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma; en el aspecto individual se determina en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa.

Pues bien, en este sentido, es preciso dejar constancia de la censurable actitud hacia este derecho constitucional de sus trabajadores por parte de la empresa Nitratos de Castilla, S.A. La problemática que les afecta es de sobra conocida por estas Cortes, pues ha sido objeto de varias preguntas al Consejero de Industria, Comercio y Turismo, e igualmente en nuestro anterior informe hacíamos referencia a esta problemática con motivo de la presentación de la queja Q/1473/97.

Al igual que en años anteriores, también han tenido entrada quejas referidas a problemas con empresas privadas, sobre las que esta Institución carece de competencias de supervisión de sus decisiones;

sin embargo, en estos casos hemos intentado cumplir al máximo el deber de información y orientación.

La preocupación por el aumento de la siniestralidad ha estado presente durante todo el año y ha sido objeto de queja por parte de un Sindicato.

En el marco de sus competencias, no parece que la Administración autónoma se haya mostrado especialmente diligente en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, al igual que ocurre en el Administración local.

En este sentido, destacamos que la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, que entró en vigor en febrero de 1996, estableció la obligatoriedad, para todas las empresas, y entre ellas están las Administraciones Públicas, de dotarse de una organización preventiva para actuar sobre las materias relacionadas con la salud de los trabajadores.

Dentro de esta estructura se encuadran los Servicios de Prevención, como los órganos técnicos encargados de llevar a cabo las funciones que se les encomienda en el Real Decreto 39/97, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con vigencia parcial desde 1-4-1997, y total desde el 1-1-1999.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, art. 31, la única especialidad de estos servicios para las Administraciones Públicas es que se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

Pues bien, se han recibido quejas en las que se denuncia que ni la Junta de Castilla y León, la Universidad de León, la Diputación de León ni el Ayuntamiento de León, han constituido su Servicio de Prevención habiendo presentado escritos en los Registros correspondientes.

Con relación a las quejas presentadas relativas a cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, señalaremos que las mismas se refieren, tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las prestaciones, como las relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, siendo el denominador común de todas ellas la adecuada protección que los ciudadanos demandan ante las situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Al igual que en los años anteriores, no se han remitido sin más todas las quejas al Defensor del Pueblo, bien porque plantean situaciones de especial urgencia o necesidad, bien porque a veces se trata de problemas meramente formales para los que resulta más rápido y eficaz una actuación directa por nuestra parte para tratar de dar una solución al problema planteado.

Algunas de las quejas más que plantear una reclamación frente a la Administración, demandan 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.

## PERSONAS MINUSVÁLIDAS

El problema de la vivienda se centra sobre todo, para las personas minusválidas, en la inaccesibilidad de los denominados legalmente elementos comunes (escaleras, ascensores, portales, etc.) encontrándose muchas veces con la oposición del resto de los propietarios que se niegan a acometer reformas, y otras veces con la escasez de medios económicos, tanto de los propios interesados como de la comunidad, para hacer frente a los gastos.

En los motivos de queja que se refieren a las ayudas sociales, se aprecia con frecuencia la necesidad de que en algunos supuestos, la Administración valore debidamente la idoneidad de la ayuda para facilitar al beneficiario cierta autonomía que le permita en un futuro no seguir necesiándola, regulando estas situaciones expresamente.

A pesar de que se proyecte urbanísticamente con la intención de eludir toda dificultad para aquellos grupos de ciudadanos que no se mueven con normalidad, se dan muchas situaciones en que un mero despiste o error de cálculo de un operario viene a crear un verdadero obstáculo que complica la vida a ciertos grupos de viandantes. Por lo que sería deseable una mayor vigilancia en el remate de las obras.

Existen ya soluciones para que los ciudadanos invidentes detecten el color del semáforo, pudiendo por lo tanto evitarse el sonido permanente causante de las protestas por parte de otras personas.

Se siguen recibiendo quejas en las que se manifiesta el malestar de las personas invidentes, sobre todo de los ciegos totales, por cuestiones como la mala señalización y protección de las obras en la vía pública, cruces peligrosos sin semáforo sonoro, aparcamientos indebidos, coches y motocicletas encima de la acera, etc.

Las asociaciones de padres de niños discapacitados y con necesidades educativas especiales se encuentran a menudo desalentados ante la rigidez en la aplicación de las normas educativas, que no contemplan los casos concretos y les conceden pocas posibilidades de optar por el intento de la integración de sus hijos en Centros Ordinarios, forzando su escolarización en Centros de Educación Especial.

### TERCERA EDAD

Aun cuando en un principio las reclamaciones en esta materia venían formuladas, en general, por familiares, allegados y terceras personas interesadas en la tercera edad, a lo largo de los sucesivos ejercicios, y desde luego durante el año 1999, hemos asistido a un continuo aumento de las quejas presentadas por los propios afectados, que, cada vez más, reclaman unos recursos sociales adecuados para mejorar su calidad de vida.

Denuncian, para ello, las irregularidades detectadas en el funcionamiento de los centros, residenciales o de día, públicos o privados, destinados a la tercera edad. Las gestiones realizadas por esta Institución con la Administración autonómica han determinado la realización de las inspecciones oportunas dirigidas a la comprobación de la existencia o no de presuntas infracciones administrativas.

Pero el problema fundamental que continúa constatándose en la tramitación de las reclamaciones presentadas por este colectivo, es el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se efectúa una solicitud de ingreso en un centro residencial de carácter público hasta su estimación, esto es, la excesiva duración de los expedientes de ingreso tramitados por la Administración.

Las listas de espera originadas por la lentitud en la concesión de una plaza residencial oficial obedece a la carencia de plazas suficientes en nuestra Comunidad Autónoma para cubrir la demanda existente.

Sigue constatándose, asimismo, que los criterios de admisión favorecen el ingreso de aquellas personas con menos recursos económicos, en detrimento de aquellos otros que no gozan, por la cuantía de sus ingresos, de preferencia para ese acceso, y que en cambio tampoco pueden satisfacer el coste que supone la estancia en una residencia privada.

Ambas circunstancias requieren dar prioridad a la ampliación de plazas residenciales públicas y a la rápida elaboración, actualmente en marcha, de la normativa que regulará en esta Comunidad Autónoma el acceso a las mismas, con un baremo más adecuado a la realidad actual, y que atienda especialmente a la situación de dependencia respecto a su estado psico-físico.

## MENORES

A lo largo de los sucesivos ejercicios se ha ido produciendo un aumento de las reclamaciones presentadas ante esta Institución, que abordan la problemática de los menores en esta Comunidad Autónoma.

Son los adultos los que, en la mayoría de los supuestos, se han dirigido en el año 1999 al Procurador del Común mostrando su disconformidad ante la actuación de la Administración en la tramitación de procedimientos en los que los menores y adolescentes resultan implicados.

En el caso de la adopción nacional -que ha ido descendiendo con motivo, entre otros, de la disminución de hijos no deseados y el desarrollo creciente de recursos encaminados al apoyo familiar-, son diversas las reclamaciones presentadas en relación al retraso padecido en la emisión de los informes de valoración de idoneidad en los expedientes administrativos tramitados, o al largo periodo de tiempo de espera para adoptar un niño de nacionalidad española.

Las demandas de adopción, por ello, se vienen dirigiendo, cada vez en mayor medida, al ámbito internacional. Pero su tramitación no está exenta tampoco de dificultades.

Muchos de los problemas originados en los procesos de adopción internacional derivan de la falta de información y asesoramiento a los solicitantes. Aunque también es patente en este caso el retraso sufrido en la emisión de los informes de valoración de idoneidad, que ha pretendido paliarse por la Administración mediante la celebración de un convenio con los Colegios de Psicólogos y Asistentes Sociales y la consiguiente inclusión del procedimiento de adopción internacional de un turno privado. Ello, a juicio del Procurador del Común, ha originado un resultado discriminatorio para aquellos solicitantes con escasos medios económicos o que no deseen acudir a dicho turno, y que, por ello, tardarán más tiempo en conseguir la emisión del oportuno informe.

Al margen de esta amplia problemática, son también diversas las quejas que muestran la disconformidad con las medidas de protección de menores adoptadas por la Administración, como las declaraciones de situaciones de desamparo, la asunción de la tutela o los acogimientos familiares.

Han resultado, asimismo, objeto de reclamación la vulneración de otros ámbitos de los derechos de la infancia, como ha sido el caso



del maltrato infantil escolar. Supuestos en los que por esta Institución se ha requerido la intervención no solamente de la Administración competente en materia de protección de menores, sino también del Ministerio Fiscal.

## SALUD MENTAL

Con la reforma psiquiátrica, tanto en Castilla y León como en el resto de España, cambió el concepto de la organización de la atención a la salud mental, al pretenderse un desmantelamiento de las tradicionales estructuras (manicomios), creadoras más de patologías que de salud, y la creación de una red de dispositivos alternativos, caracterizados por su integración en la red general de atención sanitaria y social.

Sin embargo, la deshospitalización forzada de los enfermos mentales no ha ido acompañada de la progresiva y necesaria creación de espacios alternativos para el tratamiento hospitalario, y de estructuras intermedias para la atención de los pacientes psiquiátricos.

Castilla y León carece, por ello, de una red de servicios especializados en la asistencia de los enfermos mentales.

La mayoría, crónicos de larga evolución que manifiestan conductas agresivas, carecen de recursos específicos. Viven con sus familias y algunos provocan gravísimas alteraciones sociales y familiares y no aceptan fácilmente el reconocimiento de su enfermedad.

Los menos se encuentran, en mayor o menor medida, controlados a través de los equipos de salud mental o de estructuras intermedias, éstas escasas en nuestra Comunidad.

Esta falta de dispositivos asistenciales adecuados para el tratamiento de cada clase de pacientes (centros de día, talleres ocupacionales, residencias permanentes, etc.) continua siendo, por tanto, uno de los problemas más denunciados por las familias ante el Procurador del Común, que se ven incapacitadas para controlar las conductas violentas o agresivas manifestadas en su entorno, así como para prestar a estos enfermos los cuidados especiales que precisan. Muchos de ellos, pues, viven en situaciones de extrema necesidad.

La situación de numerosos enfermos y sus familias continúa siendo, por tanto, dramática. No se puede negar, no obstante, el avance experimentado desde que esta Institución inició de oficio la actuación en defensa de este colectivo.

Se ha procedido, por ejemplo, a la aprobación del Plan de Atención Sociosanitaria, que incluye entre sus beneficiarios -a instancia de esta Institución- a los enfermos mentales, y que supondrá la creación y regulación de diferentes estructuras de coordinación en cada área de salud que serán responsables de impulsar las acciones necesarias para la ejecución del plan, definir criterios generales de ordenación de los recursos, determinar las prioridades de actuación y la valoración y gestión de casos.

Las actuaciones, no obstante, se llevan a cabo de manera muy lenta, motivo por el que se ha recomendado a la Administración autonómica que se agilice, en la medida de lo posible, el desarrollo y puesta en práctica de dicha planificación.

De este modo, se ha creado recientemente la estructura de coordinación que será responsable, entre otras funciones, de impulsar las acciones necesarias para la ejecución del plan, definir criterios generales de ordenación de recursos, o determinar prioridades de actuación.

## **ÁREA H**

### **SANIDAD**

Siguiendo las tendencias de años anteriores, las quejas en materia de sanidad hacen referencia a las carencias que padece el sistema sanitario y a los problemas organizativos que repercuten sobre los usuarios.

Entre ellas destacan las referidas a la prestación asistencial, en concreto sobre los modos y condiciones en que se dispensa la asistencia sanitaria. En cuanto a los problemas organizativos que repercuten negativamente sobre los usuarios, la mayor parte de las quejas hacen referencia a las listas de espera para intervenciones, para pruebas diagnósticas y las demoras de los Servicios de Atención al Paciente para responder a las reclamaciones de los ciudadanos.

Conviene indicar que, en relación con la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, cuya gestión e implantación corresponde a la Administración Central, se da traslado de las quejas al Defensor del Pueblo, al ser una materia que está pendiente de ser traspasada a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, al objeto de dar una visión global de los problemas más representativos que llegan al Procurador del Común, diremos que la demanda, por los usuarios del Sistema Nacional de Salud, de una dotación creciente de recursos es un denominador común a toda la asistencia sanitaria, pero se muestra con mayor evidencia en la atención especializada.

Siguiendo la tendencia de años anteriores los usuarios del Insalud se sienten discriminados en los viajes y desplazamientos que

deben efectuar para paliar la falta de recursos sanitarios que existe en la Comunidad Autónoma.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios y el elevado porcentaje de ocupación de algunos servicios médicos se han puesto de manifiesto en la tramitación de otras quejas.

Como denominador común a todas estas reclamaciones subyace el malestar ante la congelación de los importes de las dietas por desplazamientos de usuarios del sistema nacional de salud para ser atendidos en otras provincias, distintas a la de su residencia.

La casuística objeto de las quejas es, como decimos, muy amplia y compleja, abarcando distintos aspectos: lesiones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante el sistema sanitario, denuncias por el estado de los centros e inadecuación de las instalaciones, conflictos de praxis médica, falta de información y trato desconsiderado.

En los supuestos de mala atención, se suscita la dificultad de probar los comportamientos denunciados, además de la práctica imposibilidad de reparar el daño moral causado, con el añadido de la pérdida de confianza si la mala atención viene de la mano del facultativo.

La estructura, organización y funcionamiento de los centros sanitarios del nivel de atención primaria han dado lugar, asimismo, a la formulación de un significativo número de reclamaciones, de contenido dispar, en las que se ponían de manifiesto deficiencias, con la consiguiente repercusión negativa en la asistencia sanitaria a prestar a la población asegurada.

Alguna de ellas se centra en las dificultades existentes, en determinados puntos de nuestra geografía, para acceder al facultativo de guardia en los Centros de Salud, derivadas de una precaria infraestructura vial, por ser zonas de complicada orografía y climatología extrema.

En otras, el motivo de reclamación estriba en que algunas zonas básicas de salud no cuentan en su plantilla con médico pediatra al no existir una población suficiente que justifique la creación de la plaza.

El grado de colaboración de las Administraciones competentes ha sido muy bueno, ya que se ha respondido a nuestras intervenciones con un grado de eficacia y celeridad altamente satisfactorias.

## **ÁREA I**

### **JUSTICIA**

Las numerosas reclamaciones presentadas en relación con esta Área denotan nuevamente, en este ejercicio, una cierta desconfianza de parte de algunos ciudadanos en la capacidad de los órganos jurisdiccionales para resolver correctamente los conflictos planteados.

Son fundamentalmente las dilaciones en la resolución de los procedimientos (especialmente en el orden civil y contencioso-administrativo), la falta de celeridad en la adopción de medidas para el efectivo cumplimiento de las sentencias, o la disconformidad con el contenido de las resoluciones dictadas por Jueces y Tribunales, los motivos que más frecuentemente utilizan los reclamantes ante esta Institución para solicitar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías.

En otras ocasiones ha sido la desconfianza de los ciudadanos hacia la actuación seguida por los profesionales del Derecho en un determinado procedimiento, motivada en la mayoría de los casos por o su disconformidad con las minutas y derechos por éstos devengados, lo que ha originado la presentación de reclamaciones ante el Procurador del Común.

Se sigue apreciando en muchas de ellas un gran desconocimiento acerca de las vías a utilizar para la mejor defensa de sus intereses, y ello pese a que acuden al proceso asistidos por letrados.

## **ÁREA J**

### **HACIENDAS LOCALES**

Ocupan el análisis de esta Área cuestiones objeto de reclamación relativas a los mismos conceptos de años anteriores, es decir, gestión, liquidación y sobre todo recaudación de tributos. En la mayoría de las quejas presentadas sobre esta materia subyace el uso administrativo denunciado, consistente en la no resolución expresa en tiempo y forma de las distintas peticiones formuladas.

Sobre este punto, esta Institución ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando, insistentemente, que el deber de dar respuesta a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la Administración para con los ciudadanos y, como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Un importante número de reclamaciones vienen motivadas por la disconformidad de los ciudadanos con las liquidaciones efectuadas por la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en los impuestos que gestiona (transmisiones patrimoniales, sucesiones...). Son varias las quejas recibidas en las que se nos solicita que se efectúen cuantas gestiones sean necesarias para que se deje sin efecto la liquidación y no se les imponga ningún recargo.

La mayoría de las actuaciones realizadas en el ámbito de los tributos locales se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una de

las figuras más importantes del sistema impositivo local, tanto por el número de contribuyentes afectados por el mismo como por las consecuencias que en el procedimiento recaudatorio se producen. Se constata la existencia de casos en los que se producen recibos duplicados, errores materiales y una tendencia a interpretar las normas en un sentido restrictivo.

A lo largo de 1999 han continuado recibándose, asimismo, quejas referidas a Contribuciones Especiales, a veces, por entender que eran excesivas, y otras, por presuntas irregularidades en el procedimiento de imposición y ordenación de las mismas.

El resto de las quejas objeto de investigación y comprobación en esta Área obedecen fundamentalmente a deficiencias procedimentales en los procedimientos de recaudación.

La lentitud con la que resuelven los tribunales económico-administrativos ha venido siendo otra constante reflejada en los sucesivos informes de la Institución. Pendencia excesiva y la demora en resolver son críticas fundadas que deberían encontrar una respuesta eficaz.

Estos retrasos son realmente preocupantes, sobre todo teniendo en cuenta que estas reclamaciones, si bien específicas por razón de la materia, son recursos de carácter administrativo previos a la utilización de la vía judicial.

Por último, cabe reseñar que el grado de colaboración obtenido de la Administración Tributaria puede calificarse de aceptable, si bien se producen, con más frecuencia que la deseada, retrasos en las contestaciones, que provocan dilaciones importantes en la tramitación de algunas quejas.



Quizás no ha calado todavía en la mentalidad de ciertas autoridades y funcionarios que una eficaz colaboración entre instituciones es imprescindible para cumplir el papel de servicio público que tenemos encomendado, máxime si tenemos en cuenta que nuestra actividad investigadora avanza en la línea de aclarar errores y modificar, en la medida de lo posible, criterios inadecuados cuando éstos afecten a los ciudadanos en sus derechos.

## **DEPARTAMENTO DOS**

### **DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

**-I-**

Desde que, cumplidos ahora cinco años, comenzó la andadura de la Institución, ha llegado a ser habitual que en el apartado del Informe destinado a dar cuenta de las funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, se dedique una sección al análisis de la Ley reguladora del Procurador del Común, formulando diversas aportaciones, tanto acerca de su mejor entendimiento, como sobre los distintos aspectos de la misma que entendemos susceptibles de reforma.

Así acontece también en esta ocasión por lo que hace a las entidades que integran la Administración local, como sujetos de las funciones supervisoras que tenemos encomendadas, no sólo por su numerosa presencia en el territorio de nuestra Comunidad y consiguiente incidencia en nuestro quehacer cotidiano, sino fundamentalmente en atención a los cambios que viene experimentando el conjunto del ordenamiento jurídico -y los que aun estén por llegar-, cuyo origen se halla, en buena medida, en el resultado de las negociaciones habidas en torno a las denominadas "Bases para el Pacto Local", planteadas al objeto de atribuir a aquéllas el carácter de Administración ordinaria o común en el Estado de las Autonomías.

- II -

En otro orden de cosas, y tanto por las expectativas que, tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, está llamada a satisfacer la tan esperada reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como por su proyección sobre la actividad de nuestra Comunidad Autónoma, ha pasado a primer plano el detenido estudio de la misma, dentro del conjunto de las tareas dedicadas, como es obligado, al seguimiento de la producción normativa estatal y autonómica (que ha discurrido en términos de normalidad desde el punto de vista competencial).

En este sentido, una primera reflexión sobre el nuevo régimen del silencio administrativo nos ha llevado a demandar la máxima atención de los poderes públicos autonómicos, en aras a la pronta adecuación de los procedimientos cuya regulación es de su incumbencia. De igual modo, ha de cobrar plena y directa vigencia el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante, conforme ahora previene la norma procedimental básica, y por cuya aplicación se propone velar el Procurador del Común en adelante.

- III -

Ha sido estimable el grado de acogida alcanzado en aquellas resoluciones dirigidas a la Administración de la Comunidad Autónoma, concernientes a la adopción de medidas correctoras sobre distintas materias, ya sea a consecuencia de desigualdades carentes de justificación, ya por un déficit de previsión normativa.

Por otro lado, conviene decir que no resulta fácil de entender por aquellos ciudadanos que acuden al Procurador del Común

confiados en encontrar una instancia garante de sus derechos e intereses, el que las Administraciones en ocasiones guarden silencio ante nuestras recomendaciones, sugerencias y recordatorios, como tampoco comprenden la inexistencia de un deber legal de contestar a las mismas manifestando su aceptación o rechazo-.

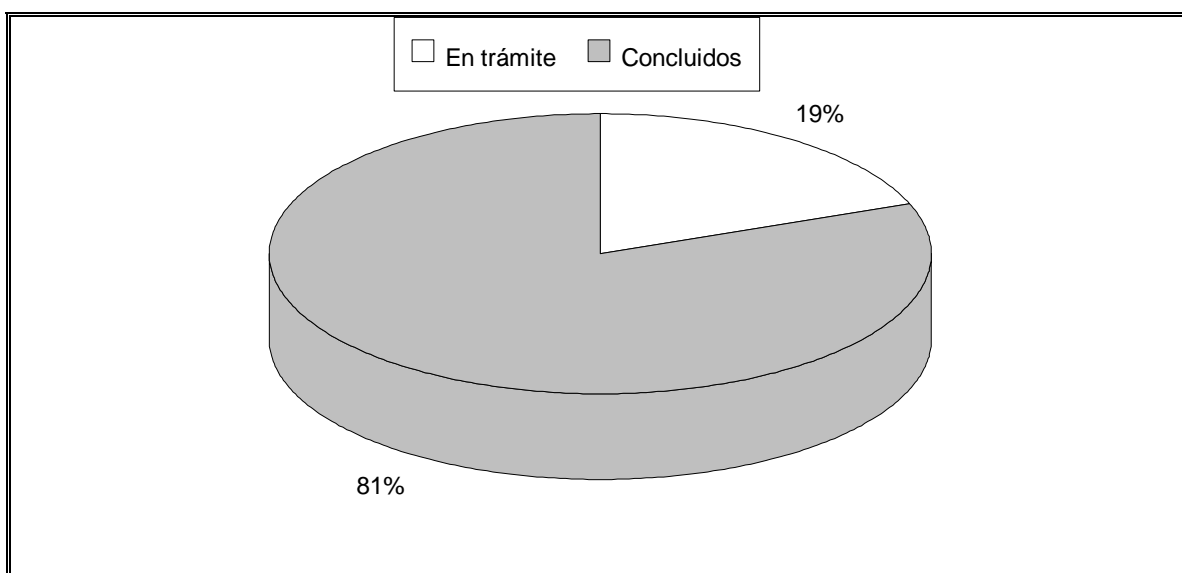
Como en ejercicios anteriores, no han faltado asuntos de contenido diverso, tras cuyo estudio detenido no hemos apreciado la existencia de una problemática de carácter general. Si de ellos hubiera que destacar un rasgo común, sería el empeño de la Institución por facilitar a los ciudadanos un conocimiento más certero de las normas que resultan de aplicación a tenor de la materia planteada, contribuyendo así a despejar malentendidos y prejuicios infundados, cuando las Administraciones públicas con las que aquellos se han relacionado no han incurrido en irregularidad susceptible de reproche.

Por último, y pese a que nuestras posibilidades de intervención en este campo resultan limitadas por razón de la Administración competente, no queremos dejar de referirnos a los casos de ciudadanos de origen extranjero que, por residir en esta Comunidad Autónoma, plantean sus dificultades e inquietudes al Procurador del Común (señaladamente en visados de reagrupación familiar, y contingentes de trabajo, entre otros), a cuya solución hemos tratado de contribuir desde nuestros comienzos, en el año 1995, mediante diversas gestiones, no siempre documentadas, por así requerirlo las notas de urgencia e inmediatez que concurren en estos casos.

# **ESTADÍSTICAS**

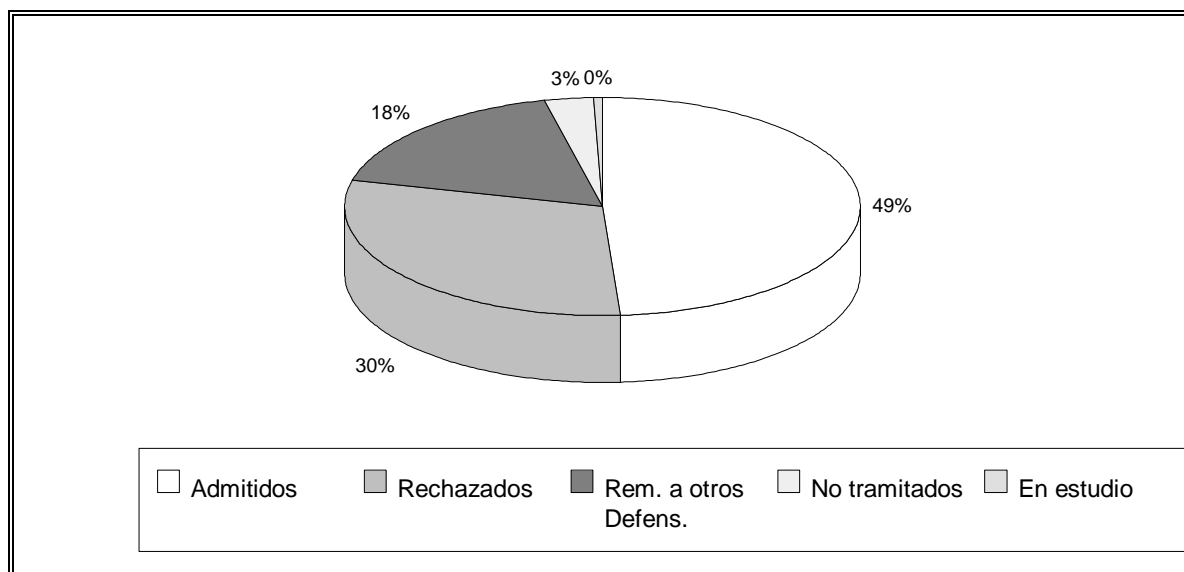
## EXPEDIENTES TRAMITADOS/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	417	19%
Concluidos	1785	81%
<b>Total</b>	<b>2202</b>	<b>100%</b>



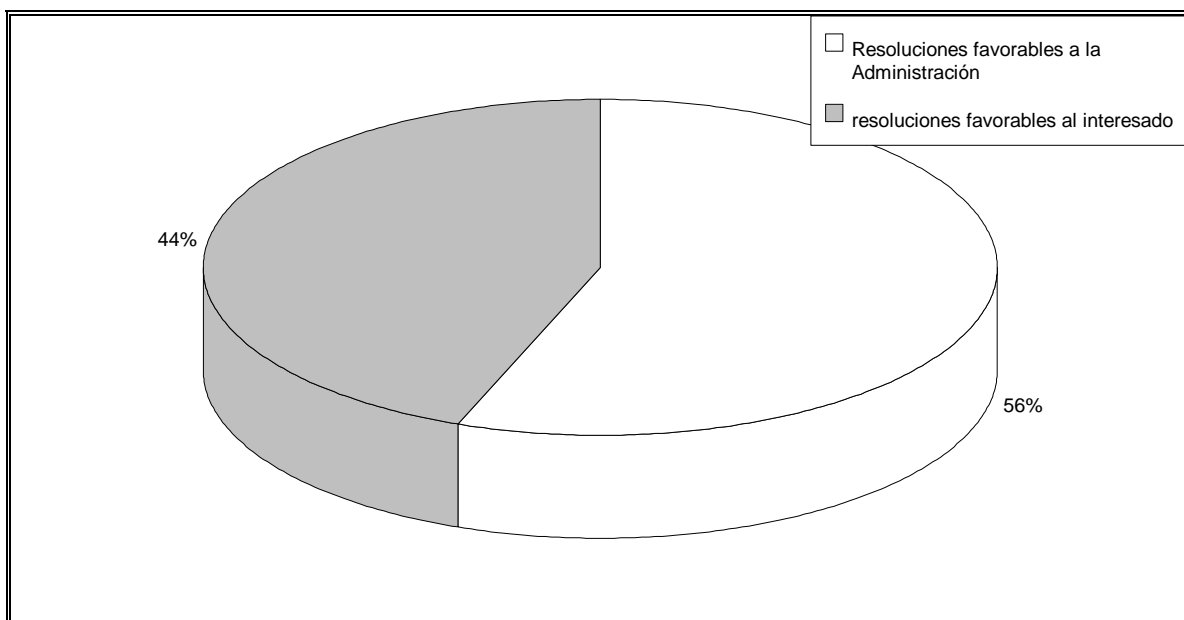
## SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1999

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1081	49%
Rechazados	659	30%
Rem. a otros Defens.	387	18%
No tramitados	65	3%
En estudio	10	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>	



## **RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO**

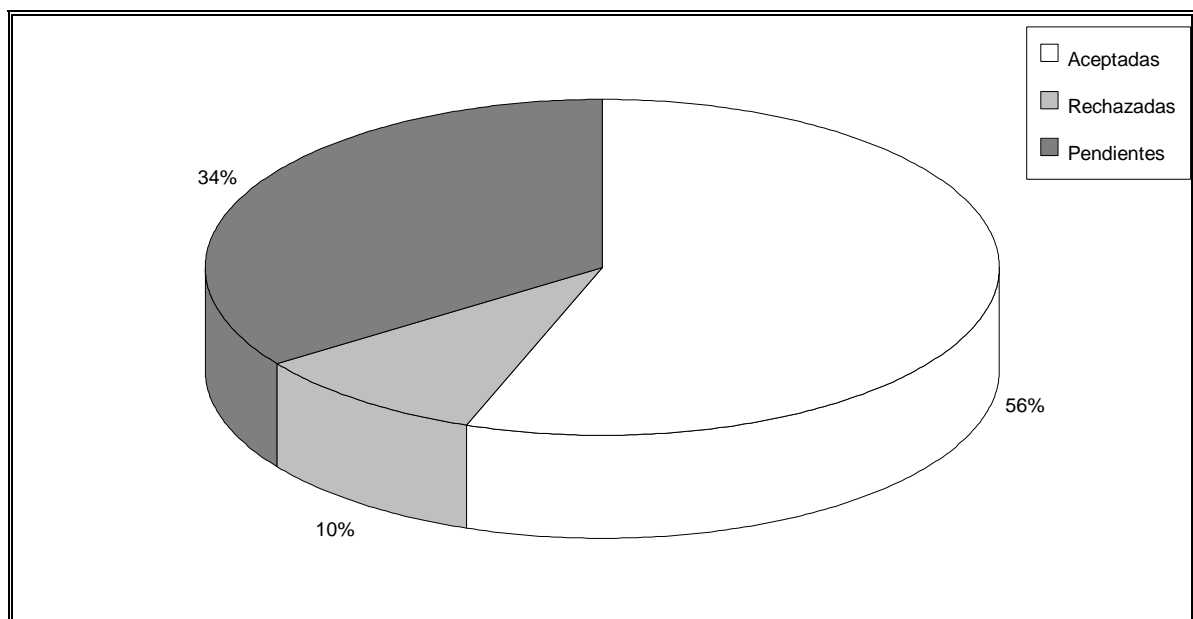
De las resoluciones dictadas durante 1999 por el Procurador del Común, el 56% han sido favorables a la Administración y el 44%, favorables al interesado.





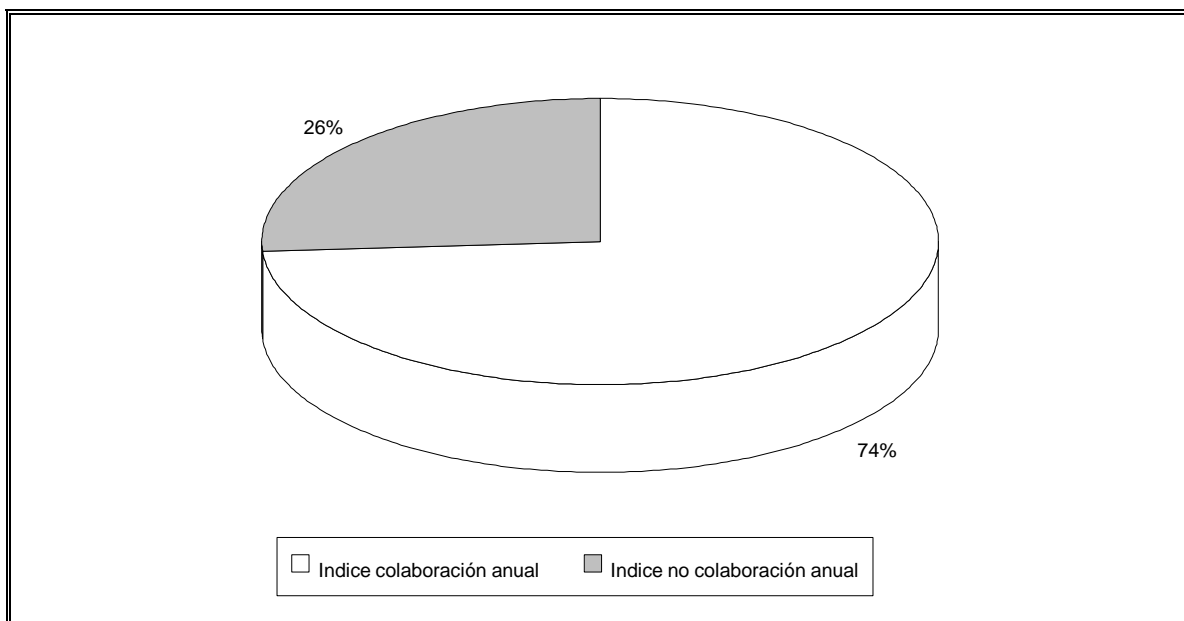
## RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes finalizan con una Resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante 1999 el Procurador del Común dictó 345 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 192 (56%) y el rechazo de 34 (10%); a fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 119 resoluciones (34%).



## **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, debido entre otras razones a que la Ley del Procurador del Común no impone la obligación de contestar -y, en consecuencia, no establece plazo para la misma-, 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 durante 1999 en torno al 74%.



## MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

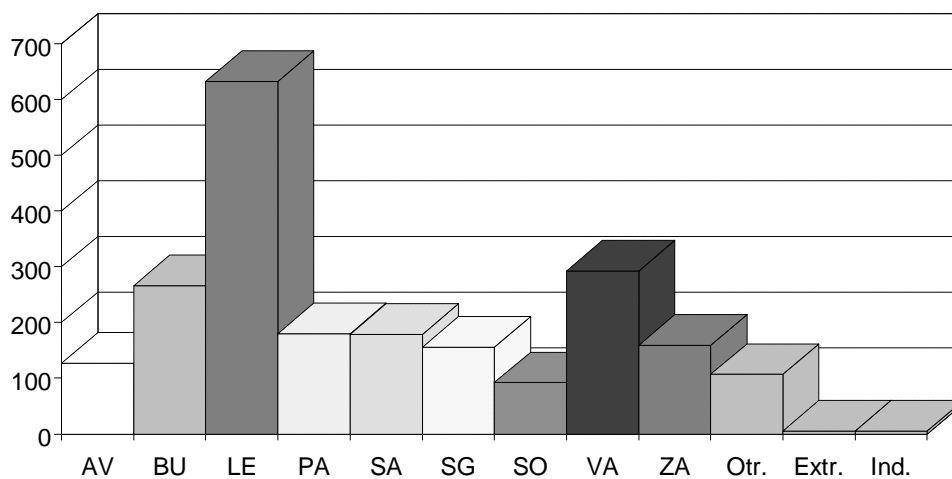
Tras detenido estudio de los expedientes abiertos, los motivos por los cuales se han rechazado a trámite 659 quejas, informando al interesado sobre las vías más oportunas para hacer valer su derecho, se reflejan en los cuadros siguientes (no se incluyen los casos de los ciudadanos que, tras ser informados sobre nuestras competencias, no formulan queja):

Motivo rechazo	Nº quejas	Porcentaje sobre total de quejas <u>rechazadas</u>
Rel. part.	134	20%
Res. jud.	174	26%
No irreg.	205	31%
Autor anónimo	5	1%
Otros	141	21%
<b>TOTAL</b>	<b>659</b>	

**En esta página debe ir el cuadro resumen**

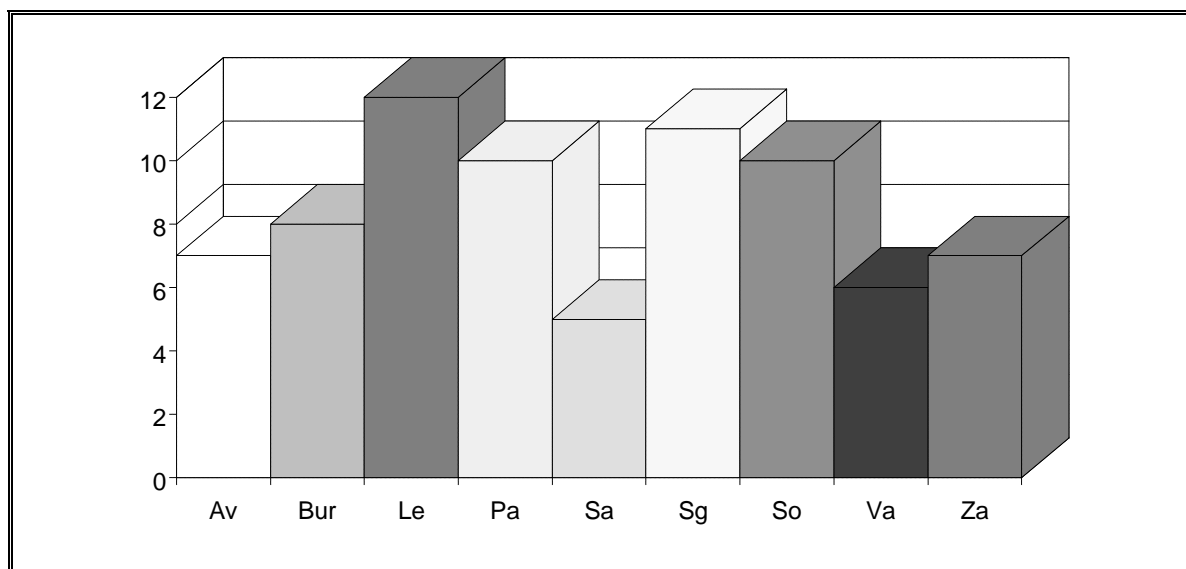
### PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

Procedencia	Núm. quejas	Porcentaje
Ávila	127	6%
Burgos	266	12%
León	633	29%
Palencia	180	8%
Salamanca	179	8%
Segovia	156	7%
Soria	92	4%
Valladolid	293	13%
Zamora	159	7%
Otras prov. españolas	107	5%
Extranjero	5	0%
Indeterminada	5	0%
<b>Total</b>	<b>2202</b>	



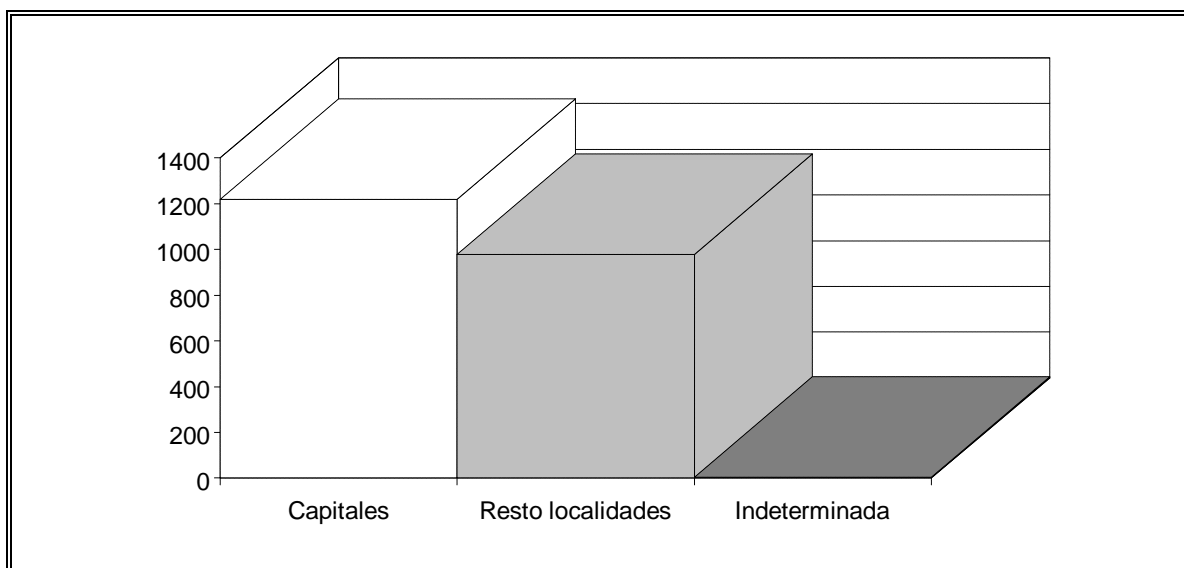
## QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	Nº Quejas/10.000 hab
Ávila	7
Burgos	8
León	12
Palencia	10
Salamanca	5
Segovia	11
Soria	10
Valladolid	6
Zamora	7
Media Com. Aut.	8



**QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALS DE PROVINCIA  
O DE OTRAS LOCALIDADES**

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Capitales	1219	55%
Resto localidades	978	44%
Indeterminada	5	0%
<b>Total</b>	<b>2202</b>	



**RELACIÓN DE LOCALIDADES DE LAS QUE SE HAN RECIBIDO  
QUEJAS DURANTE 1999**

**ÁVILA**

<b>ARENAS DE SAN PEDRO .....</b>	<b>1</b>
<b>ARÉVALO .....</b>	<b>8</b>
<b>ÁVILA .....</b>	<b>79</b>
<b>BARROMÁN .....</b>	<b>10</b>
<b>CANDELEDA .....</b>	<b>2</b>
<b>CARDEÑOSA .....</b>	<b>1</b>
<b>CASAS DE SEBASTIÁN PÉREZ.....</b>	<b>2</b>
<b>CASILLAS .....</b>	<b>3</b>
<b>CEBREROS .....</b>	<b>1</b>
<b>CRESPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>CUEVAS DEL VALLE .....</b>	<b>2</b>
<b>EL BARCO DE ÁVILA .....</b>	<b>2</b>
<b>EL BARRACO.....</b>	<b>1</b>
<b>EL TIEMBLO.....</b>	<b>2</b>
<b>LA ADRADA .....</b>	<b>1</b>
<b>MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES.....</b>	<b>1</b>
<b>MONSALUPE.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVA DE ARÉVALO.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVACEPEDILLA DE CORNEJA.....</b>	<b>1</b>



<b>PAPATRIGO .....</b>	<b>1</b>
<b>PIEDRALAVES.....</b>	<b>1</b>
<b>RIOCABADO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ESTEBAN DEL VALLE .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN VICENTE DE ARÉVALO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DE ÁVILA.....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL ÁVILA.....</b>	<b>127</b>

## **BURGOS**

<b>ARANDA DE DUERO .....</b>	<b>18</b>
<b>BELORADO .....</b>	<b>3</b>
<b>BRIVIESCA .....</b>	<b>2</b>
<b>BURGOS .....</b>	<b>156</b>
<b>CANICOSA DE LA SIERRA .....</b>	<b>2</b>
<b>CASTRILLO DEL VAL.....</b>	<b>1</b>
<b>CELADILLA SOTOBRÍN .....</b>	<b>1</b>
<b>CEREZO DE RÉO TIRÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>ESPINOSA DE LOS MONTEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>GUMIEL DE IZÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>HONTORIA DE VALDEARADOS.....</b>	<b>5</b>
<b>IBEAS DE JUARROS .....</b>	<b>1</b>
<b>ISAR .....</b>	<b>1</b>
<b>LAS QUINTANILLAS .....</b>	<b>1</b>

<b>LECIÑANA DE TOBALINA.....</b>	<b>2</b>
<b>LERMA .....</b>	<b>1</b>
<b>MEDINA DE POMAR .....</b>	<b>1</b>
<b>MIRANDA DE EBRO.....</b>	<b>44</b>
<b>PRÁDANOS DE BUREBA .....</b>	<b>2</b>
<b>PRADOLUENGO .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINCOCES DE YUSO .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANADUEÑAS.....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANAORTUÑO .....</b>	<b>1</b>
<b>RABANERA DEL PINAR .....</b>	<b>1</b>
<b>RUBENA .....</b>	<b>1</b>
<b>SALAS DE LOS INFANTES .....</b>	<b>2</b>
<b>SANTA GADEA DE ALFOZ.....</b>	<b>1</b>
<b>SOTOPALACIOS.....</b>	<b>3</b>
<b>TOBERA .....</b>	<b>1</b>
<b>VALLE DE OCA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLADIEGO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAGONZALO PEDERNALES .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMAYOR DEL RÍO.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUEVA DE RÍO UBIERNA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASANA DE MENA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILORIA DE RIOJA .....</b>	<b>1</b>

<b>ZAZUAR .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL BURGOS .....</b>	<b>266</b>

## **LEÓN**

<b>ALBARES DE LA RIBERA .....</b>	<b>2</b>
<b>ALBIRES.....</b>	<b>1</b>
<b>ALMÁZCARA .....</b>	<b>1</b>
<b>ARDÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>ARGANZA .....</b>	<b>1</b>
<b>ARMUNIA .....</b>	<b>1</b>
<b>ASTORGA .....</b>	<b>5</b>
<b>AZADINOS .....</b>	<b>2</b>
<b>BEMBIBRE.....</b>	<b>4</b>
<b>BENAVIDES DE ÓRBIGO.....</b>	<b>1</b>
<b>BOCA DE HUÉRGANO .....</b>	<b>1</b>
<b>BRAZUELO .....</b>	<b>2</b>
<b>BRIMEDA.....</b>	<b>1</b>
<b>BUSTILLO DEL PÁRAMO .....</b>	<b>2</b>
<b>CACABELOS .....</b>	<b>2</b>
<b>CAMINAYO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAMPAZAS.....</b>	<b>1</b>
<b>CAMPONARAYA .....</b>	<b>2</b>

<b>CARBAJAL DE FUENTES .....</b>	<b>1</b>
<b>CARBAJAL DE LA LEGUA.....</b>	<b>2</b>
<b>CARBAJAL DE VALDERADUEY .....</b>	<b>1</b>
<b>CARRACEDELO .....</b>	<b>1</b>
<b>CARRACEDO DEL MONASTERIO .....</b>	<b>1</b>
<b>CARRIZO DE LA RIBERA .....</b>	<b>3</b>
<b>CARUCEDO .....</b>	<b>2</b>
<b>CASTRILLO DE LA VALDUERNA .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRO FUERTE.....</b>	<b>1</b>
<b>CASTROCALBÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>CELADA DE LA VEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>CELADILLA DEL PÁRAMO.....</b>	<b>1</b>
<b>CEMBRANOS .....</b>	<b>4</b>
<b>CIMANES DE LA VEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>CIÑERA DE GORDÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CISTIERNA .....</b>	<b>3</b>
<b>CONGOSTO .....</b>	<b>2</b>
<b>CRÉMENES.....</b>	<b>1</b>
<b>CUATROVIENTOS .....</b>	<b>1</b>
<b>CUBILLAS DE LAS OTEROS.....</b>	<b>1</b>
<b>CUBILLOS DEL SIL .....</b>	<b>1</b>
<b>FABERO .....</b>	<b>1</b>
<b>FLORES DEL SIL.....</b>	<b>2</b>

<b>FUENTES DE LOS OTEROS .....</b>	<b>2</b>
<b>FUENTES NUEVAS.....</b>	<b>3</b>
<b>GARRAFE DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>GAVILANES DE ÓRBIGO .....</b>	<b>1</b>
<b>GRANDOSO .....</b>	<b>1</b>
<b>LA ALDEA DE LA VALDONCINA .....</b>	<b>1</b>
<b>LA BAÑEZA .....</b>	<b>4</b>
<b>LA ERCINA .....</b>	<b>1</b>
<b>LA MATA DE LA BÉRBULA.....</b>	<b>1</b>
<b>LA MILLA DEL PÁRAMO .....</b>	<b>1</b>
<b>LA UTRERA.....</b>	<b>1</b>
<b>LA VID DE GORDÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>LA VIRGEN DEL CAMINO .....</b>	<b>3</b>
<b>LAGUNA DE NEGRILLOS .....</b>	<b>4</b>
<b>LAS MÉDULAS.....</b>	<b>1</b>
<b>LAS VENTAS DE ALBARES.....</b>	<b>2</b>
<b>LEIROSO.....</b>	<b>1</b>
<b>LEÓN.....</b>	<b>292</b>
<b>LLANOS DE ALBA .....</b>	<b>1</b>
<b>MAGAZ DE CEPEDA .....</b>	<b>1</b>
<b>MALILLOS.....</b>	<b>1</b>
<b>MANSILLA DE LAS MULAS.....</b>	<b>4</b>
<b>MATACHANA .....</b>	<b>1</b>

<b>MATUECA DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>MOLINASECA.....</b>	<b>5</b>
<b>MONTEJOS DEL CAMINO .....</b>	<b>1</b>
<b>NARAYOLA .....</b>	<b>1</b>
<b>NAREDO DE FENAR.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVA DE LOS OTEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVATEJERA .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVIANOS DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>OLLEROS DE SABERO.....</b>	<b>1</b>
<b>PALACIO DE TORÍO .....</b>	<b>2</b>
<b>PALACIOS DE LA VALDUERNA .....</b>	<b>1</b>
<b>PALACIOSMIL.....</b>	<b>1</b>
<b>PALAZUELO DE ÓRBIGO .....</b>	<b>1</b>
<b>PARADILLA DE LA SOBARRIBA.....</b>	<b>1</b>
<b>POLA DE GORDÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>PONFERRADA .....</b>	<b>70</b>
<b>PORTELA DE AGUIAR.....</b>	<b>2</b>
<b>PUENTE CASTRO.....</b>	<b>1</b>
<b>PUENTE VILLARENTE .....</b>	<b>1</b>
<b>QUILÓS.....</b>	<b>3</b>
<b>QUINTANA DE FUSEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANA DE RUEDA .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANILLA DE SOLLAMAS.....</b>	<b>1</b>

<b>QUINTANILLA DEL MONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>RELIEGOS .....</b>	<b>1</b>
<b>REQUEJO DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>REQUEJO DE PRADORREY.....</b>	<b>1</b>
<b>RIBASECA.....</b>	<b>1</b>
<b>RIOSECO DE TAPIA .....</b>	<b>1</b>
<b>ROBLEDO DE LA VALDONCINA.....</b>	<b>2</b>
<b>ROBLES DE LA VALCUEVA .....</b>	<b>3</b>
<b>RUIFORCOS DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAHAGÚN .....</b>	<b>9</b>
<b>SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....</b>	<b>16</b>
<b>SAN JUSTO DE LOS OTEROS .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN MIGUEL DEL CAMINO .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN ROMÁN DE BEMBIBRE .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN ROMÁN DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ROMÁN DE LOS CABALLEROS.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA CRUZ DE MONTES .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA ELENA DE JAMUZ.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARÍA DEL PÁRAMO .....</b>	<b>2</b>
<b>SANTA OLAJA DE ESLONZA .....</b>	<b>2</b>
<b>SANTA OLAJA DE LA VARGA .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTIAGO DEL MOLINILLO.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTIAGOMILLAS.....</b>	<b>1</b>

<b>SANTIBÁÑEZ DE VALDEIGLESIAS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAUCEDO.....</b>	<b>1</b>
<b>SORRIBA DEL ESLA.....</b>	<b>1</b>
<b>SOSAS DE LACIANA.....</b>	<b>1</b>
<b>SUEROS DE CEPEDA.....</b>	<b>1</b>
<b>TARANILLA .....</b>	<b>1</b>
<b>TOLIBIA DE ABAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>TORAL DE LOS VADOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TORAL DE MERAYO.....</b>	<b>1</b>
<b>TORNEROS DEL BERNESGA.....</b>	<b>1</b>
<b>TORRE DEL BIERZO.....</b>	<b>1</b>
<b>TRABADELO .....</b>	<b>1</b>
<b>TROBAJO DEL CAMINO .....</b>	<b>17</b>
<b>TURCIA .....</b>	<b>1</b>
<b>VALDEPIÉLAGO .....</b>	<b>1</b>
<b>VALDEVIMBRE.....</b>	<b>1</b>
<b>VALENCIA DE DON JUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>VEGA DE INFANZONES.....</b>	<b>1</b>
<b>VELILLA DE LA REINA.....</b>	<b>1</b>
<b>VIADANGOS DE ARBÁS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILELA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLA DE CELAMA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLA DE SOTO .....</b>	<b>1</b>



<b>VILLABALTER .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLABLINO.....</b>	<b>5</b>
<b>VILLACONTILDE.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLADEPALOS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLADIEGO DE CEA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAFRANCA DEL BIERZO.....</b>	<b>3</b>
<b>VILLAGATÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLALOBAR .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMAÑÁN .....</b>	<b>3</b>
<b>VILLAMARCO .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMARTÍN DE LA ABADÍA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMOROS DE LAS REGUERAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMOROS DE MANSILLA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMUÑO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANOFAR .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DE JAMUZ .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DEL ÁRBOL.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DEL CARNERO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAOBISPO.....</b>	<b>3</b>
<b>VILLAORNATE.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAQUEJIDA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAQUILAMBRE.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAR DE LAS TRAVIESAS .....</b>	<b>2</b>

<b>VILLAR DEL YERMO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLARRODRIGO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASECA DE LACIANA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASIMPLIZ.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVELASCO DE VALDERADUEY .....</b>	<b>1</b>
<b>VILORIA DE LA JURISDICCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>VIÑALES .....</b>	<b>1</b>
<b>ZUARES DEL PÁRAMO .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL LEÓN .....</b>	<b>633</b>

## **PALENCIA**

<b>AGUILAR DE CAMPOO .....</b>	<b>3</b>
<b>ALAR DEL REY .....</b>	<b>1</b>
<b>AMUSCO .....</b>	<b>1</b>
<b>ASTUDILLO.....</b>	<b>11</b>
<b>BALTANÁS .....</b>	<b>3</b>
<b>BARRUELO DE SANTULLÁN .....</b>	<b>2</b>
<b>BECERRIL DE CAMPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>BOADILLA DEL CAMINO .....</b>	<b>1</b>
<b>CARDEÑOSA .....</b>	<b>1</b>
<b>CARRIÓN DE LOS CONDES.....</b>	<b>2</b>
<b>CASTREJÓN DE LA PEÑA.....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRILLO DE VILLAVEGA.....</b>	<b>2</b>

<b>CERVERA DE PISUERGA .....</b>	<b>4</b>
<b>CISNEROS.....</b>	<b>1</b>
<b>DUEÑAS.....</b>	<b>6</b>
<b>ESPINOSA DE CERRATO .....</b>	<b>1</b>
<b>GUARDO .....</b>	<b>3</b>
<b>GUAZA DE CAMPOS .....</b>	<b>6</b>
<b>HERRERA DE PISUERGA.....</b>	<b>1</b>
<b>ITERO DE LA VEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>MAVE.....</b>	<b>1</b>
<b>MONZÓN DE CAMPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>OLLEROS DE PAREDES RUBIAS.....</b>	<b>1</b>
<b>OSORNO .....</b>	<b>1</b>
<b>OTEROS DE BOEDO .....</b>	<b>1</b>
<b>PALENCIA .....</b>	<b>105</b>
<b>PAREDES DE NAVA .....</b>	<b>1</b>
<b>POZO DE URAMA .....</b>	<b>1</b>
<b>POZUELOS DEL REY .....</b>	<b>1</b>
<b>SOTO DE CERRATO .....</b>	<b>3</b>
<b>VALIO DE LA SERNA .....</b>	<b>1</b>
<b>VENTA DE BAÑOS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLADA.....</b>	<b>3</b>
<b>VILLALOBÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMUÑO DE VALDAVIA.....</b>	<b>1</b>

<b>VILLAMURIEL DE CERRATO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAPROVEDO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLARRAMIEL .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLOLDO.....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL PALENCIA .....</b>	<b>180</b>

## **SALAMANCA**

<b>ALDEALENGUA .....</b>	<b>1</b>
<b>BAGAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>BAÑOBAREZ .....</b>	<b>1</b>
<b>BARRUECOPARDO.....</b>	<b>1</b>
<b>BÉJAR.....</b>	<b>2</b>
<b>CASTELLANOS DE MORISCOS .....</b>	<b>1</b>
<b>CIUDAD RODRIGO .....</b>	<b>2</b>
<b>EL CABACO.....</b>	<b>1</b>
<b>GUIJUELO .....</b>	<b>1</b>
<b>HUERTA .....</b>	<b>1</b>
<b>LEDESMA .....</b>	<b>1</b>
<b>LINARES DE RIOFRÍO .....</b>	<b>2</b>
<b>LUMBRALES .....</b>	<b>1</b>
<b>MIRANDA DE AZÁN.....</b>	<b>2</b>
<b>MONFORTE DE LA SIERRA .....</b>	<b>2</b>
<b>MONTERRUBIO DE ARMUÑA .....</b>	<b>1</b>

<b>NAVARREDONDA DE LA RINCONADA .....</b>	<b>1</b>
<b>PALOMARES.....</b>	<b>1</b>
<b>PARADA DE ARRIBA .....</b>	<b>1</b>
<b>PARADA DE RUBIALES .....</b>	<b>2</b>
<b>PEÑARANDA DE BRACAMONTE .....</b>	<b>3</b>
<b>RINCONADA DE LA SIERRA .....</b>	<b>1</b>
<b>SALAMANCA .....</b>	<b>130</b>
<b>SAN BARTOLOMÉ DE BÉJAR.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN MARTÍN DEL CASTAÑAR.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARTA DE TORMES .....</b>	<b>7</b>
<b>SORIHUELA DE BÉJAR .....</b>	<b>1</b>
<b>TERRADILLOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TOPAS.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMAYOR DE ARMUÑA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DE LOS PAVONES.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAR DE LA YEGUA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASRUBIAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVIEJA DE YELTES .....</b>	<b>1</b>
<b>VITIGUDINO .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL SALAMANCA .....</b>	<b>179</b>

## **SEGOVIA**

<b>ABADES .....</b>	<b>2</b>
---------------------	----------

<b>ARROYO DE CUÉLLAR.....</b>	<b>1</b>
<b>AYLLÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>BOCEGUILLAS.....</b>	<b>1</b>
<b>CABAÑAS DE POLENDO.....</b>	<b>1</b>
<b>CABEZUELA.....</b>	<b>1</b>
<b>CANTALEJO.....</b>	<b>1</b>
<b>CARABIAS DE PRADALES.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAÑE.....</b>	<b>1</b>
<b>CUÉLLAR.....</b>	<b>7</b>
<b>ESCALONA DEL PRADO.....</b>	<b>1</b>
<b>FRESNO DE LA FUENTE.....</b>	<b>1</b>
<b>FUENTEMILANOS.....</b>	<b>1</b>
<b>FUENTERREBOLLO.....</b>	<b>1</b>
<b>GARCILLÁN.....</b>	<b>1</b>
<b>GOMEZSARRACÍN.....</b>	<b>1</b>
<b>JUARROS DE VOLTOYA.....</b>	<b>1</b>
<b>LA GRANJA.....</b>	<b>1</b>
<b>LA HIGUERA.....</b>	<b>1</b>
<b>LA LASTRILLA.....</b>	<b>3</b>
<b>LASTRAS DE CUÉLLAR.....</b>	<b>1</b>
<b>MARTÍN MUÑOZ DE LAS POSADAS.....</b>	<b>1</b>
<b>MARUGÁN.....</b>	<b>3</b>
<b>MONTUENGA.....</b>	<b>1</b>

<b>MOZONCILLO .....</b>	<b>1</b>
<b>MUÑOPELRO.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVA DE LA ASUNCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVAS DE ORO .....</b>	<b>4</b>
<b>OTERO DE HERREROS .....</b>	<b>1</b>
<b>PINAREJOS.....</b>	<b>1</b>
<b>REVENGA .....</b>	<b>1</b>
<b>RIAZA .....</b>	<b>10</b>
<b>SAMBOAL .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CRISTÓBAL .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA.....</b>	<b>4</b>
<b>SAN ILDEFONSO-LA GRANJA .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN MARTÍN Y MUDRIÁN.....</b>	<b>1</b>
<b>SANCHONUÑO.....</b>	<b>4</b>
<b>SANGARCÍA .....</b>	<b>1</b>
<b>SEGOVIA.....</b>	<b>76</b>
<b>SEPÚLVEDA .....</b>	<b>1</b>
<b>TABANERA DEL MONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>TORRECABALLEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>TORREIGLESIAS .....</b>	<b>1</b>
<b>TURÉGANO .....</b>	<b>1</b>
<b>TURRUBUELO-BOCEGUILLAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VALSAÍN .....</b>	<b>2</b>

<b>VILLACASTÍN.....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL SEGOVIA .....</b>	<b>156</b>

## **SORIA**

<b>ABEJAR .....</b>	<b>1</b>
<b>ÁGREDÁ.....</b>	<b>1</b>
<b>ALMAJANA .....</b>	<b>2</b>
<b>ALMAZÁN.....</b>	<b>4</b>
<b>ALMENAR .....</b>	<b>1</b>
<b>BERLANGA DE DUERO .....</b>	<b>5</b>
<b>BORDEJE .....</b>	<b>1</b>
<b>CASAREJOS.....</b>	<b>3</b>
<b>COSCURITA .....</b>	<b>1</b>
<b>CUBO DE LA SOLANA .....</b>	<b>1</b>
<b>DURUELO DE LA SIERRA.....</b>	<b>1</b>
<b>EL BURGO DE OSMA .....</b>	<b>2</b>
<b>EL ROYO.....</b>	<b>1</b>
<b>ESPEJO DE TERA.....</b>	<b>1</b>
<b>GOLMAYO.....</b>	<b>1</b>
<b>LICERAS .....</b>	<b>1</b>
<b>LUBIA .....</b>	<b>1</b>
<b>MATALEBRERAS.....</b>	<b>1</b>
<b>MAZALVETE.....</b>	<b>1</b>



<b>MOLINOS DE DUERO .....</b>	<b>1</b>
<b>MURIEL VIEJO.....</b>	<b>2</b>
<b>NOVIERCAS .....</b>	<b>2</b>
<b>ÓLVEGA.....</b>	<b>2</b>
<b>QUINTANA REDONDA .....</b>	<b>1</b>
<b>RIBARROYA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ESTEBAN DE GORMAZ .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN LEONARDO .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARÍA DE HUERTA.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARÍA DEL PRADO .....</b>	<b>1</b>
<b>SORIA .....</b>	<b>47</b>
<b>TORRUBIA.....</b>	<b>1</b>
<b>VOZMEDIANO.....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL SORIA .....</b>	<b>92</b>

## **VALLADOLID**

<b>ALAEJOS.....</b>	<b>2</b>
<b>ALMENARA DE ADAJA .....</b>	<b>1</b>
<b>ARROYO .....</b>	<b>1</b>
<b>ARROYO DE LA ENCOMIENDA .....</b>	<b>2</b>
<b>BOLAÑOS DE CAMPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>CAMPASPERO .....</b>	<b>1</b>
<b>CIGALES .....</b>	<b>2</b>

<b>CIGUÑUELA.....</b>	<b>1</b>
<b>COGECES DE ÍSCAR.....</b>	<b>1</b>
<b>FUENSALDAÑA .....</b>	<b>1</b>
<b>ÍSCAR.....</b>	<b>3</b>
<b>LA FLECHA.....</b>	<b>1</b>
<b>LAGUNA DE DUERO .....</b>	<b>7</b>
<b>MAYORGA.....</b>	<b>3</b>
<b>MAYORGA DE CAMPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>MEDINA DE RIOSECO .....</b>	<b>2</b>
<b>MEDINA DEL CAMPO.....</b>	<b>33</b>
<b>MOJADOS .....</b>	<b>1</b>
<b>MUCIENTES .....</b>	<b>1</b>
<b>OLMEDO.....</b>	<b>2</b>
<b>PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN .....</b>	<b>3</b>
<b>PEÑAFIEL.....</b>	<b>2</b>
<b>PEÑAFLOR DE HORNIJA .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN VICENTE DEL PALACIO .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA EUFEMIA DEL ARROYO.....</b>	<b>7</b>
<b>SANTOVENIA DE PISUERGA .....</b>	<b>1</b>
<b>SIMANCAS.....</b>	<b>5</b>
<b>TORDEHUMOS .....</b>	<b>2</b>
<b>TORDESILLAS.....</b>	<b>8</b>
<b>TUDELA DE DUERO.....</b>	<b>1</b>

<b>VALLADOLID .....</b>	<b>183</b>
<b>VIANA DE CEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLABRÁGIMA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUBLA.....</b>	<b>4</b>
<b>VILLANUEVA DE DUERO .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLARDEFRADES.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVICENCIO DE LOS CABALLEROS.....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL VALLADOLID .....</b>	<b>293</b>

## **ZAMORA**

<b>BENAVENTE .....</b>	<b>18</b>
<b>BRETO DE LA RIBERA .....</b>	<b>1</b>
<b>CAZURRA DEL VINO .....</b>	<b>2</b>
<b>EL PIÑERO .....</b>	<b>4</b>
<b>FERMOSELLE.....</b>	<b>1</b>
<b>FIGUERUELA DE ABAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>FUENTES DE ROPEL .....</b>	<b>1</b>
<b>FUENTESAÚCO .....</b>	<b>1</b>
<b>GEMA .....</b>	<b>1</b>
<b>JUSTEL .....</b>	<b>4</b>
<b>LA HINIESTA .....</b>	<b>1</b>
<b>MALVA.....</b>	<b>1</b>
<b>MORALEJA DEL VINO .....</b>	<b>2</b>

<b>MORALES DEL VINO.....</b>	<b>1</b>
<b>MUELAS DEL PAN.....</b>	<b>2</b>
<b>OTERO DE BODAS.....</b>	<b>1</b>
<b>PERILLA DE CASTRO.....</b>	<b>1</b>
<b>PUEBLA DE SANABRIA .....</b>	<b>2</b>
<b>QUIRUELAS DE VIDRIALES.....</b>	<b>1</b>
<b>RIEGO DE LOMBA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CIPRIÁN DE SANABRIA.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA CROYA DE TERA .....</b>	<b>1</b>
<b>SEJAS DE ALISTE .....</b>	<b>1</b>
<b>SOGO DE SAYAGO.....</b>	<b>1</b>
<b>TÁBARA .....</b>	<b>1</b>
<b>TARDOBISPO .....</b>	<b>1</b>
<b>TORO .....</b>	<b>16</b>
<b>TREFACIO DE SANABRIA .....</b>	<b>1</b>
<b>VALER DE ALISTE .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANAZAR.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUEVA DE LOS CORCHOS.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLARALBO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVENDIMIO .....</b>	<b>1</b>
<b>ZAMORA.....</b>	<b>82</b>
<b>TOTAL ZAMORA.....</b>	<b>159</b>

## **ÁLAVA**

<b>LLODIO .....</b>	<b>1</b>
<b>VITORIA.....</b>	<b>4</b>
<b>TOTAL ÁLAVA.....</b>	<b>5</b>

## **ALICANTE**

<b>ALICANTE .....</b>	<b>1</b>
-----------------------	----------

## **ASTURIAS**

<b>AVILÉS .....</b>	<b>2</b>
<b>CORVERA .....</b>	<b>1</b>
<b>GIJÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>GIJÓN (SOMIO) .....</b>	<b>1</b>
<b>OVIEDO .....</b>	<b>2</b>
<b>SIERO.....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL ASTURIAS.....</b>	<b>8</b>

## **BARCELONA**

<b>BARCELONA.....</b>	<b>1</b>
<b>EL PRAT DE LLOBREGAT.....</b>	<b>1</b>
<b>GRANOLLERS .....</b>	<b>1</b>
<b>HOSPITALET DE LLOBREGAT .....</b>	<b>1</b>

<b>SAN CUGAT DEL VALLÉS .....</b>	<b>1</b>
<b>SANT ADRIÀ DEL BESÓS .....</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL BARCELONA.....</b>	<b>12</b>

#### **CANTABRIA**

<b>MURIEDAS .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTANDER .....</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL CANTABRIA .....</b>	<b>4</b>

#### **GRAN CANARIA**

<b>LAS PALMAS DE GRAN CANARIA .....</b>	<b>1</b>
---	----------

#### **GUIPÚZCOA**

<b>AZPEITIA.....</b>	<b>1</b>
<b>IRÚN.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN SEBASTIÁN.....</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL GUIPÚZCOA.....</b>	<b>5</b>

#### **LA RIOJA**

<b>LOGROÑO .....</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL LA RIOJA .....</b>	<b>3</b>

## **LLEIDA**

<b>LLEIDA.....</b>	<b>1</b>
--------------------	----------

## **MADRID**

<b>ALCORCÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>ARAVACA.....</b>	<b>1</b>
<b>COLLADO VILLALBA.....</b>	<b>1</b>
<b>LEGANÉS.....</b>	<b>2</b>
<b>MADRID.....</b>	<b>29</b>
<b>MÓSTOLES.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVICIOSA DE ODÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>TOTAL MADRID.....</b>	<b>42</b>

## **MURCIA**

<b>MURCIA.....</b>	<b>1</b>
--------------------	----------

## **NAVARRA**

<b>TUDELA.....</b>	<b>1</b>
--------------------	----------

## **OURENSE**

<b>OURENSE.....</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

## **PONTEVEDRA**

<b>CAMPELO-POIO .....</b>	<b>1</b>
<b>VIGO .....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL PONTEVEDRA .....</b>	<b>3</b>

## **TOLEDO**

<b>PELAHUSTÁN .....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL TOLEDO .....</b>	<b>2</b>

## **VALENCIA**

<b>VALENCIA .....</b>	<b>2</b>
-----------------------	----------

## **VIZCAYA**

<b>ARANGUREN .....</b>	<b>1</b>
<b>BASAURI .....</b>	<b>1</b>
<b>BILBAO .....</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL VIZCAYA .....</b>	<b>12</b>

## **ZARAGOZA**

<b>ZARAGOZA .....</b>	<b>3</b>
-----------------------	----------



**FRANCIA**

**COURBEVAIS.....1**

**ALEMANIA**

**KÖLN .....1**

**ITALIA**

**ROMA .....1**

**LUXEMBURGO**

**LUXEMBURGO.....1**

**RUSIA**

**VORONEZH.....1**

### QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Procedencia	Nº Quejas
Castilla y León	2085
Alicante	1
Aragón	3
Asturias	8
Canarias	1
Cantabria	4
Castilla-La Mancha	2
Cataluña	13
Comunidad de Madrid	43
Comunidad Valenciana	2
Galicia	4
La Rioja	3
Navarra	1
País Vasco	22
Extranjero	5
Indeterminada	5
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>

**ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA**

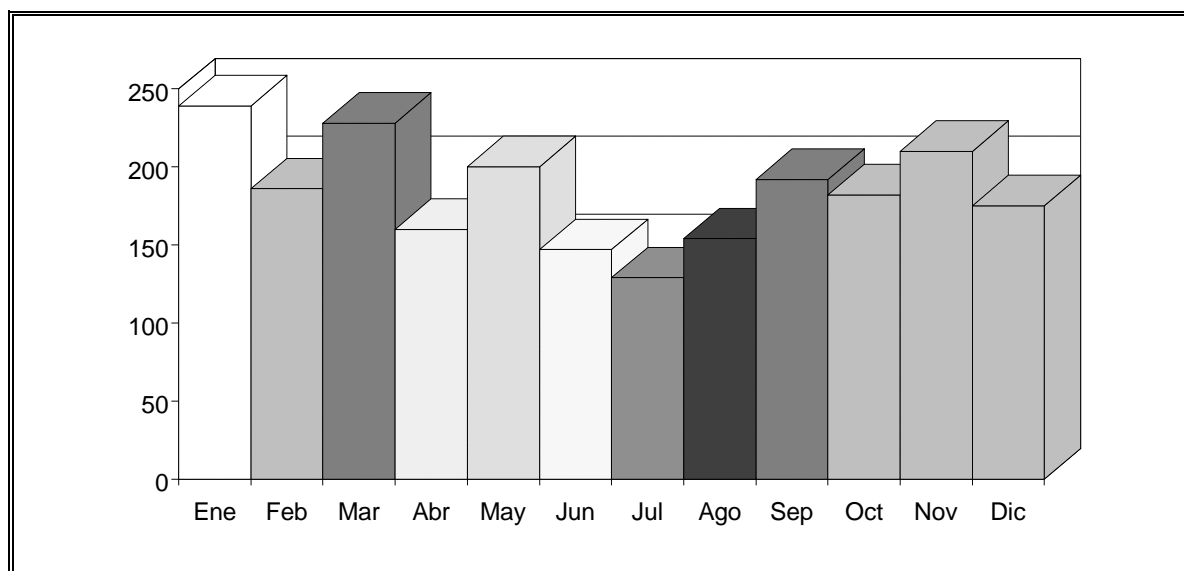
<b>Procedencia</b>	<b>Área</b>	<b>Nº Quejas</b>
Castilla y León	A	394
	B	370
	C	154
	D	135
	E	66
	F	89
	G	309
	H	91
	I	174
	J	103
	K	160
	L	40
Alicante	A	1
Aragón	D	1
	I	1
	K	1
Asturias	A	1
	B	5

	G	1
	J	1
Canarias	A	1
Cantabria	A	3
	B	1
Castilla-La Mancha	D	2
Cataluña	B	8
	C	2
	G	1
	J	1
	K	1
Comunidad de Madrid	A	3
	B	11
	C	4
	D	5
	F	5
	G	3
	H	1
	I	3
	J	5
	K	3
Comunidad Valenciana	F	1

	J	1
Galicia	A	3
	L	1
La Rioja	A	1
	B	1
	K	1
Navarra	K	1
País Vasco	A	1
	B	9
	C	2
	D	1
	E	1
	F	2
	G	2
	J	2
	K	2

### QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 1999

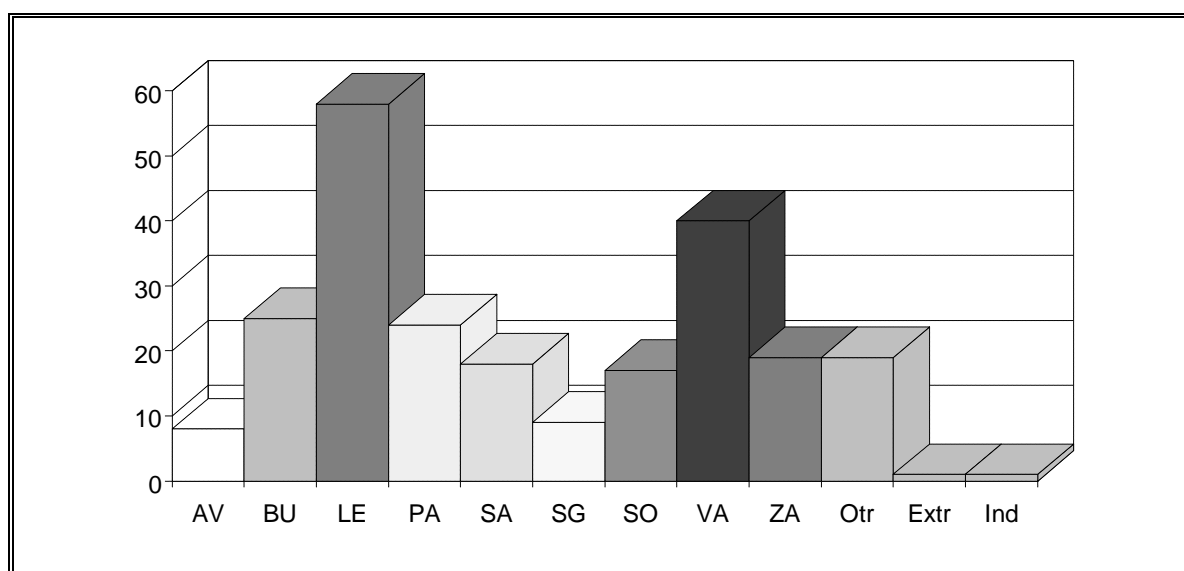
Mes	Nº Quejas	Porcentaje
Enero	239	11%
Febrero	186	8%
Marzo	228	10%
Abril	160	7%
Mayo	200	9%
Junio	147	7%
Julio	129	6%
Agosto	154	7%
Septiembre	192	9%
Octubre	182	8%
Noviembre	210	10%
Diciembre	175	8%
<b>Total</b>	<b>2202</b>	



## QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES

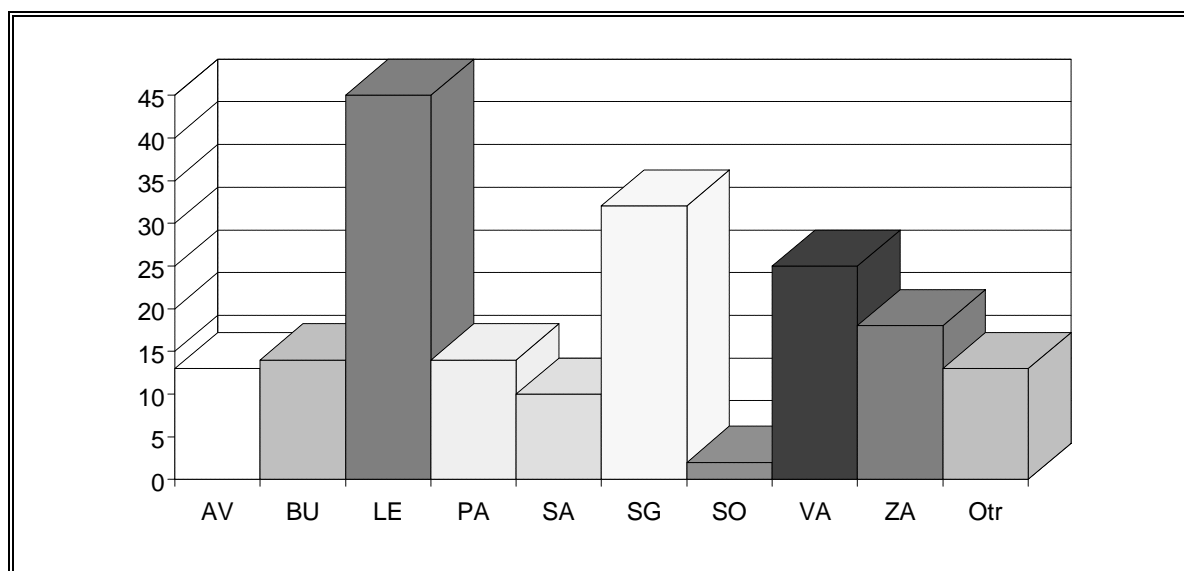
### ENERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	8	3%
Burgos	25	10%
León	58	24%
Palencia	24	10%
Salamanca	18	8%
Segovia	9	4%
Soria	17	7%
Valladolid	40	17%
Zamora	19	8%
Otras prov. esp.	19	8%
Extranjero	1	0%
Indeterminada	1	0%
<b>Total</b>	<b>239</b>	



## FEBRERO

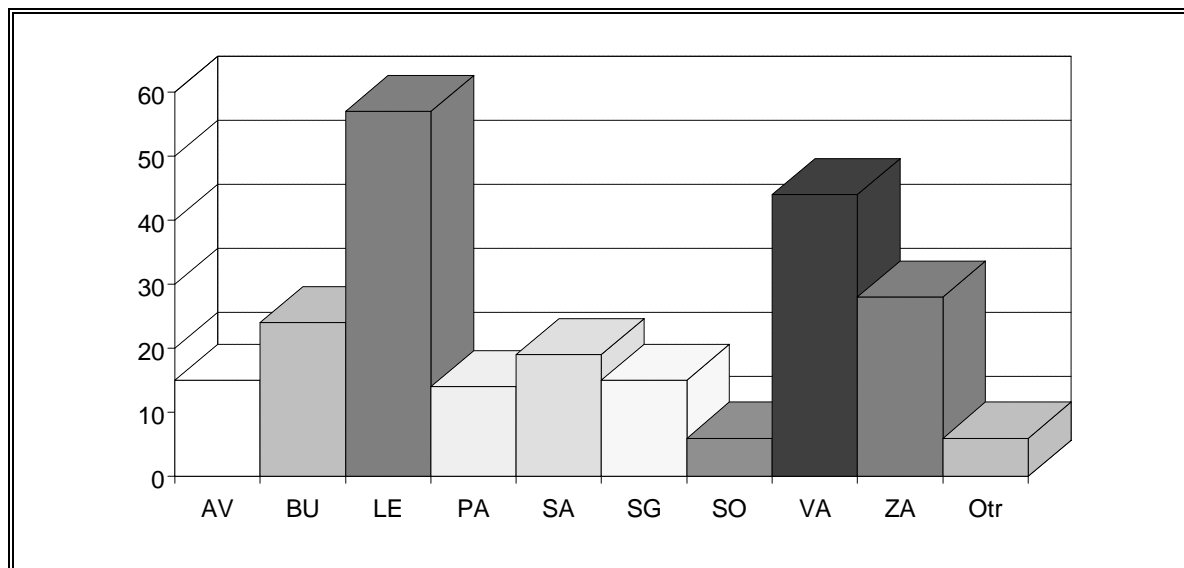
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	13	7%
Burgos	14	8%
León	45	24%
Palencia	14	8%
Salamanca	10	5%
Segovia	32	17%
Soria	2	1%
Valladolid	25	13%
Zamora	18	10%
Otras prov. esp.	13	7%
<b>Total</b>	<b>186</b>	





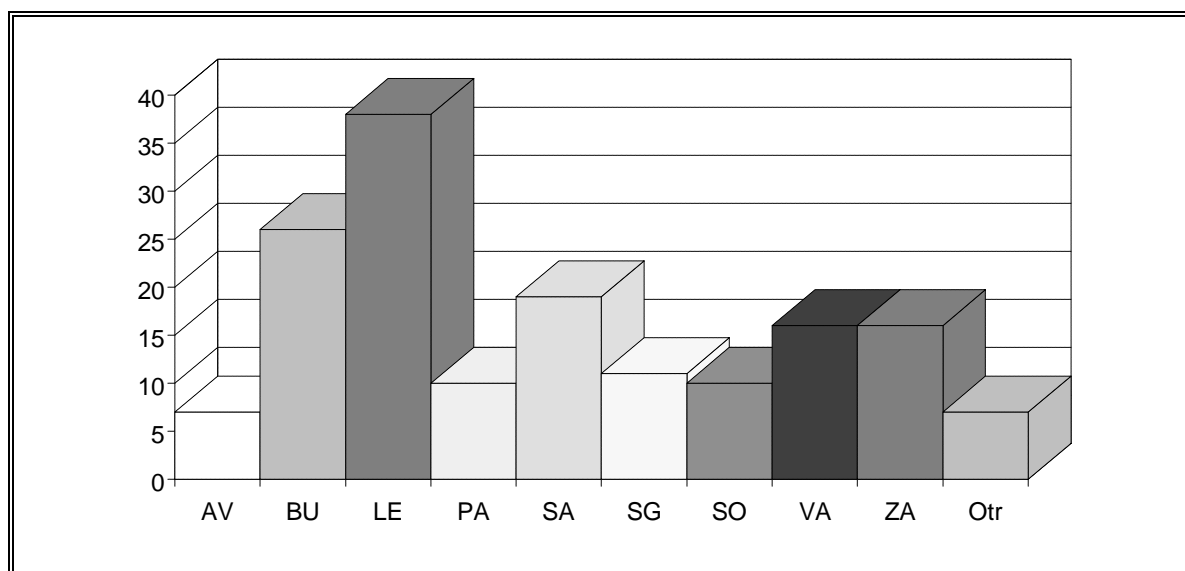
## MARZO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	15	7%
Burgos	24	11%
León	57	25%
Palencia	14	6%
Salamanca	19	8%
Segovia	15	7%
Soria	6	3%
Valladolid	44	19%
Zamora	28	12%
Otras prov. esp.	6	3%
<b>Total</b>	<b>228</b>	



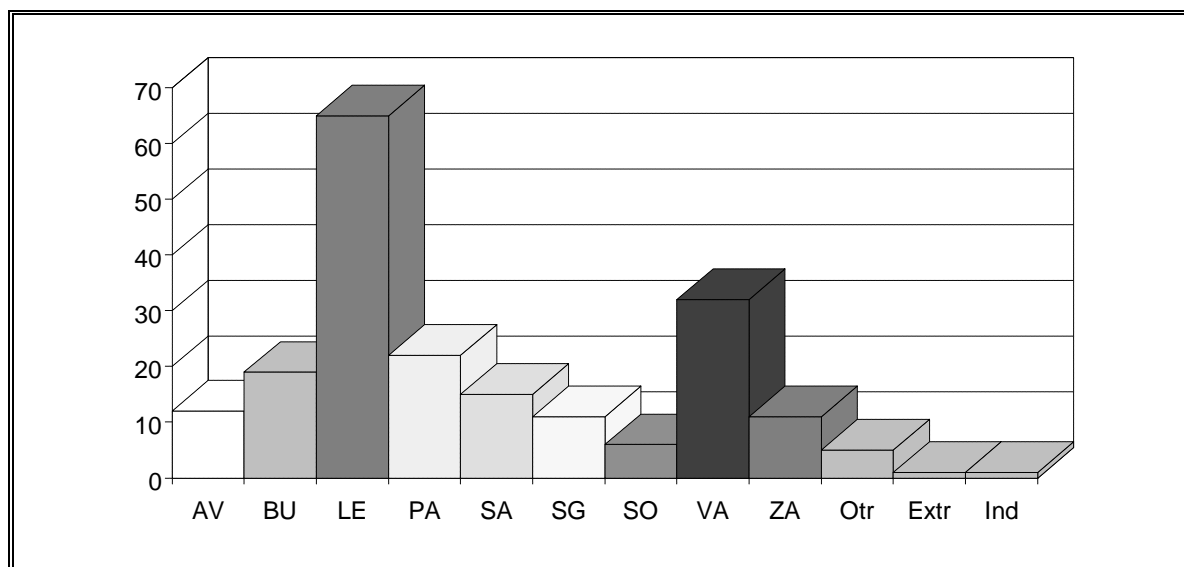
## ABRIL

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	4%
Burgos	26	16%
León	38	24%
Palencia	10	6%
Salamanca	19	12%
Segovia	11	7%
Soria	10	6%
Valladolid	16	10%
Zamora	16	10%
Otras prov. esp.	7	4%
<b>Total</b>	<b>160</b>	



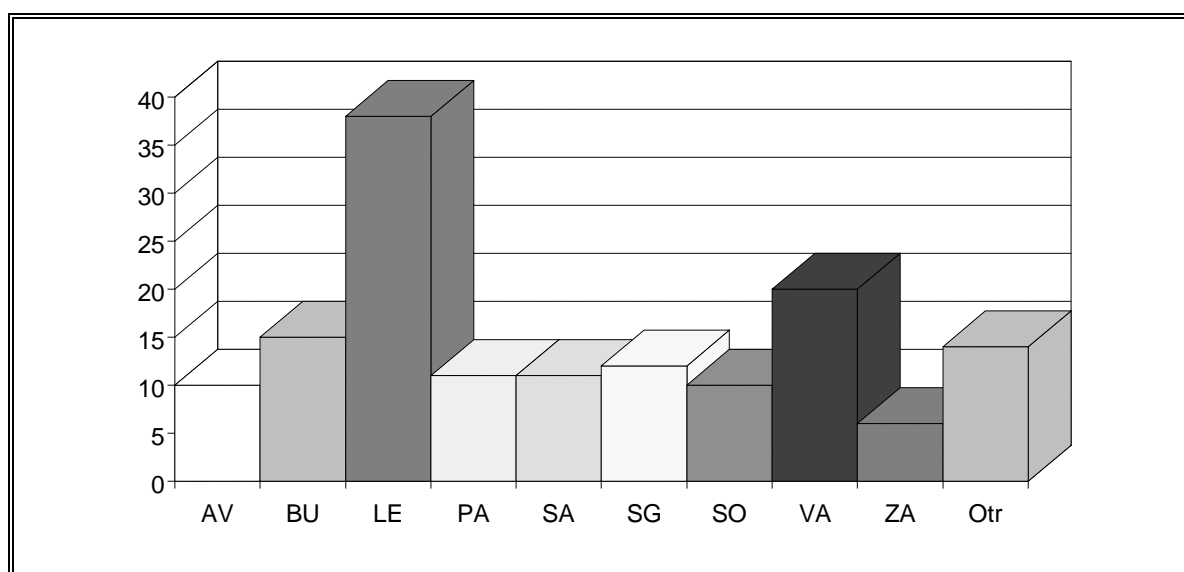
## MAYO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	12	6%
Burgos	19	10%
León	65	33%
Palencia	22	11%
Salamanca	15	8%
Segovia	11	6%
Soria	6	3%
Valladolid	32	16%
Zamora	11	6%
Otras prov. esp.	5	3%
Extranjero	1	1%
Indeterminada	1	1%
<b>Total</b>	<b>200</b>	



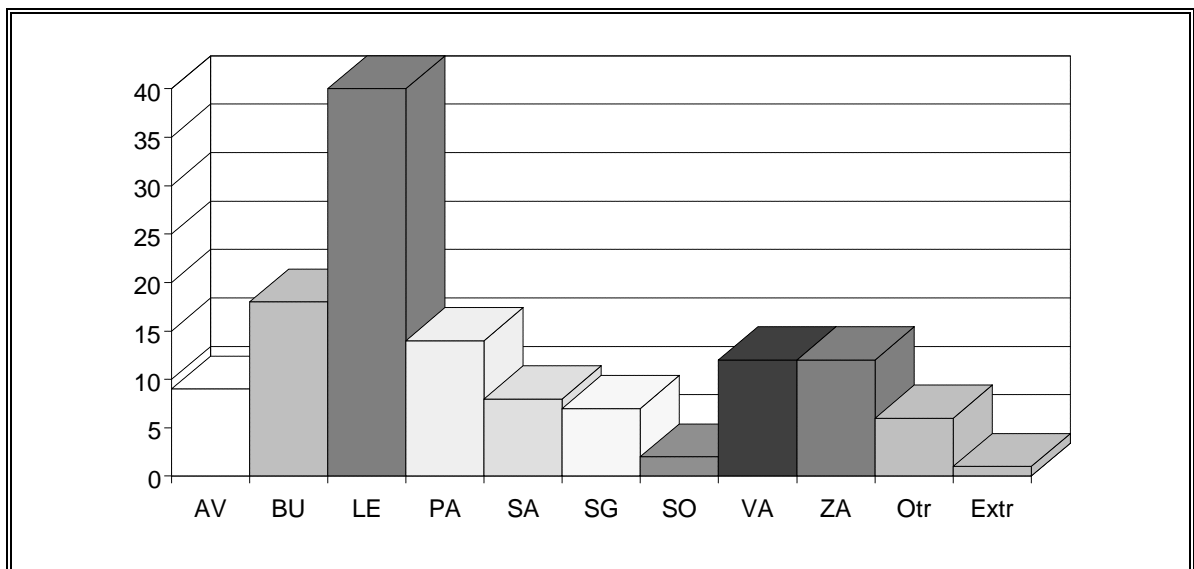
## JUNIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	10	7%
Burgos	15	10%
León	38	26%
Palencia	11	7%
Salamanca	11	7%
Segovia	12	8%
Soria	10	7%
Valladolid	20	14%
Zamora	6	4%
Otras prov. esp.	14	10%
<b>Total</b>	<b>147</b>	



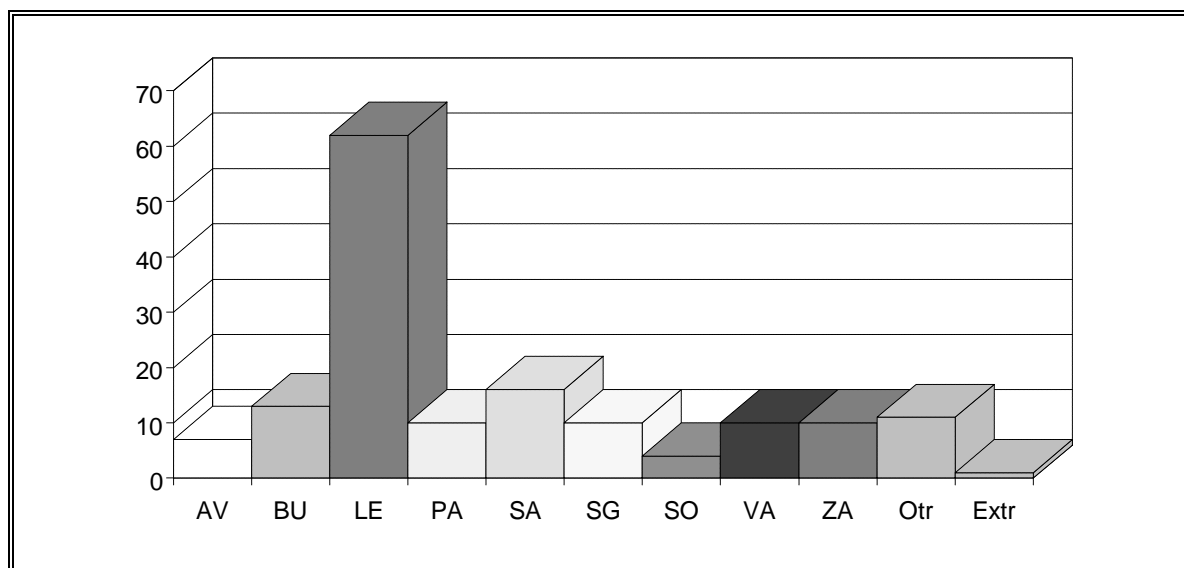
## JULIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	9	7%
Burgos	18	14%
León	40	31%
Palencia	14	11%
Salamanca	8	6%
Segovia	7	5%
Soria	2	2%
Valladolid	12	9%
Zamora	12	9%
Otras prov. esp.	6	5%
Extranjero	1	1%
<b>Total</b>	<b>129</b>	



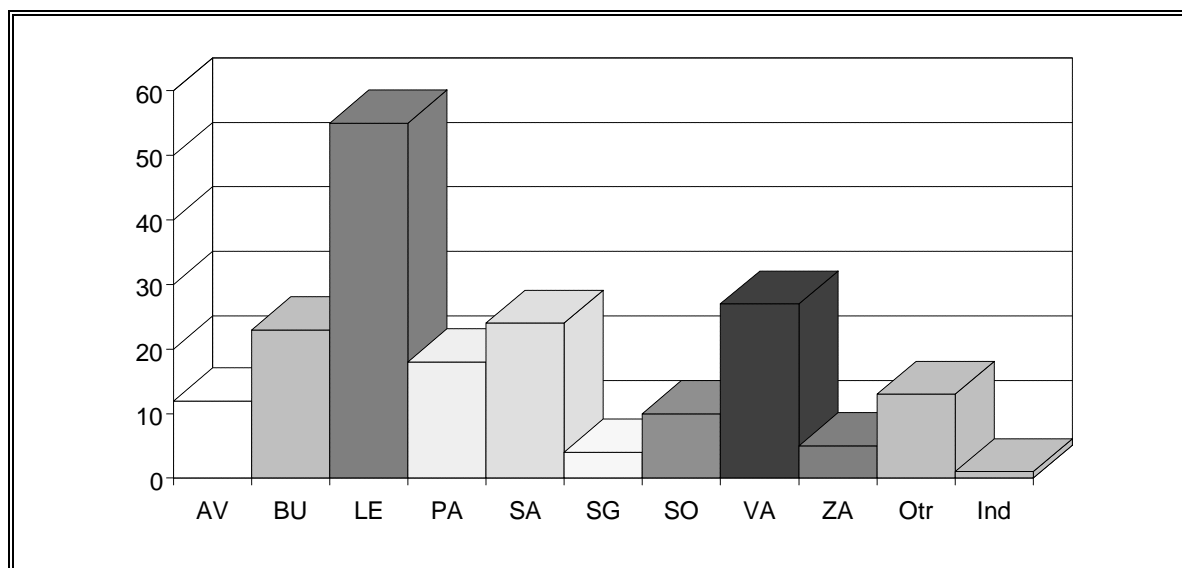
## AGOSTO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	5%
Burgos	13	8%
León	62	40%
Palencia	10	6%
Salamanca	16	10%
Segovia	10	6%
Soria	4	3%
Valladolid	10	6%
Zamora	10	6%
Otras prov. esp.	11	7%
Extranjero	1	1%
<b>Total</b>	<b>154</b>	



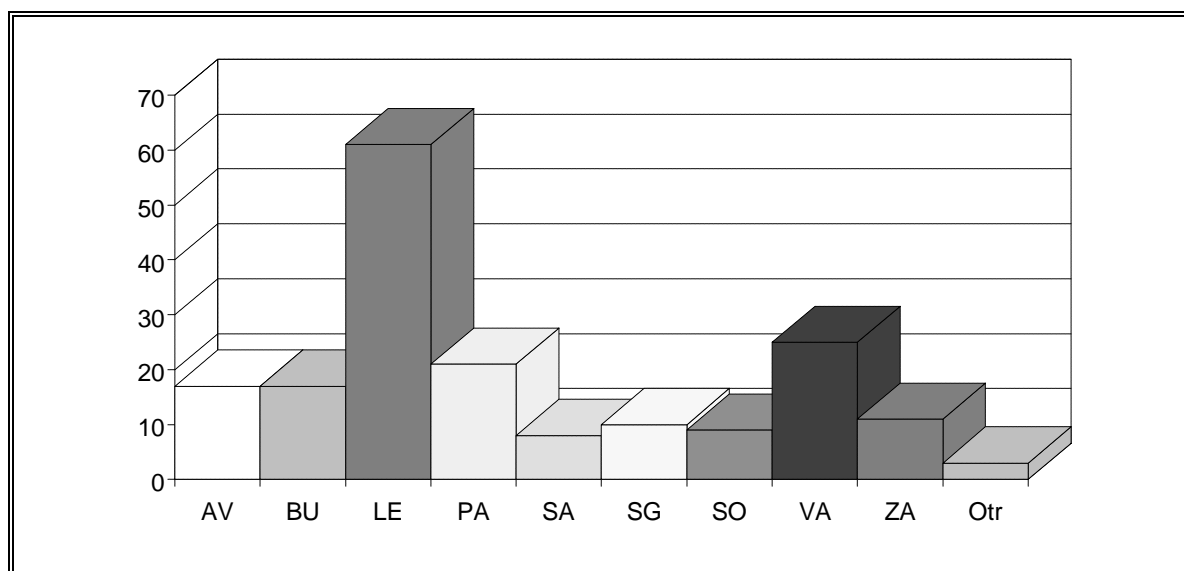
## SEPTIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	12	6%
Burgos	23	12%
León	55	29%
Palencia	18	9%
Salamanca	24	13%
Segovia	4	2%
Soria	10	5%
Valladolid	27	14%
Zamora	5	3%
Otras prov. esp.	13	7%
Indeterminada	1	1%
<b>Total</b>	<b>192</b>	



## OCTUBRE

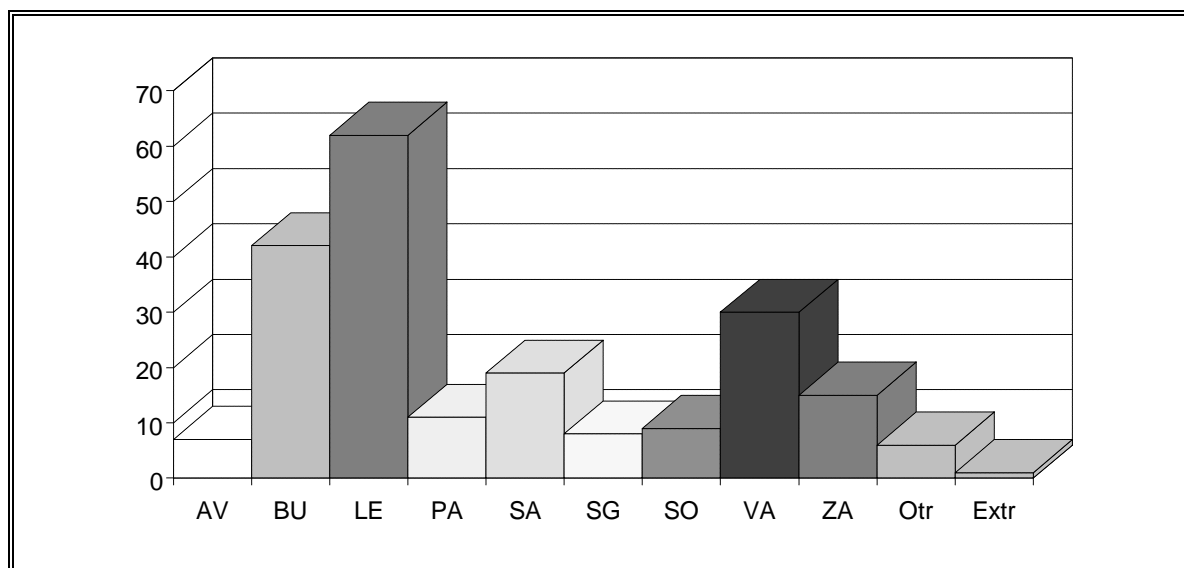
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	17	9%
Burgos	17	9%
León	61	34%
Palencia	21	12%
Salamanca	8	4%
Segovia	10	5%
Soria	9	5%
Valladolid	25	14%
Zamora	11	6%
Otras prov. esp.	3	2%
<b>Total</b>	<b>182</b>	





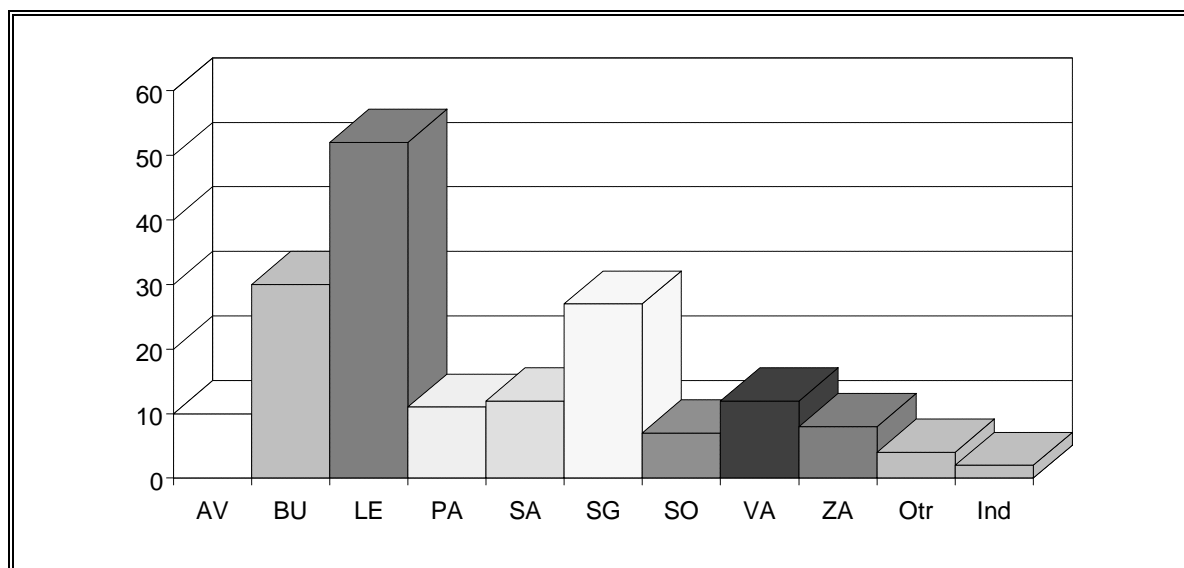
## NOVIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	3%
Burgos	42	20%
León	62	30%
Palencia	11	5%
Salamanca	19	9%
Segovia	8	4%
Soria	9	4%
Valladolid	30	14%
Zamora	15	7%
Otras prov. esp.	6	3%
Extranjero	1	0%
<b>Total</b>	<b>210</b>	



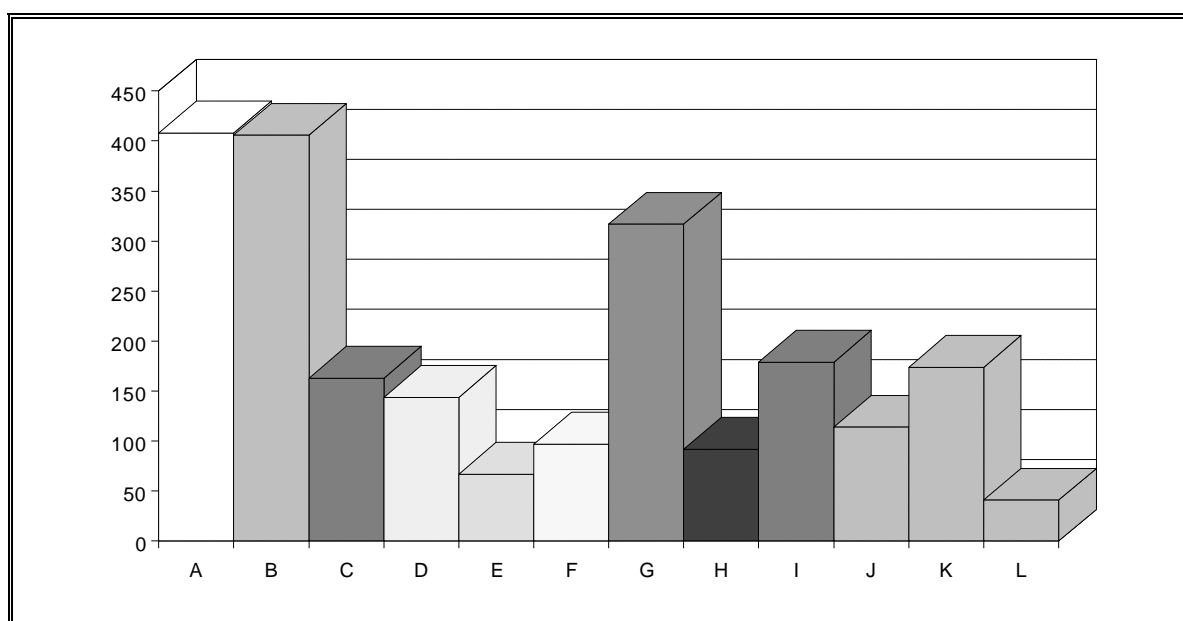
## DICIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	10	6%
Burgos	30	17%
León	52	30%
Palencia	11	6%
Salamanca	12	7%
Segovia	27	15%
Soria	7	4%
Valladolid	12	7%
Zamora	8	5%
Otras prov. esp.	4	2%
Indeterminada	2	1%
<b>Total</b>	<b>175</b>	



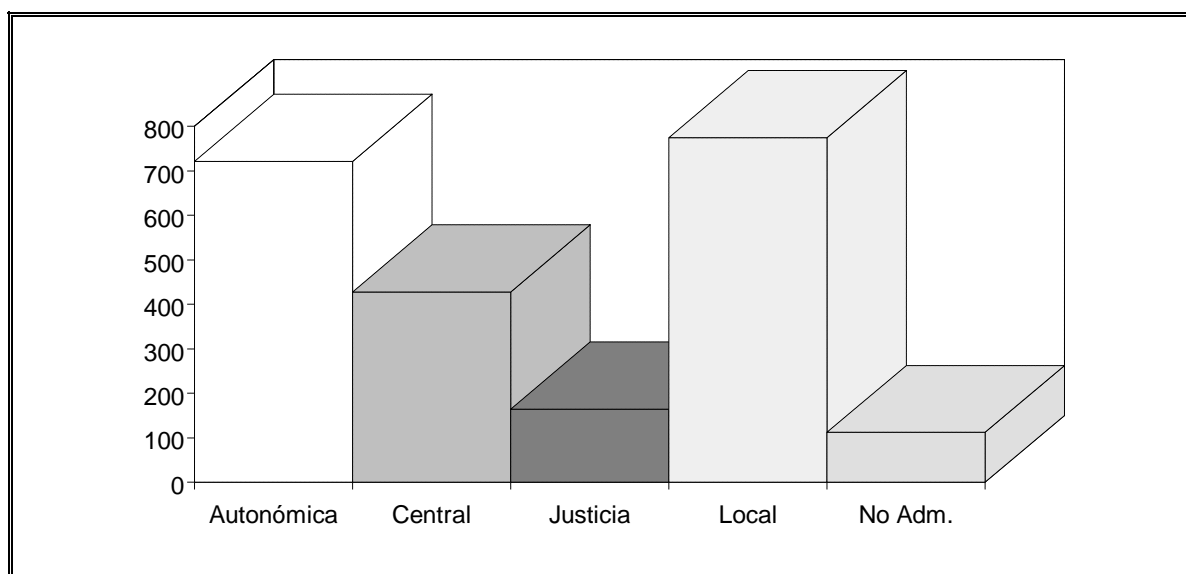
### QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A Función Pública y Presidencia	408	19%
<i>Función Pública</i>	182	8%
<i>Corporaciones locales</i>	148	7%
<i>Tráfico</i>	67	3%
<i>Varios</i>	11	0%
B Urb. y Ord. Territorio, Obras públ. y Viv.	406	18%
C Act. Clasificadas y Medio Ambiente	163	7%
D Educación, Cultura y Deportes	144	7%
E Industria, Comercio, Turismo y Consumo	67	3%
F Agricultura, Ganadería, Montes y Pesca	97	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Serv. Sociales	317	14%
H Sanidad	92	4%
I Justicia	179	8%
J Economía y Hacienda	114	5%
K Actuaciones diversas	174	8%
L Departamento II	41	2%
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>	



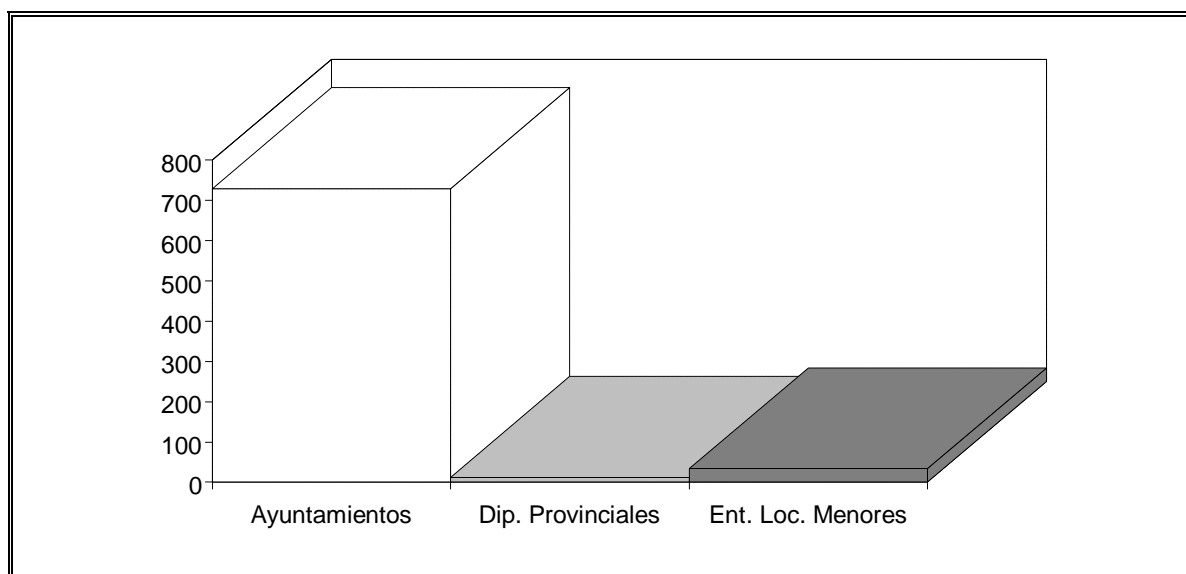
## CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración afect.	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	722	33%
Central	428	19%
Justicia	165	7%
Local	775	35%
No Adm.	112	5%
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>	



## CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

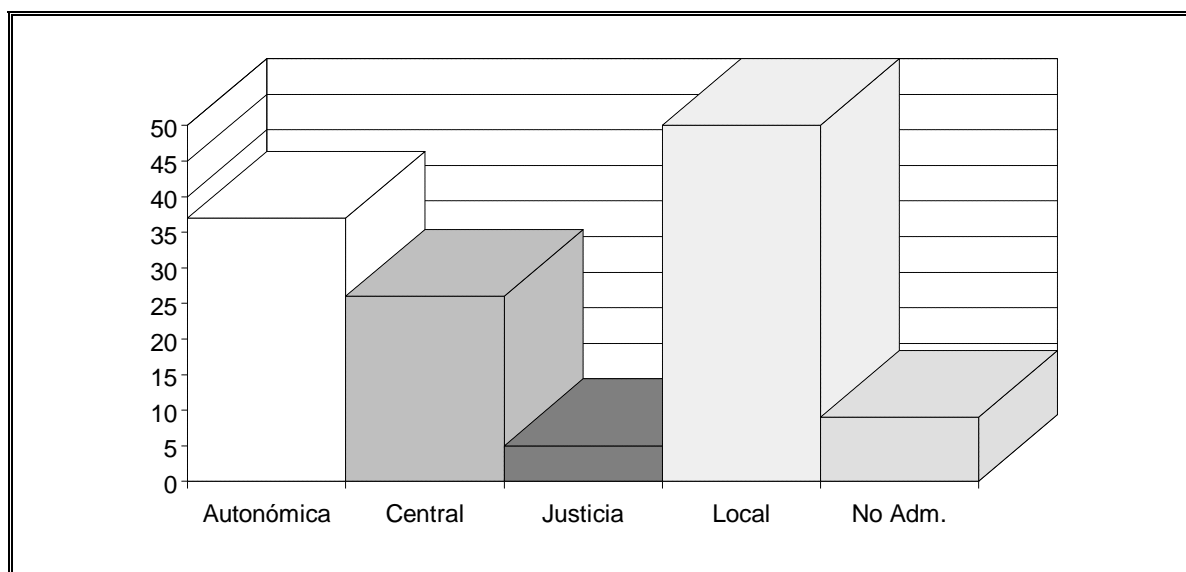
Administr. afectada	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	729	94%
Local-Diputaciones prov.	12	2%
Local-Entidades Loc. Men.	34	4%
<b>TOTAL</b>	<b>775</b>	



**ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA  
PROVINCIA**

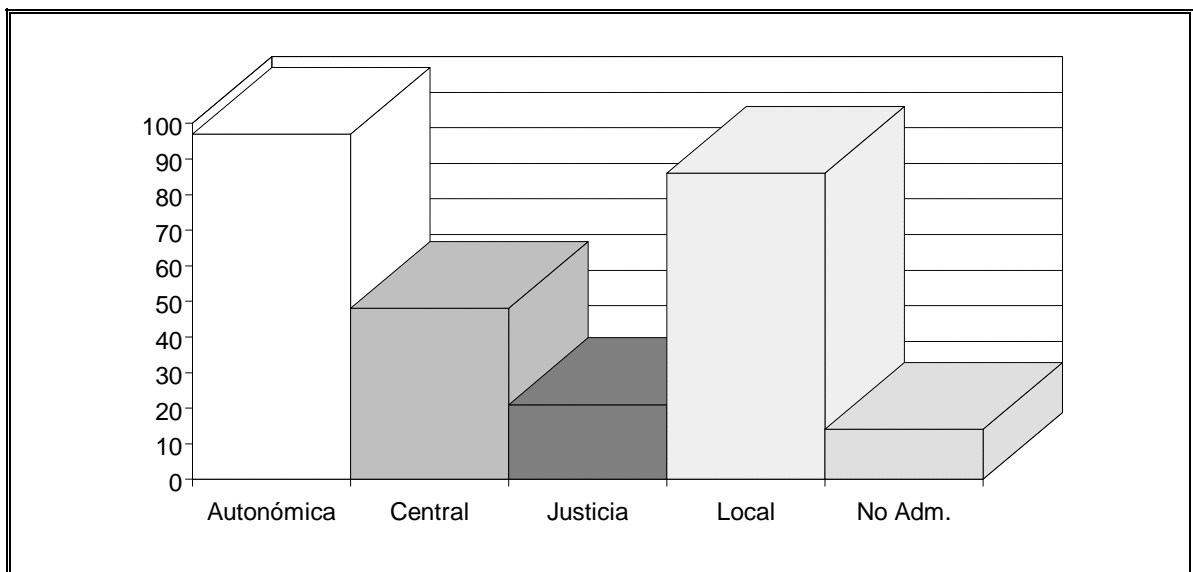
**ÁVILA**

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	37	29%
Central	26	20%
Justicia	5	4%
Local	50	39%
No Adm.	9	7%
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	



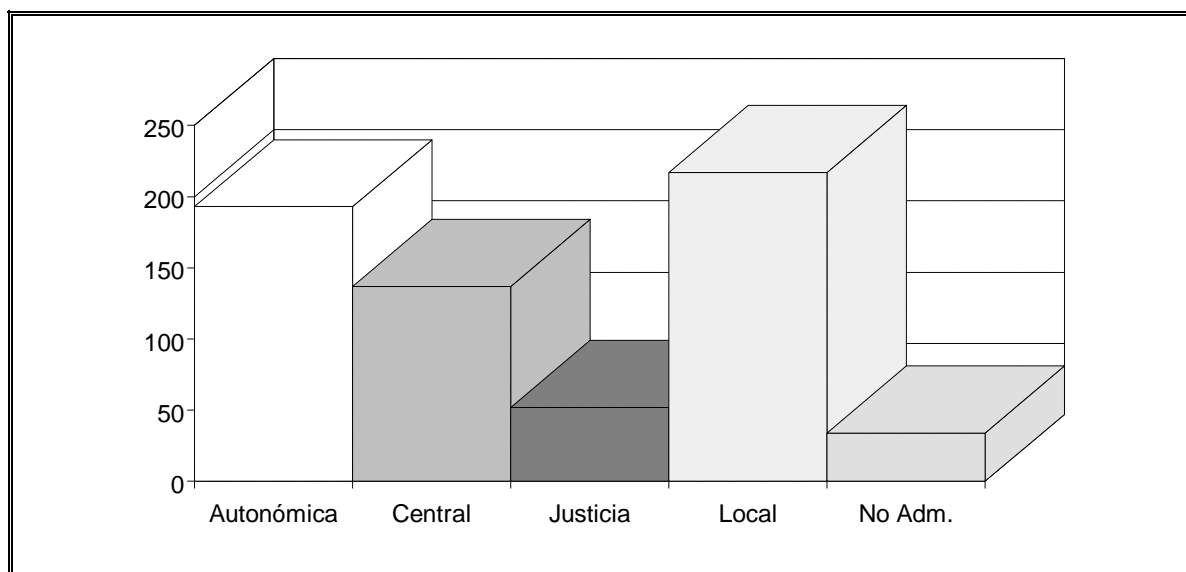
## BURGOS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	97	36%
Central	48	18%
Justicia	21	8%
Local	86	32%
No Adm.	14	5%
<b>TOTAL</b>	<b>266</b>	



## LEÓN

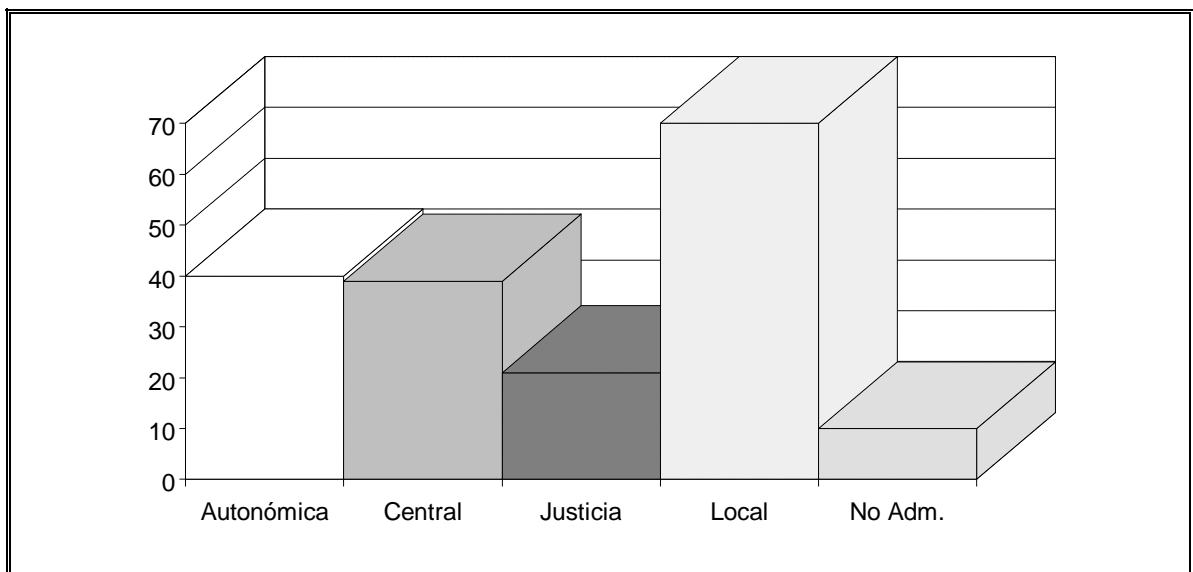
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	193	30%
Central	137	22%
Justicia	52	8%
Local	217	34%
No Adm.	34	5%
<b>TOTAL</b>	<b>633</b>	





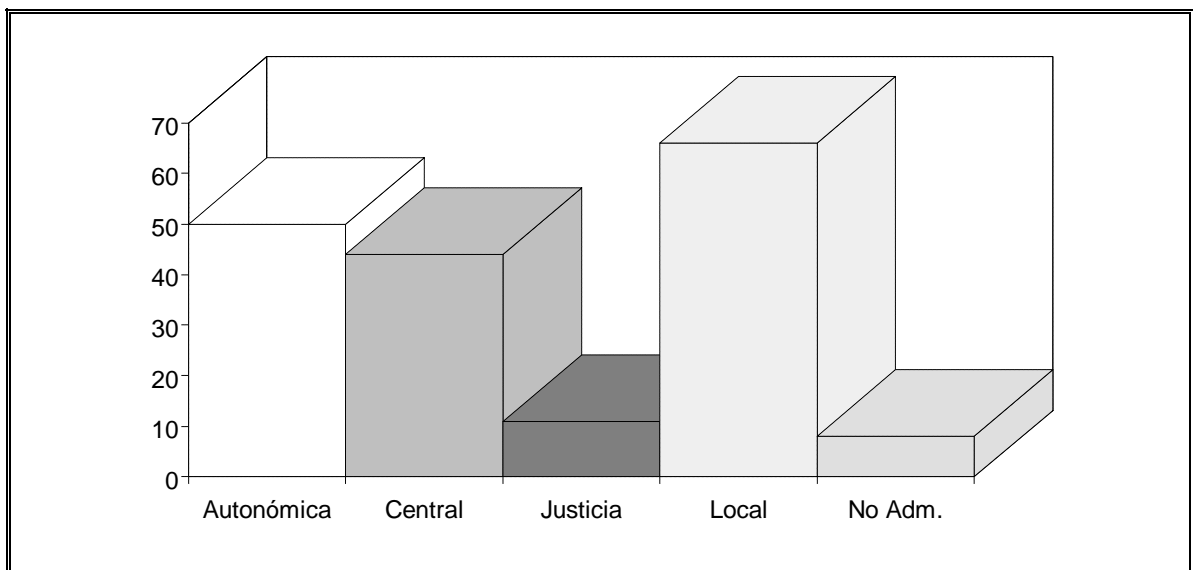
## PALENCIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	40	22%
Central	39	22%
Justicia	21	12%
Local	70	39%
No Adm.	10	6%
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	



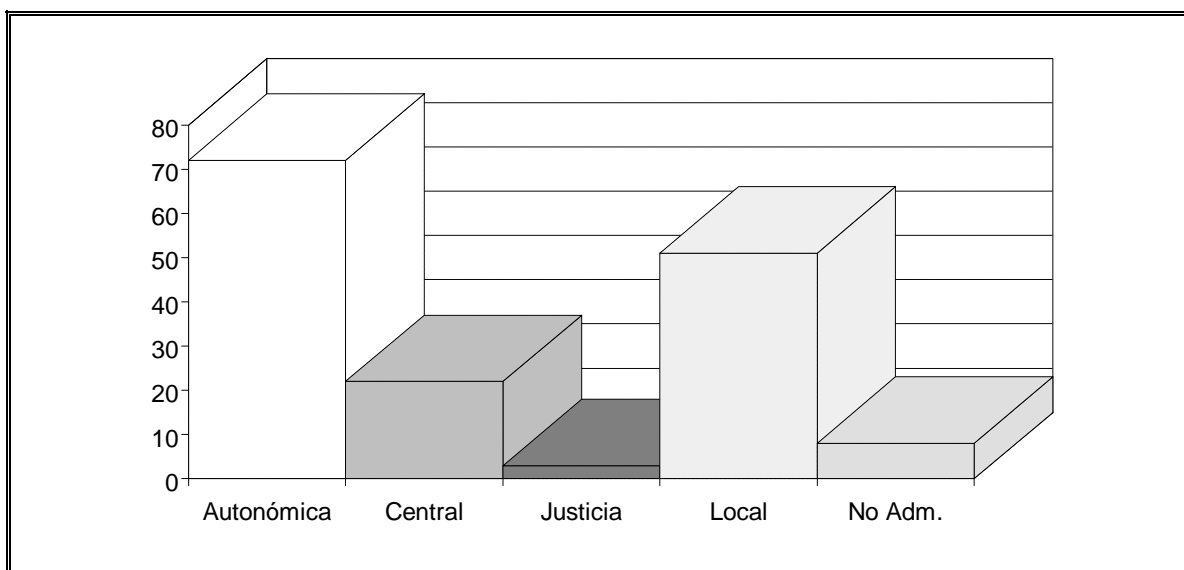
## SALAMANCA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	50	28%
Central	44	25%
Justicia	11	6%
Local	66	37%
No Adm.	8	4%
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>	



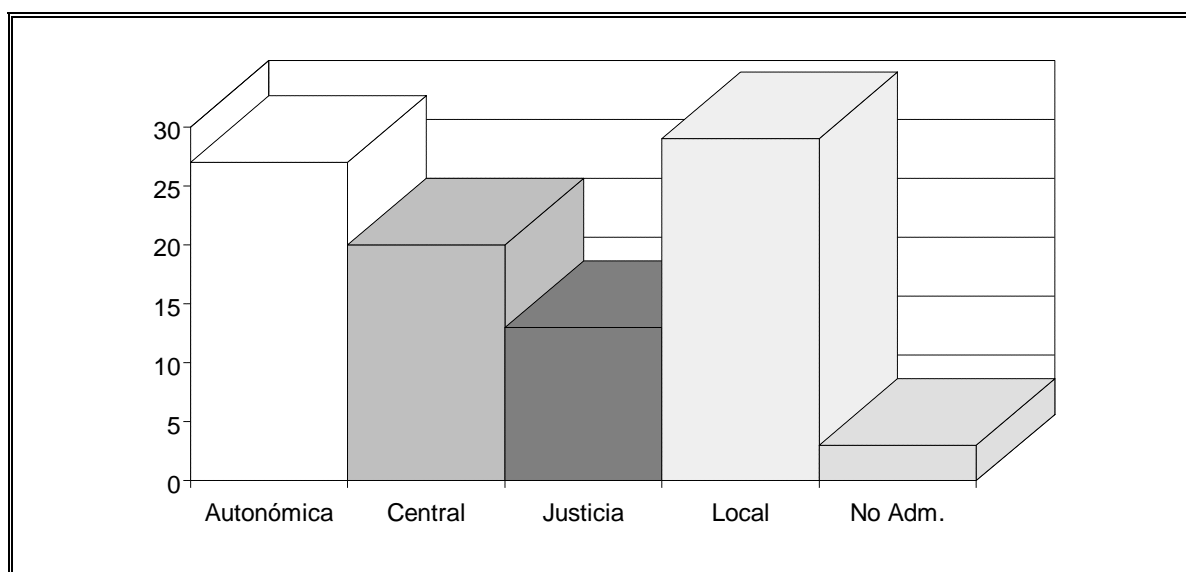
## SEGOVIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	72	46%
Central	22	14%
Justicia	3	2%
Local	51	33%
No Adm.	8	5%
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	



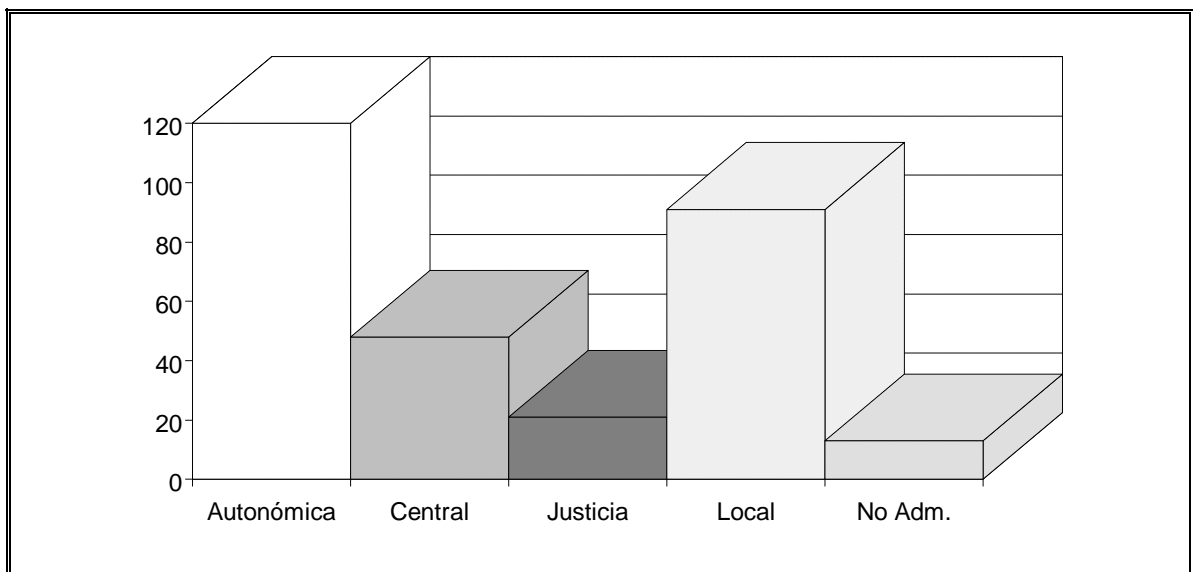
## SORIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	27	29%
Central	20	22%
Justicia	13	14%
Local	29	32%
No Adm.	3	3%
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>	



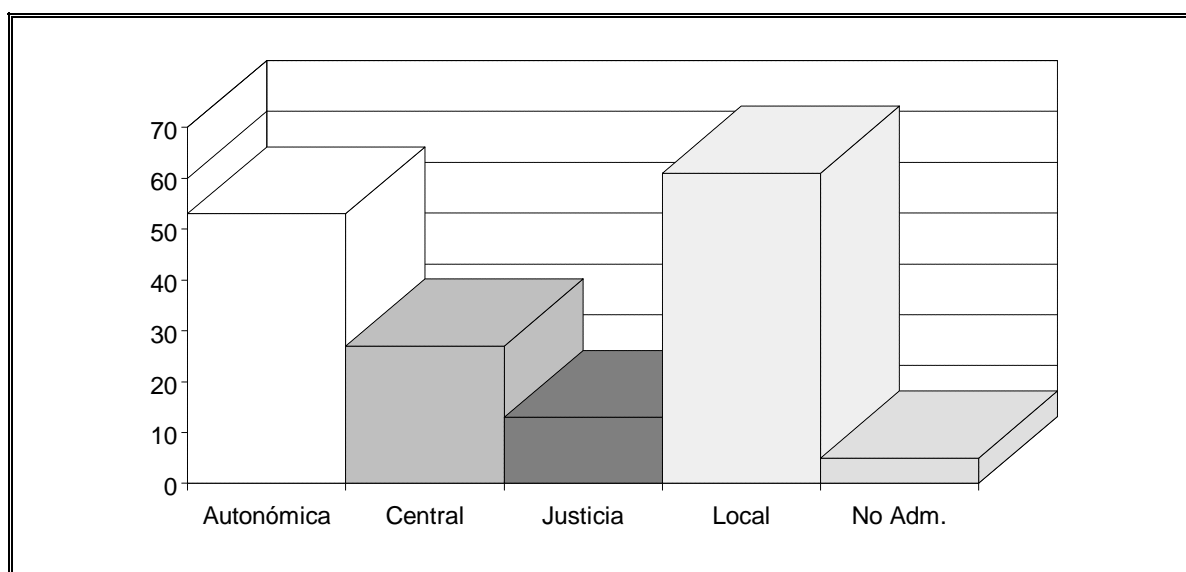
## VALLADOLID

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	120	41%
Central	48	16%
Justicia	21	7%
Local	91	31%
No Adm.	13	4%
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	



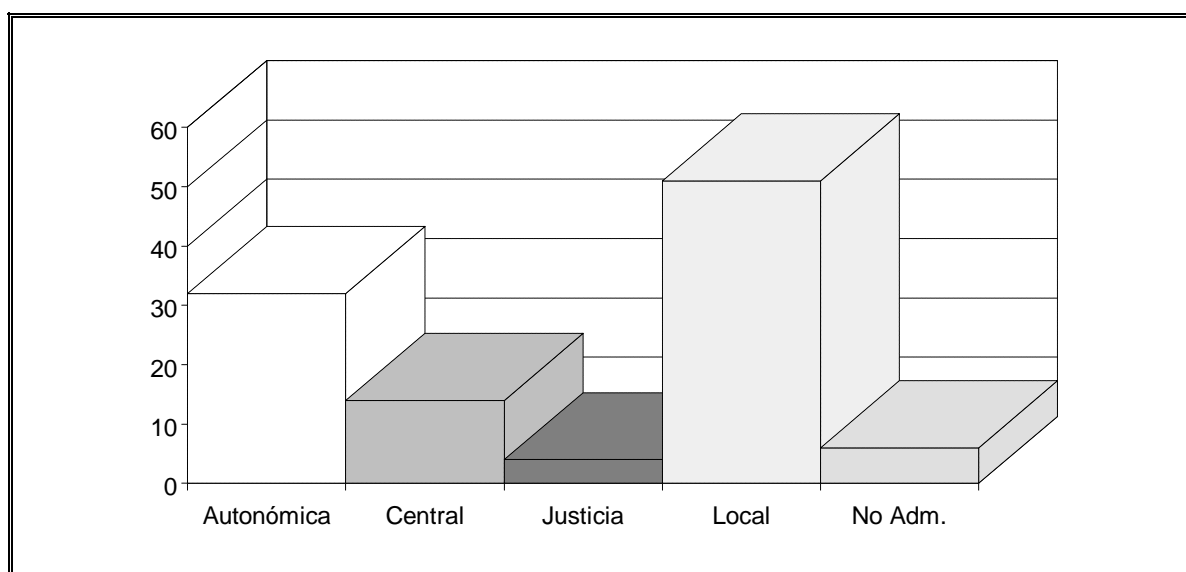
## ZAMORA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	53	33%
Central	27	17%
Justicia	13	8%
Local	61	38%
No Adm.	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	



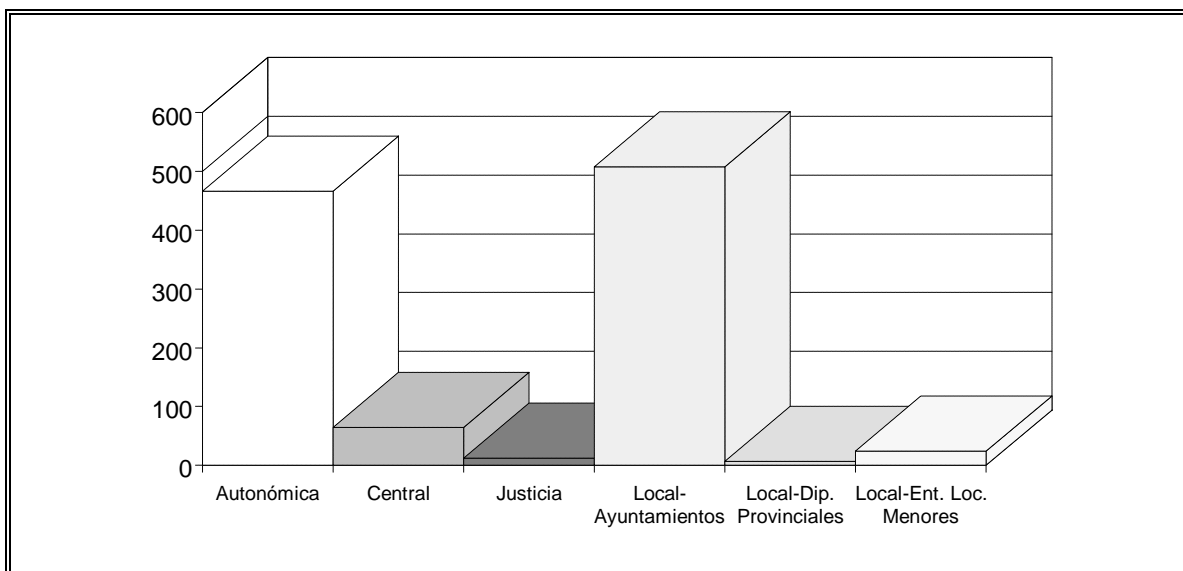
## RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	32	33
Central	34	35
Justicia	36	37
Local	38	39
No Adm.	40	41
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	



## QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

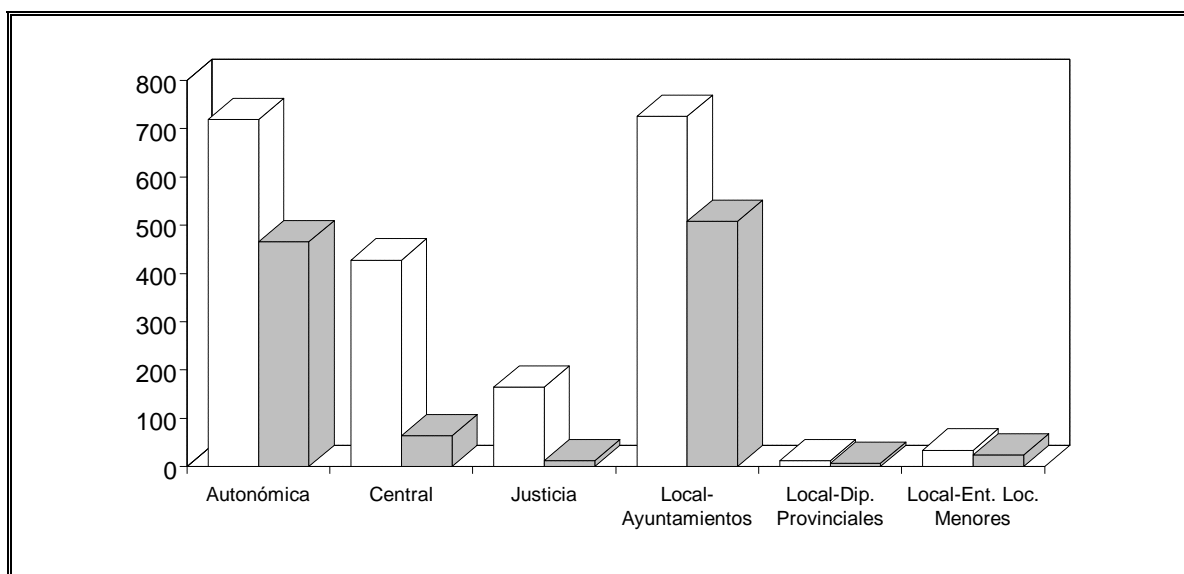
Administración	Nº Quejas	Porcentaje sobre total de quejas admitidas
Autonómica	466	43%
Central	64	6%
Justicia	12	1%
Local-Ayuntamientos	508	47%
Local-Dip. Provinc.	7	1%
Local-Ent. Loc. Men.	24	2%
<b>TOTAL</b>	<b>1081</b>	





## QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

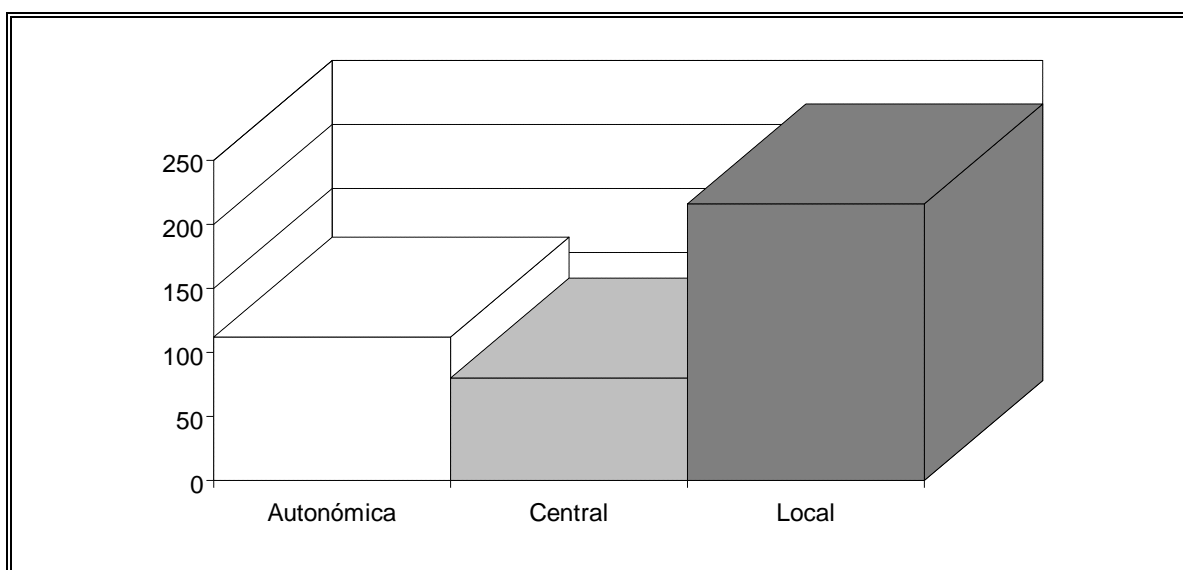
Administración	Nº Quejas presentadas	Nº Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	719	466	65%
Central	428	64	15%
Justicia	165	12	7%
Local-Ayuntamientos	726	508	70%
Local-Dip. Provinc.	12	7	58%
Local-Ent. Loc. Men.	34	24	71%
<b>TOTAL</b>	<b>2084</b>	<b>1081</b>	<b>52%</b>



**QUEJAS QUE AFECTAN A CADA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE  
CADA ÁREA**

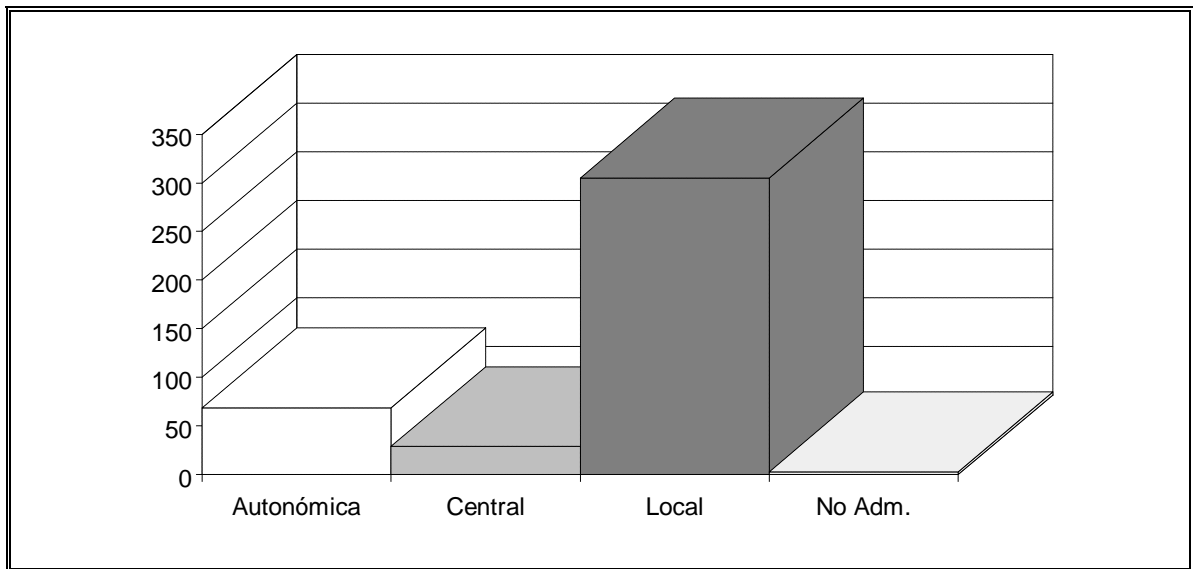
**ÁREA A**

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	112	27%
Central	80	20%
Local	216	53%
<b>TOTAL</b>	<b>408</b>	



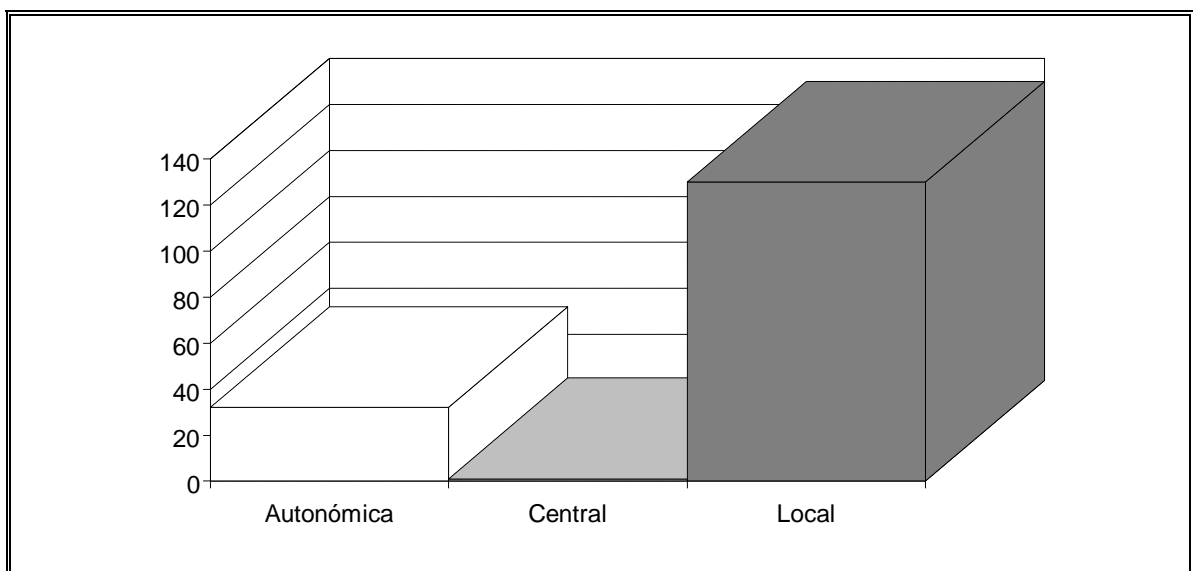
## ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	69	17%
Central	29	7%
Local	305	75%
No adm.	3	1%
<b>TOTAL</b>	<b>406</b>	



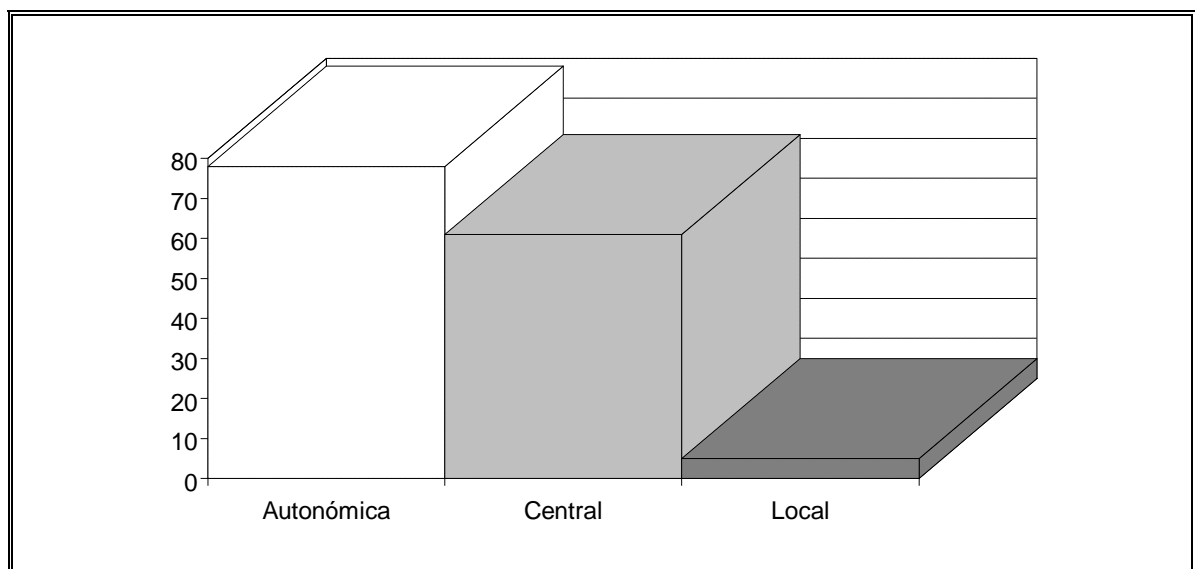
### ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	32	20%
Central	1	1%
Local	130	80%
<b>TOTAL</b>	<b>163</b>	



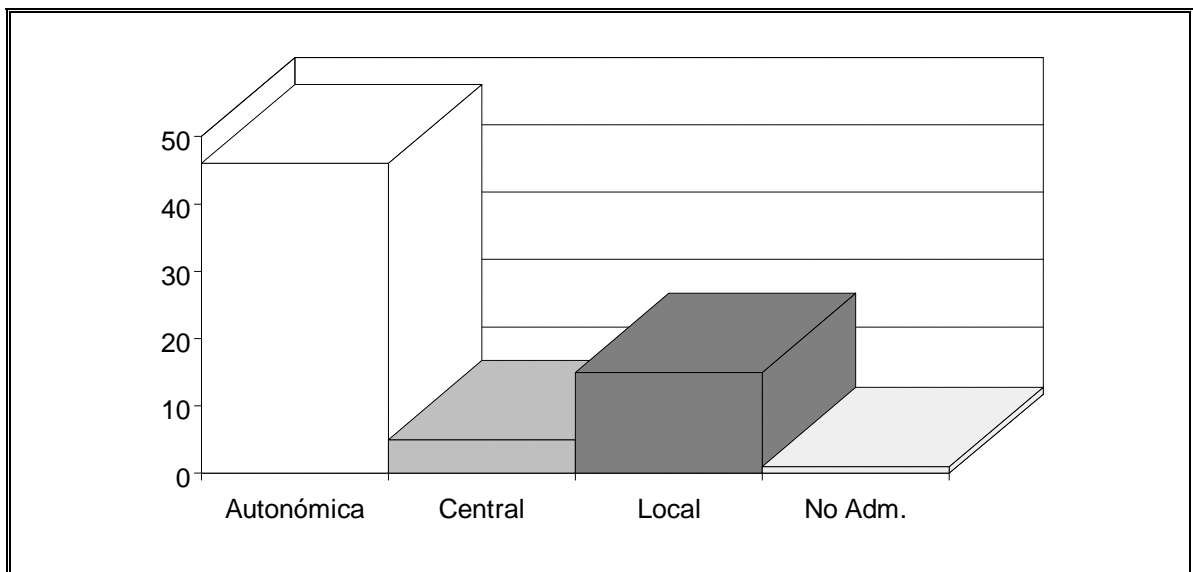
### ÁREA D

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	78	54%
Central	61	42%
Local	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>144</b>	



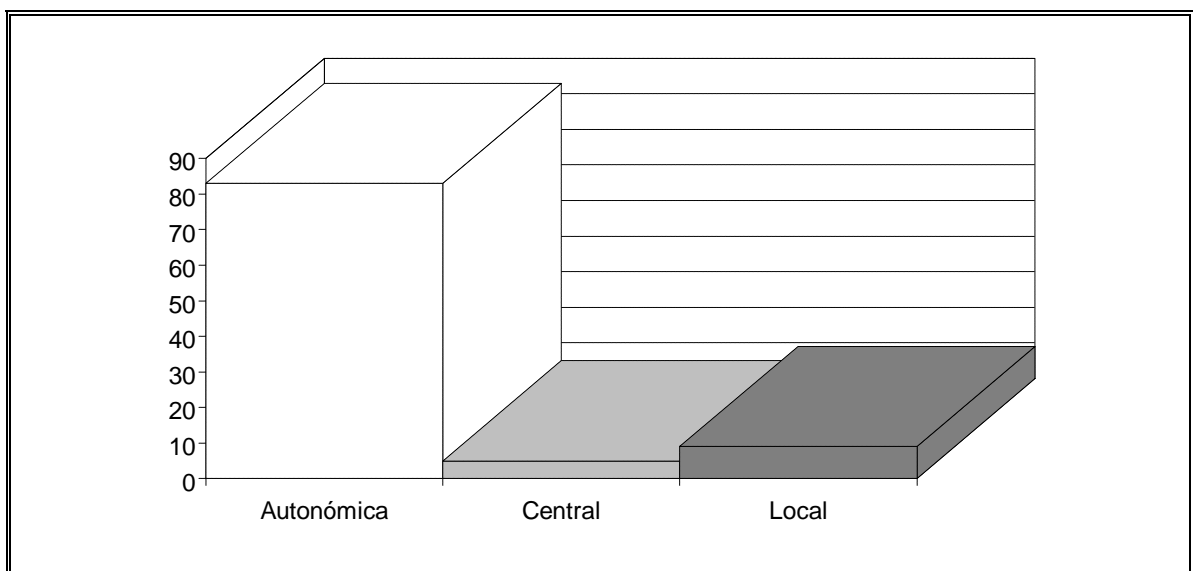
## ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	46	69%
Central	5	7%
Local	15	22%
No Adm.	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	



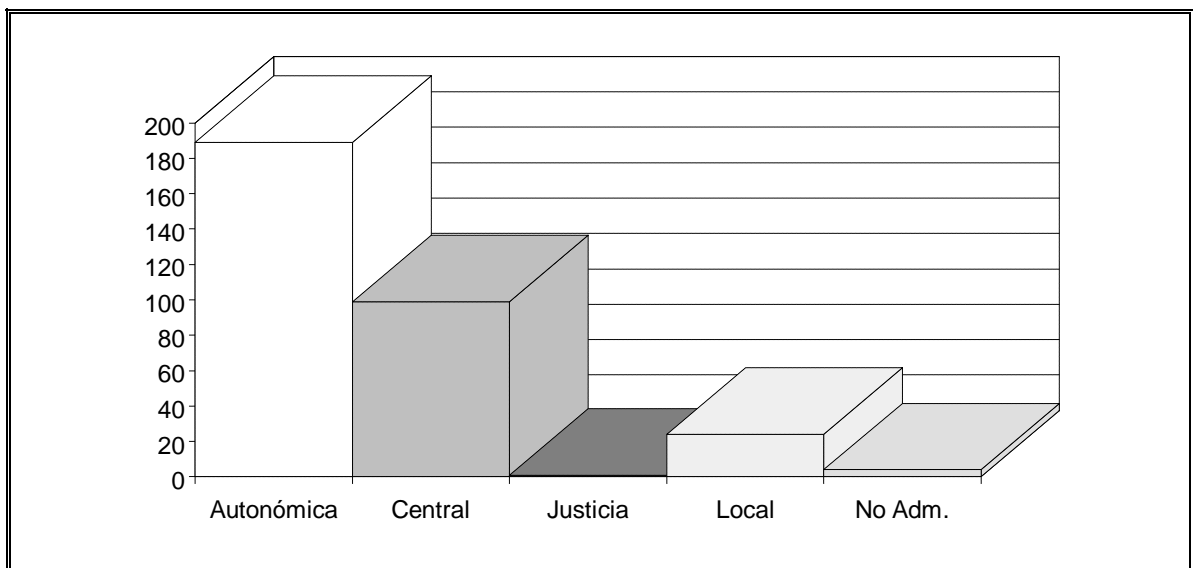
## ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	83	86%
Central	5	5%
Local	9	9%
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	



## ÁREA G

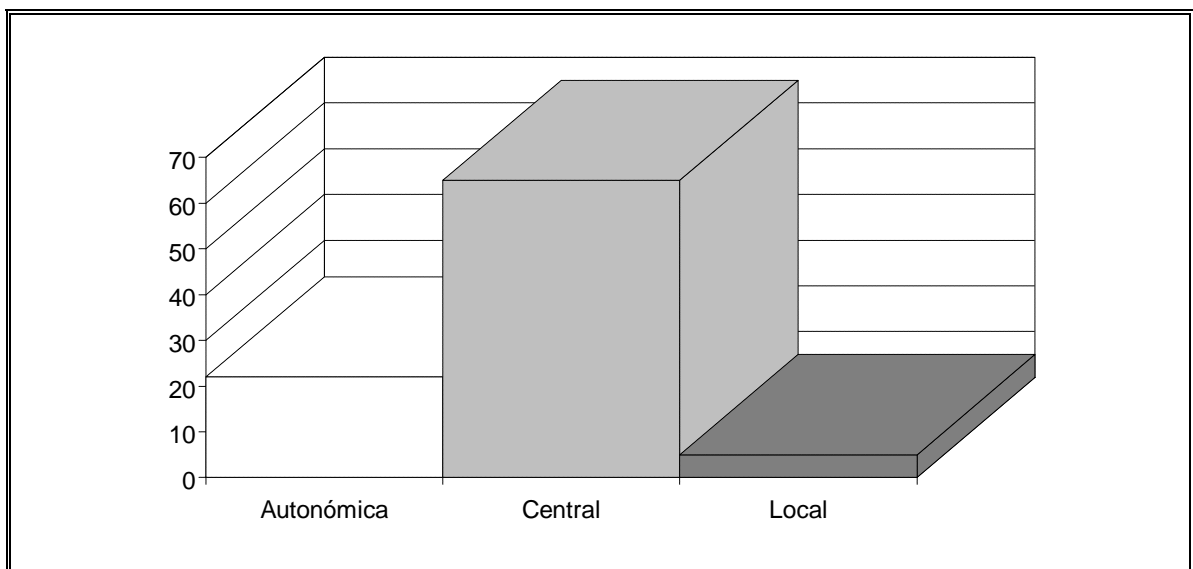
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	189	60%
Central	99	31%
Justicia	1	0%
Local	24	8%
No Adm.	4	1%
<b>TOTAL</b>	<b>317</b>	





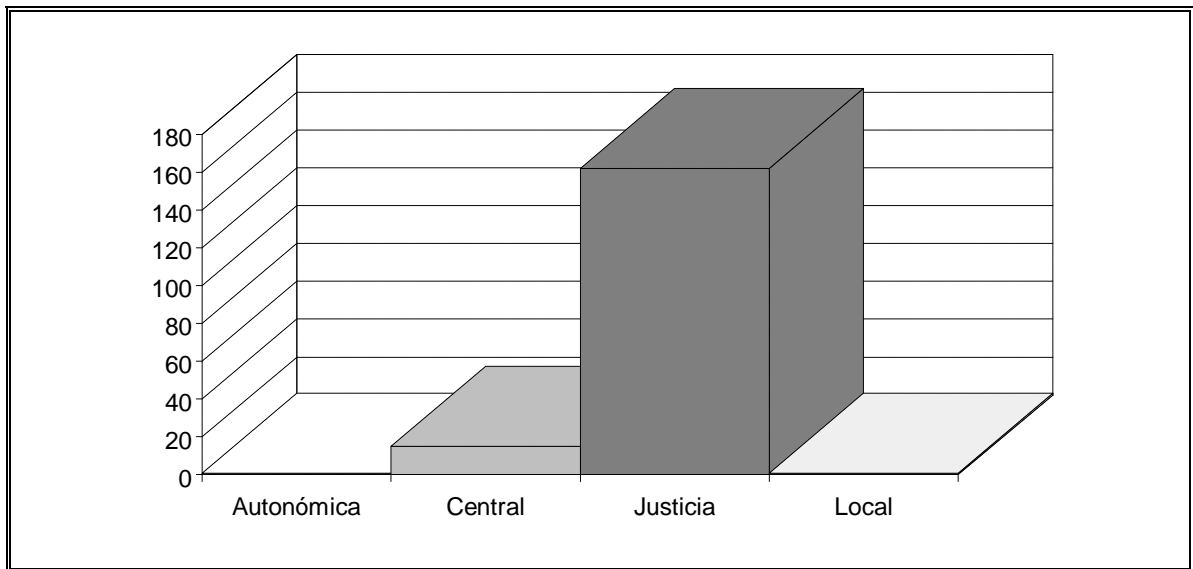
## ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	22	24%
Central	65	71%
Local	5	5%
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>	



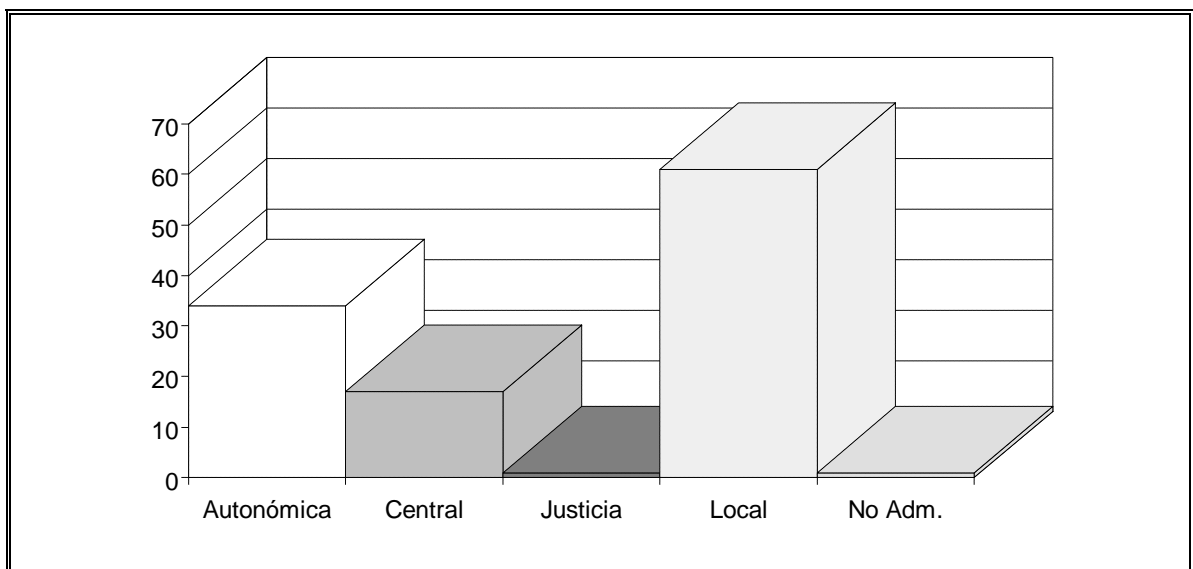
## ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	1	1%
Central	15	8%
Justicia	162	91%
Local	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>	



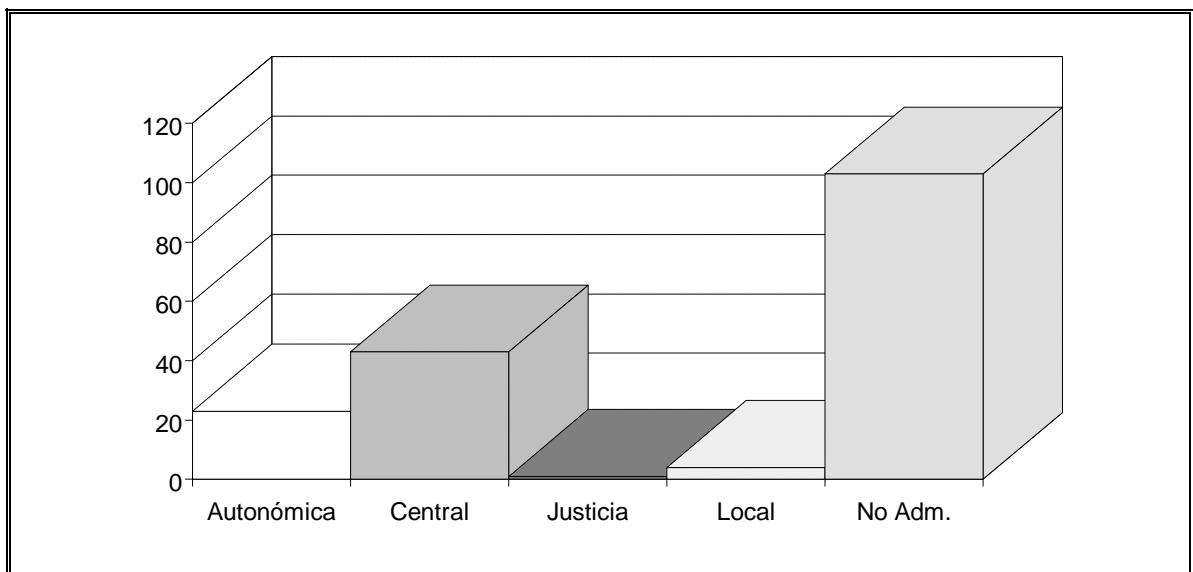
## ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	34	30%
Central	17	15%
Justicia	1	1%
Local	61	54%
No Adm.	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	



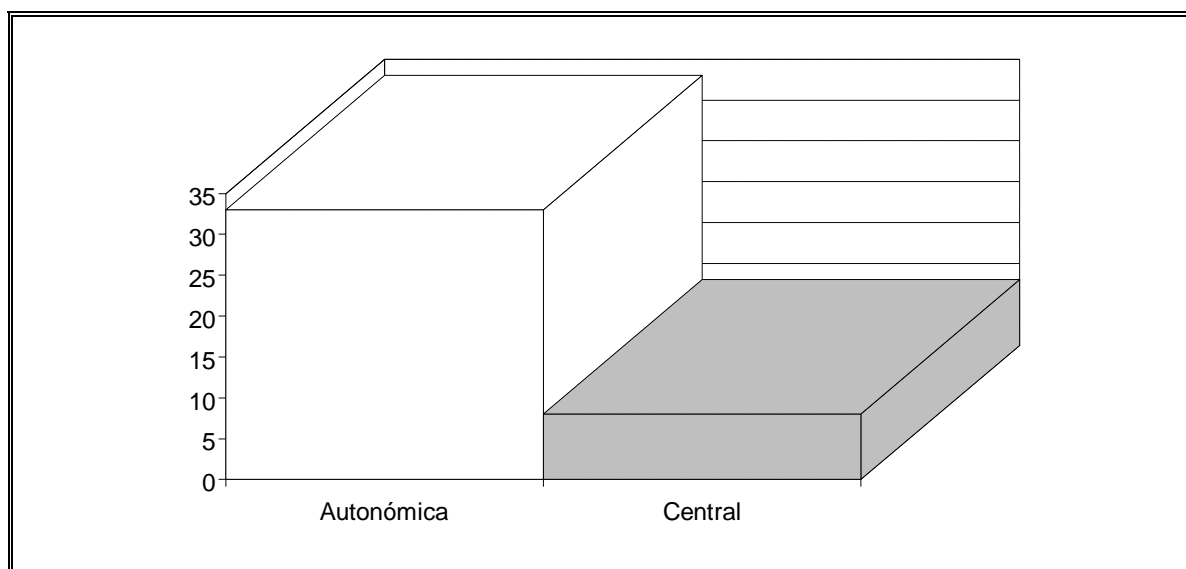
## ÁREA K

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	23	13%
Central	43	25%
Justicia	1	1%
Local	4	2%
No Adm.	103	59%
<b>TOTAL</b>	<b>174</b>	



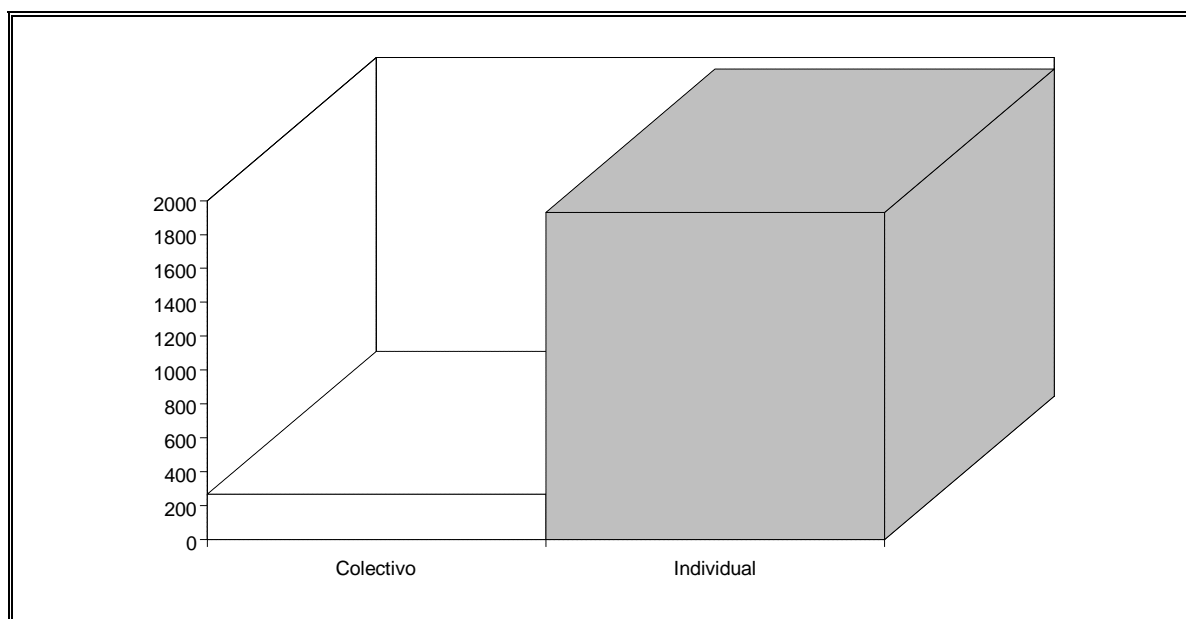
## ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	33	80%
Central	8	20%
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	



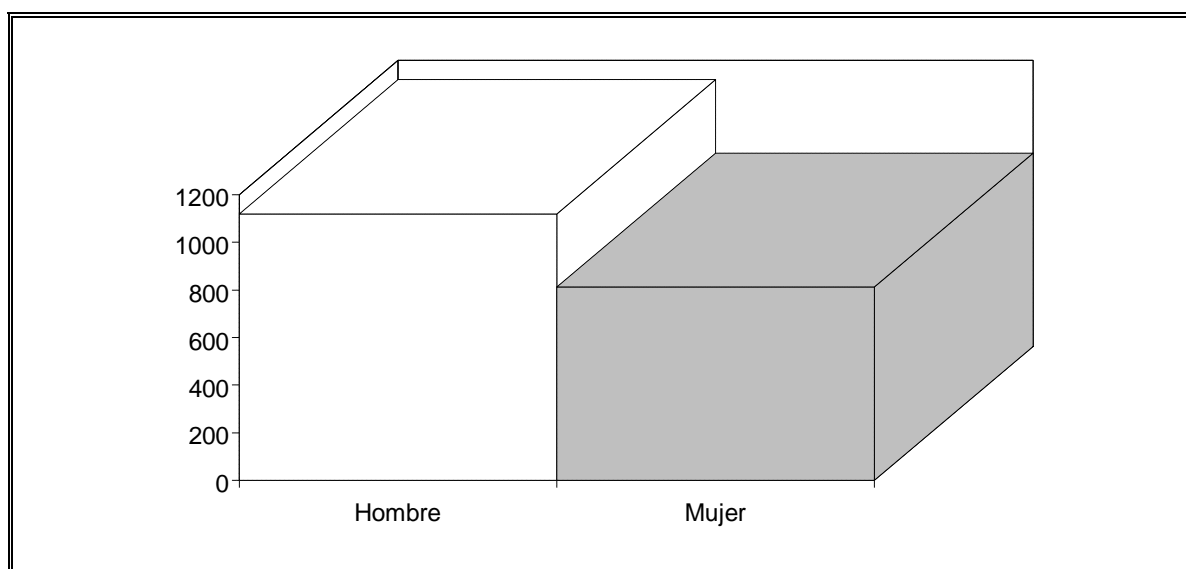
**QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS  
PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS**

<b>Autor</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Colectivo	267	12%
Individual	1930	88%
Anónimo	5	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>	



**QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES**

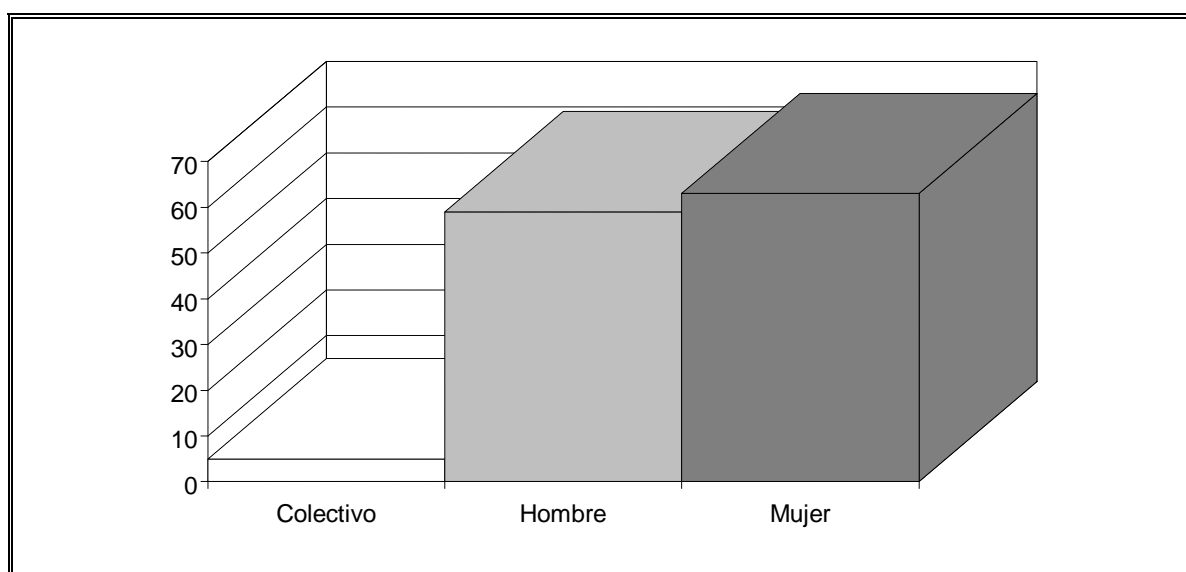
<b>Autor</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Hombre	1119	58%
Mujer	811	42%
<b>TOTAL</b>	<b>1930</b>	



## QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR MUJERES Y POR HOMBRES

### ÁVILA

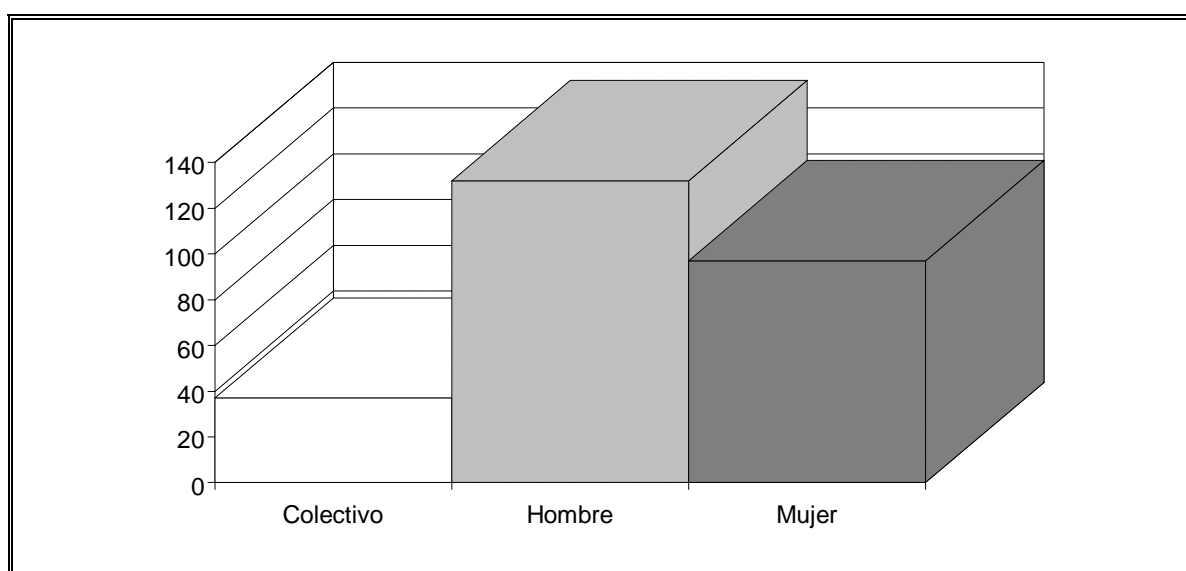
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	5	4%
Mujer	59	46%
Hombre	63	50%
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	





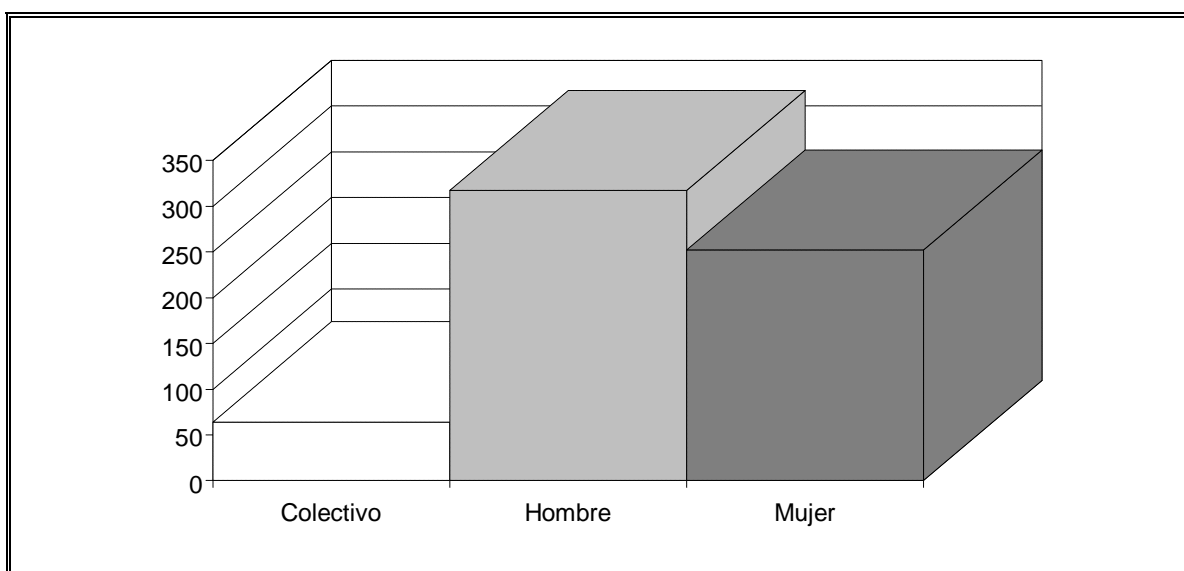
## BURGOS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	37	14%
Mujer	132	50%
Hombre	97	36%
<b>TOTAL</b>	<b>266</b>	



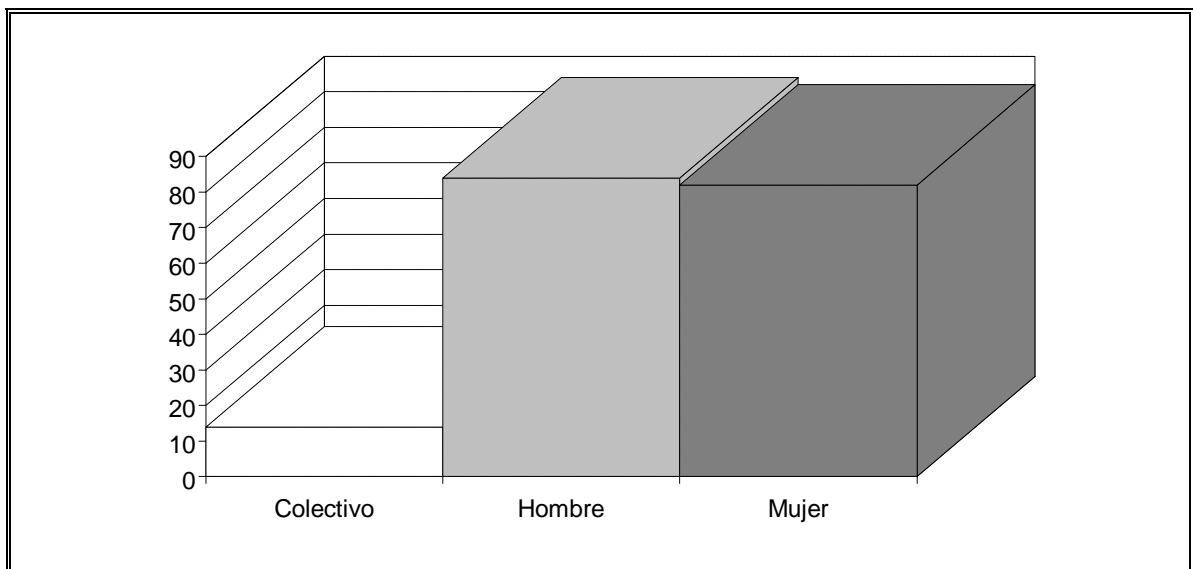
## LEÓN

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	64	10%
Mujer	317	50%
Hombre	252	40%
<b>TOTAL</b>	<b>633</b>	



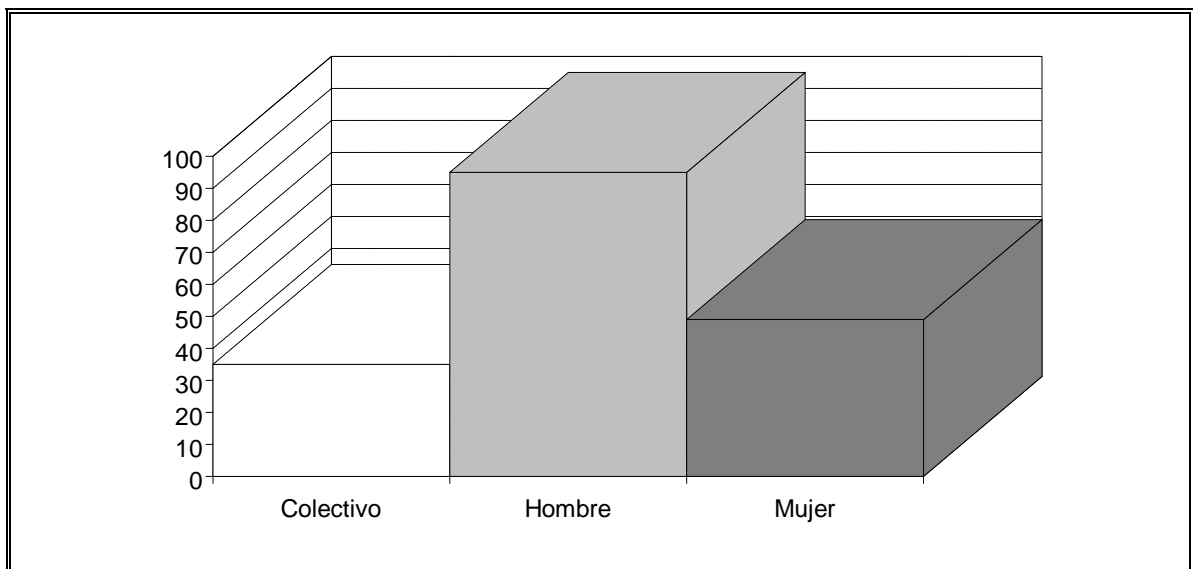
## PALENCIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	14	8%
Mujer	84	47%
Hombre	82	46%
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	



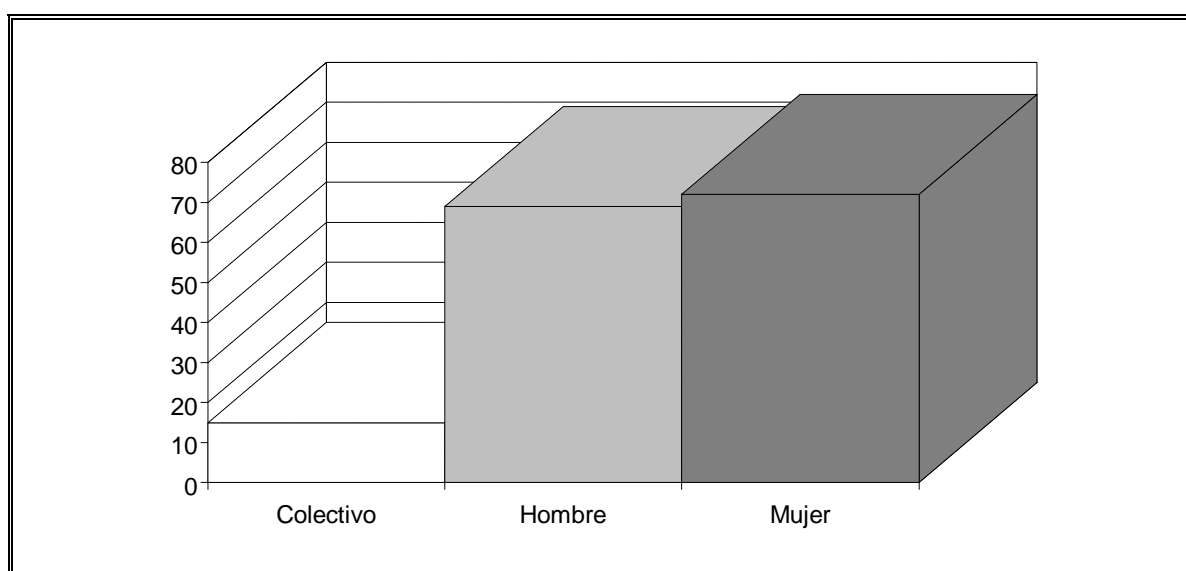
## SALAMANCA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	35	20%
Mujer	95	53%
Hombre	49	27%
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>	



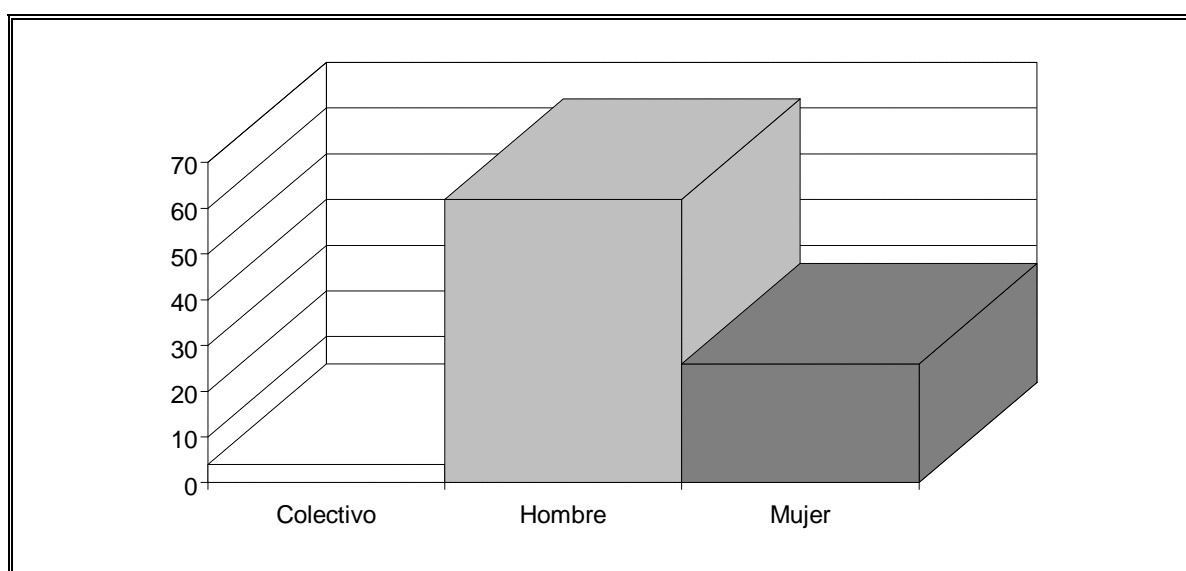
## SEGOVIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	15	10%
Mujer	69	44%
Hombre	72	46%
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	



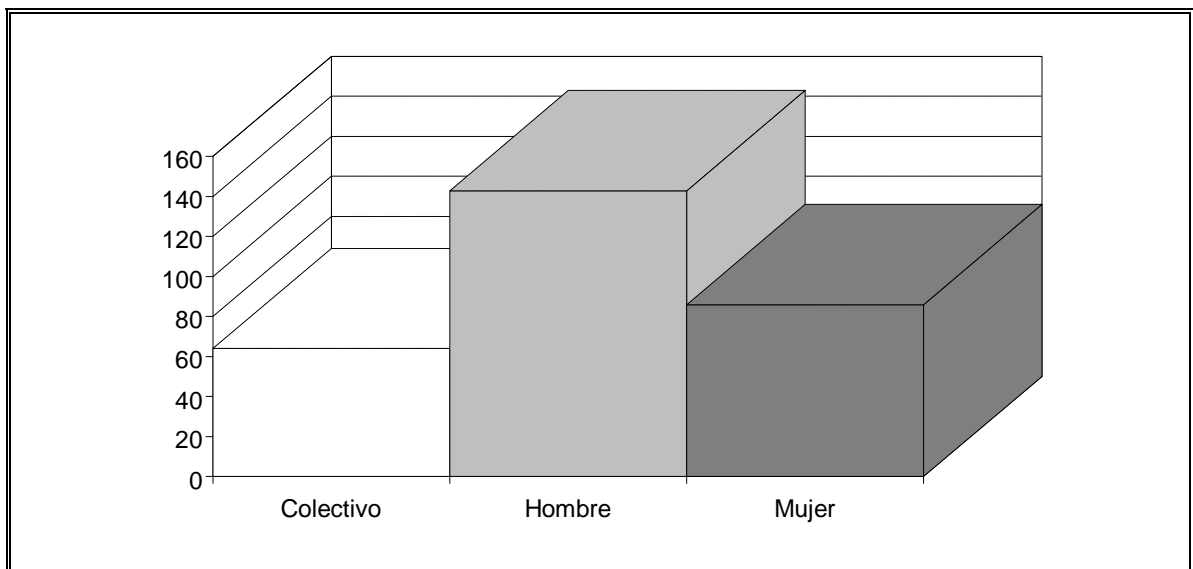
## SORIA

<b>Autor</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Colectivo	4	4%
Mujer	62	67%
Hombre	26	28%
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>	



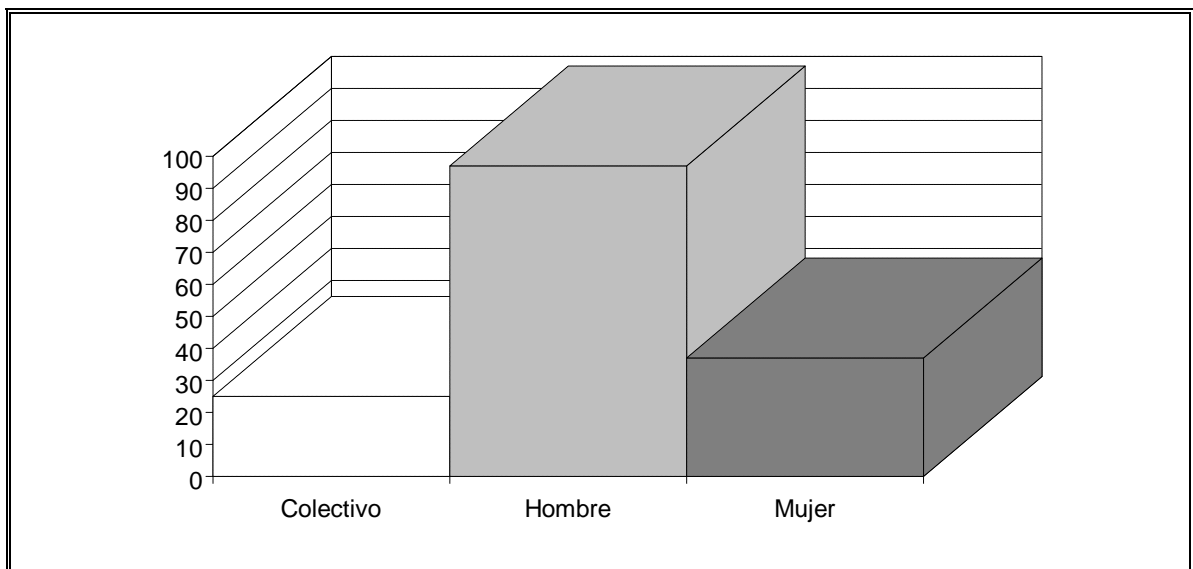
## VALLADOLID

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	64	22%
Mujer	143	49%
Hombre	86	29%
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	



## ZAMORA

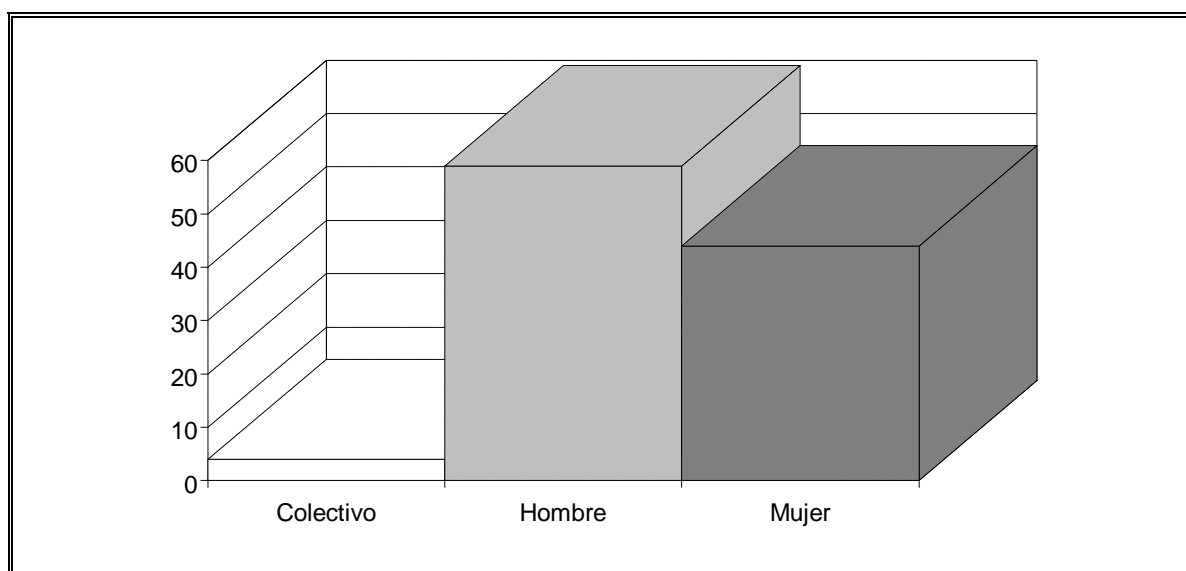
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	25	16%
Mujer	97	61%
Hombre	37	23%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	





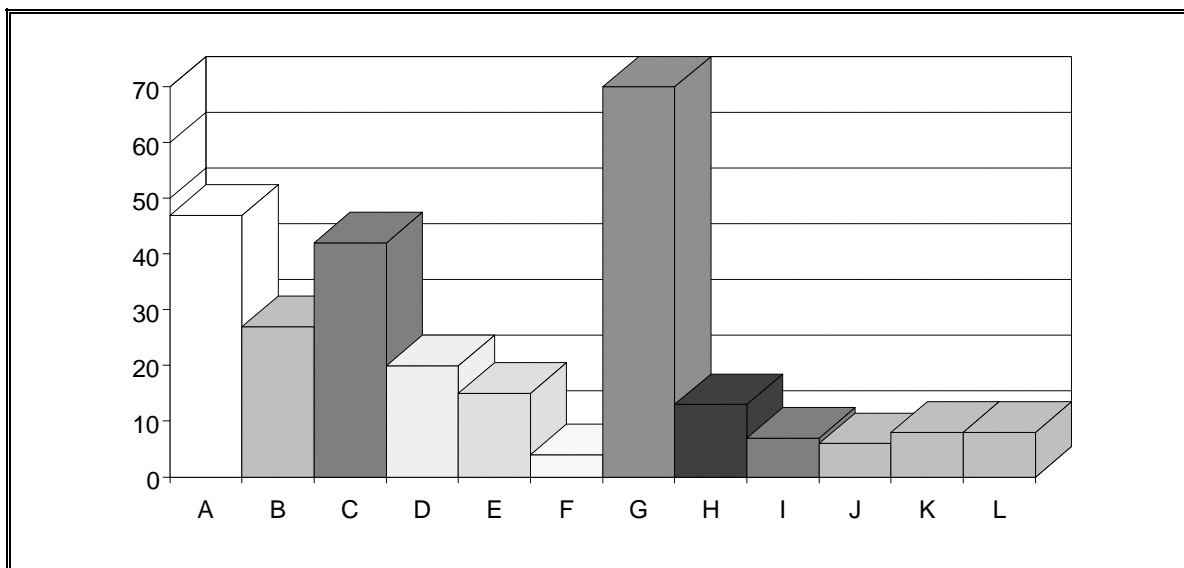
## OTRAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	4	4%
Mujer	59	55%
Hombre	44	41%
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	



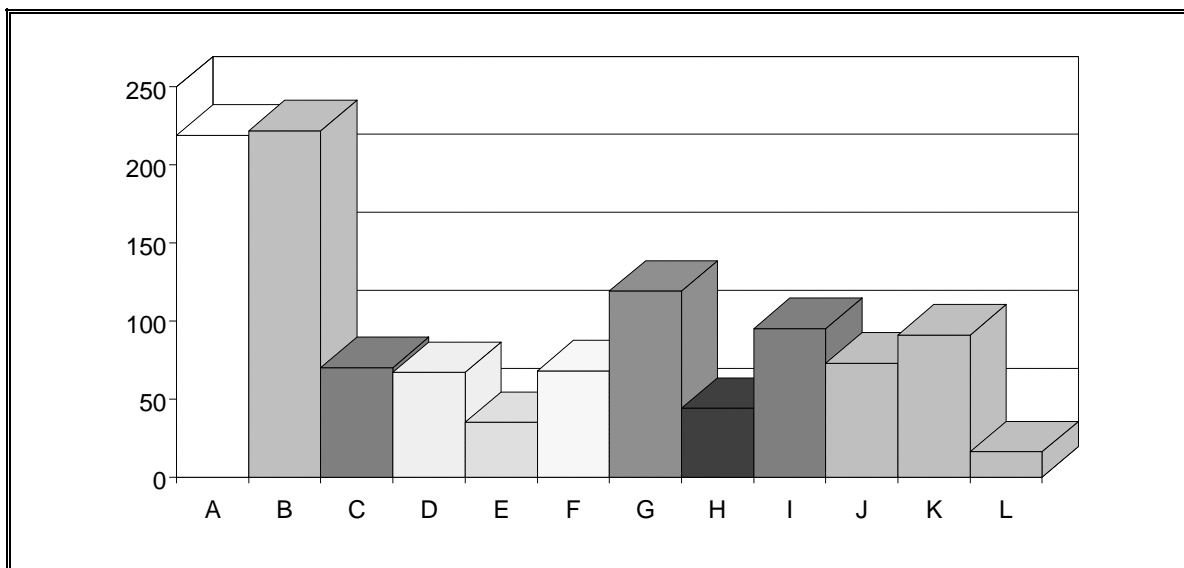
## ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	47	18%
B	27	10%
C	42	16%
D	20	7%
E	15	6%
F	4	1%
G	70	26%
H	13	5%
I	7	3%
J	6	2%
K	8	3%
L	8	3%
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	



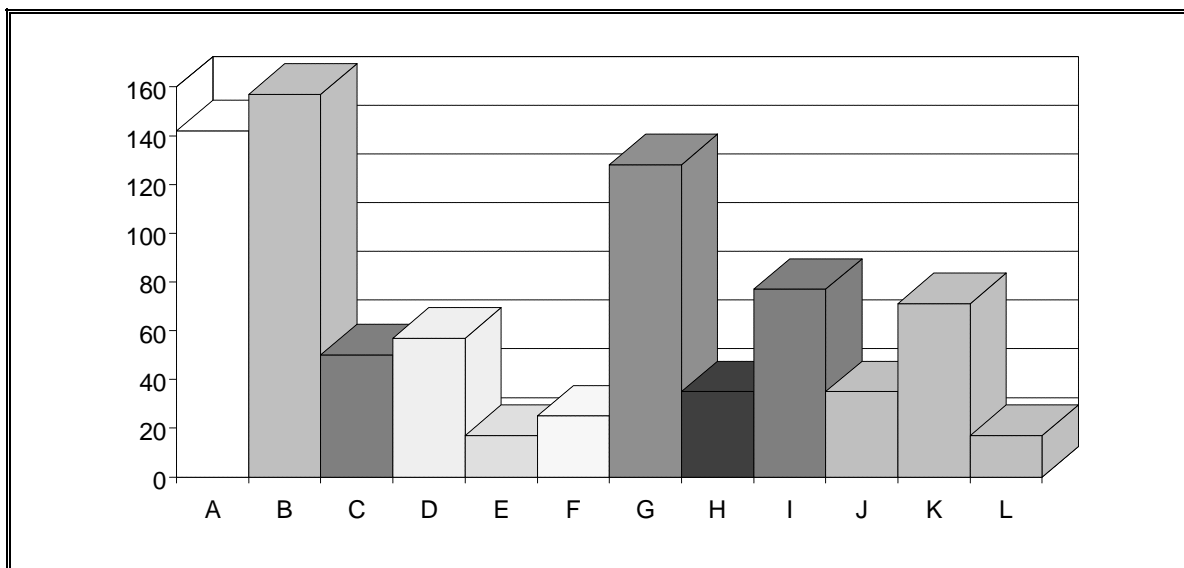
### ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	219	20%
B	222	20%
C	70	6%
D	67	6%
E	35	3%
F	68	6%
G	119	11%
H	44	4%
I	95	8%
J	73	7%
K	91	8%
L	16	1%
<b>TOTAL</b>	<b>1119</b>	



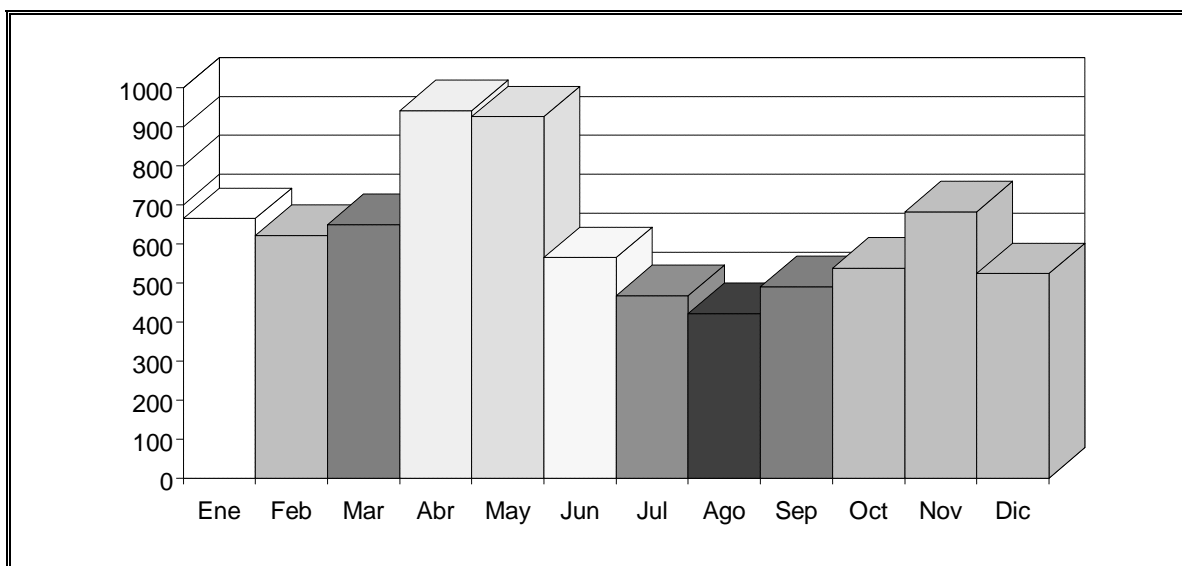
### ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	142	18%
B	157	19%
C	50	6%
D	57	7%
E	17	2%
F	25	3%
G	128	16%
H	35	4%
I	77	9%
J	35	4%
K	71	9%
L	17	2%
<b>TOTAL</b>	<b>811</b>	



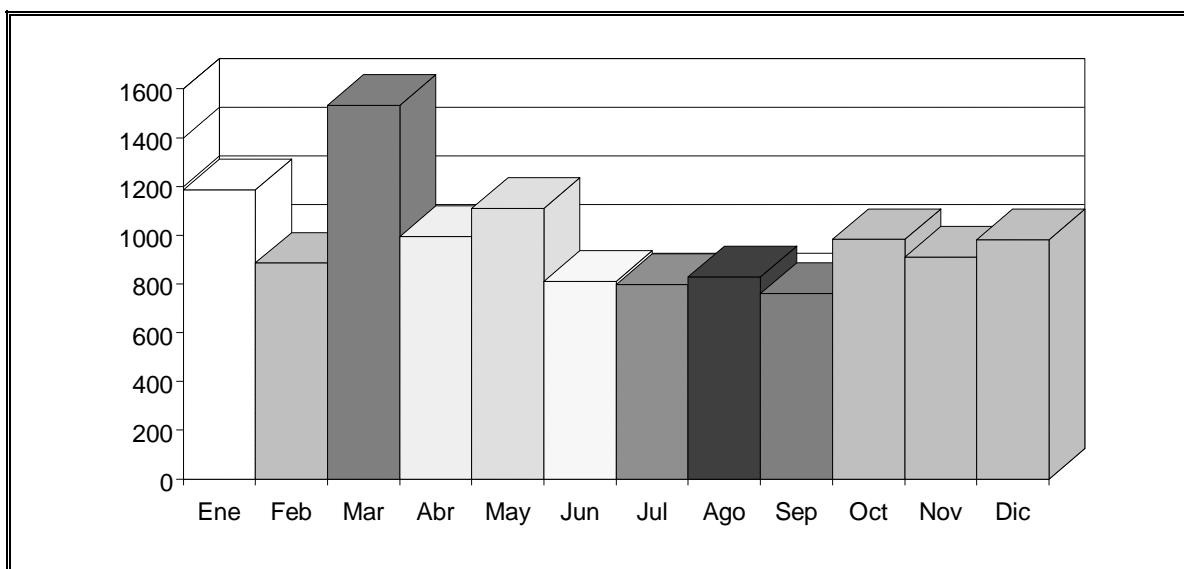
## CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 1999

Mes	Nº Escritos entrada
Enero	665
Febrero	622
Marzo	650
Abril	942
Mayo	926
Junio	565
Julio	467
Agosto	421
Septiembre	490
Octubre	538
Noviembre	682
Diciembre	524
<b>TOTAL</b>	<b>7492</b>

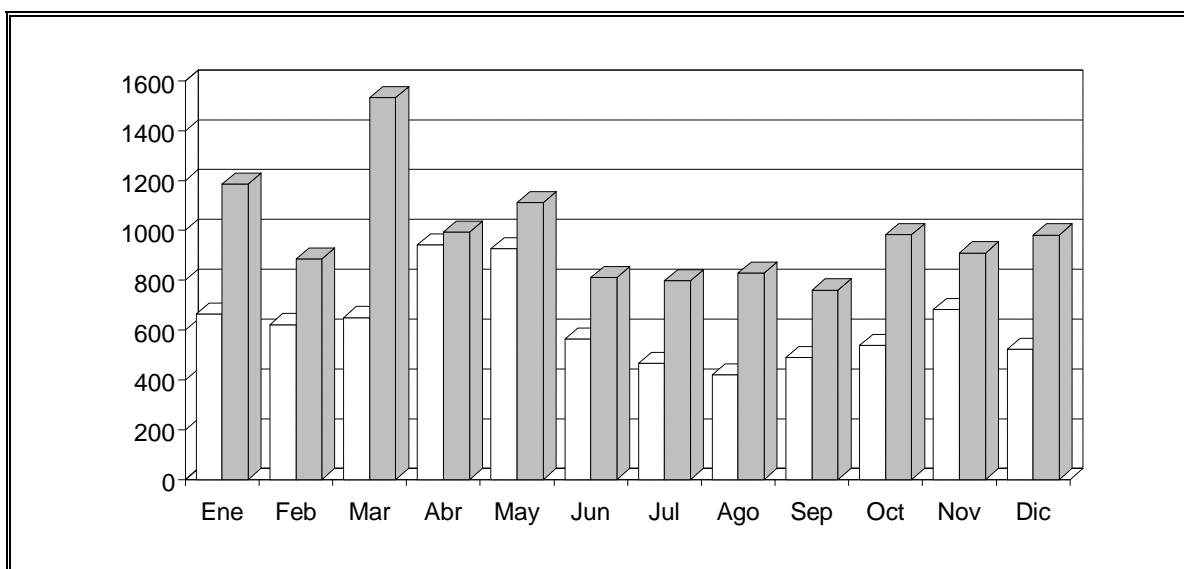


## CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE 1999

Mes	Nº escritos salida
Enero	1187
Febrero	886
Marzo	1533
Abril	994
Mayo	1111
Junio	811
Julio	798
Agosto	829
Septiembre	761
Octubre	983
Noviembre	910
Diciembre	982
<b>TOTAL</b>	<b>11785</b>

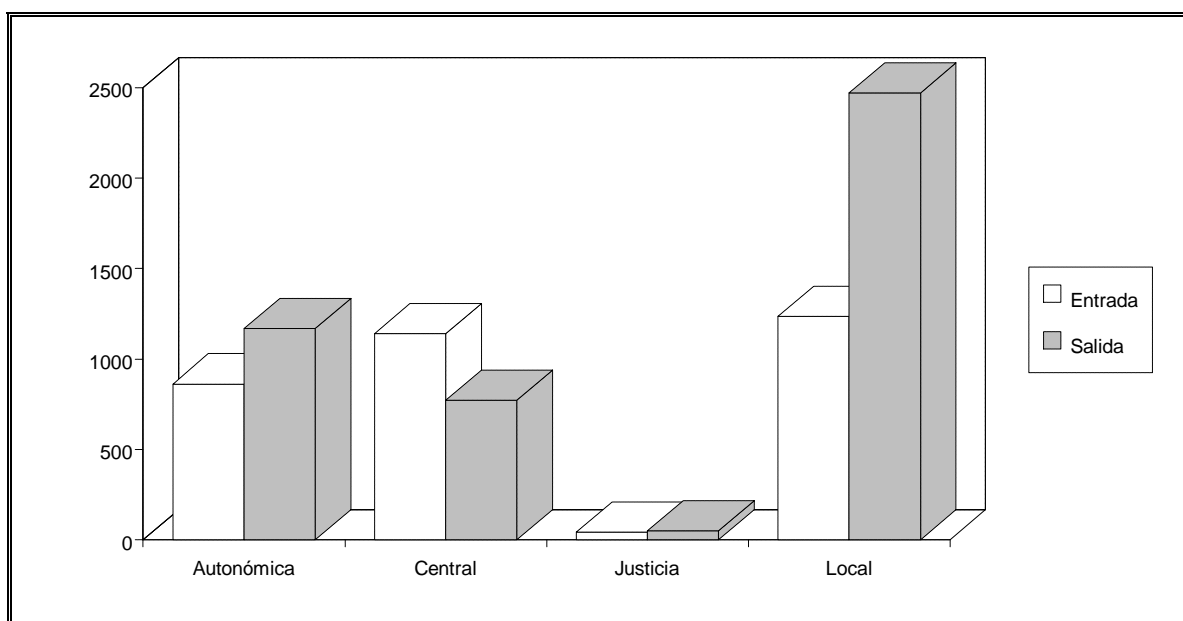


**CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 1999**



**CORRESPONDENCIA DE ENTRADA Y DE SALIDA MANTENIDA  
DURANTE 1999 CON LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES**

<b>Administración</b>	<b>Nº Escritos entrada</b>	<b>Nº Escritos salida</b>
Autonómica	862	1167
Central y Def. Pueblo	1139	773
Justicia	42	50
Local	1235	2471





## **EXPEDIENTES PROCEDENTES DE LOS AÑOS 1996 A 1998**

Continúa la tramitación de 104 expedientes procedentes de los años 1996 a 1998, lo que supone un 1,43% sobre el total de quejas presentadas en ese período.

**DATOS COMPARATIVOS DE LAS  
QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS  
AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL  
PROCURADOR DEL COMÚN**

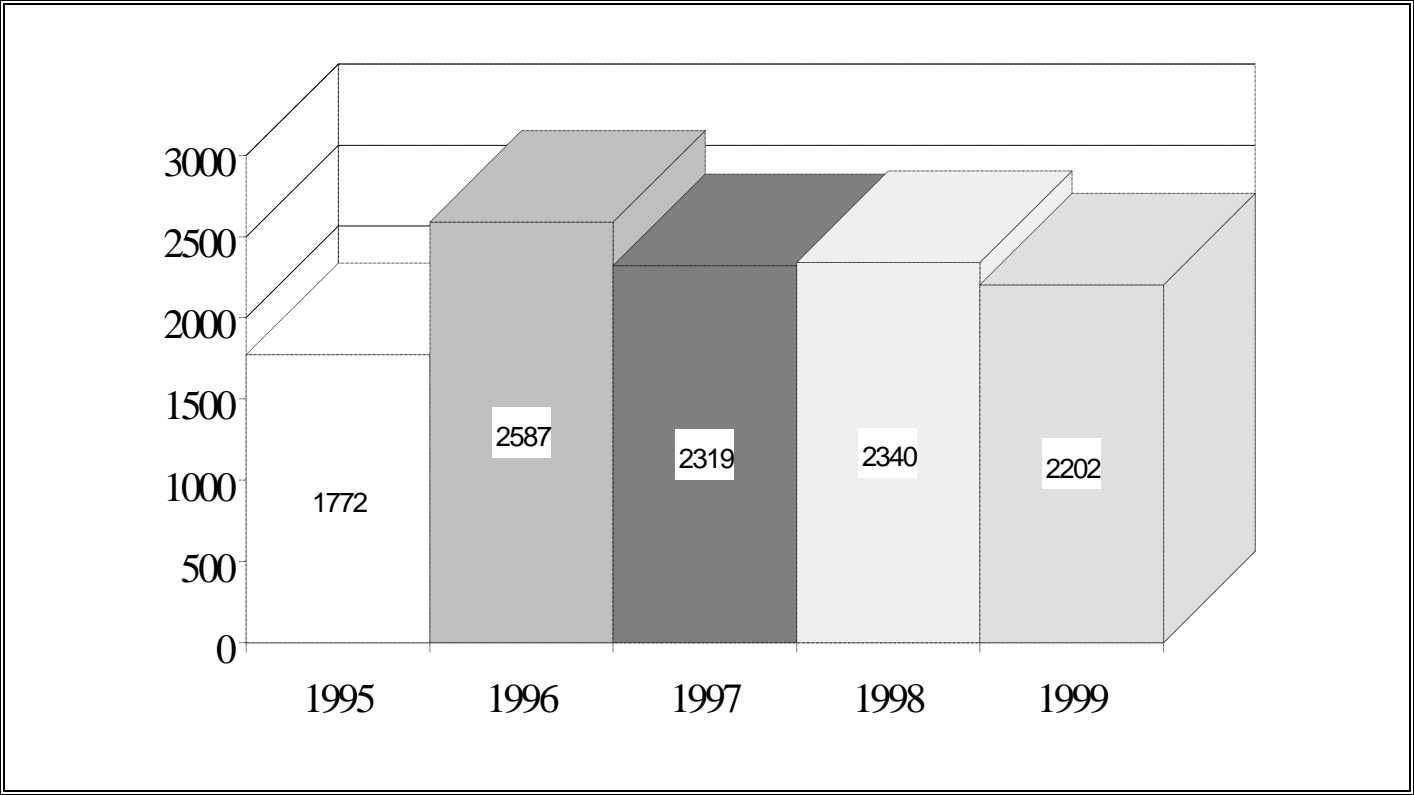
## ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1999 POR ÁREAS

ÁREA	N° QUEJAS	SITUACIÓN							RESUMEN	
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Def.	No tramitadas <sup>1</sup>	En estudio	Total q. abiertas	Total q. cerradas
		En trámite.	Cerradas	Total						
<b>A</b>	408	67	154	221	105	73	7	2	69	339
<b>B</b>	406	84	175	259	88	41	13	5	89	317
<b>C</b>	163	91	41	132	29	1	1	0	91	72
<b>D</b>	144	24	64	88	13	39	4	0	24	120
<b>E</b>	67	8	34	42	16	7	2	0	8	59
<b>F</b>	97	19	45	64	23	9	1	0	19	78
<b>G</b>	317	69	93	162	73	62	20	0	69	248
<b>H</b>	92	8	12	20	17	55	0	0	8	84
<b>I</b>	179	9	7	16	110	44	9	0	9	170
<b>J</b>	114	19	25	44	49	19	2	0	19	95
<b>K</b>	174	9	14	23	116	31	4	0	9	165
<b>L</b>	41	0	10	10	20	6	2	3	3	38
<b>Total</b>	<b>2202</b>	<b>407</b>	<b>674</b>	<b>1081</b>	<b>659</b>	<b>387</b>	<b>65</b>	<b>10</b>	<b>417</b>	<b>1785</b>

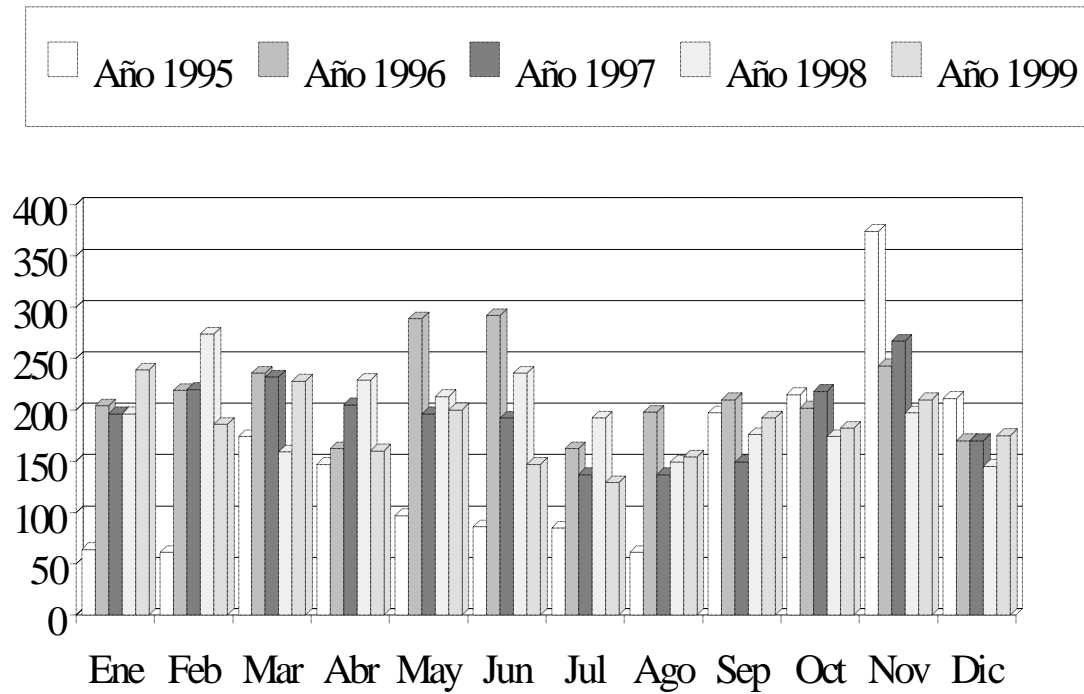
<sup>1</sup>Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

**DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN**

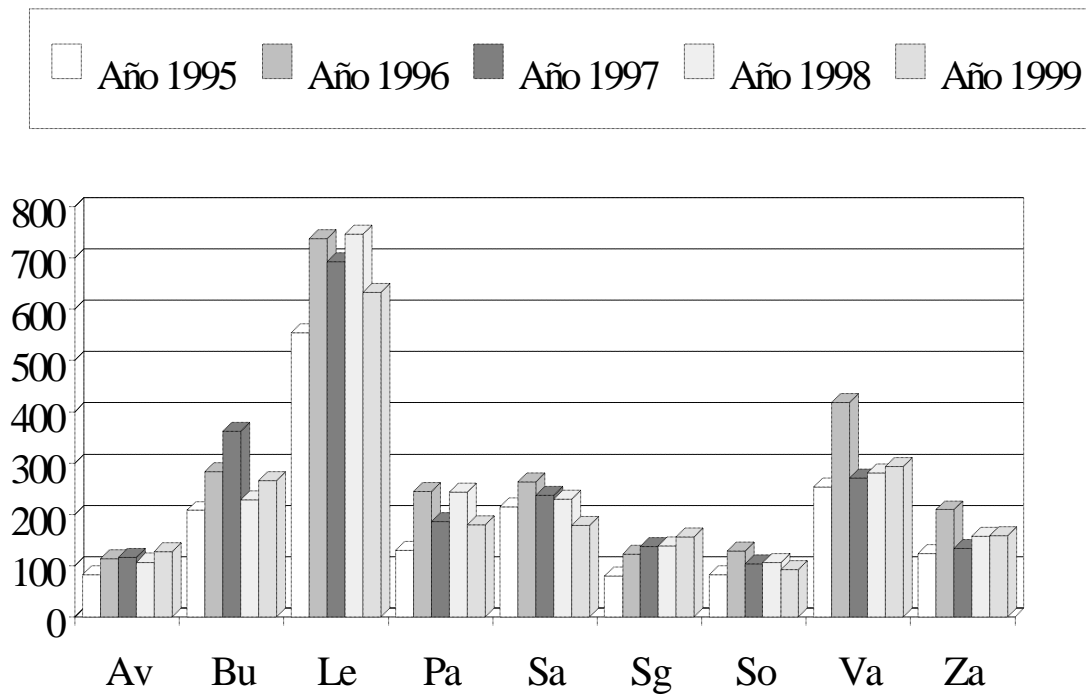
**COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS**



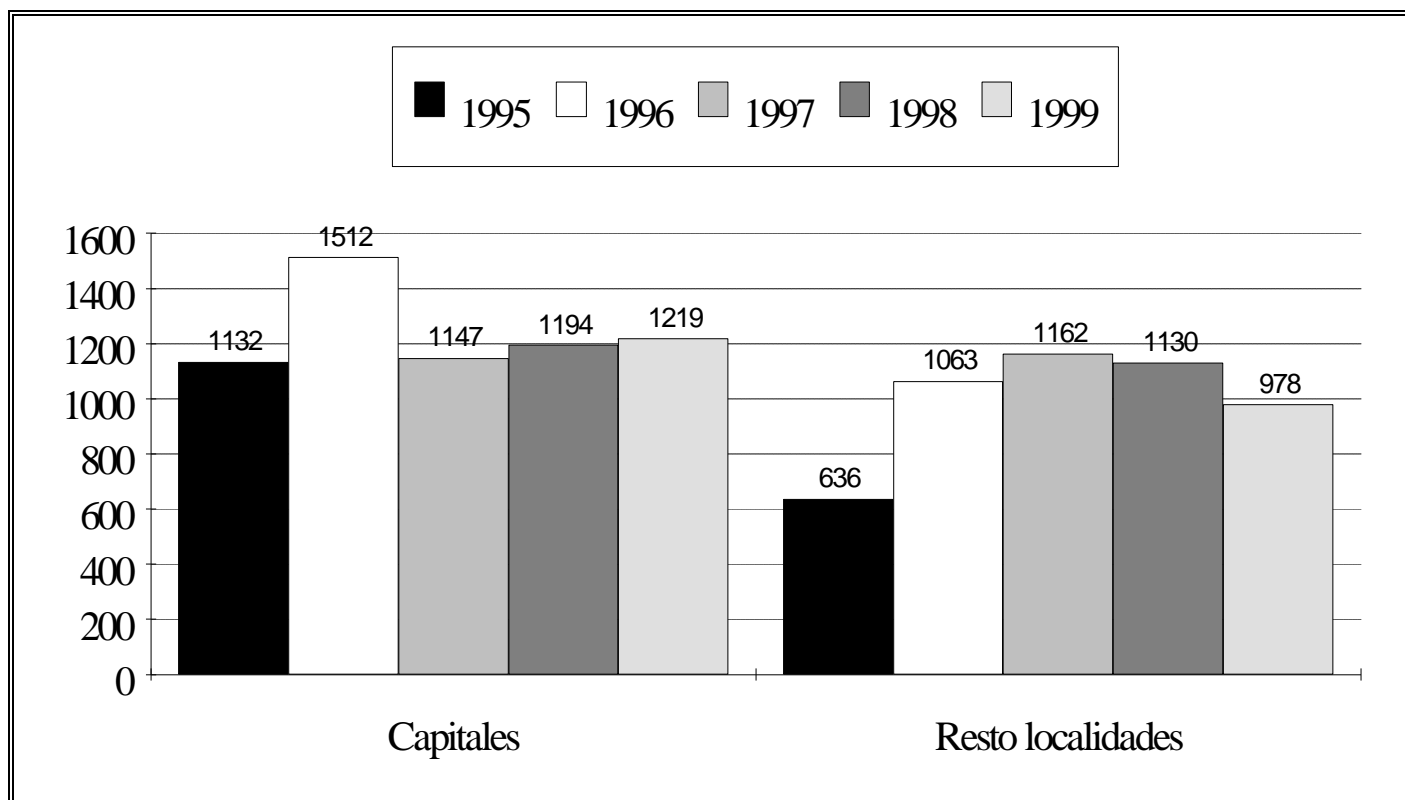
## COMPARACIÓN QUEJAS POR MES



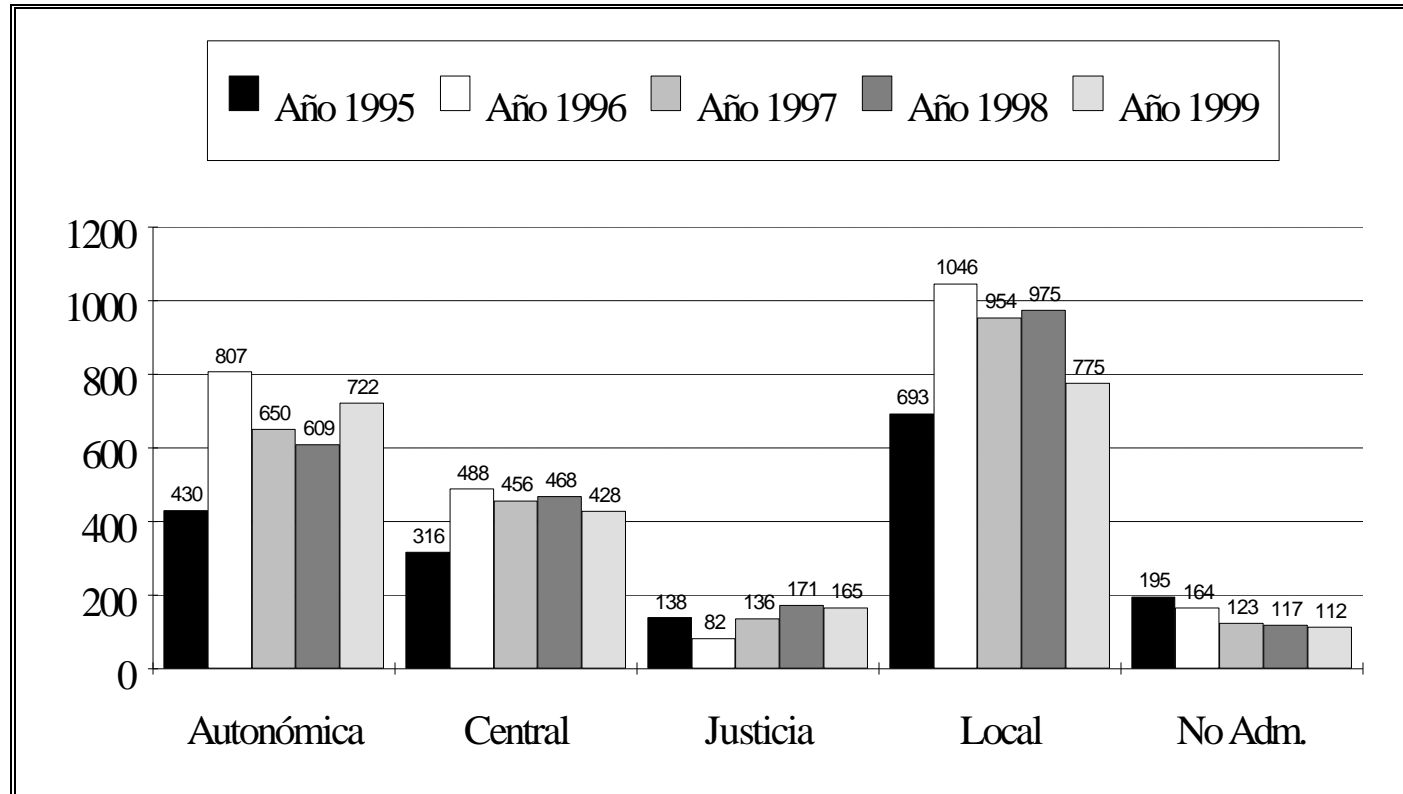
## COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA



**COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITAL DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES**

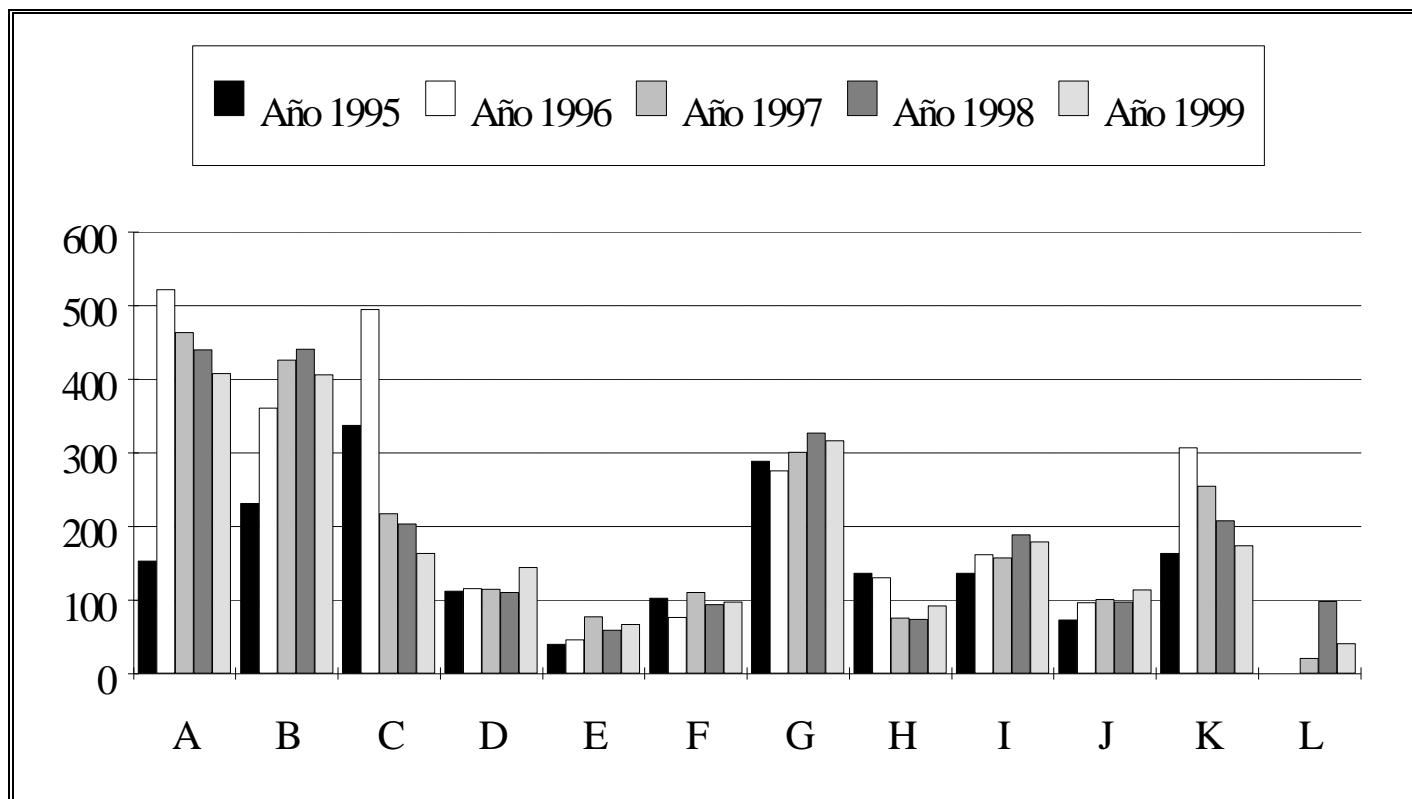


## COMPARACIÓN QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN



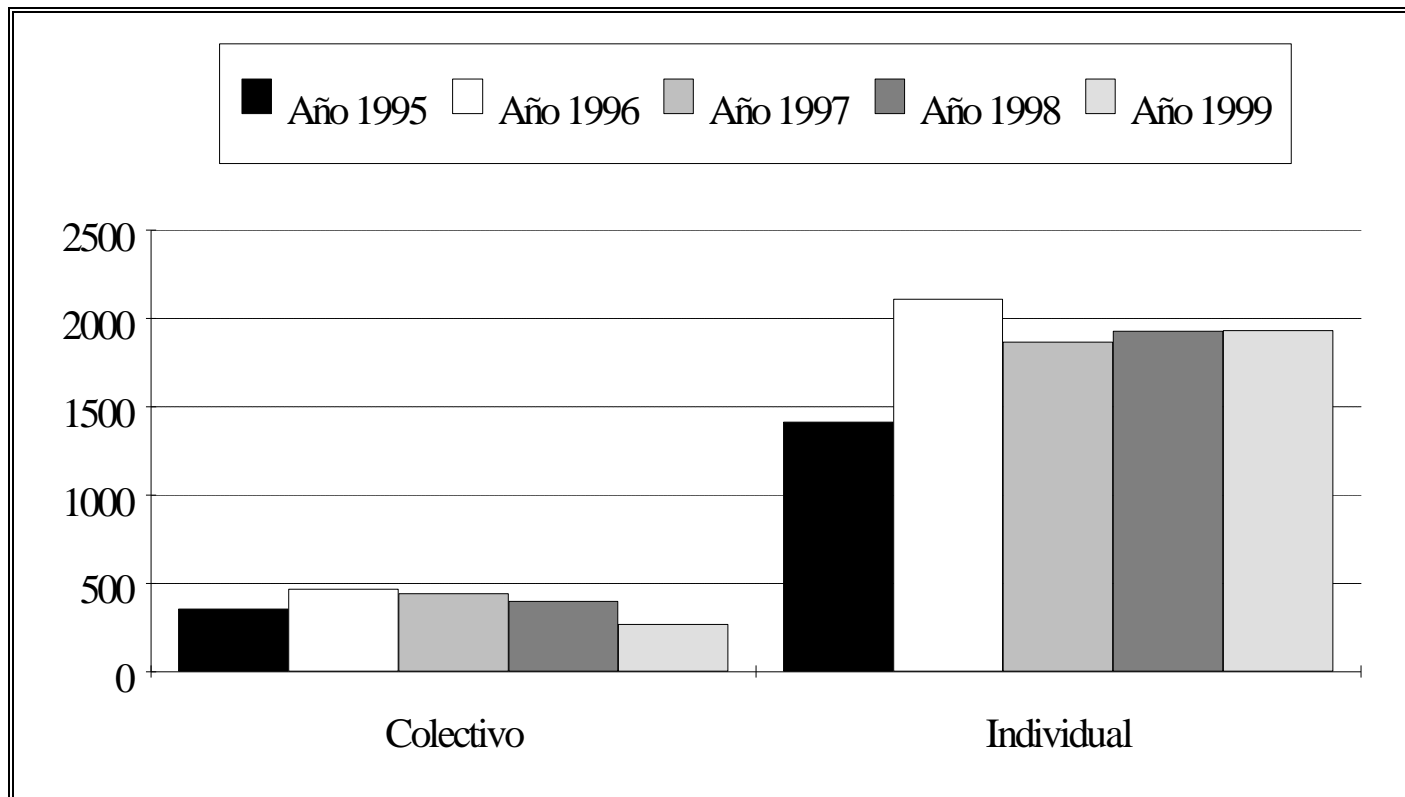


## COMPARACIÓN QUEJAS POR ÁREA

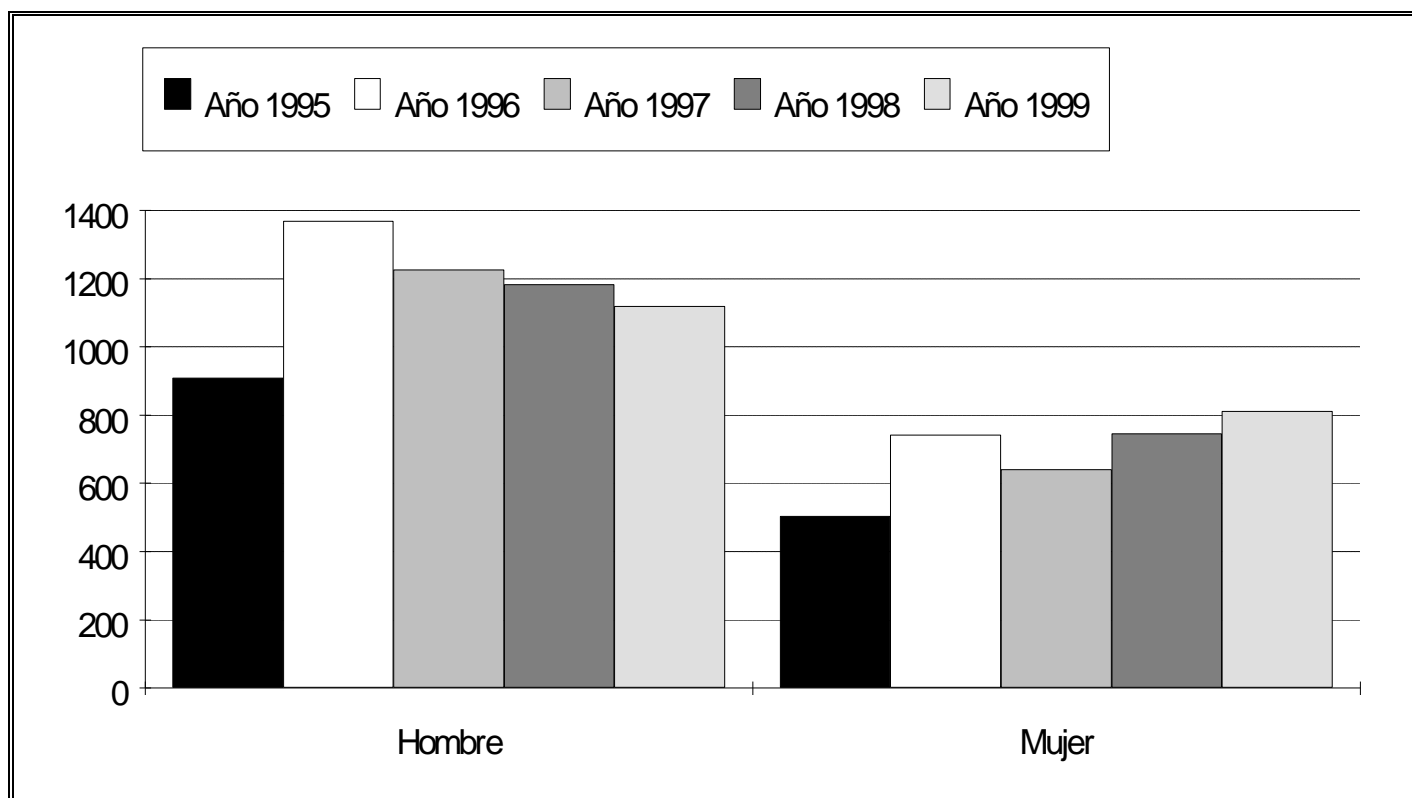


## COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR

### AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



## QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES



## **ANEXO**

### **LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1999**

## **LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1999**

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 1999.

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 1999.**

**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 1999**

## **1. PRESUPUESTO**

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 1999 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 16, 17 y 18 de diciembre de 1998, y publicado en BOCYL nº 249 de fecha 30 de diciembre del mismo año, como Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1999.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 216.427.000 pts.

## **2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

### **2.1. INGRESOS**

#### **2.1.1. PREVISIÓN INICIAL**

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 1999 ascienden a 216.427.000 pts.

Por capítulos, estos ingresos figuran de la forma siguiente:

Cap.IV.- Transferencias corrientes..... 216.427.000  
**Total previsión inicial:..... 216.427.000**

#### 2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos coinciden con la previsión inicial, al no existir modificaciones, alcanzando la cantidad de 216.427.000 pts. recogidos en la previsión actual o definitiva.

Resultando por capítulos:

##### Cap.

IV Transferencias corrientes ..... 216.427.000  
**Total previsión definitiva ..... 216.427.000**

#### 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 217.018.383 pts.

Por capítulos :

Cap.

III	Tasas y otros ingresos.....	210.874
IV	Transferencias corrientes .....	216.427.000
V	Ingresos patrimoniales .....	380.509
	<b>Total derechos reconocidos .....</b>	<b>217.018.383</b>

#### 2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales expone este apartado.

Este flujo monetario se recoge mensualmente en las actas de arqueo, cuyos datos coinciden con el diario de ingresos y con los movimientos de las cuentas bancarias, más la existencia en caja.

Su resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

III	Tasas y otros ingresos.....	210.874
IV	Transferencias corrientes .....	216.427.000
V	Ingresos patrimoniales .....	380.509
	<b>Total recaudación líquida.....</b>	<b>217.018.383</b>



## 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 591.383 pts., siendo por capítulos:

*Cap.*

III Tasas y otros ingresos.....+210.874

V Ingresos financieros .....+380.509

**Total estado de ejecución.....+591.383**

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 216.427.000 pts., con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	169.052.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	40.375.000
VI	Inversiones reales .....	7.000.000
	<b>Total previsión inicial .....</b>	<b>216.427.000</b>

#### 2.2.2. MODIFICACIONES

Las modificaciones del presupuesto de gastos tienen como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León. No se ha realizado ninguna.

#### 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. Su cuantía total asciende a 216.427.000 pts., siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	169.052.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	40.375.000
VI	Inversiones reales .....	7.000.000
	<b>Total previsión inicial .....</b>	<b>216.427.000</b>

#### 2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 1999 ascienden a 202.045.830 pts., que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 217.018.383 pts., nos da una diferencia de 14.972.553 pts. 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.....	164.462.049
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ....	35.088.848
VI	Inversiones reales .....	2.494.933
	<b>Total obligaciones reconocidas 1999.....</b>	<b>202.045.830</b>

#### 2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 1999, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 200.248.511 pts., a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 5.992.422, resultando las siguientes cantidades por capítulos:

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	162.664.730
II	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	35.088.848

VI	Inversiones reales .....	2.494.933
	<b>Total pagos líquidos año 1999 .....</b>	<b>200.248.511</b>
0	Resultas de ejercicios cerrados .....	5.992.422
	<b>Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr.....</b>	<b>206.240.933</b>

#### 2.2.6. PENDIENTE DE PAGO

Recoge aquellas obligaciones contraídas pero no pagadas al cierre del ejercicio, y su importe pasa a formar parte del próximo ejercicio 2000 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 1.797.319 pts.

Por Capítulos:

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	1.797.319
---	-------------------------	-----------

	<b>Total pendiente de pago.....</b>	<b>1.797.319</b>
--	-------------------------------------	------------------

#### 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 14.381.170 pts. Por capítulos :

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	4.589.951
---	-------------------------	-----------

II	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	5.286.152
VI	Inversiones reales .....	4.505.067
	<b>Total economías .....</b>	<b>14.381.170</b>

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. SITUACION ECONÓMICA

### 2.3.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES NETAS

Son en cifras:

Derechos reconocidos netos.....	217.018.383
Obligaciones reconocidas netas .....	202.045.830
<b>SUPERAVIT 1999 a ingresar en Cortes C.y L....</b>	<b>14.972.553</b>

### 2.3.2. ARQUEO a 31/12/1999

Es en cifras:

Existencias a 31/12/1999 .....	18.351.975
+ Pendiente de cobro en No Presupuestarias ... +	7.295.609

- Pendiente de pago en No Presupuestarias ..... - 8.877.712
- Pendiente de pago Pto. Cerrados ..... - 1.797.319
- SUPERAVIT 1999 a ingresar Cortes C.y L. ....14.972.553**

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 1999, 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 1999, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 1999.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 18.351.975 pts., estando depositadas en caja España (16.263.318 pts.), Caja Duero (1.000.000 pts.), Caja Rural del Duero (1.002.143 pts.) y en caja Corporación (86.514 pts.).

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 1999.

La existencia en conceptos no Presupuestarios a 31/12/1999 es de -1.582.103 pts., siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos .....	2.741.981
Anticipos vivienda .....	4.553.628
Retención IRPF .....	- 8.481.933
Cuota obrera a la Seguridad Social .....	- 395.779
Cuotas Muface .....	0
Cuotas Mugeju .....	0
Derechos pasivos.....	0
Movimientos internos de Tesorería .....	0
Otros acreedores no presupuestarios .....	0
<b><u>TOTAL SALDO:.....</u></b>	<b><u>- 1.582.103</u></b>



## 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 1999 ascendió a DOSCIENTOS DIECISIETE MILLONES DIECIOCHO MIL TRESCIENTAS OCHENTA Y TRES PESETAS (217.018.383 pts.), que coinciden con los derechos liquidados por lo que no queda nada pendiente de cobro.

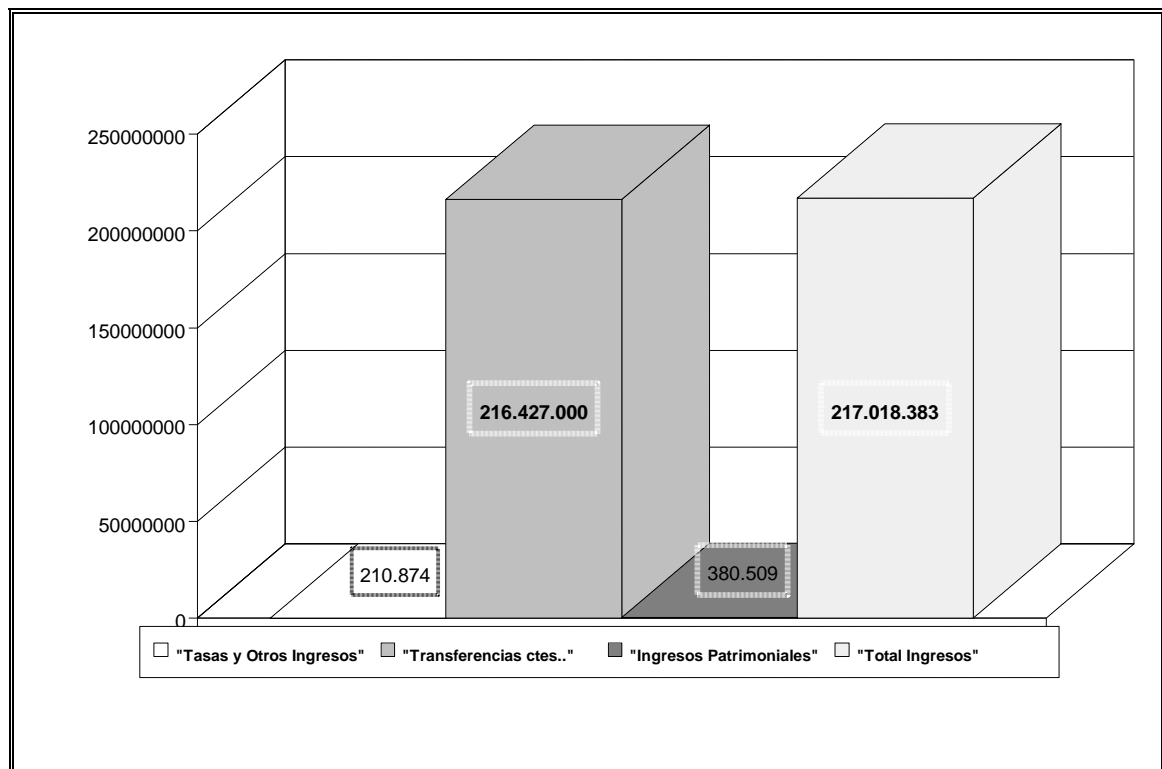
Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de: tasas y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

*A1. Cap.III Tasas y Otros Ingresos:* a lo largo del ejercicio económico de 1999 la recaudación líquida por tasas y otros ingresos ascendió a DOSCIENTAS DIEZ MIL OCHOCIENTAS SETENTA Y CUATRO PESETAS (210.874 pts.).

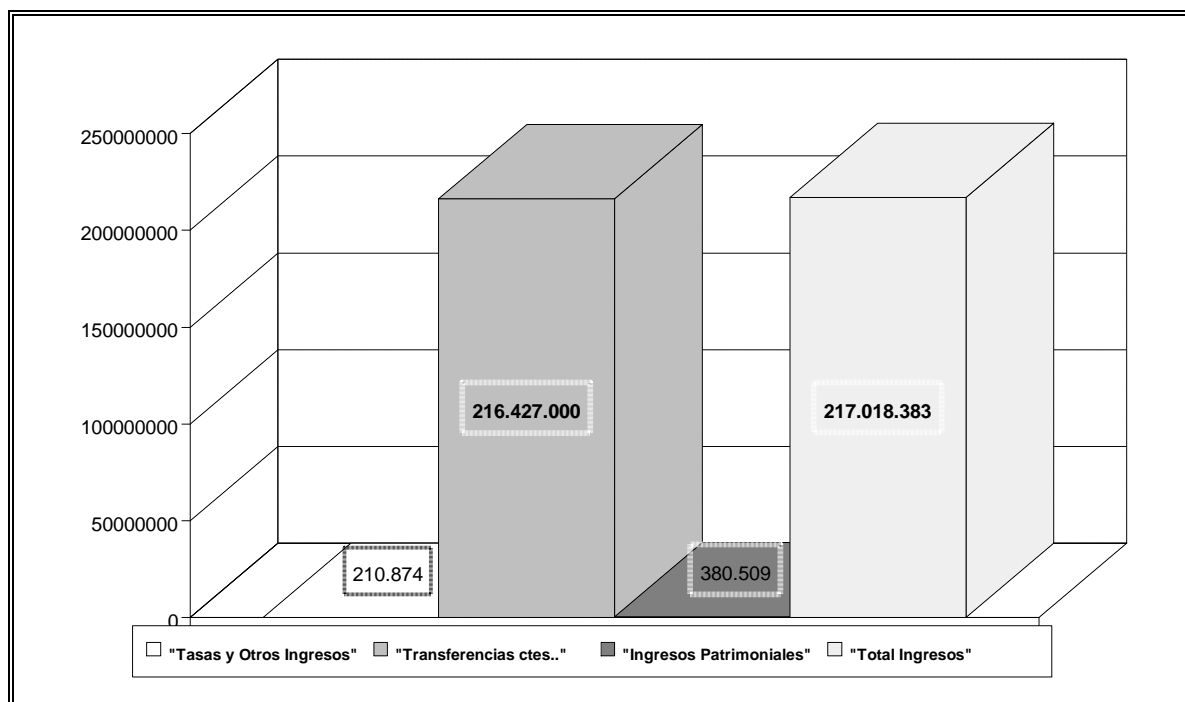
*A2. Cap.IV Transferencias corrientes:* a lo largo del ejercicio económico de 1999 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES CUATROCIENTAS VEINTISIETE MIL PESETAS (216.427.000 pts.).

*A3. Cap.V Ingresos Patrimoniales:* los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a TRESCIENTAS OCHENTA MIL QUINIENTAS NUEVE PESETAS (380.509 pts.).

### DERECHOS LIQUIDADOS PRESUPUESTO INGRESOS 1999



## RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO INGRESOS 1999



## LIQUIDACION CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 1999 ascendieron a CUARENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTAS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTAS NOVENTA Y CINCO PESETAS (49.266.795 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/1999 por importe de 21.756.147, por lo que el total haber ascendía a 71.022.942; los pagos totales ascendieron a SESENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTAS VEINTICINCO MIL VEINTISEIS PESETAS (64.325.026 Pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/1999 por importe de 5.115.813, por lo que el total debe ascendía a 69.440.839; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/1999 de menos UN MILLON QUINIENTAS OCHENTA Y DOS MIL CIENTO TRES PESETAS ( - 1.582.103 pts.)

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 1999 se ingresó por este concepto la cantidad de CUATRO MILLONES OCHOCIENTAS TREINTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE PESETAS (4.832.179 pts.); se concedieron anticipos por importe de CINCO MILLONES DOSCIENTAS SETENTA MIL OCHOCIENTAS OCHENTA Y NUEVE PESETAS (5.270.889 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a

01/01/1999 por importe de 2.303.271 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/1999 es de DOS MILLONES SETECIENTAS CUARENTA Y UNA MIL NOVECIENTAS OCHENTA Y UNA PESETAS (2.741.981 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2000.

*B2. Anticipos de vivienda:* a lo largo del año 1999 se ingresó por este concepto la cantidad de SETECIENTAS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTAS CATORCE PESETAS (758.914 pts.); se concedieron anticipos por importe de DOS MILLONES Y MEDIO DE PESETAS (2.500.000 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/1999 por importe de 2.812.542 pts., por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/1999 es de CUATRO MILLONES QUINIENTAS CINCUENTA Y TRES MIL SEISCIENTAS VEINTIOCHO PESETAS (4.553.628 pts.). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2000.

*B3. Retenciones I.R.P.F.:* a lo largo del año 1999 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de TREINTA MILLONES DOSCIENTAS SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTAS NOVENTA Y TRES PESETAS (30.268.693 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/1999 por importe de 8.660.745 pts, por lo que el total haber ascendería a 38.929.438; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de TREINTA MILLONES CUATROCIENTAS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTAS CINCO PESETAS (30.447.505 pts) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2000 la cantidad de OCHO MILLONES CUATROCIENTAS OCHENTA Y UNA MIL NOVECIENTAS TREINTA Y TRES PESETAS (8.481.933 pts.).

*B4. Cuota del trabajador a la S.Social:* en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 1999 se retuvo la cantidad de CUATRO MILLONES OCHOCIENTAS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTAS NOVENTA PESETAS (4.849.590 pts.), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/1999 por importe de 392.217 pts., por lo que el total haber ascendería a 5.241.807 pts; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUATRO MILLONES OCHOCIENTAS CUARENTA Y SEIS MIL VEINTIOCHO PESETAS (4.846.028 pts.) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2000 la cantidad de TRESCIENTAS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTAS SETENTA Y NUEVE PESETAS (395.779 pts.).

*B5. Muface:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 1999 la cantidad de CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTAS OCHENTA Y CUATRO PESETAS (187.684 pts.), ingresándose el total en Muface.

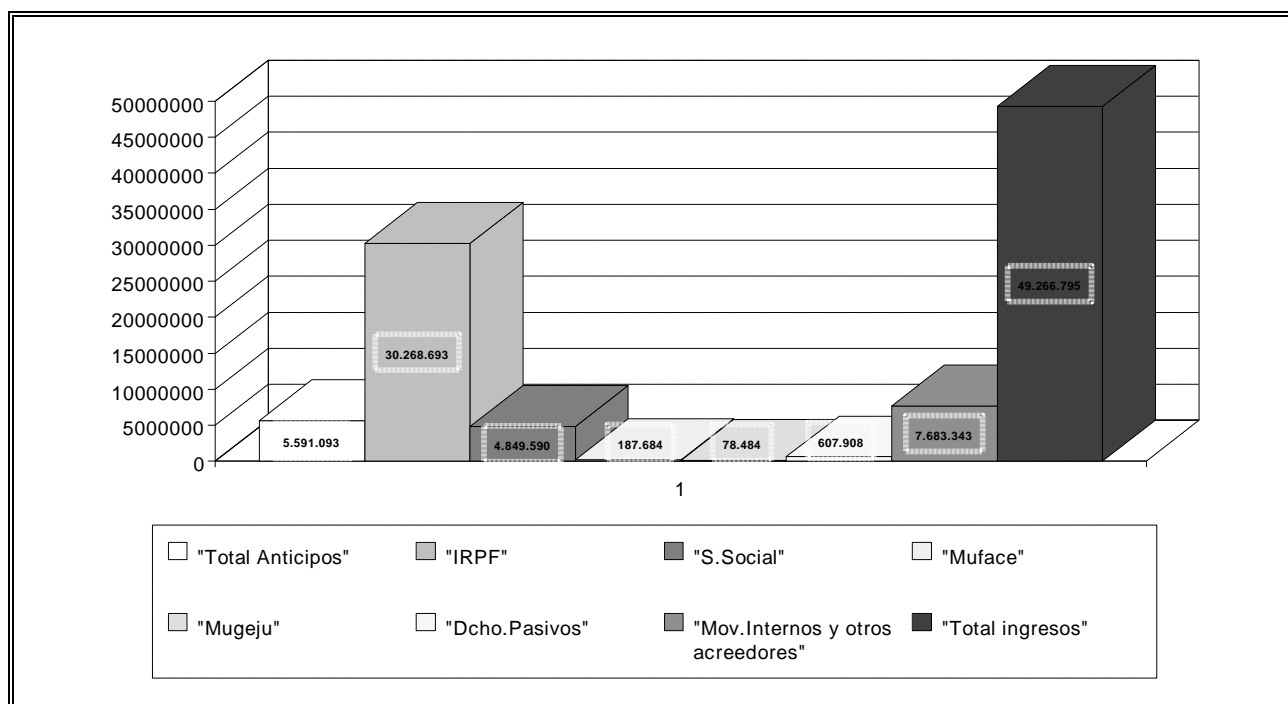
*B.6. Mugeju:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 1999 la cantidad de SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTAS OCHENTA Y CUATRO PESETAS ( 78.484 pts.), ingresándose el total en Mugeju.

*B.7. Cuotas por Derechos Pasivos:* por cuotas retenidas en nóminas de mualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 1999 la cantidad de SEISCIENTAS SIETE MIL NOVECIENTAS OCHO PESETAS (607.908 pts.), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

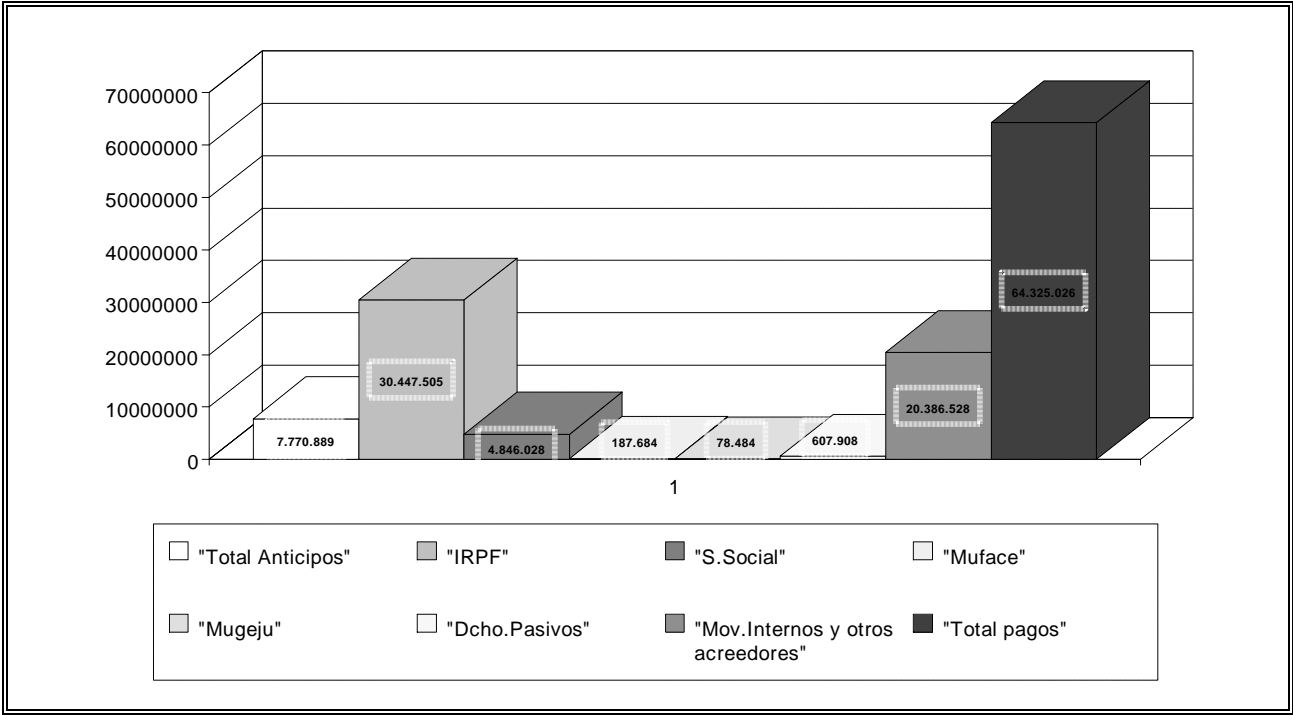
*B.8. Movimientos Internos de Tesorería:* por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de SIETE MILLONES SEISCIENTAS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTAS CUARENTA Y TRES MIL PESETAS (7.683.343 pts.).

*B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios:* el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 1998, era de DOCE MILLONES SETECIENTAS TRES MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESETAS (12.703.185 Pts.), ingresándose el total en las Cortes de Castilla y León.

## INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



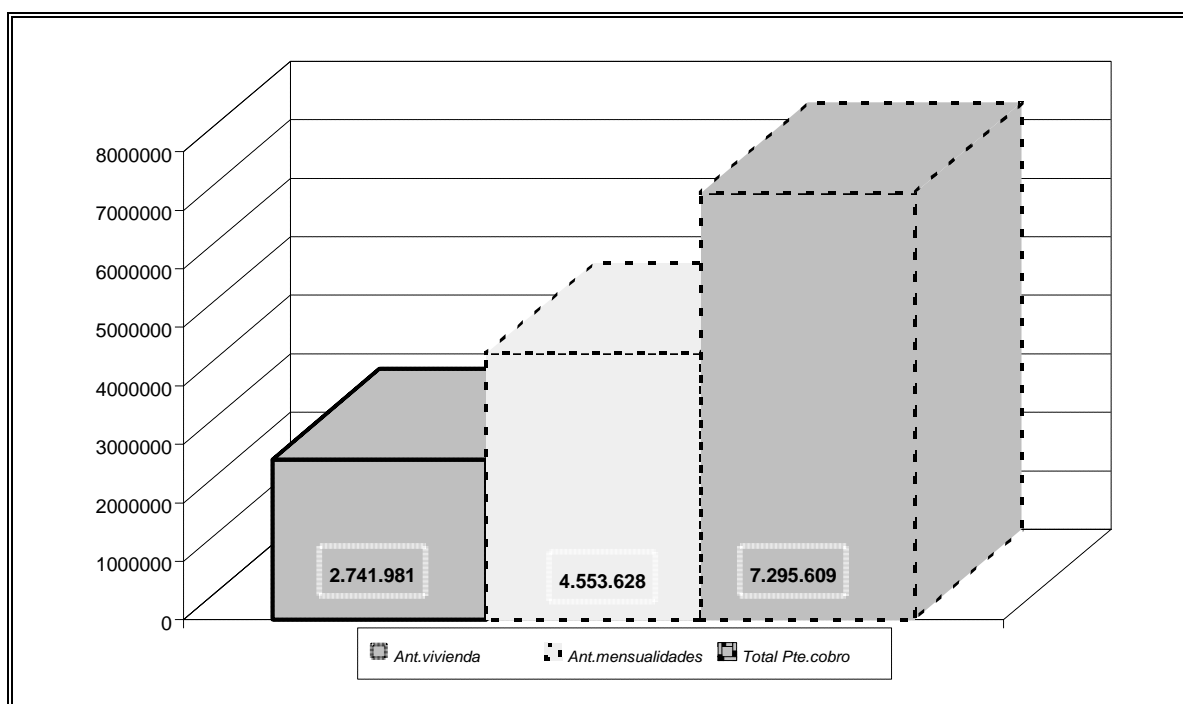
PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS





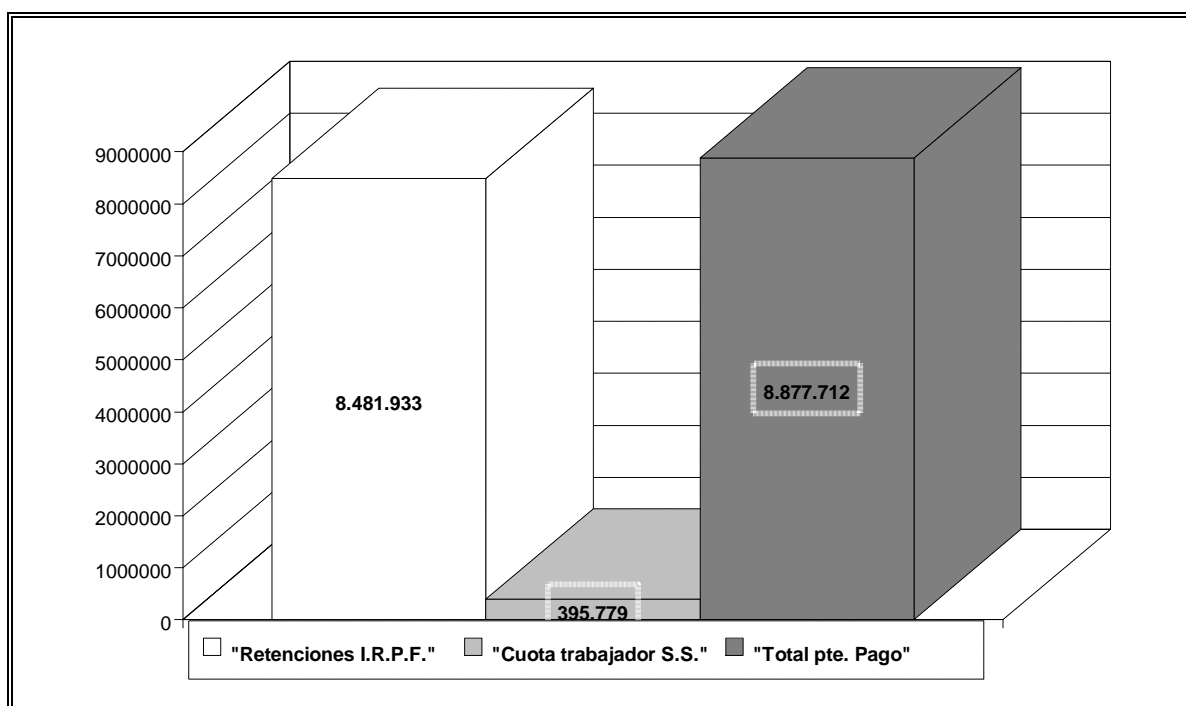
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A  
31/12/1999

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 1999 ascendió a SIETE MILLONES DOSCIENTAS NOVENTA Y CINCO MIL SEISCIENTAS NUEVE PESETAS (7.295.609 pts.), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por un importe de 4.553.628 y a anticipos pendientes de devolución por un importe de 2.741.981 pts.



**PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A**  
**31/12/1999**

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 1999 ascendía a **OCHO MILLONES OCHOCIENTAS SETENTA Y SIETE MIL SETECIENTAS DOCE PESETAS (8.877.712 Pts.)**, de las que 8.481.933 corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 1999 y 395.779 a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra.



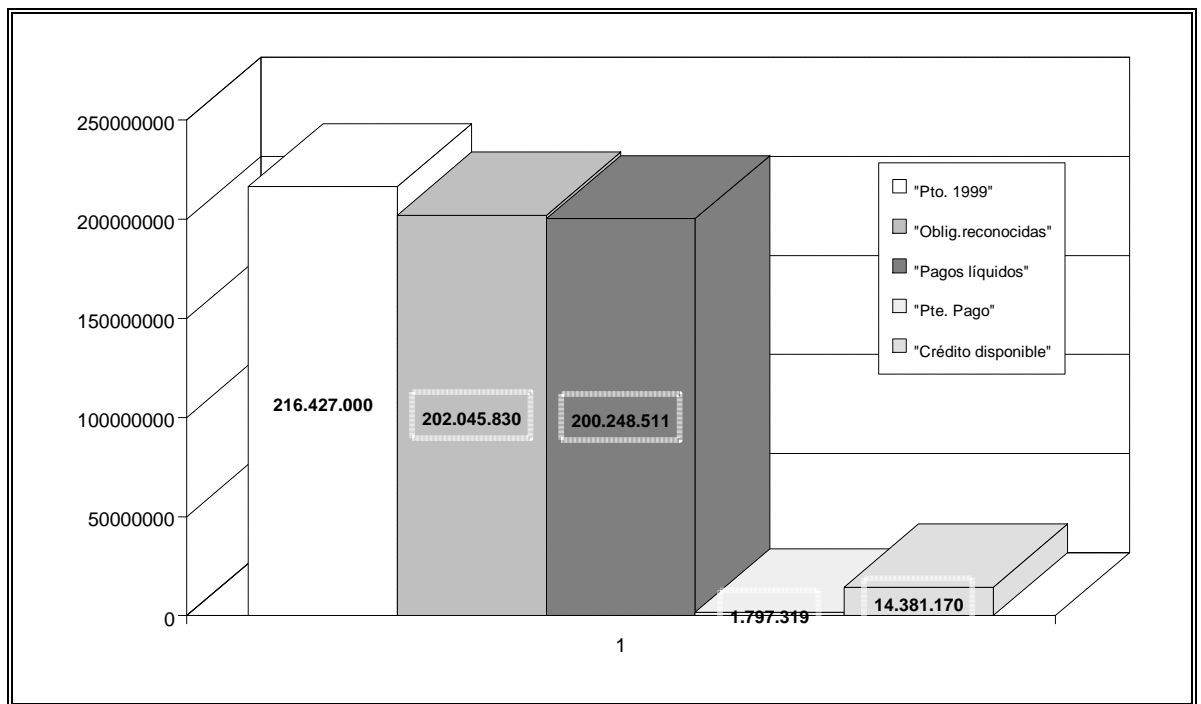
### III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 1999 ascendió a DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES CUATROCIENTAS VEINTISIETE MIL PESETAS (216.427.000 pts.).

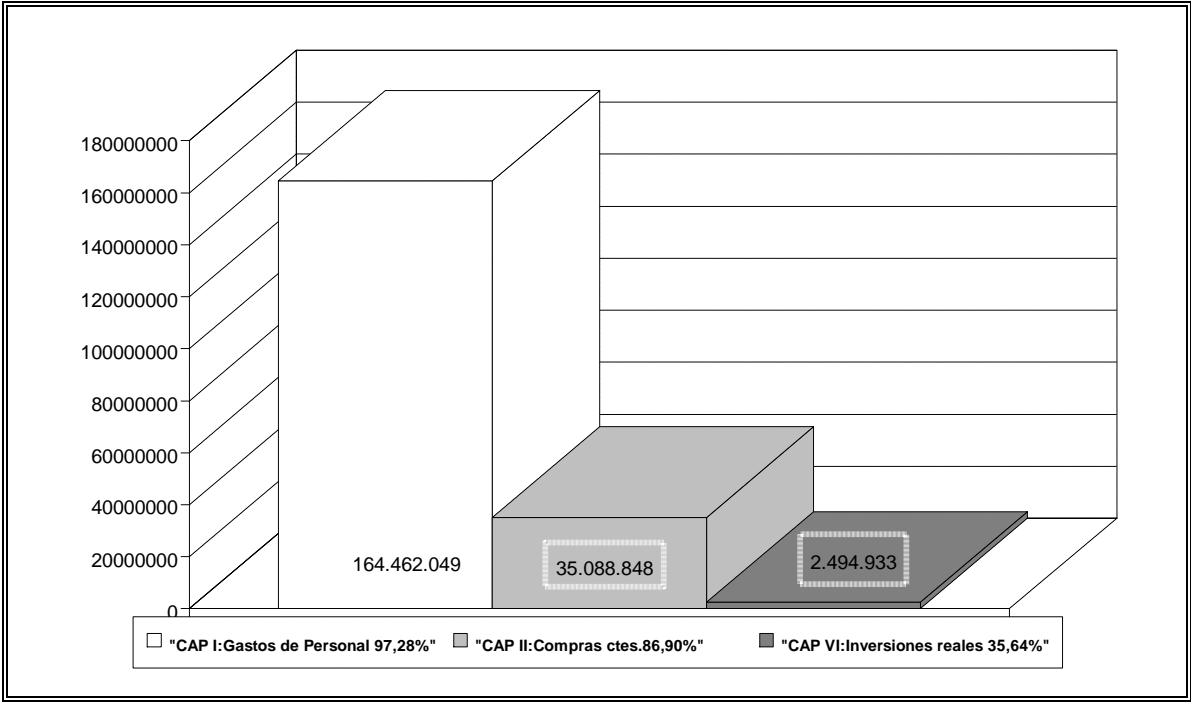
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 1999 ascendieron a DOSCIENTOS DOS MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTAS TREINTA PESETAS (202.045.830 pts.), es decir, el 93,35% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 1999 ascendieron a DOSCIENTOS MILLONES DOSCIENTAS CUARENTA Y OCHO MIL QUINIENTAS ONCE PESETAS (200.248.511 pts.) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de UN MILLON SETECIENTAS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTAS DIECINUEVE PESETAS (1.797.319 pts.) que pasarán a engrosar las resultas ejercicios cerrados del año 2000.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 1999, ascendió a CATORCE MILLONES TRESCIENTAS OCHENTA Y UNA MIL CIENTO SETENTA PESETAS (14.381.170 pts.).

## PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 1999



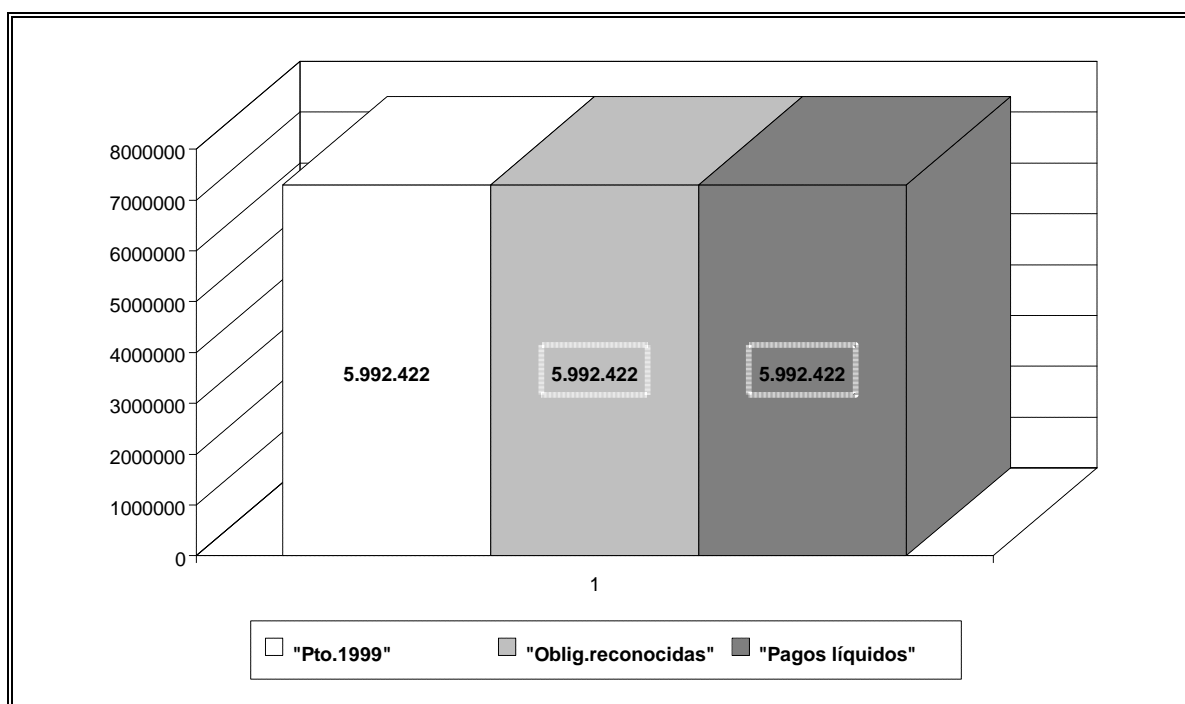
**OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CADA CAPÍTULO**



## LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

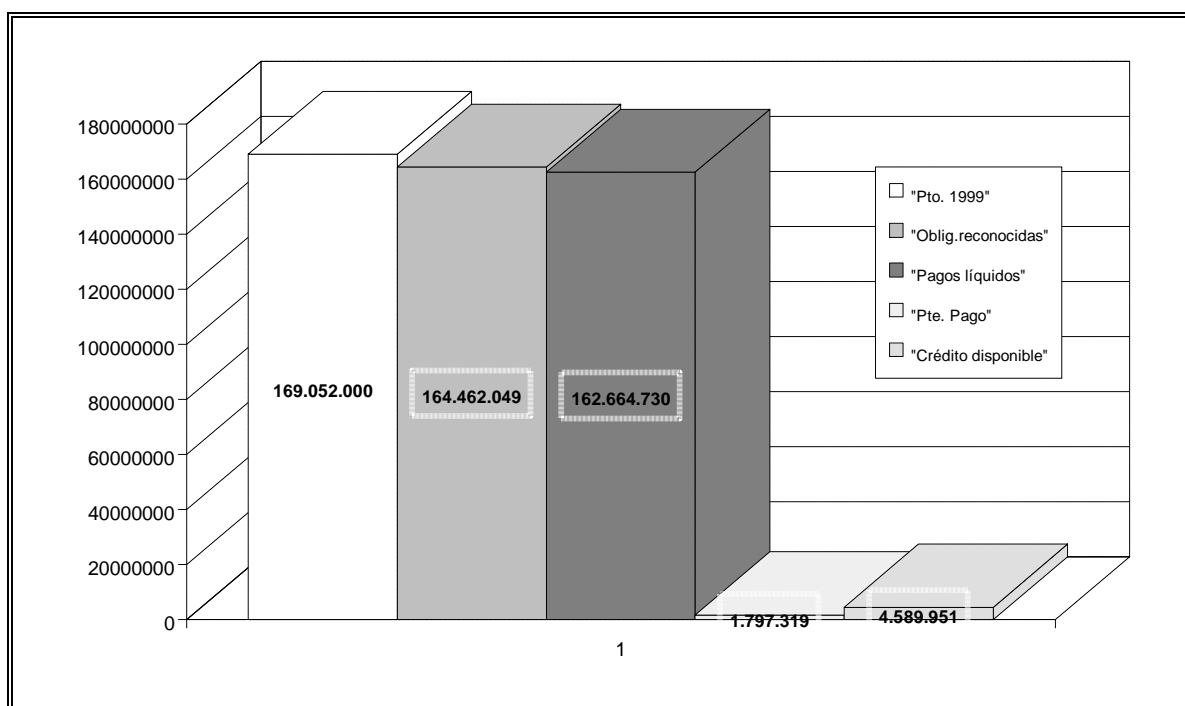
### *CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"*

Las resultas de gastos del ejercicio 1998 ascendían a CINCO MILLONES NOVECIENTAS NOVENTA Y DOS MIL CUATROCIENTS VEINTIDOS PESETAS (5.992.422 pts.); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 5.992.422 pts., lo que supone el 100% de las mismas.



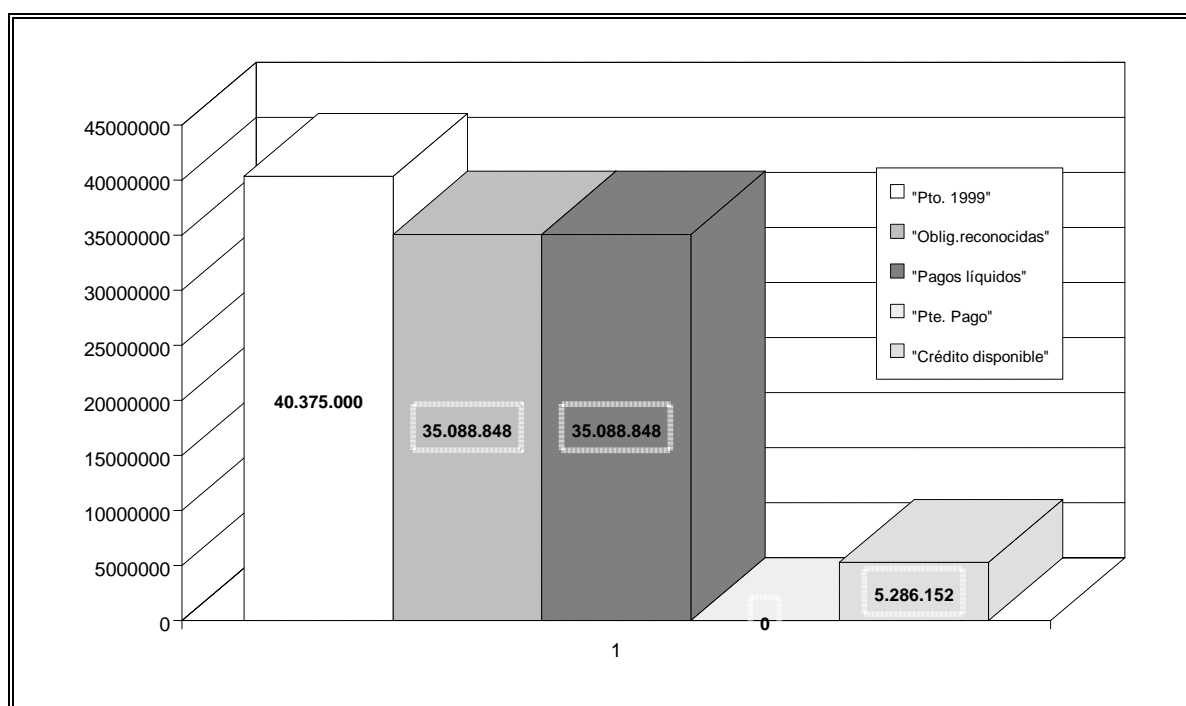
## *CAPÍTULO I "Gastos de Personal"*

El presupuesto definitivo ascendió a 169.052.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTAS SESENTA Y DOS MIL CUARENTA Y NUEVE PESETAS (164.462.049 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 97,28% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 162.664.730 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 1.797.319 pts. que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 2000; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 4.589.951 pts.



## *CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"*

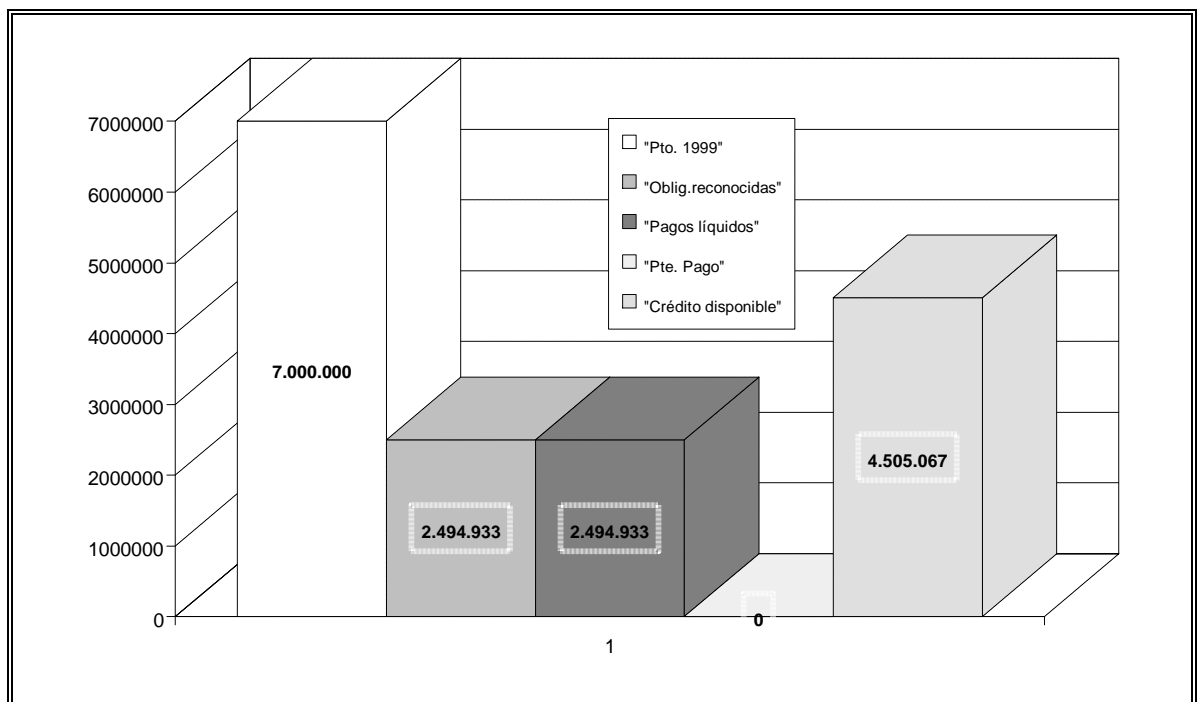
El presupuesto definitivo ascendió a 40.375.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y CINCO MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTAS CUARENTA Y OCHO PESETAS (35.088.848 pts.), lo que supone un grado de cumplimiento del 86,90% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 35.088.848; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 5.286.152 pts.





## *CAPÍTULO VI "Inversiones reales"*

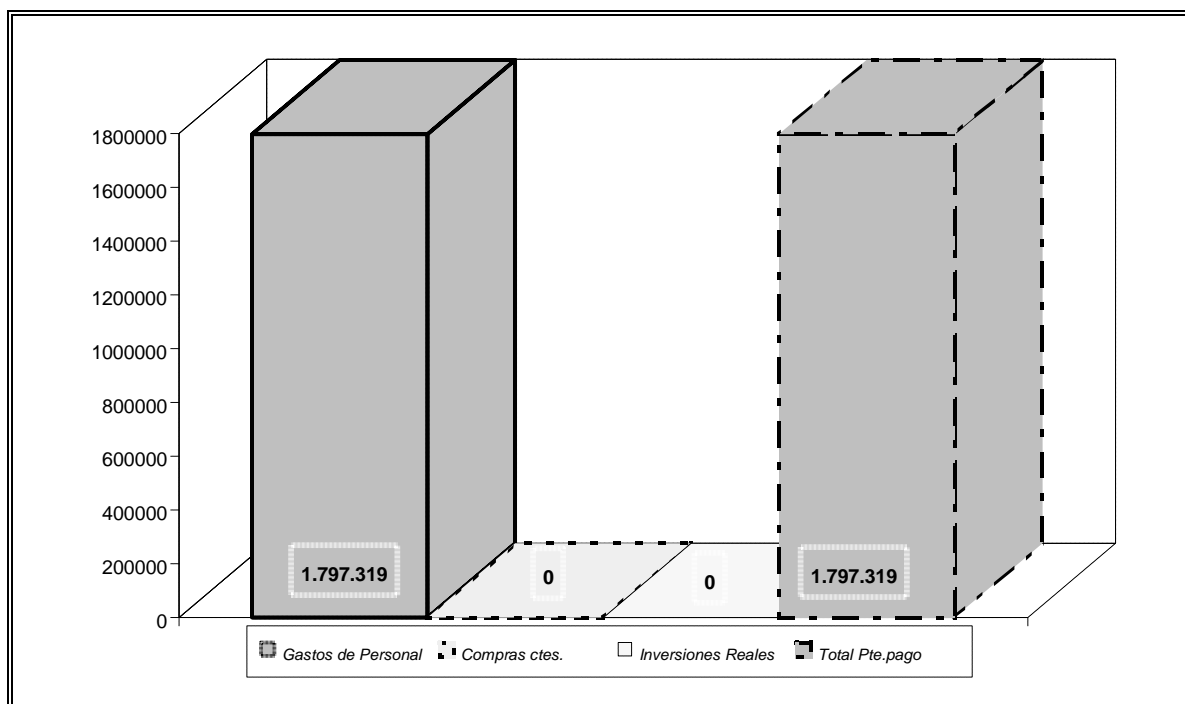
El presupuesto definitivo ascendió a SIETE MILLONES DE PESETAS (7.000.000 pts); las obligaciones reconocidas ascendieron a DOS MILLONES CUATROCIENTAS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTAS TREINTA Y TRES PESETAS (2.494.933 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 35,64% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 2.494.933 pts.; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 4.505.067 pts.



## PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/99

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 1999, asciende a UN MILLON SETECIENTAS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTAS DIECINUEVE PESETAS (1.797.319 pts.), correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".

### PENDIENTE PAGO



### ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 1999

<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				210874	210874		210874
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	216427000	0	216427000	216427000	216427000		0
5	INGRESOS PATRIMONIALES			0	380509	380509		380509
	TOTALES	216.427.000	0	216.427.000	217.018.383	217.018.383	0	591.383
<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	169052000	0	169052000	164462049	162664730	1797319	4589951
2	COMPRAS CORRIENTES	40375000	0	40375000	35088848	35088848	0	5286152
6	INVERSIONES REALES	7000000	0	7000000	2494933	2494933	0	4505067
	TOTALES	216.427.000	0	216.427.000	202.045.830	200.248.511	1.797.319	14.381.170
	<u>SITUACION ECONÓMICA</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>TOTAL SUPERAVIT</u>	<u>MOVIMIENTO DE FONDOS</u>	<u>DEUDORES ACREEDORES</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERAVIT</u>
	INGRESOS	216427000	0	216427000	217018383	217018383	0	591383
	GASTOS	216427000	0	216427000	202045830	200248511	1797319	14381170
	DIFERENCIA	0	0	0	14.972.553	16.769.872	-1.797.319	14.972.553

## ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 1999

<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	1713675	0	1713675	1713675	
		<b>TOTAL CAPITULO I:</b>	<b>1.713.675</b>		<b>1.713.675</b>	<b>1.713.675</b>	
2		GASTOS EN BIENES CTES. Y SERVICIOS					
	21	REPARACION Y CONSERV.EDIFICIOS	125921	0	125921	125921	
	22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINIS.	1233323	0	1233323	1233323	
	24	GASTOS DIVERSOS	333902	0	333902	333902	
	26	INDEMNIZACIONES	38065	0	38065	38065	
		<b>TOTAL CAPITULO II:</b>	<b>1.731.211</b>		<b>1.731.211</b>	<b>1.731.211</b>	
6		INVERSIONES REALES					
	62	EDIFICIOS Y OTRAS CONSTRUC.	2547536	0	2547536	2547536	
		<b>TOTAL CAPITULO VI:</b>	<b>2.547.536</b>		<b>2.547.536</b>	<b>2.547.536</b>	
		<b>TOTAL EJERCICIO :</b>	<b>5.992.422</b>	<b>0</b>	<b>5.992.422</b>	<b>5.992.422</b>	

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.REC ONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
ART.0	Resultas ejercicio 98	599 2422		599 2422	599 2422	599 2422	0		0,00%	100,00%
	<b>TOTALCAPITULO 0</b>	<b>599 2422</b>		<b>599 2422</b>	<b>599 2422</b>	<b>599 2422</b>	<b>0</b>		<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>

## CAPÍTULO I:"GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	GASTOS DE PERSONAL	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.10	ALTOS CARGOS	17000000	0	17000000	169 55451	169 55451	0	44549	0,26%	99,74%
100	Re tribuciones básicas	5600000	0	5600000	5506622	5506622		9 3378	1,67%	98,33%
101	O tras Rem uneraciones	11400000	0	11400000	11448829	11448829		-48829	-0,43%	100,43%
ART.11	PERSONALEVENTUAL	9 5700000	355000	9 6055000	9 6046881	9 6046881	0	8119	0,01%	99,99%
110	Re tribuciones básicas	42400000	170000	42570000	42566642	42566642		3358	0,01%	99,99%
111	O tras Rem uneraciones	53300000	185000	53485000	53480239	53480239		4761	0,01%	99,99%
ART.12	FUNCIONARIOS	269 00000	-355000	26545000	25324122	25324122	0	1220878	4,60%	95,40%
120	Re tribuciones básicas	12800000	-355000	12445000	1206119 6	1206119 6		383804	3,08%	96,92%
121	O tras Rem uneraciones	14100000	0	14100000	132629 26	132629 26		837074	5,94%	94,06%
ART.16	INCENTIVOS	100000		100000	0	0	0	100000	100,00%	0,00%
161	Gratificaciones	100000		100000	0			100000	100,00%	0,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	26800000	0	26800000	24084114	2228679 5	179 7319	2715886	10,13%	89,87%
171	Seguridad Social	25500000	0	25500000	23260550	21463231	179 7319	2239 450	8,78%	91,22%
172	O tras Cuotas	1300000	0	1300000	823564	823564	0	476436	36,65%	63,35%
ART.18	OTROS GASTOS	2552000		2552000	2051481	2051481	0	500519	19,61%	80,39%
180	Form ación de l Personal	1450000		1450000	374340	374340		1075660	74,18%	25,82%
189	O tros Gastos Sociale s	1102000		1102000	1677141	1677141	0	-575141	-52,19%	152,19%
	<b>TOTALCAPITULO I</b>	<b>169 052000</b>	<b>0</b>	<b>169 052000</b>	<b>164462049</b>	<b>162664730</b>	<b>179 7319</b>	<b>45899 51</b>	<b>2,72%</b>	<b>97,28%</b>

## CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECO NOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.21	REPARACION Y CONSERVACION EDIFICIOS	5075000	0	5075000	4061760	4061760	0	1013240	19,97%	80,03%
212	Edificios y otras construcciones	1000000	0	1000000	550440	550440	0	449560	44,96%	55,04%
213	Maquinaria, Instalaciones y Uillaje	600000		600000	1119286	1119286	0	-519286	-86,55%	186,55%
214	Elementos de transporte	400000	0	400000	174224	174224		225776	56,44%	43,56%
215	Mobiliario y Enseres	75000	0	75000	59856	59856		15144	20,19%	79,81%
216	Equipos para Procesos de Información	3000000	0	3000000	2157954	2157954	0	842046	28,07%	71,93%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	9800000	0	9800000	8489485	8489485	0	1310515	13,37%	86,63%
220	Material de oficina	5950000	0	5950000	5716180	5716180	0	233820	3,93%	96,07%
p01	Ordinario no inventariable	1700000	0	1700000	1669425	1669425	0	30575	1,80%	98,20%
p02	Prensa, revistas y publicaciones periódicas	1900000		1900000	1748388	1748388	0	151612	7,98%	92,02%
p03	Libros y otras publicaciones	1500000	0	1500000	1988386	1988386	0	-488386	-32,56%	132,56%
p04	Gastos material equipos informáticos	850000	0	850000	309981	309981	0	540019	63,53%	36,47%
221	Energía eléctrica	1000000	0	1000000	866989	866989	0	133011	13,30%	86,70%
222	Agua, gas y calefacción	550000	0	550000	392367	392367	0	157633	28,66%	71,34%
223	Combustibles y otros para vehículos	1200000	0	1200000	745731	745731	0	454269	37,86%	62,14%
224	Vestuario	300000		300000	419794	419794	0	-119794	-39,93%	139,93%
229	Otros suministros	800000	0	800000	348424	348424	0	451576	56,45%	43,55%

## CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECO NOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.23	COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y OTROS	6300000	0	6300000	5308256	5308256	0	991744	15,74%	84,26%
230	Servicios Telefónicos	5000000	0	5000000	4038425	4038425	0	961575	19,23%	80,77%
231	Servicios postales y telegráficos	1000000		1000000	1001488	1001488	0	-1488	-0,15%	100,15%
234	Otros servicios de transporte	100000		100000	91765	91765	0	8235	8,24%	91,77%
235	Primas de Seguros	200000		200000	176578	176578	0	23422	11,71%	88,29%
ART.24	GASTOS DIVERSOS	2250000	0	2250000	1758328	1758328	0	491672	21,85%	78,15%
242	Publicidad y Promoción	450000	0	450000	298381	298381		151619	33,69%	66,31%
249	Otros Gastos	1800000		1800000	1459947	1459947	0	340053	18,89%	81,11%
ART.25	TRABAJOS REALIZADOS POR EMPRESAS	6050000	0	6050000	5995200	5995200	0	54800	0,91%	99,09%
250	Limpieza	2550000		2550000	2550000	2550000		0	0,00%	100,00%
251	Seguridad	3500000		3500000	3445200	3445200		54800	1,57%	98,43%
ART.26	INDEMNIZACIONES	10900000	0	10900000	9475819	9475819	0	1424181	13,07%	86,93%
260	Diéses	8400000	0	8400000	6725079	6725079	0	1674921	19,94%	80,06%
261	Locomoción	2500000	0	2500000	2750740	2750740	0	-250740	-10,03%	110,03%
	<b>TOTALCAPITULO II</b>	<b>40375000</b>	<b>0</b>	<b>40375000</b>	<b>35088848</b>	<b>35088848</b>	<b>0</b>	<b>5286152</b>	<b>13,09%</b>	<b>86,91%</b>



## CAPÍTULO VI:"INVERSIONES REALES"

<i>CAP. VI</i>	<i>INVERSIONES REALES</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
622	Edificios y otras construcciones	1500000	0	1500000	429 200	429 200	0	1070800	71,39 %	28,61%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	2500000	0	2500000	0		0	2500000	100,00%	0,00%
625	Mobiliario y enseres	1000000	0	1000000	221532	221532	0	778468	77,85%	22,15%
626	Equipos Informáticos	2000000	0	2000000	1844201	1844201	0	155799	7,79 %	92,21%
	<b>TOTALCAPITULO VI</b>	<b>7000000</b>	<b>0</b>	<b>7000000</b>	<b>249 49 33</b>	<b>249 49 33</b>	<b>0</b>	<b>4505067</b>	<b>64,36%</b>	<b>35,64%</b>

## RESUMEN GENERAL

CAPITULO	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
	TOTALCAPITULO 0	59 9 2422		59 9 2422	59 9 2422	59 9 2422	0		0,00%	100,00%
	TOTALCAPITULO I	169 052000	0	169 052000	164462049	162664730	179 7319	4589 9 51	2,72%	9 7,28%
	TOTALCAPITULO II	40375000	0	40375000	35088848	35088848	0	5286152	13,09 %	86,9 1%
	TOTALCAPITULO M	7000000	0	7000000	249 49 33	249 49 33	0	4505067	64,36%	35,64%
	<b><u>TOTALGASTOS</u></b>	<b><u>222.419 .422</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>222.419 .422</u></b>	<b><u>208.038.252</u></b>	<b><u>206.240.9 33</u></b>	<b><u>1.79 7.319</u></b>	<b><u>14.381.170</u></b>	<b><u>6,64%</u></b>	<b><u>9 3,36%</u></b>