

# **INFORME ANUAL**

## **1998**

**Procurador del Común de Castilla y León**

# **INFORME ANUAL 1998**

## **ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN: .....	3
---------------------	---

### **CAPÍTULO I: DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN**

#### **Departamento I: De protección y defensa de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos**

Área A Función Pública y Presidencia .....	13
Área B Urbanismo, Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Vivienda.....	206
Área C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente.....	309
Área D Educación, Cultura y Deportes .....	545
Área E Industria, Comercio, Turismo y Consumo .....	687
Área F Agricultura, Ganadería, Montes, Caza y Pesca.....	800
Área G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales.....	850
Área H Sanidad .....	977
Área I Justicia.....	1030
Área J Economía y Hacienda .....	1051
Área K Actuaciones diversas .....	1096
Actuaciones de oficio .....	1121

Departamento II: Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.....	1268
I. Introducción.....	1269
II. Análisis sobre el estado de observancia del ordenamiento jurídico de Castilla y León.....	1303
1. Expedientes de efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía.....	1363
2. Seguimiento de las normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.....	1387
3. Expedientes de seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma .....	1387
III. Otras actuaciones.....	1447
Consideraciones generales.....	1510
Estadísticas .....	1556

## CAPÍTULO II. ANEXO

Liquidación del presupuesto de 1998 .....	1669
Presupuesto de gastos.....	1683
Presupuesto de ingresos.....	1692
Estado de ejecución.....	1699

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

Los artículos 2.3 y 31.1 de la Ley 2/1994, reguladora de la institución del Procurador del Común, disponen que éste presentará anualmente a las Cortes de Castilla y León un informe sobre su actuación en el referido período de tiempo. En cumplimiento de lo preceptuado, se presenta el correspondiente al año 1998.

Este es el cuarto que elabora esta institución joven, consagrada recientemente en el texto de nuestro Estatuto de Autonomía y que continúa su etapa fundacional.

Pasado el ecuador de este mandato, reavivamos cada día la ilusión, renovando constantemente el interés en todo aquello susceptible de nuestra intervención, que los ciudadanos nos reclaman particular o colectivamente, o bien en actuaciones de oficio llevadas a cabo tras la observación y estudio de determinadas realidades.

Esta curiosidad, y el reforzado interés por lo que nos rodea, hace que cada día descubramos nuevas posibilidades en el transcurso de las investigaciones. Este trabajo, nunca rutinario, es agradecido y premiado con la confianza de las personas que acuden a nosotros.

Somos conscientes que estos primeros cinco años de la institución deben destinarse a cimentarla y ponerla en marcha. A ello se dedica cotidianamente con esfuerzo e imaginación el grupo humano que la compone.

Mientras tanto continuamos actuando en defensa de los derechos de las personas de esta Comunidad, supervisando la actividad de las Administraciones.

Nuestra Comunidad Autónoma ha sido, por ahora, la última en incorporar a sus instituciones propias la del Defensor, como alto Comisionado de las Cortes regionales. Esta circunstancia no ha afectado para que la institución del Procurador del Común de Castilla y León equipare hoy su corta, pero intensa experiencia, a la de sus homónimos regionales, aunque las circunstancias de extensión y poblamiento de nuestra Comunidad nos han llevado a establecer un sistema de trabajo diferente, intentando principalmente llegar prácticamente a todos los rincones de la Comunidad. Para acercarnos a ellos, continuamos en 1998 con el sistema de visitas mensuales a las distintas provincias, esforzándonos así en difundir la institución y sus funciones, a la vez que facilitamos a los ciudadanos el acceso a la misma, intentando también rentabilizar socialmente el equipo humano y los medios materiales que se nos ponen a disposición. Quede aquí constancia, una vez más, de nuestro agradecimiento a quienes nos ponen a disposición los lugares donde recibimos las visitas.

El pasado año conmemoramos el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde un principio hemos intentado que quien se acercase a nosotros percibiera transparencia y ánimo de servicio. Reafirmandonos en estos principios, en aras de aquella celebración, redoblamos los esfuerzos para reforzar la difusión de la cultura de los derechos ya que, evidentemente, para que un ciudadano pueda hacerlos valer, es necesario que los conozca previamente.

Por otra parte, en 1998 se desarrollaron normalmente las previsiones de medios personales y materiales propios, dentro, en todo caso, dentro de las posibilidades presupuestarias.

Continuando con la preocupación especial por las personas que más lo necesitan, se presentaron el pasado año dos informes

específicos en el registro de las Cortes: "Atención residencial de la tercera edad en Castilla y León" e "Integración social de las personas minusválidas en Castilla y León", ambos publicados en el Boletín Oficial de las mismas.

Seguimos manteniendo numerosas relaciones y contactos inter-institucionales con colectivos sociales y administraciones públicas, intentando siempre desarrollar la función de supervisión que tenemos encomendada con ánimo de colaboración, en búsqueda de cauces de comunicación fluida. A este respecto, y tal como antes habíamos hecho con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, los Jefes de Servicio de la de Palencia estuvieron en nuestra sede al objeto de, tras el conocimiento personal, lograr una gestión directa más efectiva en el desarrollo de materias objeto de atención común.

Preocupados también de conocer más a fondo la sociedad en la que nos movemos, el Procurador del Común invitó el pasado año 1998 en Medina del Campo, a los profesionales de los medios informativos de nuestra Comunidad Autónoma y a los responsables de prensa de los distintos Defensores del Pueblo. Los puntos de vista intercambiados en el transcurso de los debates enriquecen siempre la experiencia. Fue ésta la primera vez que se desarrolló un encuentro de estas características en España.

En 1998 continuó reforzándose la estrecha relación que se venía manteniendo con el Defensor del Pueblo estatal. La colaboración se puso siempre de manifiesto en los diversos encuentros y reuniones mantenidos por ambos titulares.

Referente a las relaciones con otros Comisionados Parlamentarios, en el pasado mes de octubre, el Diputado del Común de Canarias organizó las XIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. El Procurador del Común participó activamente en las

mismas y los principales asuntos objeto de estudio fueron: la protección y el interés jurídico superior de los menores en situaciones de conflicto familiar y el ejercicio de facultades que otorgan los distintos ordenamientos jurídicos a los Defensores del Pueblo.

Contribuyendo al carácter universal al que debe tender, y dentro del contexto de la delegación efectuada en el Procurador del Común por el Defensor del Pueblo estatal, se continuó la colaboración con el Consejo de Europa, interviniendo el Procurador del Común como ponente, en calidad de experto del Consejo de Europa, en los congresos celebrados en San Petersburgo y Ekaterinburgo en marzo y octubre de 1998 respectivamente. El Procurador del Común también se entrevistó con el Defensor del Pueblo de la Federación Rusa.

El Ministerio español de Asuntos Exteriores y el Defensor del Pueblo estatal han propuesto al Procurador del Común colaborar en un programa de ayuda a la Defensoría del Pueblo de Ucrania, que ha aceptado. En principio tal programa se desarrolla en los siguientes campos: derechos de los menores, derechos de la mujer, minorías nacionales y relaciones entre el Defensor del Pueblo central y los regionales.

Estructuralmente, el informe recoge una pequeña parte, pero significativa, de la actuación referente a las funciones que el Procurador del Común tiene encomendadas en el ámbito de la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, las actuaciones de oficio, la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, la defensa del Estatuto de Autonomía y las consideraciones generales a que dicha actuación ha dado lugar.



En cumplimiento de lo establecido en el artículo 31.1.c de la citada Ley 2/1994, se completa el informe con un anexo explicativo de la liquidación de las cantidades presupuestadas, puestas a nuestra disposición por las Cortes, de las que recibimos siempre la colaboración que precisamos. Por eso, deseo dejar aquí patente, una vez más, nuestro reconocimiento.

# **CAPÍTULO I**

## **CAPÍTULO I**

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

**ÁREA A**

**ÁREA A**  
**FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>440</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>55</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>234</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>115</b>

**Función Pública**

Como cada año, un porcentaje muy significativo de las quejas que se formulan al Procurador del Común proceden de los empleados públicos de las distintas administraciones con competencias en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León o de quienes aspiran a ingresar a su servicio.

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, el análisis de las quejas se va a ordenar según los derechos cuya ignorancia o vulneración se denuncia.

Hemos comprobado, al estudiar las diferentes quejas, que las motivadas por defectos en la convocatoria o celebración de pruebas selectivas para el acceso al empleo público son sustancialmente

idénticas, así se refieran a personal funcionario, estatutario o laboral, fijo, interino o contratado laboral, dependientes de la Administración general autonómica, sanitaria, local o institucional. Esa similitud o identidad sobre el fondo de la actuación pública se repite en cualquiera de los temas en los que se puede ordenar la actuación pública en materia de personal.

Aludiremos preferentemente a cuestiones relacionadas con el acceso a la función pública, ya que es aquí donde con mayor intensidad y rigor deben aplicarse las exigencias constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para todos los ciudadanos.

La utilización del mecanismo excepcional de cobertura de vacantes mediante funcionarios interinos, al margen de las notas que le son propias -transitoriedad o temporalidad en la función, y necesidad y urgencia en el servicio-, viene a contrariar el derecho fundamental (art.23.2 CE) de libre acceso a la función pública tanto de los ciudadanos que aún no mantienen una relación funcional y aspiran a ello, como de aquellos otros que, siendo ya funcionarios, pretenden acceder a aquellos puestos desempeñados provisionalmente por personal interino, e incluso de los propios interinos en la medida en que la ausencia de convocatorias para la cobertura definitiva de las vacantes que ocupan les impide tener la posibilidad, previa acreditación de mérito y capacidad suficientes, de regularizar su situación.

### *Cuestiones relacionadas con las Ofertas de Empleo Público*

Se presentaron en esta Institución escritos de queja suscritos por varios titulados superiores, médicos y veterinarios, que dieron origen a los expedientes **Q/695/98 y 2316/98**, en relación con la existencia de notables demoras en las convocatorias de las pruebas

selectivas para el acceso a la condición de funcionario de carrera y de los concursos de traslados de la Escala de Titulados Superiores - Médicos y Veterinarios-.

En el informe del pasado año se incluyó una extensa referencia al notable retraso de convocatorias para el acceso a la función pública de Titulados Superiores -Médicos y Veterinarios- y de los concursos de traslados de los funcionarios pertenecientes a la Escala Sanitaria con las mismas titulaciones. Como consecuencia esta Institución procedió a efectuar recomendación formal a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, para que se reanudaran las convocatorias de concurso de traslados para proveer plazas por los funcionarios de carrera pertenecientes la Escala Sanitaria -Médicos y Veterinarios-, así como las convocatorias de pruebas selectivas de acceso a la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León para la misma escala.

Tal pronunciamiento fue aceptado, matizando la Consejería citada: "En la confianza de una pronta publicación de la Sentencia que permitiría a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social materializar la recomendación formulada por VE".

Transcurrido un año, seguimos sin publicación de concursos de traslados ni de convocatorias de pruebas de acceso para los titulados a los que nos venimos refiriendo. La Consejería no ha tenido en cuenta la existencia -a partir del año 1994- de un número determinado de vacantes en la función pública sanitaria de nuestra Comunidad, dotadas presupuestariamente y cuya provisión mediante las correspondientes pruebas de acceso se ha considerado, en principio, necesaria. Tampoco que los concretos puestos de trabajo que se encuentran vacantes -no especificados en las OPE, obviamente- pueden y deben ser ofrecidos, para su provisión mediante los pertinentes concursos de traslados, a aquellos funcionarios que albergan legítimas expectativas de cambio de



destino. Además, nada impide que los puestos de trabajo que, al tiempo de entrada en vigor de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, venían siendo desempeñados por personal interino, sean ofrecidos a los funcionarios de carrera de las Escalas Sanitarias, para su provisión por concurso de traslados.

En estrecha relación con lo anterior, se ha presentado una queja, a través de sus representantes sindicales, de un nutrido grupo de funcionarios interinos pertenecientes al Área Sanitaria de Salamanca, que se registró con el número **Q/1815/98**, que manifestaban su desacuerdo con la falta de percepción del concepto retributivo de trienios y denunciaban al mismo tiempo que en el Área Sanitaria de la Comunidad de Castilla y León existen interinos sanitarios con una antigüedad que en algunos casos supera los veinte años.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, comunicamos a los interesados que el art. 104 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 disponía que *"Estos funcionarios percibirán el sueldo correspondiente al Cuerpo a que pertenece la vacante"*. En cuanto a su régimen jurídico, los preceptos que subsisten vigentes de esta ley nos lo definen a grandes rasgos: *"... les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función..."*.

Por ello entendemos que, fuera de tales restricciones, hay que entender que opera una plena equiparación -en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición- del régimen estatutario de los funcionarios de carrera y de los interinos; y así, paulatinamente se ha ido configurando por el legislador y la jurisprudencia un status jurídico

del personal interino tendente a incrementar los factores de identificación con el funcionariado de carrera.

Sin embargo, en lo referente a su equiparación retributiva, el Art. 22.3 de la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, dispone que los funcionarios interinos "percibirán las retribuciones básicas, **excluido trienios**, correspondientes al grupo en el que esté incluido el cuerpo en el que ocupen vacante, y las retribuciones complementarias que correspondan al puesto de trabajo que desempeñen, excluidas las que están vinculadas a la condición de funcionario de carrera". Lo mismo se establece en el punto 4.1 del Ap. A) de la Resolución de 29 de diciembre de 1995 de la Secretaria de Estado de Hacienda.

Por tanto, el reconocimiento de trienios no procede sino desde que alcancen la condición de funcionarios de carrera. Así ha sido establecido por una reiterada jurisprudencia del T.S. (S.S. 14/mayo/85, A. 2300; 7/junio/86, A. 6535; 11/junio/87, A. 4334; entre otras).

En este mismo sentido las sentencias de 25 de octubre de 1995 y la de 6 de febrero de 1996, del T.S.J. de Valencia dicen: "*El tema debatido ha sido ya objeto de resolución por esta Sala, entre otras, en las sentencias nº 403/91 o 1660/92, o más recientemente, en Sentencias de 16/mayo o 10/octubre/94, o 28/abril/95, en el sentido de que el concepto de antigüedad va ligado al de funcionario de carrera de tal modo que únicamente respecto de éste cabe hablar propiamente de antigüedad. Consecuentemente solo cuando se tiene la condición de funcionario de carrera se tiene antigüedad, comenzando ésta a correr a partir de la adquisición de tal condición. Excepcionalmente, la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, y solo respecto de los funcionarios de carrera (artículo 1) permite reconocer efectos económicos a los servicios prestados con anterioridad a la*

*adquisición de la condición indicada. Por ello, no siendo funcionarios de carrera, carecen de antigüedad, y consecuentemente no pueden devengar trienios, sin perjuicio de que cuando se adquiriera tal condición de funcionarios de carrera, y solo a partir de entonces, se obtendrá el reconocimiento del tiempo servido como funcionario interino a efectos del percibo de trienios".*

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas, referente al gran número de interinos de larga duración destinados en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, comunicamos a los interesados que con motivo de la investigación de otros expedientes, se había efectuado Recomendación formal a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, ya comentada en anteriores quejas a las que nos remitimos.

En relación también con la existencia de interinos de larga duración, se presentaron en esta Institución escritos de queja **Q/304/98** y **Q/520/98**, poniendo de manifiesto la existencia de 17 vacantes en el Ayuntamiento de Venta de Baños que no han salido nunca en la Oferta de Empleo Público.

Tras el examen de la documentación presentada, se acordó admitir a trámite la queja, solicitando seguidamente a la Corporación afectada el correspondiente informe, junto con copia de las Relaciones de Puestos de Trabajo en la que constara cómo estaba cubierto cada puesto de trabajo, copia de las ofertas de empleo público de los años 95, 96, 97 y 98 y convocatorias de provisión derivadas de las mismas.

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, el Ayuntamiento reconoce la situación «peculiar» existente en algunos

puestos de trabajo, que no tiene una solución inmediata, circunstancia que viene de bastantes años atrás.

Nos aporta escrito de un grupo de trabajadores de la Corporación en el que manifiestan que *"son conscientes del actual problema para regular formalmente las plazas, ya que algunos trabajadores llevan muchos años y deben tenerse en cuenta los posibles derechos que pudieran tener en las distintas pruebas que tengan que celebrarse"* y, asimismo, que *"les parece oportuna la propuesta que en su día se hizo desde el Ayuntamiento de ir cubriendo poco a poco las vacantes que se produzcan, por jubilaciones, fallecimientos o creación de plazas, ya que cualquier otra fórmula es difícil que pueda equilibrar los intereses del actual personal con el de las personas que quieran presentarse de fuera"*.

Se hace también referencia a un compromiso del Ayuntamiento, recogido -al parecer, ya que no nos aportó copia- en el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en Pleno con ocasión de una Moción de la Alcaldía, para ir cubriendo paulatinamente las vacantes que se vayan produciendo con procedimientos en los que se tengan en cuenta los derechos de los actuales trabajadores.

2.- Por considerar necesario completar algunos aspectos de la información facilitada por la Administración, se reiteró la solicitud de copia de la Relaciones de Puestos de Trabajo, tanto del personal funcionario como laboral, o en su defecto copia de la Plantilla de Personal Funcionario, Laboral y Eventual.

Al mismo tiempo se comunicó al Ayuntamiento que dábamos por entendido que no se habían realizado las ofertas de empleo en los años 95, 96 y 97, presunción que no fue desvirtuada por la Corporación informante.

3.- El Ayuntamiento de Venta de Baños remitió después copia de la Plantilla de Personal, y copia del Boletín Oficial de Castilla y León del 4 de junio de 1998, en el que se publicaba la oferta de empleo Público para 1998, referida a 5 plazas para personal laboral: 4 para nivel de titulación Certificado de escolaridad y 1 para nivel de titulación Bachiller, B.U.P o F.P-2 o equivalente, habiendo sido anunciada la convocatoria y sus bases para proveer las citadas plazas en el Boletín Oficial de la provincia de Palencia, nº 142, de 27 de noviembre de 1998.

4.- De acuerdo con la última Plantilla de Personal, publicada el 17 de abril de 1998 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TR, en adelante), existen en el Ayuntamiento de Venta de Baños 49 puestos de trabajo, de los cuales 17, al menos, vienen siendo desempeñados por personal interino o laboral temporal (desde hace muchos años, según se desprende de la documentación aportada por el propio Ayuntamiento).

Así pues, y a pesar de estar dotados presupuestariamente y cubiertos por interinos o laborales temporales, la Corporación nunca ha incluido dichos puestos de trabajo en las ofertas de empleo público de cada año, pues, como ha quedado dicho, no parece que éstas hayan tenido lugar en los años 1995 a 1997, y en el año 1998 sólo se ofrecieron cinco puestos de trabajo para personal laboral. Esta situación nos lleva a formular las siguientes consideraciones.

Primera.- El régimen jurídico de la función pública española ha venido desenvolviéndose en torno a la noción de funcionarios de carrera, definidos, entre otras notas, como aquéllos que desempeñan servicios de carácter permanente (art. 4 del Texto Articulado de la Ley

de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), y de la que se desprenden una serie de consecuencias en orden a su selección, situaciones y derechos; entre estos últimos, el derecho al cargo y a la inamovilidad de residencia siempre que el servicio lo consienta (art. 63.2 de la misma Ley).

A la anterior noción se contrapone la de funcionarios de empleo interinos, que son los que, por razón de urgencia o necesidad, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera -siendo condición inexcusable para su nombramiento la imposibilidad de prestación del servicio por funcionarios de carrera-, y a los que no resulta aplicable el derecho a la permanencia en la función (arts. 5.1, 104.1 y 105 del mismo texto legal).

En consecuencia, ya en la legislación preconstitucional sobre función pública se consideraba excepcional la provisión temporal de puestos de trabajo por funcionarios interinos (y, sin necesidad de extenderse en su análisis, también mediante la contratación de trabajadores de acuerdo con la legislación laboral).

Segunda.- En nuestro texto constitucional de 1978 se proclama el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, así como la obligación de regular el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, como manifestación de la objetividad que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, y su sometimiento a la ley y al Derecho (arts. 23.2 y 105).

Estos mandatos constitucionales, lejos de alterar el régimen expuesto en la consideración precedente, constituyen, sin duda, una importante garantía -de necesaria observancia por el legislador ordinario y por los demás poderes públicos- de la imparcialidad que ha de exigirse a los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

Así resulta, por lo demás, de los artículos 89 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante), y artículos 126 y ss. TR, normas en las que expresamente se hace referencia a la nota de permanencia en el desempeño de servicios, como característica de los funcionarios de carrera al servicio de las Corporaciones Locales, así como a las consecuencias que de ello se derivan (así, arts. 130.2; 138; 140, y 141 TR).

Por su parte, la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, se expresa en los siguientes términos:

*"Prevía convocatoria pública y con respeto, en todo caso, de los principios de mérito y capacidad, el Presidente de la Corporación podrá efectuar nombramientos de personal funcionario interino para plazas vacantes siempre que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera. Tales plazas habrán de estar dotadas presupuestariamente e incluidas en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a la aprobación de ésta.*

*Las plazas así cubiertas deberán incluirse necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo o en la primera oferta de empleo público que se apruebe".*

Tercera.- Tanto el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como el artículo 91.2 LBRL, establecen que la selección de todo el personal, ya sea funcionario, ya laboral, debe realizarse de acuerdo con la correspondiente oferta de empleo público, mediante convocatoria

publica y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

La oferta de empleo público constituye así un instrumento de primer orden para la eficaz gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, que no tiene un valor jurídico meramente informativo, ni puede calificarse de acto de trámite, sino de acto autónomo previo y necesario que condiciona la iniciación de los procedimientos de selección del personal al servicio de las mismas. Por otro lado, es un acto administrativo o resolución de carácter general y favorable que no crea derechos, pero sí legítimas expectativas que no pueden dejar de satisfacerse.

Cuarta.- Al no haberse constatado la existencia de otra oferta de empleo público que la aprobada por el Pleno Municipal en 11 de mayo de 1998, en la que, además, no se ha incluido la totalidad de las vacantes dotadas presupuestariamente y que vienen siendo desempeñadas en régimen de temporalidad, resulta evidente el incumplimiento reiterado de los preceptos relativos al acceso a la función pública local que se vienen analizando.

La inactividad de esa Administración, manteniendo, sin que exista fundamento legal para ello, el empleo precario de buena parte de sus trabajadores, en nada les favorece; antes al contrario, se están entorpeciendo las legítimas expectativas de éstos (consolidación de sus puestos de trabajo, promoción profesional, derechos económicos...) y, asimismo, las de otros posibles aspirantes, interesados en acceder *ex novo* a la función pública local mediante su participación en los procesos selectivos que preceptivamente debían haberse celebrado.

Por otro lado, la estabilidad en el empleo que al parecer se contempla en el acuerdo mencionado en los antecedentes de la presente



resolución, a favor del colectivo integrado por 17 personas que prestan servicios con carácter temporal, puede considerarse, cuando menos, una irregularidad administrativa carente de cobertura legal, pues la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos ha de partir, necesariamente, de la existencia de ofertas de empleo público en los términos legalmente establecidos, pero nunca de su exclusión.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que atribuye el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, al Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente recomendación:

"Que, previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legalmente establecidos, por el Ayuntamiento de Venta de Baños se formule sin dilación oferta de empleo público comprensiva de los puestos de trabajo o plazas que, estando presupuestariamente dotados e incluidos en la correspondiente plantilla, vengán siendo desempeñados en régimen de temporalidad -tanto por funcionarios interinos como si se encuentran sometidos al derecho laboral-, procediendo asimismo a la posterior convocatoria de las oportunas pruebas de selección, bien de funcionarios de carrera, bien de personal laboral de carácter indefinido, de acuerdo con la naturaleza de los puestos a desempeñar."

A la hora de redactar el presente informe, la Administración afectada todavía no ha contestado a nuestra recomendación.

En el expediente **Q/1835/98**, el interesado hacía alusión a la intención de la Administración de la Junta de Castilla y León de anunciar las vacantes en la Oferta Pública de Empleo sin la realización previa de concursos de traslados entre el personal funcionario.

El estudio del expediente nos llevó a las siguientes conclusiones: La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas

Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 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 artículo 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.

*"Artículo 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."*

Al constatar que la Administración no incurría en ningún tipo de irregularidad al anunciar todas las vacantes en la Oferta Pública de Empleo, así se lo hicimos saber al interesado.

*Acceso a la función pública*

La convocatoria o, mejor dicho, sus bases son, según una expresión tradicional, la *ley del concurso* (o de la oposición o concurso-oposición). Esto es, todos los afectados, incluida la Administración convocante, están obligados a atenerse a ella, lo cual no quiere decir, obviamente, que no puedan ser anuladas por alguno de los trámites procedentes en derecho.

Sentado lo anterior, pasamos a examinar algunos expedientes relacionados con esta materia.

El expediente **Q/422/98** se refiere a las presuntas irregularidades que, a juicio del compareciente, se han producido en el proceso selectivo convocado para la confección de listas de aspirantes para cubrir plazas con carácter temporal para sustituciones, entre otras, las de Conductor de obra y autobús municipal y Conductor-Bombero, todas ellas anunciadas por el Ayuntamiento de Béjar.

Admitida la queja a trámite, seguidamente solicitamos informe a la Administración afectada. Pudimos constatar que las Bases de la convocatoria establecían las siguientes pruebas a realizar:

Para la plaza de Conductor de obra y autobús municipal: a) Prueba teórica, y b) Prueba práctica relacionada con el puesto a desempeñar.

Para la plaza de Conductor-Bombero: a) Prueba teórica, b) Prueba Física, y c) Prueba práctica relacionada con el puesto a desempeñar.

El 26 de diciembre de 1997, la Comisión de Selección nombrada al efecto acordó no celebrar la prueba práctica para la plaza de Conductor.

Pese a no acordarse, sin embargo, nada al respecto de la prueba práctica de los Conductores-Bomberos ésta nunca se llegó a celebrar.

El presentador de la queja, con fecha 15 de enero de 1998, formuló recurso en tiempo y forma, denunciando que no se habían desarrollado pruebas prácticas relacionadas con el puesto a desempeñar para la lista de "Conductor-Bombero", y suplicando que se convocara "la realización de pruebas prácticas objetivas relacionadas con el puesto de trabajo a desempeñar, y supervisadas, si fuera posible, por auténticos profesionales en la materia, extinción de incendios y salvamento".

La Comisión de Selección, en la reunión celebrada el día 19 de enero, acordó: *"No aceptar la reclamación presentada por el aspirante a cubrir plaza de Conductor-Bombero, toda vez que por el interesado en ningún momento se han recurrido las bases ni ninguna de las pruebas realizadas, participando en todo el proceso selectivo"*.

No podemos estar de acuerdo con la contestación dada por la Comisión de Selección del día 20 de enero, en cuanto dice al interesado que en ningún momento se han recurrido las bases ni ninguna de las pruebas realizadas, porque lo que recurría el citado interesado era precisamente la no realización de las pruebas contenidas en las Bases, y solicitaba la celebración, por lo menos, de la prueba práctica para acceder a la lista de Conductor-Bombero. Suponía, por tanto, el cambio determinado por la Comisión de Selección una vulneración clara y terminante de las bases de la convocatoria, que, como es sabido, son la ley de la prueba selectiva, y a las que hay que estar en su realización, si, como es el caso, en su momento no hubieran sido invalidadas.

En mérito a lo expuesto, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla

y León, se resolvió advertir al Ayuntamiento de Béjar de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, ha concurrido en el proceso de selección analizado, al haber obviado la Comisión de Selección la realización de la prueba práctica, tanto en la selección de conductores como en la selección de conductores-bomberos, efectuando la siguiente Recomendación: que se proceda a la celebración de las pruebas prácticas, tanto en la selección de conductores, como en la selección de conductor-bombero, y ello de acuerdo con las bases de la convocatoria, acomodando las listas de aspirantes de ambas especialidades a los resultados conjuntos de todas las pruebas previstas en las mismas.

Se formuló también el pertinente recordatorio de deberes legales de observar en los procesos de selección del personal laboral de carácter temporal los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el publicidad, para el acceso a la función pública, y en especial el de capacidad, en cuantas convocatorias se celebren por ese Ayuntamiento de Béjar.

El Ayuntamiento aceptó parcialmente nuestra resolución manifestando que la recomendación hecha se tendría en cuenta en futuros procesos selectivos.

Expediente **Q/1263/98**. Ante nuestra Institución acudió una ciudadana manifestando que se presentó en el Ayuntamiento de Campaspero para realizar el primer ejercicio de la convocatoria para cubrir una plaza vacante de Auxiliar Administrativo. En el transcurso del mismo, anunciaron a los opositores que se estaban examinando que el segundo ejercicio de la oposición se celebraría ese mismo día, y ello sin haber efectuado convocatoria pública, como establece la Base Octava de la convocatoria publicada en el B.O.P. de 10 de diciembre de 1997.

Examinada la convocatoria realizada por el Ayuntamiento para cubrir la plaza de Auxiliar Administrativo vacante en la plantilla de personal funcionario, anunciada en el Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº 235, de 5 de diciembre de 1997, detectamos un exceso en el párrafo segundo de la Base Decimotercera, del siguiente tenor literal : *"El Tribunal podrá disponer que el tiempo que ha de transcurrir entre un ejercicio y el siguiente sea inferior a las 72 horas"*.

En efecto, el Tribunal calificador, haciendo uso de la habilitación contenida en la citada Base, pretende realizar el segundo ejercicio antes del transcurso de setenta y dos horas.

Del informe emitido por ese Ayuntamiento, se desprende que fue el propio Tribunal calificador quien, ante la reclamación formulada por la presentadora de la queja, decidió convocar la segunda prueba respetando los plazos legalmente establecidos.

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

Primero.- Con carácter general:

- Artículo 14, en relación con el 23.2, arts. 103.3 y 148.1.18, todos ellos de la Constitución española.

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

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

- Dichas reglas básicas vienen establecidas en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, y la norma en sí tiene carácter básico a los efectos del art. 148.1.18 CE. Así lo establece su disposición final primera, con la excepción del artículo cuatro, en todas sus letras menos la letra e) y el art. 6, que son de aplicación supletoria respecto de la legislación específica de las comunidades autónomas.

- 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).

Del estudio de estas reglas básicas y de la normativa aplicable, resulta que es de obligado cumplimiento lo dispuesto en el art. 16 letra j) del RGI, como consecuencia de su aplicación supletoria, y, ni la Administración convocante de las pruebas selectivas, ni el propio Tribunal calificador, pueden alterar el plazo de 72 horas que como mínimo, deberá transcurrir desde la total conclusión de un ejercicio o prueba hasta el comienzo de la siguiente.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, al Procurador del Común de Castilla y León, se formuló advertencia de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, había concurrido en el proceso de selección analizado, formulando el pertinente recordatorio de deberes legales sobre la improcedencia contenida en la Base Decimotercera de la convocatoria del proceso selectivo que nos ocupa, y para que las futuras convocatorias que realice ese Ayuntamiento no



contengan dicha puntualización y se respete el plazo de setenta y dos horas entre la finalización de un ejercicio o prueba y la siguiente.

En respuesta a nuestro escrito, el Ayuntamiento de Campaspero nos comunica que acepta el contenido de la resolución formulada por esta Institución.

En los expedientes **Q/80/98 y 1925/98**, ambos comparecientes manifiestan su desacuerdo con el límite de 30 años de edad exigido para ingreso en el Cuerpo de Policía Local de los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y León respectivamente.

Examinada la cuestión planteada, procedimos a comunicar a los interesados que el límite de edad de 30 años para ingreso en los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, tanto del Estado como de los Ayuntamientos, no supone ninguna vulneración del principio constitucional de igualdad. La edad es en sí un elemento diferenciador y será legítima una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador y a las características del Cuerpo de Funcionarios de que se trate, fije objetiva y razonadamente límites de edad que supongan, para los que la hayan rebasado, la imposibilidad de acceder a estos puestos; y así, los R.D. 614/1995, de 21 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso del Cuerpo Nacional de Policía, y el Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León establecen entre los requisitos que deben reunir los aspirantes "*tener cumplidos 18 años de edad y no haber cumplido los 30*".

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, en relación con el principio de igualdad, que no es contrario al mismo toda diferencia de tratamiento que responda a una justificación razonada y suficiente. En el caso que nos ocupa, los límites de edad que se

establecen para el ingreso en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de los Ayuntamientos viene dada por la función que estos colectivos van a desempeñar en el ejercicio de su cargo.

El expediente **Q/1962/98** se inició como consecuencia de un escrito presentado en esta Institución por una persona que nos comunicaba que se venía presentando desde el año 1995 a la pruebas selectivas para ingreso en la Administración Pública de la Junta de Castilla y León, y que en los listados de admitidos y excluidos siempre aparecía con una letra del primer apellido cambiada, a pesar de haber reclamado cuantas veces había sucedido para que corrigieran la letra equivocada del primer apellido.

Solicitado informe a la Dirección General de la Función Pública, nos fue comunicado que, a raíz de la tramitación de este expediente de queja, la Administración Territorial había detectado que, en aquellos supuestos de corrección de errores en los datos de algún aspirante, la corrección efectuada por el Servicio correspondiente había operado respecto del listado de admitidos en que se había detectado, pero, sin embargo, tal corrección no quedaba grabada en el fichero de datos de opositores existente en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial al que se accede a través del D.N.I.

Apreciada tal circunstancia, se había procedido a tomar medidas para que todas y cada una de las correcciones efectuadas en los datos de los opositores en las correspondientes pruebas selectivas fueran subsanadas también en el fichero de datos automatizado de opositores.

En este caso, la Administración solucionó el problema de automatización de datos para las sucesivas convocatorias de acceso a la función pública, y concretamente el de la presentadora de la queja, y así se lo hicimos saber.

- Acceso a la función pública de la Comunidad de Castilla y León de los ciudadanos de la Unión Europea

Con motivo del escrito de queja presentado por una ciudadana comunitaria, registrado con el número de expediente **Q/1101/98**, y una vez recabada la información que se estimó oportuna y examinado con detenimiento el expediente formado al efecto, se desprendía que el motivo de su queja se concretaba en el desacuerdo con la negativa de los Servicios Territoriales de la Junta de Castilla y León de ser admitida en el procedimiento de selección de personal interino para puestos de trabajo adscritos a Funcionarios Sanitarios Locales.

Es necesario, para determinar si por parte de la Administración se ha producido alguna actuación irregular, examinar los siguientes preceptos:

- Ley 17/1993, de 23 de diciembre de 1993, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea.

La libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Europea, que implica la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros de la CE con respecto al empleo, es de plena aplicación en España desde el 1 de enero de 1992.

Aunque el artículo 48.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea excluye de dicha libertad a los empleos en la Administración Pública, reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido realizando una interpretación restrictiva de lo que haya de entenderse por empleos en la Administración Pública, constriñéndolo a aquellos empleos que supongan una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder

público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado de las Administraciones Públicas.

En desarrollo de dicha interpretación del Tribunal de Justicia, la Comisión ha señalado determinados sectores de actividad incardinados dentro de la función pública a los que sería aplicable la libertad de circulación de trabajadores.

En virtud de lo anterior se llevaron a cabo las modificaciones normativas necesarias regulando el acceso de comunitarios a la Función Pública del Estado Español. Con fecha 23 de diciembre de 1993 se publicó la Ley 17/1993, que en su artículo 1º dice:

*"Acceso a la función pública.- 1. Los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea podrán acceder en idénticas condiciones que los españoles a la función pública investigadora, docente, de correos, sanitaria de carácter asistencial y a los demás sectores de la función pública a los que, según el derecho comunitario, sea de aplicación la libre circulación de trabajadores.*

*2. El Gobierno o, en su caso, los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las demás Administraciones Públicas determinarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los Cuerpos, Escalas plazas o empleos, a los que de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, podrán acceder los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea.*

*3. En todo caso, los puestos de trabajo de los sectores a que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, quedan reservados a los funcionarios con nacionalidad española, correspondiendo a cada Administración Pública, en el*

*ámbito de sus respectivas competencias, la determinación concreta de dichos puestos".*

De lo dicho anteriormente, podemos afirmar que para el ejercicio de la función sanitaria de carácter asistencial no hay ninguna limitación que impida a un ciudadano comunitario el acceso a la función pública en igualdad de condiciones que los nacionales.

En el caso de los sanitarios locales, sus funciones van más allá de lo meramente asistencial, realizando también funciones de salud pública, y tienen en el ejercicio de dichas funciones la consideración de Autoridad Sanitaria.

La reclamante manifestaba en su escrito que no había tenido problemas a la hora de ser contratada por la Administración del Estado, y que había trabajado para el INSALUD.

Pues bien, las funciones desarrolladas por el personal estatutario del INSALUD, a diferencia de lo que ocurre con los cuerpos a los que se encontraba abierta la convocatoria, realizan funciones meramente asistenciales, mientras que el personal funcionario al servicio de la Sanidad Local realiza, además de las asistenciales dichas, las de autoridad sanitaria. Así el propio T.C. en sentencia 1/1994 de 17 de enero (recurso de amparo 3.003/1990) aclara definitivamente el régimen jurídico aplicable a los sanitarios locales cuando señala que los mismos tienen atribuidas diversas funciones, no solo de asistencia, sino de prevención y defensa de la salud pública, en su calidad de funcionarios adscritos a la Administración de esta Comunidad. De esta manera, el personal funcionario al servicio de la Sanidad Local, al contrario que el personal estatutario, tiene funciones en el ámbito de la salud pública. Por ello, el art. 21.6 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema

Sanitario de Castilla y León, establece que, en el ejercicio de dichas funciones, tienen la consideración de Autoridad Sanitaria.

En definitiva, y sobre la base de la argumentación anterior, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada, se acordó el archivo del expediente, comunicándose a la presentadora de la queja.

*Discrepancia con los criterios de valoración de los Tribunales de Oposiciones y Comisiones de Selección de los procesos selectivos.*

Se han venido presentando quejas (**Q/786/98, 914/98. 1051/98, 1121/98, 1122/98, 1123/98, 1124/98, 1125/98, 1126/98, 1271/98, 1405/98, 1484/98 y 1774/98**) 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 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.

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/586/98** y **Q/890/98**, entre otros, presentados también como consecuencia de las discrepancias manifestadas por varios ciudadanos con los criterios de valoración, 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.

Caso distinto es el planteado por la reclamante que manifiesta su disconformidad con el proceso de selección para el puesto de trabajo de técnico medio, encargado de Biblioteca dependiente del Ayuntamiento de León. La interesada mostraba su disconformidad con la Comisión de Valoración por no haberle valorado los méritos correspondientes a los años de servicios que había prestado en la Universidad de Navarra durante 16 años.

Tras el examen de la documentación presentada por la compareciente se acordó admitir a trámite la queja, registrada con el número **Q/2145/98**, solicitando seguidamente a la Corporación afectada el correspondiente informe.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Entre los antecedentes obrantes en el expediente y la documentación aportada por la Administración, son de resaltar los siguientes extremos:

1.- Se acompañó a la solicitud para participar en la selección de la plaza que nos ocupa, entre otros documentos, certificación expedida por la Universidad de Navarra, en la que consta que había prestado

servicios ininterrumpidamente durante más de 16 años, como Bibliotecaria Diplomada.

En el curriculum vitae, en el apartado de experiencia profesional, se hace una descripción de las funciones realizadas en la Biblioteca de la Universidad de Navarra.

2.- Con fecha 23 de octubre de 1998, la Comisión de Selección hace pública la relación de los aspirantes que han de pasar a entrevista personal; en dicha relación se encuentra la presentadora de la queja.

La Comisión de Selección, después de valorar los méritos alegados por los aspirantes y el resultado de la entrevista personal, hace pública el día 12 de noviembre la relación de puntos que cada uno ha obtenido, con indicación de la puntuación de los distintos apartados contenidos en la Base Cuarta de la convocatoria.

Consta en el apartado de experiencia profesional que tiene 0,6 puntos, y un total de 2,1 puntos. Así mismo, la persona seleccionada para ocupar la plaza de Encargado de Biblioteca ha alcanzado una puntuación de 2,45 puntos.

3.- El 16 de noviembre de 1998, la compareciente presenta ante la Alcaldía una reclamación contra la puntuación asignada en el apartado de experiencia profesional, pues, al parecer, la Comisión de Selección no asignó puntuación por el tiempo que trabajó en la Universidad de Navarra (16 años con una relación laboral encuadrada en la categoría de Ayudante de Biblioteca). Así mismo, acompaña de nuevo a su escrito de reclamación el curriculum vitae, un certificado de Empresa y un informe de la vida laboral expedido por la Seguridad Social.



4.- Consta en la documentación aportada por el Ayuntamiento el Acta de la sesión celebrada el día 20 de noviembre de 1998 por la Comisión de Selección, en la que el único punto del orden del día fue el estudio de la reclamación presentada por la interesada en este expediente.

Es significativo el punto 1º, párrafo segundo, de dicha Acta: *"Por la Comisión, en el momento de valorar los méritos de los aspirantes, examinada dicha certificación, se estimó que el término prestación de servicios no indicaba claramente cuál había sido la relación entre la Universidad de Navarra y la interesada, dado que dicha prestación de servicios puede encuadrar los prestados como cooperante, voluntaria, en prácticas, becaria etc., por lo que, no acompañando otro documento, como pudiera ser el contrato o certificado de vida laboral expedido por la Tesorería de la Seguridad Social, dichos servicios no se estimaron como laborales..."*.

Así mismo, el párrafo final del Acta señala: *"Después de un intercambio de opiniones entre los componentes de la Comisión, se acuerda por unanimidad desestimar la reclamación presentada por Dª ..., dado que la acreditación del carácter laboral de los "servicios prestados" a la Universidad de Navarra que se señaló en la certificación expedida por la Subdirectora del Servicio de Personal de la misma, se ha producido por certificado de vida laboral que la interesada acompaña a su instancia de 16-11-98, nº de Registro 33.661 (cuya fotocopia queda unida a la presente acta a los oportunos efectos), extemporáneamente y una vez concluido el proceso selectivo iniciado para la contratación de un encargado de Biblioteca, con arreglo a las Bases aprobadas por Resolución de la Alcaldía de 8-10-98, señalando expresamente la tercera de dichas Bases lo siguiente: Los interesados en la convocatoria, presentarán su solicitud en el Registro General del Ayuntamiento, hasta las 13 horas del día 20 de*

*Octubre en curso, o en la forma prevista en el artº 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A la solicitud deberá acompañarse curriculum vitae y cuantos documentos acrediten los méritos alegados".*

Analizada la documentación aportada por el Ayuntamiento de León, son de resaltar las siguiente consideraciones.

Primera.- La Comisión de Selección designada al efecto publica la lista de aspirantes admitidos para la celebración de la entrevista el día 23 de octubre de 1998. Puesto que en dicha relación de candidatos preseleccionados no aparecen los puntos que se atribuyen a cada aspirante tras la valoración de la documentación aportada en su justificación, en ningún momento pudieron impugnar la baremación sino que hubieron de esperar a que la Comisión el día 12 de Noviembre, después de haber celebrado la entrevista personal, hiciera públicas las puntuaciones parciales y, más concretamente, los puntos obtenidos en el apartado de experiencia profesional.

El día 16 de noviembre de 1998 se interpone recurso y se acompaña también informe de la "vida laboral" expedido por la Tesorería de la Seguridad Social, acreditando que los 16 años de servicios prestados en la Universidad de Navarra tenían la calificación jurídica de laborales.

Segunda.- No habiendo previsto las Bases de la convocatoria de forma expresa plazo para la subsanación de defectos, una vez expuestas al público las listas certificadas de los candidatos seleccionados para realizar la entrevista personal, debió de entrar en juego la aplicación directa de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), y

concretamente su artículo 71, máxime si tenemos en cuenta que la propia Comisión de Selección (Acta de 20 de Noviembre de 1998) apreció que el término "prestación de servicios" no indicaba claramente cuál había sido la relación entre la Universidad de Navarra y la interesada.

A juicio de esta Institución, la presunción de relación laboral entre la reclamante y la Universidad de Navarra -donde prestó servicios ininterrumpidamente durante 16 años- es de tal entidad que por sí misma obligaba a esa Administración a recabar documentación complementaria si consideraba insuficiente el justificante presentado por la interesada. Esta circunstancia debió y pudo ser objeto de saneamiento, en los términos que la LRJ-PAC previene, pues lo contrario ha acarreado a la interesada la total y absoluta indefensión, con perjuicios irreparables al haberse visto privada de la posibilidad de subsanación, con la consecuencia excluyente de su derecho a ocupar la plaza convocada, pues de haber tenido en cuenta la Comisión de Selección la puntuación de 3'2 puntos correspondientes a los 16 años de servicios laborales en la Universidad de Navarra, se hubiera alzado con la mejor puntuación en el proceso selectivo en cuestión.

Tercera.- En línea con los criterios antiformalistas a los que debe ajustarse el procedimiento administrativo, el artículo 71 de la LRJ-PAC 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 (consignación de datos, aportación de documentos preceptivos, etc.), concediendo un plazo de diez días para que subsane la falta, y con advertencia de las consecuencias que se seguirán de no atenderse el requerimiento en el plazo indicado.

En el caso que nos ocupa, no sólo no fue requerida la reclamante, sino que ni siquiera se tuvo en cuenta la aportación documental que efectuó dentro del plazo de diez días desde que conoció que la Comisión de Selección no había puntuado los servicios prestados en la Universidad de Navarra, a pesar de existir una presunción de veracidad sobre la de laboralidad de los mismos, pues no es habitual prestar servicios durante 16 años consecutivos por mera liberalidad, ni hay beca ni cooperación voluntaria que dure tanto tiempo.

Por último, y en otro orden de cosas, esta Institución entiende, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el derecho fundamental de acceso a los tribunales de justicia nunca vendrá a justificar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, pues tal entendimiento puede convertir el derecho fundamental en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, el contenido de la pretensión podría devenir ilusorio al tiempo de la ejecución de un eventual pronunciamiento judicial favorable, circunstancia que viene a justificar, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante la Administración Pública.

Por cuanto antecede, de conformidad con el artículo 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 los procesos selectivos, se tenga en cuenta el deber que pesa sobre la Administración de requerir a los interesados para que subsanen las deficiencias en los términos previstos en el artículo 71 de la LRJ-PAC.*

*En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, previos los trámites procedimentales oportunos, se reconozca el derecho a la persona afectada a ser valorados los servicios prestados en la Universidad de Navarra, conciliando alguna fórmula para paliar los perjuicios causados, sí del total de la puntuación resultara comprendida entre los que deberían haber sido seleccionados.* ¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.

En el momento de redactar el presente informe, se está a la espera de la contestación de la Administración afectada.

#### *Silencio Administrativo*

Hemos podido constatar que no resulta infrecuente la practica de no contestar a los escritos que los ciudadanos dirigen a las distintas administraciones públicas en relación con las pruebas de selección de personal. Los expedientes (Q1631/98, 1917/98), versaban sobre la falta de contestación expresa por parte de las administraciones demandadas.

Solicitados los correspondientes informes a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Ayuntamiento de Campaspero (Valladolid) y a la Diputación Provincial de León, respectivamente, pudimos comprobar que en todos los casos coincidió la solicitud de información por parte de la Institución con la respuesta obtenida por los reclamantes.

En consecuencia, formulamos a las respectivas administraciones Recordatorio de deberes legales de resolver de forma expresa cuantos escritos y reclamaciones se presenten por los interesados, dando cumplimiento con ello a lo previsto en el Art. 42 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Expediente **Q/1298/97**. En esta ocasión el ciudadano que acudió a esta Institución manifestaba que había presentado Recurso Ordinario contra la realización de las pruebas de acceso para una plaza de Director de la Escuela Taller en Béjar, y que entre los pedimentos planteados en el recurso solicitaba copia de una serie de documentos perfectamente determinados, invocando para ello el artículo 35. a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Admitida la queja a trámite, solicitamos seguidamente información al Ayuntamiento. Pudimos comprobar que no se había dado ninguna tramitación al recurso planteado por el interesado y por supuesto, tampoco se le había proporcionado la documentación solicitada.

A este respecto, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ha querido resaltar, en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El artículo 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 artículos 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 artículo 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 había participado en el proceso selectivo para una plaza de Director de la Escuela Taller "Alaiz III", y los documentos que solicitaba todos estaban relacionados con dicho proceso, constituye una actuación irregular por parte de la Administración.

Sin entrar en el análisis de la valoración efectuada por la Comisión de Valoración de dichas pruebas, dado que el objeto de la queja admitida al reclamante versaba sobre la falta de resolución expresa de su recurso, presentado en tiempo y forma el 14 de mayo de 1997 en el Registro General de Entrada de la Delegación de Gobierno, y posteriormente en el Registro del Ayuntamiento el día 16 de mayo, hay que dejar constancia del incumplimiento por parte de esa Administración de las obligaciones legales previstas en la LRJAP-PAC, y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

En efecto, del estudio de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Béjar, no se puede deducir que a dicho recurso se le haya dado ni tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación alguna, y lo que es más grave, que a pesar del tiempo transcurrido se haya dictado la correspondiente resolución. La Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente. Deber estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución; sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

En consecuencia, se recomendó al Ayuntamiento de Béjar que se cursaran las órdenes oportunas para que expresamente se diera contestación al escrito formulado por el compareciente, y se le facilitaran las copias de los documentos solicitados. Así mismo, que en lo sucesivo se cumplieran las previsiones legales antes señaladas y se resolvieran expresamente las solicitudes y recursos que se planteasen ante ese Ayuntamiento.

La recomendación fue expresamente aceptada por el Ayuntamiento.

En este mismo orden de cosas en el expediente **Q/275/98** pudimos constatar que las mismas circunstancias se habían producido en la cuestión que nos planteó otro ciudadano que había reclamado al Ayuntamiento de León. Procedimos del mismo modo que en el caso anterior efectuando Recomendación formal.



*Otras cuestiones relativas al personal de las Administraciones con competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León*

En el expediente **Q/1285/98**, a una funcionaria, como resultado del concurso de traslados de funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo, Escala Sanitaria (Practicantes Titulares), le fue adjudicada una plaza en la Zona Básica de Salud (León II), y habiendo tomado posesión de la plaza, se encuentra con la ausencia de definición de su puesto de trabajo, denunciando también que no existe Reglamento de régimen interno para el funcionamiento del Equipo de Atención Primaria de la Zona Básica de Salud a la que ha sido destinada.

Admitida la queja a trámite y recibidos los informes pertinentes, al respecto se adoptó la siguiente resolución:

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

Primera.- El Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, de reforma de la Atención Primaria, y la Ley General de Sanidad, aprobada por Ley 14/1986, de 25 de abril, contempla el desarrollo de la Atención Primaria de Salud e igualmente otorga competencias sanitarias a la Junta de Castilla y León, que en el campo de la Atención Primaria han sido desarrolladas mediante Decreto de la Junta de Castilla y León 60/1985, de 20 de junio.

Segunda.- Por Decreto 32/1988, de 18 de febrero, se aprueba la Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las Zonas Básicas de Salud. En el Anexo I consta: Provincia de León, B) Zona Básica de Salud denominada "León II", en León.

Según lo dispuesto en el Art. 6º del Decreto 60/1985, antes citado, en el plazo de 45 días desde su constitución, cada equipo de Atención Primaria propondrá a la Consejería el sistema de organización por el que se regirá dicho equipo, el cual redactará un proyecto de Reglamento en el que, entre otros extremos, se determinarán el horario de funcionamiento y la distribución del trabajo entre sus miembros para la realización de todas las funciones que correspondan a dicho equipo, según se establece en el artículo 4º del mismo Decreto.

Los trámites de aprobación del Reglamento del Equipo de Atención Primaria se contienen el artículo 7º del Decreto 60/1985.

Tercera.- Por último, la Orden de 6 de junio de 1986 de la Consejería de Bienestar Social contiene normas mínimas de funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria de Salud, y la Orden de 15 de abril de 1991, de la Consejería de Bienestar Social, por la que aprueba el modelo marco de Reglamento de funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria, modificando a su vez el Anexo de la Orden de 6 de junio de 1986, vienen a completar el marco jurídico por el que han de regirse los E.A.P.

Todo ello nos permite concluir que no existe razón alguna que justifique la excesiva demora en la elaboración del pertinente Reglamento, situación que esta Institución no puede pasar por alto, entendiendo que debe ser corregida a la mayor brevedad, si con ello se logra distribuir adecuadamente la carga de trabajo entre el personal integrante del Equipo de Atención Primaria de la Zona Básica de Salud León II, y, en consecuencia, la efectividad del principio de eficacia que debe presidir toda la actuación de las Administraciones Públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución Española.

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 artículo 12.2 de la mentada Ley 2/1994, se consideró oportuno efectuar la siguiente Recomendación:

Que por esa Delegación Territorial se impartan las instrucciones necesarias a fin de proceder con la máxima celeridad a la conclusión del Reglamento de Funcionamiento del Equipo de Atención Primaria de la Zona Básica de Salud León II."

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León aceptó la Recomendación y nos comunicó lo siguiente:

"Completando los datos facilitados por esta Delegación con anterioridad, se comunica a V.E. que se ha tenido en consideración por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social la Recomendación manifestada en su escrito de 13 de octubre pasado, que según indica el citado Servicio Territorial, en la actualidad está en vigor el Reglamento de Régimen Interno, que regula el funcionamiento del Equipo de Atención Primaria, en el Centro Básico de Salud León II, en cuanto a los aspectos contemplados en la normativa legal general."

En el expediente **Q/629/98**, el compareciente denuncia ante esta Institución la denegación del reconocimiento de dieta entera devengada como consecuencia de haber asistido a un curso de formación realizado el 20 de enero de 1998 en Valladolid. Así mismo el interesado manifiesta que con fecha 26 de febrero de 1998, y al habersele denegado la certificación de la comisión de servicios realizada, solicitó que se le comunicara motivadamente el pertinente acuerdo, sin haber recibido ninguna contestación al respecto.

Admitida la queja a trámite, seguidamente solicitamos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca la

información correspondiente. El informe emitido se refería a los siguientes aspectos:

a) Sobre la denegación de derecho a percibir dieta entera por su asistencia al Curso de formación del Programa PAC-98 en la Consejería de Agricultura y Ganadería de Valladolid, con horario de 10 a 14 horas y de 16 a 20 horas: *"Que el interesado de Vitigudino percibió dieta reducida, que reside en Ledesma a una distancia de 145 Kms de Valladolid, sin que se ampliase este horario, no se puede estimar que el viaje de regreso concluyese después de las 22 horas, y por lo tanto con derecho a percibir dieta entera"*.

b) Sobre la falta de contestación expresa al escrito presentado el día 26 de febrero, solicitando contestación motivada de la negativa al percibo de la dieta entera: *"La motivación de la negativa a percibir dieta entera se realizó verbalmente por el Jefe del Servicio Territorial a fin de que el interesado recibiese una información satisfactoria y estimar que no era necesaria la comunicación escrita en Nota Interior"*.

De lo anteriormente expuesto resulta que el reclamante ha realizado una "comisión de servicios" de un día de duración para asistir al Curso de Formación en conocimiento del programa de la PAC-98, celebrado en Valladolid el 20 de enero, ciudad a la que tuvo que desplazarse desde su lugar de residencia, en la localidad de Ledesma, que dista de Valladolid 145 Kms, circunstancia que la Administración considera relevante para considerar improcedente reconocer al interesado el derecho a percibir dieta entera.

Procede, pues, analizar el régimen jurídico aplicable al supuesto planteado en el presente expediente, que se encuentra en el Decreto de la Junta de Castilla y León 252/1993, de 21 de octubre, sobre

indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1.- El artículo 8º de dicho Decreto establece que cuando los funcionarios que asistan a cursos de capacitación o especialización regresen a pernoctar a su residencia oficial, la indemnización por gastos de manutención y viaje será la que corresponda para las comisiones de servicio. De acuerdo con el artículo 10 de la misma norma reglamentaria, las comisiones de servicio cuya duración sea igual o inferior a un día natural darán derecho a la percepción de gastos de manutención, que se percibirán al 100% si la salida fuere anterior a las 14 horas y la conclusión de la comisión posterior a las 22 horas.

Para la aplicación del supuesto de hecho contemplado en la anterior previsión al caso concreto, se precisa, obviamente, acreditar su existencia, extremo que, de acuerdo con el artículo 35 del mismo Decreto, corresponde al funcionario que ha realizado la comisión de servicio, mediante la presentación, entre otros, de los siguientes documentos: *"Declaración del itinerario efectivamente realizado, con indicación de los días y horas de salida y llegada"*.

Aunque el medio de transporte utilizado hubiera sido público, no sería determinante la hora prevista de llegada al lugar de destino (nos consta que los medios de transporte públicos por carretera entre Valladolid y Zamora -96 Kms- o entre Valladolid y Salamanca -115 Kms-, vienen a tardar hora y media en dicho recorrido) pues pueden existir diversos factores aleatorios que retrasen dichas llegadas, sin que por otra parte se pueda negar que la hora de llegada efectiva será, de principio, la que conste en la declaración del funcionario

Así pues, la declaración del interesado constituye el único medio reconocido por la norma, con virtualidad suficiente para dejar constancia del tiempo empleado en el desplazamiento y, por ende, de la

hora de llegada al lugar de residencia. Se trata, en nuestra opinión, de una presunción de veracidad basada en el principio de buena fe del declarante, que, obviamente, puede ser desvirtuada si se llegara a constatar la falsedad de la misma, operación esta que no revestirá mayores problemas cuando se trate de comisiones de servicio que, siendo inferiores a un día natural, requieran el recorrido de un corto trayecto, sean de breve duración, o concurran ambas circunstancias.

En el supuesto planteado se infiere que la Administración no ha dado crédito a la declaración del interesado, empleando para ello la hipótesis de considerar que si la finalización del curso tuvo lugar a las 20 horas, bien pudo el interesado recorrer en menos de dos horas los 145 Kms. de carretera que separan Valladolid de Ledesma.

2.- En el mismo plano hipotético ha de desenvolverse, pues, nuestra argumentación, para llegar a determinar si el acuerdo que ha dado lugar al presente expediente se ha adoptado razonablemente.

Los artículos 48 y 49 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establecen la velocidad máxima y mínima a que deben circular los vehículos a motor.

La velocidad mínima permitida en autopista y autovías rápidas se fija en 60 Kms/h.; en las restantes vías la velocidad mínima será la mitad de la genérica señalada para cada una de ellas, aunque no circulen otros vehículos.

En la actualidad -y salvo el tramo Valladolid Tordesillas-, las carreteras que permiten desplazarse desde Valladolid a Ledesma no son autopistas ni autovías, y, en el mejor de los casos, tendrán la consideración de vías rápidas y carreteras convencionales. En consecuencia, la velocidad máxima permitida es de 100 Kms/h y la

mínima 50 Kms./h. Es preciso añadir, por lo demás, que en los desplazamientos por vías urbanas y travesías, la velocidad máxima permitida no supera los 50 Kms./h., y en ocasiones es inferior, por no aludir a la particular complejidad que reviste, en las denominadas horas punta, la circulación por las vías urbanas de núcleos importantes de población hasta enlazar con las vías interurbanas.

No existiendo norma imperativa que obligue a un conductor de automóvil a circular a la velocidad máxima establecida, éste puede, desde luego, circular a la mínima permitida. Pero sin necesidad de acudir a esta hipótesis extrema, y situando nuestros argumentos en la propia naturaleza de las cosas, el conjunto de circunstancias a que nos acabamos de referir permite determinar, como velocidad media habitual, la de 70 Kms./h., y con ello, la veracidad de la declaración del interesado.

En consecuencia, las razones esgrimidas por la Administración para denegar el derecho del funcionario a la percepción de dieta completa adolecen de falta de rigor.

3.- De las circunstancias en que se han desarrollado los hechos que han motivado el presente expediente de queja resulta, asimismo, que el pronunciamiento denegatorio de la Administración se ha producido en forma verbal, sin que el interesado haya obtenido respuesta a la reclamación formulada frente al mismo.

Se debe recordar que sobre la Administración recae el deber, nacido de la Ley, de resolver expresamente, deber que se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta fundada en derecho y acorde con los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, teniendo en cuenta, asimismo, que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los

derechos de los ciudadanos 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 cuanto antecede, de conformidad con los artículos 12.2 y 19 de la Ley 2/194, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se sugirió la reconsideración del grado de verosimilitud de la declaración formulada, a efectos de reconocimiento del derecho a percibir dieta completa por la comisión de servicios realizada el día 20 de enero de 1998.

Así mismo, y con carácter general, se efectúa recordatorio de deberes legales, que se contrae a la observancia de lo previsto en los artículos 42, 54 y 59 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Administración aceptó la Sugerencia, comunicando que se había dado el debido trámite a la recomendación, tal y como queda reflejado en el documento que se transcribe:

"Dando cumplimiento a lo interesado por el Sr. Procurador del Común de Castilla y León, en escrito de fecha 9 del presente mes, en relación con el escrito de queja **Q/629/98**, formulado por el funcionario adscrito a este Servicio Territorial, tengo a bien comunicar a V.I. que con esta fecha se ha procedido al abono al citado funcionario de la dieta entera devengada el día 20 de enero pasado, para lo cual se acompaña fotocopia de la Comisión de Servicios así como de la Orden de transferencia efectuada a través de la Caja Rural de Salamanca."

En el expediente **Q/396/98**, el núcleo fundamental de la queja se refería a que el compareciente había participado en un concurso de



traslados convocado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y señaló su domicilio en la instancia de petición a efectos de notificaciones. sin embargo recibió las mismas en el centro de trabajo. Solicitó, al final del proceso concursal, una certificación de la puntuación obtenida en el mismo, y le había sido remitido un escrito sin firma ni sello. Manifestaba también el compareciente que la resolución del citado concurso de traslados había tardado más de cuatro meses en resolverse.

Admitida la queja a trámite, solicitamos información a la Dirección General de la Función Pública para el esclarecimiento de los hechos.

En su informe, la Administración nos hace referencia a la justificación de la tardanza en resolver el concurso de traslados, debido principalmente a que el plazo de dos meses establecido para la resolución era de imposible cumplimiento, en la práctica, por el carácter concurrencial del procedimiento, el elevado número de participantes, la obligatoriedad de conceder los plazos de subsanación de solicitudes establecida legalmente y el hecho de incluir algunos concursos, como el que nos ocupa, trámites de entrevistas personales que dilatan el procedimiento. Ello motivó la modificación del referido plazo a través de la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, actualmente fijado en 8 meses con posibilidad de prórroga.

Respecto a lo dicho en el párrafo precedente, esta Institución comprende el corto plazo establecido anteriormente para la resolución de los Concursos de Traslados y no tiene nada que objetar, máxime teniendo en cuenta la modificación introducida mediante la citada ley.

No ocurre lo mismo con las restantes manifestaciones del suscriptor del escrito. En efecto, no podemos ignorar los preceptos

contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y muy especialmente los artículos 35 y 59.1.

Respecto del certificado solicitado, el interesado con fecha 13 de febrero de 1998 recibe un escrito, sin firma ni sello, extendido en un folio con membrete de la Junta de Castilla y León, careciendo, así, de validez al faltar un elemento esencial autenticador de dicho documento, cual es la firma por el autor intelectual del mismo.

En relación con las notificaciones recibidas en el centro de trabajo del citado funcionario, el artículo 59.2 de LRJPAC, dispone que: "En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud...".

Por cuanto antecede, de conformidad con los artículos 12.2 y 19 de la Ley 2/1994, de marzo, reguladora del Procurador del Común, se formuló 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 firmar cuantos escritos demanden éstos, y de la obligación de efectuar las notificaciones en el domicilio de los interesados cuando así lo demanden.

La respuesta de la Administración fue la siguiente:

"Esta Dirección General de la Función Pública asume su recordatorio en lo referente a las notificaciones cursadas por la Comisión de valoración del concurso específico convocado por Orden de 4 de julio de 1997 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y lo hace suyo comprometiéndose a dar traslado del mismo

a los distintos órganos encargados de la valoración o calificación en los procedimientos selectivos o concursos convocados por Orden de la Consejería de Presidencia".

### *Expedientes disciplinarios incoados a funcionarios*

Han acudido a esta Institución funcionarios quejándose de que por la superioridad, en cada caso, se les había iniciado expediente disciplinario, y manifestaban su disconformidad con la decisión de la Administración. Entre otros citamos **Q/71/98, Q/1215/98, y 1604/98.**

Estudiado cada caso individualmente, se comunicó a cada uno que no corresponde a esta Institución pronunciarse sobre hechos controvertidos en un procedimiento sancionador, siempre que en el mismo se respeten las garantías procesales establecidas en favor de los administrados, incluidos los principios inspiradores del orden penal que, con ciertos matices, son de aplicación, según reiterada jurisprudencia, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

En consecuencia, únicamente cabría la intervención de esta Institución en el supuesto de que en la tramitación del expediente disciplinario no se hubieran respetado las citadas garantías procesales, circunstancia ésta que no parecía concurrir en ninguno de los expedientes.

### *Revisión de oficio de actos declarativos de derechos*

En su día comparecieron ante esta Institución cinco funcionarios, presentando escritos de queja (**Q/2158/97 y otros**).

Sintetizando el contenido de las reclamaciones, todos manifestaban que con fecha 20 de noviembre de 1997, reciben un escrito de la Secretaria General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, comunicando a cada una de ellos que: *"Habiéndose detectado error en la comunicación remitida de fecha 18 de diciembre de 1996, el puesto de trabajo de referencia donde dice que a partir del 17 de diciembre es Ud. titular, debe decir ocupante, dado que el puesto de trabajo transferido lo estaba desempeñando en Destino Provisional, y por tanto en esta Administración está en Adscripción Provisional en ese puesto y deberá participar en los concursos convocados por esta Comunidad Autónoma, con carácter obligatorio"*.

Como resultado del estudio de la documentación aportada por los interesados, fueron admitidos a trámite los expedientes y solicitamos seguidamente informe a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

El informe emitido a instancia de esta Institución venía referido a los siguientes aspectos:

a) Los funcionarios que presentan la queja fueron transferidos a esta Comunidad Autónoma por el Real Decreto 831/1995, de 30 de mayo. En el citado Real Decreto no se hacía referencia a que los funcionarios reclamantes lo hubiesen sido en adscripción definitiva o provisional.

b) Con la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo mediante Decreto 269/1996, de 5 de diciembre, los funcionarios transferidos fueron integrados en la estructura de la Administración Autonómica, realizándose la oportuna equivalencia entre el puesto de transferencia y el que fue aprobado por el Decreto 269/1996. Esta equivalencia se comunicó a los interesados de forma individual y si

bien es cierto que en el escrito de comunicaciones se usaba la expresión "del puesto que es titular", no lo es menos que las únicas formas de ser titular de un puesto son el concurso o la libre designación según se recoge en el artículo 36 del Real Decreto 364/1995.

c) El error de considerar adscritos como titulares de sus puestos a estos funcionarios se produjo como consecuencia del hecho de no reflejar esta situación el Real Decreto 831/1995, y la circunstancia de que sus expedientes estuviesen incompletos. Se advirtió esta situación de provisionalidad al solicitar los reclamantes el certificado de méritos para participar en el concurso de traslados y al comprobarse que, pese a tener un grado personal consolidado, nunca habían poseído un puesto con carácter definitivo.

d) Si bien no se entró a valorar por qué la Administración Central les reconoció el grado personal, sí que parecía insostenible el mantenerlos como definitivos de forma irregular en esta Administración, por lo que se procedió a comunicar a los interesados el error de la notificación de fecha 18 de diciembre de 1996, advirtiéndoles su condición de provisionales a efectos de concurso.

e) El que sus plazas no figurasen en el concurso se debió a que en el momento que se relacionaron las vacantes, éstas figuraban con titular.

Obra en cada uno de los expedientes la siguiente documentación con especial relevancia a efectos jurídicos:

A) Escrito del Secretario General de la Consejería, de fecha 18 de diciembre de 1996, por el que se comunica a cada uno de los afectados que son titulares desde el día 17 de diciembre de 1996 de las siguientes plazas: 022.000.000.1032, 022.000.000.1025, 022.000.000.1030, 022.102.001.1001, y 027.000.000.1017.

B) Escrito del Secretario General de la Consejería de fecha 20 de noviembre de 1997, por el que se comunica a cada uno de ellos, que habiéndose detectado error en la comunicación remitida el 18 de diciembre de 1996.

C) Consta, al menos, en los cuatro primeros expedientes, Resolución de 30 de marzo de 1998, de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se *revoca* la comunicación del Secretario General de 20 de noviembre de 1997.

La citada Resolución dice textualmente: "*Fundamentos de derecho*".

*1º Considerando que la comunicación de 20 de noviembre de 1997 es un acto desfavorable, que por tanto puede ser revocado sin sujeción al procedimiento del art. 102 y 103, dado que dicha revocación no es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que la comunicación del Secretario General, de 20 de noviembre de 1997, debe ser retirada al suponer la misma la corrección de un error con transcendencia jurídica sin haber utilizado para ello el procedimiento correspondiente.*

*2º Considerando que el Secretario General es competente para efectuar esta revocación en cuanto es el autor de la comunicación revocada. Resuelve:*

*Acceder a la revocación solicitada por la funcionaria de que se anule la comunicación de fecha 20 de noviembre de 1997.*

*Desestimar la pretensión de que Dª... ocupe el puesto de Trabajo código ... con carácter definitivo."*

A la vista de lo hasta aquí expuesto, son de resaltar las siguientes conclusiones:

Primera.- Como consecuencia de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo por Decreto 269/1996, de 5 de diciembre, el Secretario General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo comunica a todos los funcionarios de la citada Consejería cual es su plaza en calidad de titular -o lo que es igual, con carácter definitivo- a partir del día 17 de diciembre de 1996. Esta comunicación constituye, a juicio de esta Institución, un acto declarativo de derechos, que, como tal, debe ser tenido en cuenta a la hora de proceder a su revisión.

Segunda.- Los cinco funcionarios transferidos, a los que nos venimos refiriendo, en el momento de efectuarse las transferencias a la Comunidad Autónoma, no habían adquirido en la Administración del Estado la condición de definitivos, y por consiguiente debieron ser transferidos como provisionales, pero lo cierto es que todos ellos recibieron una comunicación en la que se le decía que eran titulares, cada uno, de la plaza señalada en el escrito respectivo en los que se declaraba su condición de definitivos.

Tercera.- La Administración Autonómica detecta el error padecido en el momento en que algunos funcionarios transferidos en virtud del Decreto 831/1995, de 30 de mayo, solicitan participar en el Concurso de Traslados de forma voluntaria.

Cuarta.- Ha de señalarse que el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), permite a la Administración la anulación de oficio de sus propios actos declarativos de derechos, siempre que no hubieran transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados, cuando tales actos infrinjan normas de rango legal o reglamentario y en tal sentido lo haya dictaminado el Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere.

Quinta.- Es la propia Administración, en el fundamento de derecho 1º de la resolución de 30 de marzo de 1998, la que viene a reconocer que: *" la comunicación del Secretario General, de 20 de noviembre de 1997 debe ser retirada al suponer la misma la corrección de un error con transcendencia jurídica sin haber utilizado para ello el procedimiento correspondiente"*.

Sorprendentemente, la resolución de 30 de marzo de 1998 revoca el acto de 20 de noviembre de 1997 pero no los efectos que éste había ya desplegado, y en consecuencia, los comparecientes han sido obligados a concursar y, como resultado de la resolución del concurso, todos han sido destinados fuera de las plazas que les habían sido asignadas el 18 de diciembre de 1996, ya que dichas plazas ni siquiera fueron anunciadas entre las vacantes que podían solicitar.

Resulta de cuanto se viene exponiendo que la Administración Autonómica, al obligar a concursar forzosamente a los interesados, ha utilizado la vía de hecho, al no haber anulado previamente el acto derivado de la comunicación tan repetida de 18 de diciembre de 1996 (que, no lo olvidemos, comportaba la declaración de una situación administrativa y, en tal sentido, era un acto declarativo de derechos), anulación que debió ser realizada siguiendo los cauces legales previstos en la Ley 30/1992 antes citados.

En consecuencia, procede recordar que también en relación con las situaciones de los funcionarios públicos resulta de aplicación el mandato constitucional sobre los principios que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas, y, especialmente su sometimiento a la Ley y al Derecho.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones encomendadas en los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resolvió



efectuar recordatorio de deberes legales, a fin de que en lo sucesivo, en los procedimientos de revisión de oficio de actos declarativos de derechos, se observen estrictamente los requisitos de fondo y forma previstos en el artículo 102 y, en su caso, el 103, de la LRJ-PAC.

La Consejería de Industria Comercio y Turismo aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales y nos comunicó lo siguiente:

"El relato de los hechos recogidos en su escrito de 12 de noviembre de 1998 refleja la realidad de las circunstancias producidas.

Sin embargo, existe una discrepancia entre la conclusión de esa Institución y las actuaciones realizadas por la Secretaria General de esta Consejería al calificar de acto declarativo de derechos a la comunicación del 18 de diciembre de 1996 y la consiguiente necesidad o no de proceder a la revisión de oficio de la misma, conforme establecen los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Le comunico, finalmente, que esta Consejería de Industria, Comercio y Turismo observará estrictamente los requisitos de fondo y forma previstos en los artículo 102 y 103 de la LRJ-PAC, en todos aquellos procedimientos de revisión de oficio que se presenten."

*Incidencias en el desarrollo y organización de la prestación de servicios*

En el expediente **Q/376/97** los reclamantes, ponían de manifiesto que en las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo aparecen compañeros suyos, procedentes igualmente del Parque Móvil Ministerial, transferidos a la Consejería de Fomento, con igual puesto de trabajo "Conductor", pertenecientes igualmente a la escala

subalternos a extinguir, y con características iguales del puesto "las específicas propias de conductor", a los que se les ha señalado un nivel 14, mientras que a los transferidos a la Oficina Territorial de Trabajo, se les ha asignado un nivel 10, y se les aplica un complemento personal transitorio. Ante esta situación, que consideran discriminatoria, pues son iguales las funciones a desempeñar y los requisitos exigidos, en su día, para el acceso, presentaron escritos dirigidos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y a la de Industria, Comercio y Turismo, con fecha 13-11-96, sin que hasta la fecha hubieran obtenido respuesta alguna.

Una vez admitida la queja a trámite se solicitó informe de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Industria Comercio y Turismo.

Los informes emitidos por la Administración Autónoma - Dirección General de la Función Pública y Secretaría General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo- reconocen la ausencia de respuesta expresa a dicha solicitud, manifestando el remitido por la Dirección General de la Función Pública que "...la petición originaria quedó resuelta a través del Decreto aprobatorio de la Relación por la Junta de Castilla y León, órgano competente para ello."

A este respecto, hay que manifestar que, por parte de esa Administración, no se han cumplido, en este supuesto, las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto los arts. 41 y 42, sin que de la lectura de su informe se pueda deducir que a dicho escrito se le haya dado ni la tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación alguna, ya que no se puede considerar tal la aprobación del Decreto comprensivo de las nuevas relaciones, no sólo por su naturaleza dispositiva sino

también porque no da respuesta razonada a ninguna de las cuestiones que en el escrito se plantean.

La Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente, obligación estrictamente vinculada con el derecho del ciudadano a 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 nº 1 del art. 103 de la Constitución Española, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, lo que ocurriría si la administración no atendiera eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado.

A la vista de lo expuesto, esta Institución, efectuó Recordatorio de Deberes Legales del contenido del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con relación al segundo de los temas que se plantean en la queja, hay que tener en cuenta en primer lugar que las Relaciones de Puestos de Trabajo (en lo sucesivo RPT), son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal en atención a las necesidades de los servicios y a la propia configuración de la carrera administrativa. De este modo, en la medida en que el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, han de existir en las RPT, para poder materializar la carrera administrativa, puestos que, adscritos al mismo grupo de clasificación, tengan asignados niveles distintos.

No obstante, las RPT no son ni pueden ser un documento estático, sino flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes. El art. 15.3 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública

dispone que las Relaciones de Puestos de Trabajo serán públicas, constituyen disposiciones administrativas de carácter general que, como tales, pueden ser impugnadas ante los tribunales Contencioso-Administrativos, en los términos previstos por la Ley jurisdiccional.

Las RPT se elaboran por los Centros directivos competentes en cada Consejería y, una vez ultimadas, se continúa con el procedimiento legalmente establecido, dando cuenta a los representantes de trabajadores y de funcionarios a través de la Mesa General de Negociación y el Consejo de Función Pública, de conformidad con lo que disponen el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, y el art. 25 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León, en relación con el art. 6.2 3) del Reglamento del Consejo de la Función Pública, en aras a la oportuna negociación e informe preceptivo.

Por otra parte, no se puede desconocer que el nivel de cada puesto de trabajo que se desempeña incide directamente en el grado personal de cada funcionario y, en consecuencia, directamente en el complemento de destino que se perciba, y si bien es cierto que todo el sistema de grado personal y por tanto de garantía de nivel de puesto de trabajo está referido a los funcionarios en su promoción profesional, no es menos cierto que este complemento, cuya cuantía se fija anualmente en la Ley de Presupuestos, tiene una dimensión retributiva al menos de igual importancia que la promoción en la carrera profesional.

La asignación de niveles en las RPT es una facultad o potestad de la Administración. Sin embargo, esto nos significa que goce de un apoderamiento totalmente discrecional, desligado de los conceptos legales que justifican las distinciones que pueden establecerse, lo que implica que dicho grado de discrecionalidad ha de encuadrarse dentro de los parámetros legales que definen sus límites, sometiendo su actuación al orden jurídico establecido y a los principios rectores que

imperan en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, puestos de trabajos idénticos y con iguales funciones han de ser retribuidos de igual manera y tener asignado el mismo nivel, criterio jurisprudencial unánime plasmado entre otras en Sentencias del Tribunal Supremo 14-12-1990 y 2-4-1996, y ello con independencia del funcionario que los desempeñe y del grado personal, en su caso, consolidado, que cada funcionario posea, y sin olvidar que para la existencia de una verdadera carrera administrativa, las RPT deben contemplar diferentes niveles, pero que deben de tener paralelamente asignados funciones y cometidos diversos.

Por lo que se refiere al colectivo que aquí nos ocupa, examinadas las disposiciones vigentes, comprensivas de RPT, -esto es el Decreto 278/1996 de 19 de diciembre; el Decreto 266/1996 de 28 de noviembre; el Decreto 696/1996 de 5 de diciembre, así como las modificaciones introducidas en estos por los Decretos números 26, 27 y 28 de 1998 de 19 de Febrero, en los que se plasma una laboralización generalizada de estos puestos y la consiguiente amortización de las plazas contempladas como "a extinguir" en las relaciones correspondientes a funcionarios, se observa que la mayoría de las plazas que se contienen para conductores corresponden al nivel 10, tanto de aquellos que entre sus funciones se comprenden solamente las específicas propias de conductor, como aquellas otras que denomina conductor-mecánico, cuyas funciones a desempeñar son conducción y mantenimiento de vehículos oficiales y demás de su cometido, como por ejemplo las plazas 1030, 1031 y 1044 del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora o la 1036 del mismo Servicio en la provincia de Burgos.

Se recoge también una plaza de nivel 8, conductor, en la Oficina Territorial de Trabajo de Soria, así como las plazas de conductor de diferentes servicios territoriales de Fomento a los que

hacían referencia los presentadores de la queja y que tienen asignado un nivel 14, con las funciones específicas de conductor solamente. Estas plazas son las identificadas con los números 1031 de Ávila, la 1046 de León, la 1038 de Valladolid, la 1035 de Salamanca o la 1029 de Segovia.

Hay que dejar constancia de que existen en la ordenación del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración de Castilla y León diferentes tipos de complementos que retribuyen las distintas circunstancias que vayan unidas, de manera inseparable, a cada puesto de trabajo, y que esa es precisamente su fundamentación.

Todo ello pone de manifiesto que ni existe una verdadera carrera profesional -faltan puestos de trabajo de niveles intermedios, aunque ello no constituya obstáculo para el posible ascenso por concurso de existir vacantes-, ni los diferentes niveles que se contemplan responden a contraprestación económica de las funciones que se han de prestar. Por otra parte, los informes remitidos desde la Administración, en especial de la Dirección General de Función Pública, no facilitan explicación alguna tendente a la justificación de estas diferencias.

Finalmente, hay que dejar constancia de la laboralización generalizada a la que ha accedido el personal que desempeñaba los puestos de trabajo de conductores y conductores-mecánicos mediante relación funcional, en el momento de presentación de esta queja, lo que no es óbice para la formulación de la presente Resolución por ser aplicable también a otras categorías profesionales.

Por todo lo cual, se formuló a las dos Consejerías afectadas Sugerencia en la que textualmente se decía:

*Que en las sucesivas adaptaciones y modificaciones que se realicen de las RPT, de las distintas Consejerías se procure partiendo de unas directrices básicas, unificar los niveles que se atribuyan a puestos de trabajo idénticos y con idénticos cometidos, en las diferentes Consejerías que conforman la Administración Autonómica, y que dentro de cada una de ellas y basándose y asignándoles las diferentes funciones que han de llevarse a cabo, se establezcan puestos con diferentes niveles, al objeto de que exista y se posibilite una verdadera carrera administrativa, lo que a su vez evitará excesiva movilidad y las numerosas solicitudes que cada concurso de traslados que se convoca actualmente origina, con el aumento de trabajo inúti, que ello conlleva.*

Con fecha 20 de julio y 3 de agosto se recibieron comunicaciones de la Directora General de la Función Pública y del Consejero de Industria, Comercio y Turismo en las que se indicaba la aceptación del Recordatorio de Deberes Legales y Sugerencia formal en su día realizados en relación con este expediente.

En el expediente **Q/644/97** el presentador de la queja, funcionaria del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, transferida a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en virtud del Real Decreto 1895/1996, de 2 de agosto, y con destino en la Cámara Agraria Provincial de Burgos desde el 3 de octubre de 1996, ponía de manifiesto en su escrito que desempeñaba las funciones de Jefe de Sección de Administración, nivel 22, sin que ello hubiera supuesto el percibo de las retribuciones correspondientes. Con fecha 10 de enero de 1997, dirige escrito a la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, en el que solicita que se la nombre en Comisión de servicios, puesto que, según consta en la Resolución de 3 de octubre de 1996 del Jefe del Servicio Territorial por la que se le encomienda el desempeño de las funciones inherentes a la misma,

mediante la fórmula de acumulación de funciones -cuya regulación legal desconoce- la cobertura de dicha plaza es necesaria para el funcionamiento de la Corporación. Esta petición le fue denegada por escrito de 28 de febrero de 1997 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, alegando que no es posible acceder a ello porque la plaza será amortizada en la próxima RPT que se está elaborando.

Según el reclamante, esto supone vulneración de lo establecido en el art. 57 del Decreto Legislativo 1/1990 de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, y del art. 8 del Decreto 73/1992, de 22 de abril, por el que se aprueba el Régimen General de provisión de puestos de trabajo adscritos a Funcionarios Públicos de la Administración de Castilla y León.

Admitida a trámite la queja y solicitado el correspondiente informe, una vez recibido éste nos pusimos de nuevo en contacto con la interesada para darle cuenta de la recepción y contenido del mismo, así como de nuestra postura al respecto, especificando en primer término que con arreglo a las competencias que tenemos legalmente encomendadas, entendemos que la mera disconformidad o desacuerdo con una resolución administrativa o con los criterios de organización o funcionamiento de la actividad de la Administración o con la aplicación de la normativa vigente en cada momento, que no evidencie una vulneración de los derechos fundamentales cuya salvaguarda tenemos atribuida, no puede por sí sola motivar nuestra intervención.

Pues bien, en el informe recibido se decía:

*" Don X, funcionario integrado en el Cuerpo Administrativo de esta Administración, vino transferido a la Junta de Castilla y León, con efectos de 1 de septiembre de 1996, en virtud de lo dispuesto en el R.D. 1895/96, de 2 de agosto, en el puesto de Jefe de Negociado Nivel 16.*



*Posteriormente, mediante Resolución de 3 de octubre de 1996, del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos, en virtud de las competencias que tiene atribuidas por el punto segundo de la Resolución de 10 de enero de 1994, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos en relación con lo dispuesto en el art. 7º 1 d) del Decreto 275/1993, de 18 de noviembre, por el que se articula la distribución de competencias en materia de personal de la Administración de Castilla y León, se le acumulan las funciones del puesto de Jefe de Sección de Administración.*

*Se utiliza en este supuesto la figura de acumulación de funciones, debido a que permite que un funcionario continúe desempeñando un puesto de trabajo y al mismo tiempo realice parte o todas las funciones de otro puesto cuando resulte necesario por causa de vacante, ausencia o enfermedad del titular del mismo.*

*La figura de la acumulación de funciones implica que el funcionario sigue percibiendo sus retribuciones por el puesto de trabajo al que está adscrito y no por aquel al que se le acumulan las funciones, ya que en ningún momento se produce el cese en el primero. Por lo tanto, percibe sus retribuciones de acuerdo con el puesto de Jefe de negociado Nivel 16 y según lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, no vulnerándose en ningún momento lo estipulado en el artículo 57 del Decreto Legislativo 1/1990 de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.*

*Por otra parte y en relación con la queja sobre la vulneración de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 73/1992, de 22 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de*

*Trabajo adscritos a funcionarios públicos, hay que señalar que es la Administración la que debe valorar la urgencia y necesidad de provisión de los puestos que se provean mediante la figura de comisión de servicios, proponiendo a su vez al funcionario que considere idóneo para el mismo, no siendo por tanto un procedimiento que se inicie a solicitud del interesado ya que éste únicamente da su conformidad a la propuesta realizada por la Administración. Además en este caso se unen dos supuestos que desaconsejan la tramitación de una comisión de servicios: en primer lugar, la necesaria catalogación de los puestos de trabajo transferidos en las Relaciones de Puestos de Trabajo de esta Consejería va a suponer tanto la amortización o modificación de algunos de ellos como la creación de nuevos puestos de trabajo, y en segundo lugar, la necesidad de que siga desempeñando las funciones del puesto de trabajo de Jefe de Negociado Nivel 16, entendiéndose por tanto que en ningún momento se ha producido una vulneración a lo señalado en el art. 8 del citado Decreto 73/92".*

Debe tenerse en cuenta, además, que el Decreto 275/1993 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre distribución de competencias, prevé la posibilidad de acordar por el tiempo imprescindible la sustitución temporal en los puestos de trabajo mediante acumulación de funciones, cuando resulte necesario por causa de vacante, ausencia o enfermedad, y dicha competencia fue delegada en el Jefe del Servicio Territorial de Burgos, mediante resolución de 10 de enero de 1994, publicada en el BOCyL de 24 de enero.

Es cierto que el Reglamento General de Provisión de puestos de trabajo adscritos a los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su art. 8, contempla la comisión de servicios y no hace referencia a la situación de acumulación de tareas.

Pero también lo es que el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo, dispone en su art. 1.3 que este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración de Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes Administraciones públicas.

Por todo ello, no parece existir duda, a pesar de la actual deficiente regulación, que a esta situación de atribución temporal de funciones es a la que se está refiriendo el Decreto 275/1993, de 18 de noviembre, y la Resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura de Burgos, de 3 de octubre de 1996, por la que se determina la acumulación de tareas por el tiempo imprescindible, con la que mostraba su disconformidad. Esta situación, de prolongarse en el tiempo de tal manera que se desvirtúe y contravenga la naturaleza temporal que la legitima, podría justificar la reclamación de las diferencias económicas que el desempeño de tal puesto comporta y cuyo derecho ha sido reconocido jurisdiccionalmente en alguna ocasión. A título de ejemplo, citaremos la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 10 de julio de 1997.

Por todo ello, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de supervisión por parte de esta Institución se procedió al archivo del expediente.

#### *Fondo de Acción Social*

La queja **Q/981/98** se formuló por un sindicato de funcionarios, que ponía de manifiesto que la Comisión de Acción Social había

tomado el acuerdo de excluir de los Fondos de Acción Social al personal interino, eventual y laboral discontinuo o no permanente, lo que a su juicio vulneraba lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 12/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite se solicitó el preceptivo informe de la Dirección General de la Función Pública, en el que textualmente se decía:

*"El Fondo se creó en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo el 1 de septiembre de 1992. El ámbito de aplicación general del pacto es el personal de la Administración Autonómica y de sus Organismos Autónomos, pero el Capítulo dedicado a la Acción Social se refiere únicamente a funcionarios y personal laboral. Por lo tanto el espíritu del Acuerdo en este punto es constituir un Fondo destinado a aquellos trabajadores que tengan una fijeza en su vínculo con la Administración. Derivado de ello las convocatorias del Fondo de Acción desde su inicio han determinado como beneficiarios de las ayudas a funcionarios y personal laboral fijo de esta Administración.*

*Las leyes de presupuestos de Castilla y León van dando cada año cobertura objetiva y meramente económica al Fondo de Acción Social. Es posteriormente la orden de convocatoria de las ayudas, que realiza el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, la que determina el ámbito subjetivo, es decir, los beneficiarios del Fondo. Orden que se aprueba y publica de acuerdo con la propuesta de la Comisión de Acción Social.*

*El ampliar dicho ámbito subjetivo al personal interino o laboral no fijo podría conllevar a que se adjudicaran ayudas a trabajadores que, prestando servicios en esta Administración en el*

*plazo de presentación de solicitud de ayudas, ya no tuvieran vínculo jurídico laboral con ésta en el momento de la concesión; dicha lógica, igualmente, hace considerar como beneficiarios únicamente al personal que tiene un vínculo permanente con la Administración."*

Tras el estudio de la documentación aportada al expediente por el presentador de la queja y la información remitida, así como la normativa aplicable, es estimó necesario efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- La Ley 12/1997 de 26 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1998, en su art. 25 dice textualmente:

- De los fondos 1.- Se establece un Fondo de Acción Social destinado a ayudas sociales, del que podrá beneficiarse todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad, excepto los Altos Cargos y personal asimilado.

Es claro, por tanto, que la Ley Presupuestaria determina expresamente el ámbito subjetivo de aplicación del Fondo, tanto positiva como negativamente. En efecto, la expresión todo el personal es comprensiva de todas las personas que presten servicios para la Comunidad, independientemente del régimen jurídico a que cada uno esté sometido, con la sola excepción del personal que por el propio precepto se excluye -Altos Cargos y asimilados-. Esa ha sido la voluntad del legislador clara y terminantemente expresada, que no puede dar lugar a una interpretación restrictiva -pues donde la Ley no distingue, no es posible distinguir-, ni mucho menos contraria a lo dispuesto en ella.

Por otra parte, conviene, asimismo, destacar que la Ley 11/1991, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos

de la Comunidad para 1992, en su art. 18, párrafo 3, decía: "Se establece un Fondo de Acción Social para todo el personal que presta sus servicios en la Administración y Castilla y León, destinado a ayudas sociales".

La Ley 9/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1993, en su art. 18 disponía: "Como consecuencia del acuerdo relativo a la modernización de la Función Pública de la Administración Regional se crea un fondo destinado a mejoras retributivas del personal funcionario. Para todo el personal de la Administración Regional, excluidos los Altos Cargos y Personal asimilado, se establece un Fondo de Acción Social, destinado a ayudas sociales".

De contenido idéntico resulta el art. 26 de la Ley 8/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos para 1994; el art. 27 de la Ley 22/1994 de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1995; el art. 28 de la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1996; y el art. 25 de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos para 1997.

De la lectura de todos estos preceptos se deduce que el Fondo no se crea en el Acuerdo suscrito entre Administración y Sindicatos de 1 de septiembre de 1992, sino que éste existió desde 1991, y que dichas leyes de Presupuestos no tienen sólo un contenido objetivo y económico, como dice el informe, tienen también un aspecto subjetivo, concretando las personas a las que va dirigido y ello ininterrumpidamente desde dicho año 1991, al determinar que su protección alcanza "a todo el personal" de la Administración Regional, excluidos únicamente los Altos Cargos y asimilados.

Segunda.- Con relación a la citada expresión "-todo el personal"- es preciso tener en cuenta lo que establece el art. 3 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Función

Pública (LFP), que dice: "El personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se clasifica del modo siguiente: a) Funcionario; b) Personal eventual; c) Personal interino, y d) Personal laboral".

Los artículos posteriores especifican cada uno de los tipos que integran dicho Personal al servicio de la Administración Regional, que hay que entender complementada esta enunciación en lo no previsto, a tenor de lo que dispone su artículo 1º, párrafo 2º, por lo dispuesto en la legislación del Estado.

Todo el personal que presta servicios para la Comunidad Autónoma está unido a ella mediante un vínculo que puede ser únicamente de dos tipos:

- Administrativo o estatutario, en lo que se refiere al personal funcionario -sea su relación de carácter permanente o temporal- y cuya regulación se contiene en unas normas de carácter administrativo.

- Laboral, en lo que se refiere a las personas unidas contractualmente por una relación jurídico-laboral, y por ello su regulación se contiene en la normativa laboral, ya sea ésta de carácter fija, fija-discontinua o temporal.

La fijeza o la temporalidad son aspectos o especies de las relaciones que constituyen los géneros, estatutario o laboral, pero sin que aquellas especialidades se puedan convertir por sí mismas en nuevas y originales clases de relaciones, ya que, en todo caso, las instituciones jurídicas son las que son y no las que las partes quieren que sean.

Tercera.- Conviene, asimismo, a mayor abundamiento, efectuar una breve consideración sobre la eficacia jurídica de los Acuerdos

Administración-Sindicatos, por cuanto en el informe elaborado y remitido por la Dirección General de la Función Pública se arguye que es el Acuerdo de 1-9-92, en lo que se refiere al Capítulo dedicado a la Acción Social, el que determina su ámbito subjetivo y éste se refiere únicamente a aquellos empleados que tengan una fijeza en su vínculo con la Administración; por ello, las convocatorias efectuadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al determinar su ámbito subjetivo, lo concreta en estos.

Los Acuerdos suscritos entre Administración y los Sindicatos tienen su amparo legal en el Capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de la Administraciones Públicas (LOR), en cuyo art. 35, párrafo tercero, se establece: "Los Acuerdos versarán sobre materias competencia del Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas, u órganos correspondientes de las Entidades Locales. Para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal de estos órganos en su ámbito respectivo".

Ello significa que a tal efecto se exige la existencia de una voluntad exterior a las partes que suscribieron el acuerdo. Su eficacia obligacional, en lo que se refiere a los firmantes del mismo, en nombre de la Administración, se concreta únicamente en presentarlo ante el órgano competente para su aprobación, sin que, en modo alguno, la Administración se encuentre comprometida para aplicar directamente las cláusulas del Acuerdo, como ocurre con los empresarios en relación con lo pactado en convenio colectivo.

El Acuerdo crea un vínculo esencialmente procedimental, un trámite adicional en el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones específicas que vayan a conformar la oportuna



normativa. 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.

En este punto conviene recordar que el art. 10.2 de la Ley 1/1990 de la Función Pública dispone: "Corresponde a la Junta de Castilla y León, en particular, dictar las instrucciones a que deberán atenerse los representantes de la Administración y aprobar, en su caso, los acuerdos alcanzados".

Esas instrucciones y acuerdos alcanzados se integran en el ordenamiento jurídico y, dentro de la jerarquía de las normas, estos Acuerdos tendrán el mismo valor jerárquico que las normas emanadas del órgano que lo suscribe o aprueba, estando subordinadas, en todo caso, a las normas con rango de ley. En este punto hay que destacar que, en el presente supuesto, se está además en presencia de Ley aprobada por las Cortes, que ocupa el más alto nivel en nuestra jerarquía normativa autonómica.

Es de destacar, por otra parte, que el Acuerdo de 1 de septiembre de 1992 tiene, según establece el art. 35 de la Ley 9/1987, de Órganos de Representación, un plazo de vigencia, plazo que finalizó el 31 de septiembre de 1994, lo que constituye una razón más que redundante en la inaplicabilidad de los términos estrictos del acuerdo, en lo que al ámbito subjetivo se refiere y a la libertad de la Administración al dictar las normas de desarrollo de los derechos reconocidos en las leyes.

Por todo ello, se ha de concluir que las Ordenes de la Consejería de Presidencia que excluyen de las Ayudas de Acción Social, establecidas en las sucesivas Leyes de Presupuestos, a determinado personal que se encuentra al Servicio de la Administración

Regional, pero que sin embargo no se encuentra comprendido en la excepción legalmente prevista, supone una extralimitación de la potestad reglamentaria de la Administración, que incurre así en *ultra vires*, al ir manifiestamente contra la ley e introducir una limitación no prevista por la norma que desarrolla.

Por todo cuanto antecede, se acordó advertir a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la ilegalidad en que, a juicio de esta Institución, incurren las Órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por las que se vienen convocando cada año las diferentes ayudas con cargo al Fondo de Acción Social para el personal que presta sus servicios para esa Administración Autónoma, formulando el pertinente Recordatorio de Deberes Legales sobre la necesidad de que cuantos actos y disposiciones se dicten vengan efectivamente sometidas al principio de legalidad y de jerarquía normativa, procediendo a modificar en las próximas convocatorias el ámbito subjetivo de aplicación de estas ayudas, en tanto la Ley de Presupuestos de la Comunidad no varíe su redacción.

Con fecha 12 de febrero pasado tuvo entrada en esta Institución escrito por el que nos comunica la postura de la Consejería frente a la resolución dictada en el presente expediente haciendo constar:

"Se acepta la posibilidad de esta interpretación, realizada a través de una interpretación literal y extensiva de las propias normas; pero por el contrario se puede hacer otra interpretación de la Ley de Presupuestos a la luz del conjunto del Ordenamiento Jurídico y en particular de la totalidad del articulado de la Ley de la Función Pública, que es la que llevó a considerar la exclusión de determinados colectivos como consecuencia de la provisionalidad y temporalidad de

su relación con la Administración Pública, siendo ésta la interpretación recogida en las Órdenes de convocatoria de las ayudas.

En relación con todo esto, se pone de manifiesto que la Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1999, establece en su artículo 25 un Fondo de Acción Social del que podrá beneficiarse el personal al servicio de la Administración de la Comunidad que se determine en las correspondientes convocatorias, de forma que se atribuye expresamente a estas Órdenes la facultad de delimitar el ámbito subjetivo de las ayudas, evitando así la posibilidad de que en el supuesto de que éstas excluyeran a determinados colectivos como consecuencia de particularidades por su relación administrativa o laboral, ello pueda ser considerado como vulneración de la Ley de Presupuestos por la Orden y no como interpretación de dicha Ley recogida en la misma.

Se hace necesario informarle que la cuestión planteada en la queja constituye el objeto del recurso contencioso-administrativo número 1954/1998, interpuesto contra la Orden de convocatoria de las ayudas con cargo al Fondo de Acción Social, por lo que una vez que recaiga sentencia, esta Administración la ejecutará en sus propios términos".

Esta respuesta se trasladó al reclamante y se comunicó a la Consejería que se dejaría constancia de ello en el Informe Anual.

*Función pública local*

- Secretarios

En el expediente **Q/779/98** el reclamante manifiesta su disconformidad con la delegación de funciones del Secretario General del Ayuntamiento de Segovia (certificante y de traslado de acuerdos) en el Coordinador del Área 3, Urbanismo, Obras y Servicios -personal sujeto al régimen laboral- publicada en el BOP de 11 de Marzo de 1998.

Pues bien, es claro que, de conformidad con el artículo 13.2 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo recogidas en los artículos 2 y concordantes de este Real Decreto respecto de Juntas, Órganos o Entidades dependientes de la Corporación distintas del Alcalde, Pleno o Comisión de Gobierno decisoria podrán ser encomendadas por la Corporación a funcionarios propios de la misma carentes de la habilitación de carácter nacional, a propuesta del titular de la Secretaría y que actuarán como delegados de éste.

Tendríamos así:

a) Funciones indelegables

Las enumeradas en el art. 2, totalidad de sus apartados, referidas al Alcalde o Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno decisoria.

b) Funciones delegables.

Las señaladas en el art. 2 referidas a Juntas y a Órganos o Entidades dependientes de la Corporación distintos del Alcalde o Presidente, Pleno o Comisión de Gobierno decisoria (por lo tanto, las referidas a un Concejal Delegado como ocurre en el presente caso).

Ahora bien, se plantea, en primer lugar, el problema derivado de que el artículo 13.2 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, circunscribe la posibilidad de la encomienda a las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo recogidas en los artículos 2 y concordantes del Real Decreto 1174/1987.

Lo cierto es que, y según resulta de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución, la delegación del Secretario General en el Coordinador del Área 3, Urbanismo, Obras y Servicios, publicada en el BOP de 11 de Marzo de 1998, comprende, por un lado, la función certificante ("*Certificar de todos los actos y resoluciones que adopte el Concejal Delegado siempre que no sean denegatorias y en relación con determinados asuntos*") y, por otro lado, la función de traslado de acuerdos ("*Firmar los traslados de los anteriores actos y resoluciones*").

Y resulta que mientras el apartado e) del artículo 2 establece que la función de fe pública comprende *certificar de todos los actos y resoluciones...*en ningún apartado de este artículo (ni en los concordantes del citado texto legal -tal y como exige el artículo 13.2 del Real Decreto citado-) se contempla *la firma de los traslados de actos y resoluciones*.

Sin embargo, este problema ha sido clarificado por la doctrina, la cual ha entendido que ni en la relación del artículo 2 ni en el Real Decreto 1174/1987)están incluidos todos los actos en que consiste la función de fe pública y que nada impide que en otras normas se amplíe el número de actos relacionados en aquel (así, el artículo 192.2 del Real Decreto de 28 de noviembre sobre comunicaciones en sentido amplio -incluyendo las notificaciones- en virtud de las cuales se da fe del contenido de los actos notificados y se asesora de los recursos procedentes).

Por lo tanto, y en virtud de cuanto se ha dicho, es claro que nada puede objetarse a la posibilidad de que las funciones de fe pública consistentes en *"Certificar de todos los actos y resoluciones que adopte el Concejal Delegado siempre que no sean denegatorias y en relación con determinados asuntos"* y en *"Firmar los traslados de los anteriores actos y resoluciones"* respecto de un Concejal delegado (en cuanto órgano dependiente de la Corporación y distinto del Alcalde, Pleno y Comisión de Gobierno decisoria) puedan ser encomendadas por la Corporación a propuesta del titular de la Secretaría.

Ahora bien, en el artículo 13.2 del Real Decreto 1174/1987 se establece que la referida encomienda se haga a funcionarios propios de la Corporación carentes de la habilitación de carácter nacional. Por este motivo la referida delegación "en otro funcionario" ha sido considerada ajustada a derecho por la Jurisprudencia del TS.

Ello no obstante, al escrito remitido por el Ayuntamiento de Segovia se acompaña copia del informe de la Secretaría General de ese Ayuntamiento de conformidad con el cual *"Finalmente estima quien suscribe que la delegación de las funciones de fe pública y traslado de acuerdos no sólo puede hacerse en personal funcionario sino también en personal sujeto al régimen laboral"* sin que a esta Institución le consten las razones de la referida estimación.

Lo cierto es que existen en el Ordenamiento Jurídico Local otros supuestos en los que la Ley expresamente exige también la condición de funcionario (ya que, en otro caso, se hubiera hablado de personal de la Corporación). Y todo ello porque el régimen jurídico administrativo lo exige; no porque se cuestione la cualificación del personal laboral. Resulta, en consecuencia, que la norma que prevé la referida encomienda (en este caso, el artículo 13.2 del Real Decreto 1174/1187) en funcionario no puede aplicarse al personal laboral

puesto que la normativa citada se refiere expresamente a funcionarios sin habilitación de carácter nacional (es decir, a funcionarios propios de la Corporación Municipal).

Como conclusión de cuanto se ha expuesto, y a juicio de esta Institución, es claro que la persona en que recaiga la delegación debe ser funcionario -no personal laboral- por exigirlo así no sólo el artículo 13.2 citado (que se refiere a "funcionarios propios de la Corporación carentes de la habilitación de carácter nacional") sino también el artículo 92.2 de la Ley de Bases de conformidad con el cual "son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial las de fe pública ...".

Por todo ello, y con fecha 17 de septiembre de 1998, se remitió al Ayuntamiento de Segovia el siguiente Recordatorio de deberes legales que fue aceptado con fecha 1 de octubre de 1998.

*"Que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13.6 de la Ley 30/1992 -de conformidad con el cual la delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido- que por el Secretario General se proceda a revocar la delegación o por la Corporación a dejarla sin efecto"*

En el expediente **Q/1137/97** se hace alusión a la concesión de licencia de legalización para determinadas obras realizadas en una finca perteneciente al término municipal de Piedrahíta (Ávila).

Con fecha 27 de febrero de 1998 se solicitó al Ayuntamiento ampliación de la información remitida y, en concreto, copia de los informes técnicos y jurídicos que habían servido de base para la concesión de la referida licencia de legalización de 4 de diciembre de 1997.

Sin embargo, en el oficio municipal de fecha 13 de abril de 1998 se remite a esta Institución copia de escrito cursado por el Servicio Territorial de la Junta de Castilla y León a ese Ayuntamiento pero no se adjunta copia de los informes solicitados.

Por lo tanto, parece ser que el Informe Técnico resulta contrario a la concesión de la referida licencia de legalización, y por lo que respecta al Informe Jurídico -según se desprende de la certificación del acuerdo plenario de fecha 4 de diciembre de 1997- se aportan al expediente 4 consultas de la empresa "El Consultor" y se informa de lo dispuesto en el artículo 85.1.2 LS76 ("se podrán autorizar las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso, a los Planes o Normas del Ministerio de Agricultura").

Debe de tenerse en cuenta que el artículo 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, establece que la función de asesoramiento legal preceptivo comprende la emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca, y el artículo 4.2. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, exige que en todo expediente de concesión de licencias conste "informe técnico y jurídico".

Ello quiere decir que el informe jurídico a que alude el citado artículo 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística ha de suscribirlo el Secretario de la correspondiente Entidad Local, sin que el dictamen técnico que ha de emitir el arquitecto, en su caso, o el técnico correspondiente lo supla, ya que el informe de éste ha de referirse, como es obvio y aunque exista cierta confusión al respecto, al aspecto técnico.

Pero es más, el artículo 54 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril



(TRRL), tras establecer en su apartado 1 los casos en que será necesario el informe previo del secretario y, en su caso, del interventor, dedica el número 2 a fijar cómo deben ser dichos informes exigiendo que señalen la legislación aplicable en cada caso así como la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.

Por su parte, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, se limita a reproducir en su artículo 173 los dos números citados del artículo 54 TRRL, precepto que, según la Disposición Final séptima TRRL, tiene carácter básico.

En virtud de lo expuesto, y de conformidad con los preceptos legales indicados (artículos 54 TRRL y 173 ROF), considera esta Institución la inviabilidad de que los informes se limiten a citas legales, jurisprudenciales o doctrinales, debiendo extenderse a asesorar sobre la adecuación a la legislación aplicable de los acuerdos en proyecto.

Por otro lado, el art. 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que el defecto de forma determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensable para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Con ello queremos decir que la irregularidad aludida ha determinado la anulabilidad del acto, ya que en el presente supuesto no ha sido posible averiguar si la decisión adoptada ha sido o no correcta porque precisamente la infracción formal cometida (el informe jurídico no se ha pronunciado sobre la adecuación a la legislación aplicable de la licencia de legalización otorgada) ha sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución adoptada.

Ahora bien, si la licencia de legalización puede considerarse simplemente anulable es lo cierto que este vicio debería poder subsanarse por aplicación de la regla general del artículo 67.1 (antiguo

artículo 53.1 LPA) de conformidad con el cual "La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan".

Sin embargo, bajo la vigencia de la LPA la redacción de los párrafos 4 y 5 de ese artículo 53 no deja lugar a dudas de que la regla general del artículo 53.1 tenía una excepción. En efecto.

"4.- Si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

5.- Lo dispuesto en el párrafo precedente no será aplicable a los casos de omisión de informes o propuestas preceptivas".

Sin embargo, en la actualidad esta imposibilidad de convalidar la falta de informes preceptivos ha desaparecido ya que el texto del artículo 53.5 no ha sido incorporado a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Es evidente, no obstante, que en este supuesto la convalidación requeriría no ya la simple incorporación al expediente del informe emitido ratificando el acto sino una valoración de su contenido, sobre todo si se emitiera en sentido contrario al acto convalidado, para cumplir la exigencia de motivación impuesta por el artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992, LRJPAC (los que se separen del dictamen de órganos consultivos).

Por todo ello, se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Piedrahíta Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"1.- Que por parte de Secretaría se emita el correspondiente informe jurídico en el que se explicita, además de la legislación*

*aplicable, la adecuación a la misma de la licencia de legalización otorgada.*

*2.- Que se incorpore al expediente el informe emitido.*

*3.- Que si el informe se emitiera en sentido contrario a la concesión de la licencia de legalización, se valore su contenido en el acto de convalidación que, en su caso, se dicte, para cumplir la exigencia de motivación impuesta por el artículo 54.1.c) LRJPAC".*

El Ayuntamiento de Piedrahíta aceptó el Recordatorio de Deberes Legales formulado.

#### - Situaciones administrativas

En el expediente **Q/444/98** se denuncia la negativa, por parte de la Corporación Municipal de Zamora, a admitir el reingreso de un funcionario municipal (solicitado mediante escritos de fechas de entrada 2 de mayo de 1996 y 4 de noviembre de 1996) sancionado con suspensión de funciones -4 años y 6 meses- en virtud de acuerdo plenario de 2 de junio de 1992.

Pues bien, según nos indica el Ayuntamiento de Zamora, "*con fecha 2 de mayo de 1996 el interesado solicitó el reingreso al servicio activo indicándosele que la sanción de suspensión de empleo y sueldo de 4 años y 6 meses... todavía no ha finalizado, debiendo solicitar nuevamente el ingreso con un mes de antelación a la finalización de la suspensión*". Sin embargo, ninguna referencia se contiene en el escrito aludido a la solicitud de reingreso de fecha 4 de noviembre de 1996.

Por otro lado, continúa el Ayuntamiento indicando que *"en el momento en que el interesado solicitó el reingreso no existía plaza vacante"* y que *"se están realizando todos los trámites precisos para que en los próximos presupuestos se cree una plaza de delineante"*.

Pues bien, lo cierto es que, mientras que el día inicial del cómputo no ofrece ningún problema (generalmente, tendrá una constancia escrita), la determinación del día final, es decir, el momento en que la sanción ha de tenerse por cumplida por haber transcurrido el periodo de tiempo de la suspensión impuesta, presenta dificultades.

En concreto, se plantea inmediatamente a quién corresponde realizar este cómputo (si a la Administración o al funcionario) y si se precisa un acto administrativo expícito declarando cumplida y, por tanto, extinguida la sanción.

Lo cierto es que tanto los artículos 146 al 152, inclusive, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local de 18 de abril de 1986 como el Reglamento Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado -Real Decreto 33/1986, de 10 de enero- guardan silencio sobre este aspecto.

Ello no obstante, existen pronunciamientos judiciales al respecto, los cuales, ante la inexistencia de norma expresa y la necesidad de integrar esta laguna legal, consideran que debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la precisión de la fecha de extinción no puede quedar supeditada al criterio de quien cumple la sanción y, en segundo lugar, que los principios inspiradores del derecho penal son aplicables con ciertos matices al derecho administrativo sancionador ya que, en definitiva, a través de ellos (derecho penal y derecho administrativo sancionador) se ejerce la potestad punitiva del Estado. Y acuden los referidos pronunciamientos judiciales a las normas del

proceso penal, las cuales establecen que la determinación del cumplimiento de las penas se realiza a través de la liquidación de condena practicada por el tribunal sancionador (artículo 988 LE Criminal).

Por ello, se llega a la conclusión de que, cuando el artículo 19 del Real Decreto de 10 de enero de 1986 (régimen disciplinario) establece que la responsabilidad disciplinaria se extingue con el cumplimiento de la sanción, está suponiendo que corresponde al órgano sancionador, y no al funcionario sancionado, declarar la extinción de la responsabilidad disciplinaria por cumplimiento de la sanción impuesta.

Es decir, de conformidad con dichos pronunciamientos judiciales, será la propia Administración autora de la sanción la que debe decidir el fin de esa privación y, por lo tanto, la que debe computar el plazo y declararlo formalmente. Se tratará de un acto administrativo que, una vez notificado, abrirá la posibilidad, y sólo entonces, al afectado, de reincorporarse a su puesto de trabajo.

Pues bien, establecía el artículo 23 del Real Decreto de 11 de abril de 1986 (de Situaciones Administrativas) que, una vez cumplida la sanción, el funcionario deberá solicitar el reingreso al servicio activo, que se le concederá con ocasión de vacante..., declarándosele, de no hacerlo en el plazo de 30 días, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular. De no existir vacante presupuestaria, deberá pasar a la situación prevista en el artículo 14.b)...

Y el artículo 14 b) establecía que la excedencia forzosa se produce, entre otras causas, cuando el funcionario declarado en situación de suspensión firme, y una vez cumplida la suspensión por el tiempo que se le hubiere impuesto, solicite el reingreso y no fuera

posible concedérselo por falta de puesto vacante con dotación presupuestaria.

Es decir, una vez cumplida la sanción, el funcionario deberá solicitar el reingreso al servicio activo, reingreso que se le concederá si existe vacante de su categoría (si solicitado el reingreso no existe vacante presupuestaria, pasará a la situación de excedencia forzosa). Si no solicita el reingreso, se le declarará en situación de excedencia voluntaria por interés particular.

Por otro lado, el artículo 22, apartado 3, del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, establece que el funcionario que haya perdido su puesto de trabajo como consecuencia de condena o sanción deberá solicitar el reingreso al servicio activo con un mes de antelación a la finalización del período de duración de la suspensión.

Continúa el apartado 4 indicando que de no solicitarse el reingreso en el tiempo señalado se le declarará, de oficio, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular; y el apartado 5, que, si una vez solicitado el reingreso al servicio activo no se concede en el plazo de seis meses, el funcionario será declarado, de oficio, en la situación de excedencia forzosa prevista en el artículo 13.1.b).

Y de conformidad con el artículo 13.1 b) la excedencia forzosa se produce, entre otras causas, cuando el funcionario declarado en la situación de suspensión firme, que no tenga reservado puesto de trabajo, solicite el reingreso y no se le conceda en el plazo de 6 meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad...

Ahora bien, los excedentes forzosos, de conformidad con el artículo 13.6 del Real Decreto de 10 de marzo de 1995, tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las

prestaciones familiares por hijo a cargo, así como al cómputo del tiempo en dicha situación a efectos de derechos pasivos y de trienios.

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de Zamora Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

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

*1.- Se adopten las medidas que resulten procedentes para restablecer al reclamante en sus derechos lesionados.*

*2.- Todo ello con independencia de que esa Corporación acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben resultar de aplicación en estos casos y, en consecuencia:*

*- Se proceda a notificar a los funcionarios sancionados la declaración de la extinción de la responsabilidad disciplinaria por cumplimiento de la sanción impuesta para que, durante el mes anterior a la finalización del período de duración de la suspensión, puedan ejercitar la opción de solicitar o no el reingreso.*

*- Que de conformidad con la opción manifestada por el funcionario (solicitar o no el reingreso) así como con la resolución que se adopte sobre la concesión o no del reingreso al servicio activo se proceda, según los casos, a declarar el reingreso o las correspondientes situaciones administrativas (excedencia voluntaria por interés particular o excedencia forzosa)".*

*- Que en el supuesto de que se declare la situación administrativa de excedencia forzosa se proceda a reconocer el derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo así como a computar el tiempo en dicha situación a efectos de derechos pasivos y de trienios".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna del Ayuntamiento pese haber sido requerida la misma en fecha 18 de Noviembre.

### Corporaciones Locales

#### *Ayuntamientos*

##### - Silencio administrativo

En el expediente **Q/117/98** se denuncia el incumplimiento del Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en noviembre de 1994 y, en concreto, la falta de contestación por parte de la Corporación de Santa Marta de Tormes (Salamanca) a diversos escritos y comunicaciones presentados por el reclamante durante los años 1995, 1996 y 1997.

Pues bien, respecto a esta cuestión, es claro que el artículo 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. Lo cual, parece ser, no se cumple en todos los casos ya que, como reconoce el Ayuntamiento, *"muchas veces se hace de modo verbal y, considerando que la respuesta es satisfactoria, se archiva sin hacer manifestación por escrito"*.



Pero es más, 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. Por ello consideró esta Institución que si las sugerencias son "propuestas de actuación municipal" debe dárseles el tratamiento a que se refiere el mencionado precepto legal no pudiendo compartir en este caso la afirmación municipal de que *"si trata de una sugerencia, como tal se tiene en cuenta y se archiva. No podemos tener a un funcionario respondiendo sugerencias de los vecinos de este Municipio"*.

Por lo tanto, y considerando que la regla general es que toda petición de los vecinos debe ser tramitada, se remitió al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes el siguiente Recordatorio de Deberes Legales que fue aceptado por el mismo:

*"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.- Que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal se informe al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, que se remita en el plazo máximo de 15 días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.*

*3.- Que, al menos, se acuse recibo de los actos de comunicación de los administrados".*

En los expedientes **Q/541/98** y **Q/542/98** se denuncia la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Salamanca a diversos escritos y comunicaciones, incumpliendo, según manifestaciones del reclamante, el Reglamento de Participación Ciudadana.

Pues bien, del escrito remitido por el Ayuntamiento parece claro que en ningún caso se ha dado contestación escrita al reclamante (o, al menos, ni se menciona ni se adjunta) y ello por dos razones fundamentalmente.

Parece ser que, en unos casos, se ha entendido "*que por tratarse de planteamientos, sugerencias o preguntas sobre temas ordinarios en el desarrollo de la vida municipal fueron contestados verbalmente*", y, en otros casos, ni siquiera ha existido contestación verbal por entender que "*son de carácter informativo para los órganos municipales siendo comunicados a los mismos*".

Pues bien, también en este caso debe tenerse en cuenta el artículo 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) que, como ya se dijo en otro momento, 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. Lo cual, parece ser, no se cumple en todos los casos ya que, como reconoce el Ayuntamiento "*de la mayoría de ellos la Asociación tiene información verbal por el continuo trato y colaboración con los diferentes departamentos municipales*".

Pero es más, si los planteamientos o sugerencias son "propuestas de actuación municipal" debe de dárseles el tratamiento a que se refiere el apartado 3 del artículo 231 sin que proceda, a juicio de esta Institución, la contestación verbal a los *"planteamientos o sugerencias sobre temas ordinarios en el desarrollo de la vida municipal"*.

A mayor abundamiento, el propio Reglamento de Participación Ciudadana establece en el capítulo III que las Asociaciones ciudadanas podrán formular propuestas al Ayuntamiento sobre asuntos de competencia municipal y de interés mutuo. Y continúa indicando que la Corporación deberá estudiarlas y responder a ellas por el mismo procedimiento por el que hubieran sido presentadas.

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales en los mismos términos que en el expediente Q/117/98 (que fue igualmente aceptado).

En el expediente **Q/1040/98** se denuncian dilaciones procedimentales respecto de la resolución de la solicitud de concesión de derecho de enganche a la red de abastecimiento de agua para suministro a determinada parcela (de fecha de entrada 23-12-1996) en Matilla de Arzón (Zamora).

Lo cierto es que de la documentación examinada ha podido deducirse que la solicitud de fecha 23-12-1996 no se resuelve expresamente hasta el Pleno del día 13 de enero de 1998 el cual adoptó el acuerdo de *"conceder el permiso municipal para instalar unas acometidas de alcantarillado y abastecimiento al almacén agrícola sito en la finca..."*. Pero, es más, la notificación al interesado del referido acuerdo tiene fecha de salida de 24 de abril de 1998. Es decir, en el presente caso, la solicitud tiene entrada en el Ayuntamiento con fecha 23 de diciembre de 1996, la misma no se resuelve expresamente

hasta el día 13 de enero de 1998 y el acuerdo en cuestión se notifica al interesado con fecha de salida 24 de abril de 1998.

Pues bien, de conformidad 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, "la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...".

Y en el apartado 2 del citado precepto legal se indica 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".

Por otro lado, y de conformidad con el artículo 195 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF), los actos y acuerdos que pongan término a un expediente serán notificados en los 10 días siguientes al de su fecha. El artículo 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece también el plazo de 10 días para que se practique la notificación ("toda notificación deberá ser cursada en el plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado"). Basta, pues, con que haya salido del Ayuntamiento dentro de plazo. Sin embargo, en el presente caso el acuerdo es de fecha 13 de enero de 1998 y no "sale" del Ayuntamiento hasta el día 24 de abril de 1998 (casi 3 meses después).

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Matilla de Arzón (Zamora) Recordatorio de Deberes Legales, aceptado por la Corporación afectada, en los siguientes términos:

*"Que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas, resolviendo en plazo las solicitudes que se planteen y notificando los actos y acuerdos que pongan término a un expediente en los 10 días siguientes al de su fecha".*

En el expediente **Q/1191/97** se hace alusión, según manifestaciones del reclamante, *"a la reiterada negativa, por parte de la Corporación Municipal del Burgo de Osma, a autorizar la instalación de una mesa de libros en el mercadillo semanal (a la Iglesia Evangélica-Asamblea Cristiana Bíblica-)"*.

Pues bien, a partir de la documentación que obra en nuestras oficinas, se ha podido comprobar que con fecha 27 de enero de 1996 se presenta escrito solicitando autorización para instalar una mesa con libros en el mercadillo o en los soportales de la Calle Mayor y que la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 6 de febrero de 1996, en contestación a dicha instancia, acordó *"no acceder a lo solicitado toda vez que el mercadillo se encuentra completo y no hay sitio disponible"*.

Sin embargo, en el acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 6 de febrero de 1996 no se alude a la posibilidad de autorizar la repetida mesa con libros en los soportales de la Calle Mayor

Con ello queremos decir que el acuerdo de la Corporación Municipal no se acomodó a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de conformidad con el cual la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, ya que no resuelve la petición del reclamante relativa a la solicitud de autorización para instalar la mesa en los soportales de la Calle Mayor.

A mayor abundamiento, concluía el acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 6 de febrero de 1996 indicando que *"No obstante ello, se podrá estudiar alguna otra ubicación alternativa para instalar tal mesa previo el pago del correspondiente precio público"*.

Parece ser que por este motivo, y con fecha de entrada 15 de junio de 1996, se formuló nuevo escrito por el reclamante solicitando un lugar alternativo (se entiende al mercadillo semanal) conforme lo pedía en la instancia de 27 de enero de 1996 (que se refería también, como ya hemos indicado, a los soportales de la Calle Mayor).

Sin embargo, nos indica el Ayuntamiento que no se dio contestación escrita a dicha solicitud ya que:

*"1.- No existe lugar alternativo al mercadillo semanal"*.

*2.- El señalamiento del lugar alternativo no corresponde al Ayuntamiento sino que habría de haber sido designado por el propio solicitante"*.

Pues bien, por lo que respecta a la afirmación municipal relativa a que *"no se dio contestación escrita a dicha solicitud"* lo cierto es que, tal y como manifiesta la doctrina en base a lo dispuesto en los artículos 160 y 165 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, las solicitudes formuladas ponen en marcha la maquinaria administrativa (en este caso municipal) la cual ya no podrá detenerse hasta resolver la solicitud expresamente. En efecto, y de conformidad con el artículo 176 del citado Reglamento, iniciado un expediente las Entidades Locales están obligadas a resolverlo expresamente. Por su parte, el artículo 42 de la LRJPA establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

Y con relación a la segunda de las afirmaciones de que *"no existe lugar alternativo al mercadillo semanal"* lo cierto es que en el acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 6 de febrero de 1996 textualmente se afirmaba *"se podrá estudiar alguna otra ubicación alternativa para instalar tal mesa previo el pago del correspondiente precio público"* (lo que quiere decir que el Ayuntamiento estaba reconociendo en ese momento la existencia de otro lugar alternativo).

Y respecto de la tercera de las afirmaciones consistente en que *"el señalamiento del lugar alternativo no corresponde al Ayuntamiento sino que habría de haber sido designado por el propio solicitante"*, debe tenerse en cuenta que el artículo 70.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece los requisitos que deberán contener las solicitudes que se formulen y que, de conformidad con el artículo 71, "si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior (en este caso concreto, parece ser, "petición en que se concrete con toda claridad la solicitud") 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 archivándose sin más trámite...".

Por todo ello, se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento del Burgo de Osma el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"Que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios a que se ha hecho referencia y, en concreto:*

*1.- Que se dé cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 89 de la Ley 30//1992, de 26 de noviembre, de conformidad con el cual la*

*resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados.*

*2.- Que se requiera a los interesados para que, de conformidad con el artículo 71 LRJPAC, subsanen los defectos o acompañen los documentos preceptivos en el supuesto de que la solicitud no reúna los requisitos necesarios.*

*3.- Que se dicte resolución expresa sobre las solicitudes presentadas".*

El Ayuntamiento del Burgo de Osma manifestó la aceptación del Recordatorio formulado.

En el expediente **Q/690/98** se denuncia la falta de contestación, por parte de la Corporación Municipal de Venta de Baños (Palencia), a determinados escritos con fecha de entrada 16 de mayo de 1996 y 5 de enero de 1998.

Lo cierto es que, a la vista de la respuesta remitida por el Ayuntamiento, parece ser que efectivamente dichos escritos no fueron contestados al reclamante por la Administración Municipal. En efecto, no se adjuntan al escrito remitido por la misma a esta Institución las respuestas trasladadas al reclamante.

Pues bien, de conformidad 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, "la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...".

Y en el apartado 2 del citado precepto legal se indica 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".

Lo cierto es que, tal y como manifiesta la doctrina en base a lo dispuesto en los artículos 160 y 165 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, las solicitudes formuladas ponen en marcha la maquinaria administrativa (en este caso municipal) la cual ya no podrá detenerse hasta resolver la solicitud expresamente. En efecto, y de conformidad con el artículo 176 del citado Reglamento, iniciado un expediente las Entidades Locales están obligadas a resolverlo expresamente. Todo ello con independencia del contenido de la resolución que se adopte.

En virtud de lo expuesto se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 5 de agosto de 1998:

*"Que se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación a los escritos con fecha de entrada 16 de mayo de 1996 y 5 de enero de 1998 (este último con nº 13). Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna, pese a haber sido requerida la misma en fecha 2 de Noviembre de 1998 y 14 de diciembre, procediéndose al archivo de la queja presentada con fecha 4 de febrero.

En el expediente **Q/2106/97** se hace alusión, también, a la inexistencia de resolución expresa de diversos escritos y comunicaciones por parte del Ayuntamiento de Villaur de Herreros (Burgos).

Y también en este caso se remitió un Recordatorio de Deberes Legales de fecha 5 de agosto de 1998. En los siguientes términos:

*"Que se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación a los escritos presentados en la Subdelegación del Gobierno con fechas 15 de mayo y 15 de diciembre de 1997. Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen".*

Hasta la fecha no le consta a esta Institución que se haya dado cumplimiento al mismo pese a la correspondencia mantenida con el Ayuntamiento con posterioridad a su emisión.

- Convocatorias de pleno

En el expediente **Q/121/98** se denuncia la negativa por parte de la Corporación de Santa Marta de Tormes a facilitar a cierta Asociación de Vecinos las fechas de celebración de los Plenos municipales así como las actas de los mismos. Y ello pese a las solicitudes cursadas a ese Ayuntamiento en este sentido (escritos de 12 de octubre de 1996 y de 22 de octubre de 1996).

Es claro, respecto a esta cuestión, que, de conformidad con el artículo 234 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos inscritas en el Registro Municipal disfrutarán, siempre que lo soliciten expresamente, del derecho a recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad así

como, en los mismos supuestos, las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales (si bien el derecho de información se halla condicionado a que el asunto o asuntos de que se trate se hallen relacionados con el objeto social de la entidad de conformidad con sus correspondientes estatutos).

Por ello, esta Institución no puede compartir la afirmación genérica realizada por la Corporación municipal de que *"Esta Asociación pretende que se le envíen las Actas y ello no se hace ni con los Concejales de este Ayuntamiento que las recogen personalmente en las dependencias municipales"*.

Por todo ello, esta Institución remitió a la Corporación Municipal de Santa Marta de Tormes Recordatorio de Deberes Legales, que fue aceptado, en los siguientes términos:

*"Que por parte de la Corporación que V.I preside se remita al domicilio social de la entidad las convocatorias, resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales que celebran sesiones públicas cuando se refieran a cuestiones relacionadas con el objeto social de la misma"*.

#### - Responsabilidad patrimonial

En el expediente **Q/605/98** se alude a los daños ocasionados con fecha 13-12-1997 en un determinado vehículo (parece ser, como consecuencia del manejo de un contenedor de basura en la C/ República Argentina, Miranda de Ebro), resultando que, según manifestaciones del reclamante, *"ni el Ayuntamiento ni el actual concesionario del servicio se hacen cargo del siniestro"*.

Pues bien, analizado el escrito remitido por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro al afectado de fecha 16 de marzo de 1998 resulta que en el mismo textualmente se señala:

*"Por no estar recogido el concesionario del servicio de limpieza y recogida de basuras dentro de la organización municipal, su actividad causante del daño no cabe imputarla a la Administración salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para este". Y continúa indicando que "el Ayuntamiento no es responsable, sino, en su caso, el concesionario del servicio público".*

Pues bien, desde la perspectiva del art.106 de la Constitución Española (la cual establece la responsabilidad objetiva de la Administración por los daños causados a los particulares siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento -normal o anormal- de los servicios públicos), los daños y perjuicios que el contratista cause a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato deberían ser imputables, en todo caso, a la Administración, sin perjuicio del derecho de ésta de repetir contra el contratista.

Sin embargo, no es ésta la decisión adoptada por el legislador.

El Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo) establece la responsabilidad de la Administración por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto redactado por ella misma (art. 1.3) y esta misma solución es la que acoge la nueva Ley de Contratos.

En efecto, de conformidad con el artículo 98 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995 (LCAP), será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, siendo responsable la Administración cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

Por lo tanto, el lesionado por un acto imputable, en principio, a la Administración, debe formular reclamación administrativa dentro del año siguiente a la producción del hecho y la Administración, a la vista de la misma, debe dictar resolución declaratoria de la imputabilidad del daño.

Si la resolución declara la responsabilidad de la Administración, ésta habrá de seguir el procedimiento regulado en el RD 429/93 para la cuantificación de la indemnización, mientras que si la resolución declara la responsabilidad del contratista, el particular habrá de ejercitar la acción resarcitoria contra éste ante los Tribunales del orden jurisdiccional civil. Todo ello con independencia de que en esta vía los Tribunales resuelvan que no ha existido culpa o negligencia del contratista (requisito de la responsabilidad civil: art. 1.902 CC), en cuyo caso el lesionado no sería indemnizado, o de que declaren que el contratista no es responsable por haber sido causado el daño siguiendo instrucciones de la Administración (en cuyo supuesto el lesionado tendrá que dirigirse nuevamente contra la Administración).

Ahora bien, con independencia de que estemos o no en alguno de los supuestos precedentes (y que según el Ayuntamiento no lo

estamos), es lo cierto que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 98 LCAP, los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cual de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. Y el artículo 1.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo, establece que, en todo caso, se dará audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento al efecto, para que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

Y resulta que en el presente caso no ha sido oído el contratista con carácter previo a la resolución administrativa en cuya virtud se dicta resolución declaratoria de la imputabilidad del daño.

Por este motivo esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en los siguientes términos:

*1.- "Que ese Ayuntamiento dicte nueva resolución pronunciándose sobre la responsabilidad de los daños previa audiencia de XXX.*

*2.- Que la citada resolución, en cuanto acto administrativo impugnabile ante los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se notifique con los correspondientes recursos.*

*3.- Todo ello con independencia de que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben resultar de aplicación en estos casos".*

El citado Recordatorio fue aceptado por la Corporación municipal.

En el expediente **Q/1670/97** se hace alusión a la necesidad de proceder a arreglar el sistema de saneamiento de una finca en Pereruela (Zamora).

El reclamante alegaba en su escrito que *"pasan los desagües por allí (detergentes, etc.)"* y adjuntaba Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 27 de agosto de 1997 de conformidad con el cual *"los miembros de la Corporación quedaron enterados y acordaron comunicarle que las obras serán llevadas a cabo en cuanto sea posible"*.

Pues bien, nos indica el Ayuntamiento que *"al regato en cuestión van a dar los desagües del municipio"* y que *"el tipo de obras a las que se refirió el Ayuntamiento en su acuerdo son las de mejora de las infraestructuras de saneamiento que mejorarían la situación de ese huerto de una forma indirecta en tiempo de verano"*.

Con ello parece dar a entender que, siquiera sea en temporada estival, el hecho de que al regato en cuestión vayan a dar los desagües del municipio perjudica los accesos a la finca del reclamante.

Por otro lado, aunque en el escrito remitido por la Corporación municipal se alude, como solución definitiva, a la ejecución de un proyecto de saneamiento que debe ser incluido en los Planes Provinciales, lo cierto es que -según resulta de los términos del referido escrito- la ejecución del mismo puede demorarse en el tiempo al quedar supeditada su realización a la existencia de subvenciones procedentes de otras Administraciones Públicas.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Pereruela Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"Que por parte del Ayuntamiento de Pereruela se proceda:*

*1.- A desarrollar los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos denunciados (solicitando de los Servicios Técnicos municipales o de la Diputación Provincial la emisión, previas las comprobaciones oportunas, de los correspondientes informes) a fin de determinar los perjuicios irrogados al referido huerto como consecuencia del desagüe de la red general de saneamiento en el regato sito en las proximidades del mismo.*

*2.- En su caso, a ejecutar las obras que previo informe técnico se estimen pertinentes hasta que se ejecute el proyecto de mejora de las infraestructuras de saneamiento del municipio".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna, pese a haber sido requerida la corporación con fechas 23 de noviembre y 25 de enero.

- Celebración de sesiones

En el expediente **Q/902/98** se denuncia la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Palencia al escrito con fecha de entrada 7 de abril de 1997 (solicitud de intervención en el turno de ruegos y preguntas del próximo pleno municipal, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de Participación Ciudadana).

Pues bien, nos comunica la Corporación Municipal que "*se consideró que no era conveniente abrir este turno por tratarse de un expediente que no estaba concluso... debiendo ser debatido y resuelto por la Comisión de Gobierno, y, por otra parte, la intervención de una asociación en el Pleno para defender su idoneidad, como beneficiaria de una subvención, produciría un trato desigual para aquellas asociaciones que habían concurrido a la convocatoria*".



Respecto a esta cuestión, debe tenerse presente que, de conformidad con los artículos 228.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y 35 del Reglamento de Participación Ciudadana, terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal, correspondiendo al Alcalde ordenar y cerrar este turno. Y continúa el segundo de los preceptos citados indicando que las peticiones de intervención en este turno de ruegos y preguntas se formularán con una antelación mínima de 10 días.

Pues bien, es claro que el Alcalde "puede establecer" el referido turno así como denegar la petición de intervención si la misma, por ejemplo, no aporta novedades o si puede dar lugar a incidentes. Sin embargo, y a juicio de esta Institución, sería preciso que, previo estudio de las referidas peticiones, se responda a ellas (indicando las razones que en su caso puedan motivar la denegación de la misma) y, además, por escrito (si por este procedimiento han sido presentadas dichas peticiones).

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de Palencia la siguiente Recomendación.

*"Que por parte de la Corporación que V.I preside se proceda, en su caso, a introducir en los correspondientes Reglamentos Municipales (Reglamento de Participación Ciudadana, Reglamento Orgánico Municipal) previsiones relativas a las causas de denegación de dichas peticiones de intervención así como a la necesidad de responder a las mismas por el mismo procedimiento utilizado para su presentación".*

Con fecha 5 de enero de 1999 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Palencia en la que se manifiesta a esta Institución que se ha decidido aceptar la Recomendación formulada.

En el expediente **Q/1471/98**, determinada Comunidad de Vecinos denunciaba la nulidad de un acuerdo municipal de imposición y ordenación de contribuciones especiales en Castrejón de la Peña (Palencia).

Según manifestaba el reclamante *"el Sr. Teniente de Alcalde no se abstuvo en la votación a pesar de ser parte interesada como residente de una de las viviendas que salió beneficiada en la fijación de la cuota de reparto"*.

Pues bien, lo cierto es que el ordenamiento jurídico delimita ciertas situaciones o circunstancias que, en caso de producirse, constituyen causa determinante de que el funcionario o autoridad pública a que afecten se vea obligado -en virtud de un deber legal- a abstenerse de intervenir en el trámite y decisión del asunto a que el procedimiento se refiere o bien, en caso de no abstenerse, a ser apartado como consecuencia del ejercicio por los interesados del derecho que tienen a recusarlo para que no intervenga y sea sustituido por otro funcionario o autoridad en el que no se den tales circunstancias.

Las causas determinantes del deber de abstención del funcionario o autoridad y, en su caso, del derecho de recusación por el interesado se relacionan en el art. 28 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC, aplicable tanto a los funcionarios como a los miembros de la Corporación (art. 76 Ley de Bases y 21 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, ROF).

Sin embargo, la actuación en un procedimiento administrativo del titular de un órgano en el que concurra alguna causa de abstención no implica necesariamente la invalidez de los actos que se dicten. Así

lo establece la LRJPAC (art. 28.3) y lo ha considerado la Jurisprudencia del TS.

Ahora bien, aunque la referida concurrencia no tiene como consecuencia necesaria la invalidez del acto, ésta última si puede producirse, sin embargo, cuando la intervención del miembro de la Corporación sea determinante para la adopción del acuerdo (art. 76 LBRL y 185 ROF). En otras palabras, si su intervención no fue determinante o decisiva por ser el resto de votos favorable suficientes para adoptar el acuerdo, el acto se considera válido (y ello, según resulta de lo manifestado por el Ayuntamiento, es lo que ha sucedido en el presente caso) En consecuencia, se procedió al archivo del citado expediente.

- Quejas de concejales

En el expediente **Q/1061/98** se denuncia la infracción de determinados preceptos legales reguladores de los derechos de los corporativos pertenecientes a grupos políticos minoritarios por parte del Equipo de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Villar del Buey (Zamora).

En concreto, se refiere el reclamante en su escrito a la redacción del punto 8 (Ruegos y Preguntas) del acta de la sesión ordinaria de fecha 4 de febrero de 1998 (*"no se sabe nada ni de las preguntas ni de las respuestas"*) así como a la afirmación contenida en el punto 6 (Ruegos y Preguntas) del acta de la sesión ordinaria de fecha 1 de abril de 1998 de conformidad con la cual *"A la segunda.... a pesar de todo, cuando se pueda, le serán facilitados los datos pedidos"*.

Pues bien, a la vista de lo expuesto consideró conveniente esta Institución distinguir:

1.- Constancia en el acta de la sesión de los ruegos y preguntas.

De conformidad con el artículo 50 del TR de 18 de abril de 1986 deben recogerse *sucintamente* en el acta las opiniones emitidas refiriéndose el Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) en su artículo 109.1.g) a las opiniones *sintetizadas* de los grupos o miembros que hubieren intervenido.

Por otro lado, si bien es cierto que el artículo 27 de la Ley 30/1992 (LRJPAC) establece que cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que corresponda fielmente con su intervención, haciéndose constar así en el acta o uniéndose copia de la misma, también lo es que las disposiciones del Capítulo II del Título II de la referida Ley no son de aplicación al Pleno ni a la Comisión de Gobierno de las Entidades Locales -de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la misma-.

Con ello queremos decir que, siquiera sea sucintamente, deben reflejarse en el acta el desarrollo del turno de ruegos y preguntas.

2.- Contestación de las preguntas.

De conformidad con la documentación que obra en las oficinas de esta Institución, en el turno de ruegos y preguntas de la sesión ordinaria de fecha 1 de abril de 1998 se demandaba la "Especificación en Kms., lugar y motivos de desplazamiento que originan los gastos de locomoción y viajes en la resolución de veinticuatro de diciembre de 1997".

Pues bien, la contestación dada por la Presidencia fue, según resulta de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución,

la siguiente: *"A la segunda, manifiesta que el Secretario-Interventor carece de tiempo para obtener los datos solicitados y que si se mantiene esta actitud por parte de los Concejales... habrá que pensar en nombrar otros dos Secretarios, uno que les atienda a ellos y los otros que se dediquen al resto de los Concejales, a los administrados y al cumplimiento de las obligaciones emanadas del desarrollo de la actividad administrativa. A pesar de todo, cuando se pueda le serán facilitados los datos pedidos"*.

Lo cierto es que con posterioridad, concretamente mediante escrito que ha tenido entrada en esta Institución con fecha 28 de agosto de 1998, se remite por el reclamante a esta Institución copia del acta de la sesión ordinaria de fecha 3 de junio de 1998.

Pues bien, parece ser que en el turno de ruegos y preguntas de dicha sesión ordinaria se volvía a reiterar la "especificación en Kms., lugar y motivos de desplazamiento que originan los gastos de locomoción y viajes en la resolución de veinticuatro de diciembre de 1997".

Resultando, de conformidad con los términos del Acta de la referida sesión, que *"la Presidencia se remite a la contestación dada en la sesión del día 1 de abril añadiendo que, en breves fechas, se someterán a aprobación las Cuentas de 1997 y en ellas pueden los Srs. Concejales observar los Kilómetros que interesan; y si no viniesen especificados, sabiendo los lugares, que sí se expresan, también, con una simple operación matemática, pueden calcularlos con mayor disponibilidad de tiempo del que se dispone en Secretaría"*.

Por lo tanto, la pregunta en cuestión se formula con fecha 1 de abril de 1998 y a la misma se responde en la citada sesión plenaria que *"cuando se pueda le serán facilitados los datos pedidos"*, y con fecha 3 de junio de 1998 que *"la Presidencia se remite a la contestación*

*dada en la sesión del día 1 de abril añadiendo que, en breves fechas, se someterán a aprobación las Cuentas de 1997...". Lo cierto es, pues, que en ninguna de las dos sesiones celebradas los concejales reclamantes han obtenido respuesta a su demanda de información relativa a Kms., lugar y motivos de desplazamiento.*

A este respecto es claro el contenido del artículo 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de conformidad con el cual:

1.- Las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

2.- Las preguntas formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

3.- Las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

En virtud de lo expuesto se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Villar del Buey Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"Que por parte de esa Corporación se proceda:*

*1.- A recoger en el Acta de las sesiones el desarrollo del Turno de Ruegos y Preguntas.*

*2.- A dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico respecto a las preguntas formuladas".*

Con posterioridad, se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villar del Buey Zamora en la que se nos manifiesta que se ha decidido aceptar la Resolución.

En el expediente **Q/1049/97** se hace alusión al Edicto publicado con fecha 4 de abril de 1997 en el B.O.P relativo al Informe de la Comisión Especial de Cuentas (Cuenta General, ejercicio 1996) de Respenda de la Peña (Palencia).

Según manifestaciones del reclamante, *"se da la circunstancia de que soy miembro de la Comisión Especial de Cuentas y en ningún momento se ha reunido la misma o, en todo caso, se ha hecho sin tener conocimiento por mi parte de la reunión ya que no he tenido ninguna convocatoria para tal fin".*

A la vista de lo expuesto, se solicitó información al Ayuntamiento relativa a los hechos denunciados y, con posterioridad, ampliación de la información remitida y, en concreto, copia de la convocatoria de la Comisión Especial de Cuentas -de fecha 31 de marzo de 1997- y de la notificación de la misma a los concejales.

Ello no obstante, nos indica en su escrito la Corporación Municipal que *"la notificación se llevó a cabo a través del Servicio de Correos y es por ello que no consta documentalmente esta diligencia..."*.

Pues bien, siendo preceptiva la notificación a los miembros de las Corporaciones de los correspondientes órdenes del día, en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el

cumplimiento de este requisito (según previene el art. 81.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento que reproduce el contenido del art.141 del viejo RF) añadiendo el art. 59.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJPA- que "la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente".

Con ello queremos decir que no puede considerarse suficiente "que conste documentalmente que la notificación se ha llevado a cabo a través del Servicio de Correos" sino que es preciso, en aplicación de los preceptos transcritos, que se acredite la recepción de la notificación (por ejemplo, mediante el acuse de recibo, certificaciones de las oficinas de correos...).

Por todo ello, se remitió a la Corporación Municipal el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"1.- Que en el futuro se practiquen las notificaciones solamente a través de medios que permitan tener constancia de la recepción de las mismas por el interesado o su representante.*

*2.- Que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada".*

El Ayuntamiento de Respenda de la Peña aceptó el Recordatorio formulado.

En el expediente **Q/2165/98** se hace alusión a la forma de celebración de Plenos y Comisiones Informativas en el Ayuntamiento de Medina de Pomar en Burgos.

Pues bien, según resulta de la certificación emitida por el Secretario de la Corporación Municipal de fecha 17 de noviembre de



1998, en la presente legislatura se han convocado 65 sesiones plenarias de las cuales 19 han sido ordinarias y 46 extraordinarias.

Debe de partirse de que, si bien es cierto que la convocatoria de 46 plenos extraordinarios (frente a 19 ordinarios) no constituye, en principio, vulneración ni de lo que dispone el art. 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 abril reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que preceptúa que el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses, ni de los correspondientes acuerdos plenarios que establecieron el régimen de las sesiones ordinarias también lo es, parece ser, que se han convocado 65 sesiones plenarias de las cuales 19 han sido ordinarias y 46 extraordinarias.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que la celebración de una sesión extraordinaria no equivale, en ningún caso, a la celebración de una ordinaria (aunque incluya el turno de ruegos y preguntas) pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos.

Así, por ejemplo, y de conformidad con el art. 42 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF), el Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los concejales conozcan el desarrollo de la Administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno. Por otro lado, en las sesiones ordinarias existe la posibilidad de presentar mociones de acuerdo con el art. 91.4 ROF - someter a la consideración del Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas-.

A mayor abundamiento, en las sesiones ordinarias se pueden adoptar acuerdos sobre materias no incluidas en el respectivo orden del

día, previa declaración de urgencia, mientras que de conformidad con el art. 83 ROF serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria. Además, en las sesiones extraordinarias -si son urgentes- no rige el art. 46.2.b) LBRL de conformidad con el cual las sesiones plenarias han de convocarse al menos con dos días hábiles de antelación.

En otro orden de cosas, se denuncia también por el reclamante que las sesiones de las Comisiones Informativas no tienen periodicidad establecida y que dicha situación provoca, según manifestaciones del reclamante, *"que los concejales de la oposición nos veamos sorprendidos cada dos por tres con convocatorias no programadas"*.

Por su parte, el Ayuntamiento nos indica que *"en cuanto al tema de las Comisiones Informativas, a pesar de tener un régimen de periodicidad establecido, no siempre es posible mantenerlo por motivos de trabajo de los concejales y diversas razones más"*.

Ello no obstante, no puede desconocerse al respecto que el artículo 134.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) establece que las Comisiones Informativas celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de constituir las en los días y horas que establezca el Alcalde o su respectivo Presidente, quienes podrán, asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de las mismas.

Pues bien, la periodicidad a que se refiere el citado precepto legal y el señalamiento de los días y horas de celebración de las sesiones ordinarias no son inalterables sino que, obviamente, pueden ser modificados por acuerdo plenario posterior y por resolución del Presidente de la Corporación o del Presidente efectivo de cada Comisión respectivamente.

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de Medina de Pomar Recordatorio de Deberes Legales encontrándonos en este momento a la espera de la respuesta municipal.

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

*1.- Se valore la posibilidad de modificar el acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal de fecha 26 de julio de 1996 a fin de incrementar la frecuencia de las sesiones ordinarias.*

*2.- Se valore la posibilidad de modificar la periodicidad de las Comisiones Informativas (de no ser posible mantener la establecida).*

*3.- Se ajuste la convocatoria de las sesiones ordinarias de las referidas Comisiones a dicha periodicidad, y con independencia de la celebración por las referidas Comisiones de sesiones extraordinarias y urgentes en los casos en que legalmente proceda".*

En el expediente **Q/1701/98** se hace alusión a la denegación de la celebración de un pleno extraordinario solicitado con fechas 6 de agosto y 13 de agosto de 1998 por un Grupo Político del Ayuntamiento de Guardo (Palencia).

En el escrito remitido por el Ayuntamiento se señala *"respecto a la solicitud de un pleno extraordinario para debatir este tema es competencia de la Comisión de Gobierno, pues de lo que se trata es simplemente de un asunto de licencia de obras mayores sujeta a norma, informes y procedimiento reglado".*

Pues bien, debe de partirse de que las sesiones extraordinarias son aquellas que convoca el Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación. La convocatoria de la sesión extraordinaria a instancia de miembros de la Corporación deberá

efectuarse dentro de los cuatro días siguientes a la petición y no podrá demorarse su celebración por más de dos meses desde que el escrito tuviera entrada en el Registro General.

Parece claro que el asunto sobre el que se propone deliberar y decidir en la sesión extraordinaria debe ser competencia del Pleno ya que, pese a que en el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) no se menciona expresamente este requisito, se deduce de la delimitación de competencias de cada órgano recogida en la Legislación de Régimen Local.

Ahora bien, el Pleno puede solicitarse al amparo de los apartados a) y b) del artículo 104.1 ROF: control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás órganos de gobierno a través del requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegaciones y debate sobre la actuación de la Comisión de Gobierno.

Por otro lado, es lo cierto que la regulación legal otorga la facultad al Alcalde de excluir del orden del día, motivadamente, alguno de los asuntos propuestos (art. 78.2 ROF), si bien no aclara la normativa expuesta cuál pueda ser esa motivación.

En otras palabras, si bien es cierto que la denegación de la convocatoria puede tener "apoyo legal", conviene precisar cuándo cuenta con dicha cobertura la decisión del Alcalde de excluir del orden del día algún asunto solicitado o ni siquiera convocar la sesión.

Pues bien, a juicio de esta Institución, la decisión del Alcalde para ser ajustada a derecho debe circunscribirse a "controlar y verificar la legalidad de la petición" y no a apreciaciones de oportunidad o incluso de legalidad sobre el fondo del asunto planteado.

En conclusión, el Alcalde sólo podrá excluir del orden del día algún asunto solicitado, o no convocar la sesión, cuando la petición no reúna los requisitos formales legalmente exigidos: escrito razonado firmado al menos por la cuarta parte del número legal de miembros de la Corporación solicitando el pronunciamiento del Pleno sobre un asunto de la competencia de este órgano, formulando una propuesta concreta de acuerdo (salvo que el Pleno se solicite al amparo del art. 104 a) y b) del ROF). Y en todo caso, después de haber permitido a los solicitantes subsanar la carencia de alguno(s) de estos requisitos en la solicitud inicial. Fuera de estos supuestos, el Presidente de la Corporación se excedería de una potestad que se limita a controlar la legalidad de la petición (que no del acuerdo).

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Guardo el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 12 de enero de 1999:

*"Que por parte de VI:*

*1.- Se proceda a convocar la sesión si la solicitud de pleno extraordinario se ha realizado por escrito firmado por la cuarta parte del número legal de miembros de la Corporación motivando una propuesta de resolución en un asunto de la competencia del pleno (la propuesta puede no incluirse cuando la sesión se solicita al amparo de los artículos 104.1 a) y b) del ROF).*

*2.- Que, en el caso de que falte alguno de estos requisitos en la solicitud inicial, se conceda un plazo para subsanar la deficiencia (principio de subsanación de deficiencias recogido en el art. 71 de la Ley 30/1992).*

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta municipal al recordatorio efectuado.

En el expediente **Q/2955/96** se hace alusión a las sesiones plenarias de fechas 17 de julio y 8 de agosto de 1997 acompañando diversa documentación municipal al respecto en el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos).

Pues bien, conforme a las facultades atribuidas al Procurador del Común por la Ley 2/94, de 9 de marzo de las Cortes de Castilla y León y de conformidad con el Acuerdo de Cooperación y Coordinación con el Defensor del Pueblo, concluíamos en su día que el plazo de dos días (a que se refieren los artículos 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 80.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de conformidad con los cuales "entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles") comenzará en el momento de la notificación a los diversos miembros de la Corporación.

Ello no obstante, nos indica el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 3 de agosto de 1998 que *"sería más razonable computar el plazo de 2 días desde que la convocatoria se deposita en la oficina de Correos"*.

Pues bien, respecto a esta cuestión, se dió traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones al respecto:

1.- Con independencia de que la lógica imponga computar el plazo de 2 días desde que la convocatoria se deposita en la Oficina de Correos es lo cierto que, de conformidad con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 48.4), los plazos expresados por días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación del acto de que se trate (notificación que es preceptiva ya que a tenor del artículo 80.4 del Reglamento de Organización y

Funcionamiento la convocatoria, orden del día y borradores de actas deberán ser notificados a los Concejales o Diputados).

2.- Además, la interpretación de que el referido cómputo comienza desde la notificación facilita la consulta en la Secretaría del Ayuntamiento de la documentación referente a los asuntos incluidos en el orden del día (consulta que podrá realizarse también el mismo día de la notificación y el de la celebración de la sesión). En efecto, es preciso que los concejales puedan libremente examinar y estudiar los expedientes que han de tratarse en la sesión (para no improvisar en el momento de la misma).

Ahora bien, una cosa es que existan irregularidades en la convocatoria (en el caso de que no se ajuste a los preceptos legales indicados) y otra cosa es que las mismas determinen, siempre y en todo caso, la nulidad de pleno derecho de los acuerdos adoptados (pueden ser anulables). Respecto a esta cuestión debemos tener en cuenta que la Jurisprudencia ha mantenido un criterio flexible calificándolas, en algunas ocasiones, como meras irregularidades no invalidantes.

El Ayuntamiento de La Merindad de Río Ubierna aceptó la recomendación formulada.

En el expediente **Q/1607/97** se hace alusión al escrito de fecha 18 de julio de 1996 en el que textualmente se *"solicita al Sr. Alcalde la contestación en el próximo pleno de una serie de preguntas"*. Espeja de San Marcelino (Soria).

En el escrito remitido por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de informe, se "contestan" las preguntas formuladas (por el reclamante a la Alcaldía) a esta Institución, sin que conste a la misma -a partir de la documentación existente en nuestros archivos- que la respuesta se haya trasladado al reclamante.

Pues bien, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, las preguntas formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata, y las formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"Que por parte de esa Corporación se adopten las medidas que resulten procedentes para restablecer al reclamante en sus derechos lesionados y, en concreto, que por parte de esa Corporación se proceda:*

*A dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico respecto a las preguntas formuladas".*

El citado Ayuntamiento comunicó a esta Institución la aceptación del Recordatorio efectuado.

#### - Contratación

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"*).



Pues bien, con independencia de la cuestión relativa a la extensibilidad o no al concurso de las bajas temerarias (derivada de que el artículo 91 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que los preceptos relativos a la celebración de la subasta regirán también para el concurso excepto en lo que sea exclusivamente aplicable a aquella forma de adjudicación, planteándose, en consecuencia, si las bajas temerarias son o no exclusivamente aplicables) y si se da por sentada la referida aplicabilidad (aunque, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas -como otros sectores doctrinales- no hacen extensible al concurso las mismas aludiendo textualmente el primero a "bajas temerarias -no aplicables a los concursos- para desechar las ofertas más económicas y justificar la adjudicación a favor de ofertas menos ventajosas"), 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, 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).

También el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha considerado exigible la verificación contradictoria de la oferta anormalmente baja y ha rechazado en numerosas sentencias la exclusión de oficio de determinadas ofertas valoradas según criterio matemático (ST 76/81 de 10 de febrero de 1981; 103/88, de 22 de junio de 1989...).

En este mismo sentido se pronuncia el Informe de la Junta Consultiva de Contratación administrativa 18/96, de 5 de junio, de conformidad con el cual es factible que, a través de los pliegos del concurso, se introduzca un sistema que permita valorar adecuadamente las ofertas anormalmente bajas. Ahora bien, eso sí, respetando siempre el principio de imposibilidad de su rechazo automático (es decir, en ningún caso sin verificar previamente una comprobación de las mismas a efectos de determinar su posible cumplimiento).

Por todo ello se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Palencia Recordatorio de Deberes Legales 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"*.

En el expediente **Q/1746/98** se hace alusión a la deuda que la Corporación Municipal de Escalona del Prado (Segovia) mantiene con determinada constructora y que asciende -según manifestaciones del reclamante- a la cantidad de 1.506.641 pesetas (derivada de la ejecución del contrato de obras de construcción de piscina municipal y edificaciones auxiliares de fecha 29 de junio de 1993).

Respecto a la cuestión denunciada, debe de partirse de que una de las prerrogativas de la Administración en el ámbito de la contratación administrativa es el denominado *ius variandi* que consiste en el poder de modificar, por razones de interés público, los contratos administrativos.

Ahora bien, de conformidad con el art. 54 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (RCCL), por causas imprevisibles e inevitables, o en virtud de motivos de interés público, podrán las Corporaciones modificar las prestaciones de obra contratadas siempre que no se altere el presupuesto, por exceso o por defecto, en más de la quinta parte y de conformidad con las siguientes reglas:

1.- Cuando sin introducir nuevos elementos en los proyectos y cláusulas iniciales se altere la cantidad de las mismas, será obligatorio para el contratista lo dispuesto por la Corporación.

2.- Cuando se trate de materiales, obras o prestaciones no previstos ni evaluados unitariamente, los precios se establecerán en forma contradictoria (se entiende: tasación de precios por la Administración, comunicación al contratista para aceptación, o alternativamente nueva formulación por el contratista, nuevo informe técnico y aceptación o rechazo por la Administración) y, si no se lograre acuerdo, la Corporación podrá denunciar el contrato sin derecho a indemnización por ninguna de las dos partes.

Por su parte, la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) mantiene la obligación del contratista de cumplir la modificación contractual introducida por la Administración siempre que se trate de unidades de obras comprendidas en el proyecto.

Cuando se trate de unidades de obras no comprendidas en el proyecto hasta ahora el contratista (art. 150 del Reglamento de Contratos del Estado, RCE) podía no aceptar los precios contradictorios y con ello quedaba exonerado de realizar las nuevas unidades.

La nueva Ley introduce en este aspecto una transcendental novedad consistente en que ya no se prevé tal posibilidad para el contratista sino que, de acuerdo con lo establecido en el art. 146.2 de la misma, la Administración señalará en tales casos los precios; si no los acepta el contratista, deberá continuar la ejecución de las unidades de obra y los precios serán decididos por una comisión de arbitraje siguiendo un procedimiento que se establecerá mediante una norma reglamentaria (también se dispone en el citado art. 146.2 que en tales casos la Administración puede contratar la nuevas unidades de obra con otro empresario o ejecutarlas directamente).

Sin embargo, los requisitos formales para la contratación administrativa y modificación de sus cláusulas, de suyo imperativos e insoslayables en cuanto garantía de objetiva adscripción de la actividad a los intereses públicos, no pueden ser invocados por el organismo contratante que los omitió con el resultado de deformación del equilibrio económico contractual a su favor -eludiendo la íntegra restauración sinalagmática del equivalente económico del contrato-.

En este sentido debe tenerse en cuenta que es reiterada la doctrina jurisprudencial que proclama que la modificación del contrato se cohonesto con el principio que veda el enriquecimiento injusto, con las consecuencias que ello conlleva sobre las reclamaciones formuladas. Es decir, que pese a la exigencia clara de que la potestad administrativa para modificar las prestaciones del contrato se ejercite ateniéndose a las correspondientes normas de competencia y

procedimiento, la aplicación del principio que veda el enriquecimiento injusto posibilita el reconocimiento de las reclamaciones por los excesos sobre el proyecto siempre que hubiesen sido efectivamente entregados y realizados como consecuencia de órdenes de la Administración. Y ello sin perjuicio de las responsabilidades de quienes las hubieran emitido ilegalmente.

Además el Principio de Buena Fe viene también a reforzar el derecho a formular esta reclamación (entendiéndose, *sensu contrario* que no puede pretenderse por el contratista que se le abonen las obras no necesarias realizadas a sabiendas de su irregularidad y con la única finalidad de cobrar un adicional).

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Escalona del Prado Recordatorio de Deberes Legales de fecha 30 de noviembre de 1998. En los siguientes términos:

*1.- "Que por parte de esa Corporación, y a fin de hacer efectivos los principios de buena fe y de prohibición del enriquecimiento injusto, se proceda al abono del precio de las obras que hayan sido ordenadas por el director facultativo o consentidas por la Administración -al menos pasivamente- así como de las obras necesarias (que suplan deficiencias del proyecto o lo completen).*

*2.- A este efecto deberán tenerse en cuenta, entre otros medios de prueba, las certificaciones de obra emitidas por los técnicos así como el libro de órdenes".*

Poco después tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el citado Ayuntamiento relativo a la cuestión denunciada en el que se rechaza el Recordatorio efectuado y se recuerda a esta Institución un párrafo del mismo.

En concreto, se manifiesta en el referido escrito que *"el Procurador del Común da por hecho que el Ayuntamiento de Escalona del Prado es incumplidor de las normas administrativas para perjudicar al contratista sin prueba alguna para ello"*, remitiéndose precisamente *"al primer párrafo de la hoja del Procurador del Común de conformidad con el cual no puede pretenderse por el contratista que se le abonen las obras no necesarias realizadas a sabiendas de su irregularidad y con la única finalidad de cobrar un adicional"*.

Por este motivo se remitió nuevo escrito a la citada Corporación municipal en el que se recordaba al Ayuntamiento que en nuestra resolución se establecía que, a la vista de las certificaciones de obra emitidas por los técnicos y del libro de órdenes, se procediera al abono del precio de las obras que hayan sido ordenadas por el director facultativo o consentidas por la Administración -al menos pasivamente- así como de las obras necesarias (que suplan deficiencias del proyecto o lo completen).

Es decir, en nuestra Resolución quedaba claro, por un lado, que era improcedente el abono de obras no necesarias realizadas a sabiendas de su irregularidad y con la única finalidad de cobrar un adicional, y sí procedente el de las obras que hubieran sido ordenadas por el director facultativo o consentidas por la Administración -al menos pasivamente- así como de las obras necesarias.

Y si estamos en presencia de uno u otro tipo de obras es algo que corresponde valorar a la Corporación municipal de acuerdo, según nuestro recordatorio, con las certificaciones de obra emitidas por los técnicos así como con el libro de órdenes.

Ello no obstante, se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/233/98** denuncia el reclamante la contestación remitida por el Ayuntamiento de Cacabelos (León) en contestación a su escrito de fecha 28 de noviembre de 1997: reclamaciones contra el pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso de obras del Complejo turístico "Campo de San Bartolo". En los siguientes términos: *"la forma mercantil de la empresa (se entiende de la empresa de economía mixta Campo San Bartolo S.A.) lleva a la exclusión de las reglas de contratación administrativa en consonancia con el artículo 2 y Disposición Adicional 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"*.

Pues bien, la citada disposición Adicional 6 establece que las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de las Administraciones Públicas se ajustará en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

Es decir, la referida Disposición Adicional 6 considera excluidas a las sociedades mercantiles del concepto de ente de derecho público (concepto que, según la Ley de Contratos, obedece a un criterio formal en cuanto atiende a la forma de personificación jurídica considerando entes de derecho público aquellas entidades que adoptan una forma de personificación jurídico-pública).

Sin embargo, el concepto de ente de derecho público que acoge el derecho comunitario obedece a un criterio funcional que atiende básicamente a la naturaleza de la función realizada (de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil) con independencia de la forma de personificación que adopte el ente que la realiza.

En efecto, las Directivas 93/37, 93/96 y 92/50 del Consejo de la Comunidad Económica Europea sobre contratación pública vienen a establecer en su artículo 1º b) el concepto de poderes adjudicadores entendiendo por tales: el Estado, los entes territoriales, los organismos

de derecho público y las asociaciones constituidas por uno más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público.

En el mismo precepto se precisa el concepto de organismo de derecho público entendiendo por tal cualquier organismo:

- Creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

- Dotado de personalidad jurídica.

- Cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales y otros organismos de derecho público, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos o cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales y otros organismos de Derecho público.

Ello supone que, en virtud de las exigencias comunitarias, deban someterse a los principios y pautas de la contratación pública determinados entes que, aún adoptando formas privadas (sociedades de carácter mercantil), satisfacen una necesidad de interés general - siempre que aquella no tenga carácter mercantil o industrial- y que, atendiendo únicamente a los criterios impuestos por la legislación interna (forma de personificación), quedarían excluidos del ámbito de aplicación de las normas de la contratación pública.

Con ello queremos decir que, a juicio de esta Institución, salvo las sociedades mercantiles que realizan actividades industriales de producción y dación de bienes al mercado que quedarían exclusivamente sometidas a normas de derecho privado el resto de empresas mercantiles prestadoras de un servicio público o titulares de



una actividad de interés público deberían someterse al régimen pleno de aplicación de la Ley de 18 de mayo de 1995 conforme al criterio funcional de la legislación comunitaria.

Sin embargo, y como se ha explicado, nuestra Ley de Contratos las excluye de la referida aplicación. Es decir, deben su actuación contractual solamente a los principios de publicidad y concurrencia sin que ello comporte la exigencia de que la selección del contratista se sujete a la publicidad en el B.O.P (Artículo 79 LCAP) ni a los procedimientos o formas de adjudicación de los contratos que regulan los artículos 74 Y 75 LCAP.

Por estos motivos, se procedió al archivo de la queja presentada.

#### - Subvenciones

En el expediente **Q/720/98** se hace alusión a la actividad cultural "Muestra de Arte Urbano", la cual, según se nos ha informado, ha sido subvencionada por el Ayuntamiento de Palencia en otras ocasiones.

Pues bien, en el escrito remitido por la citada Corporación Municipal textualmente se manifiesta que *"la Concejala de Cultura en los años 1996 y 1997 mantuvo conversaciones con el reclamante 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"*.

Y concluye indicando que *"Sólo ha existido para la denegación de la subvención una justificación de falta de solvencia y*

*desarrollo del proyecto presentado que, a nuestro juicio, vienen a ser actividades de carácter interno, localista y dirigidas a los miembros del mismo".*

Pues bien, en primer lugar es claro que a esta Institución no le compete realizar pronunciamiento alguno sobre si efectivamente se ha desarrollado o no el proyecto ni sobre si las actividades del referido colectivo son o no de carácter interno y localista.

Ello no obstante, y a la vista de lo manifestado por el Ayuntamiento, resulta preciso realizar las siguientes consideraciones al respecto.

Con relación a la cuestión relativa a que la denegación de la subvención se justificaba en la falta de desarrollo del proyecto presentado ("*tan sólo se adjuntó la iniciativa desarrollada en folio y medio*") es lo cierto que, de acuerdo con una interpretación gramatical de lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, podría entenderse que, en el supuesto de presentación incorrecta de la documentación, no existe la posibilidad de conceder plazo alguno de subsanación.

Ello no obstante, 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, por la doctrina se ha venido aplicando por analogía la solución reflejada en el artículo 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" (sin que le conste a esta Institución que el referido requerimiento se haya realizado en los términos anteriores manifestándose por el Ayuntamiento, únicamente, *"que la Concejala de Cultura en los años 1996 y 1997 mantuvo conversaciones con estos colectivos para que desarrollasen el proyecto"*).

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 atribuya.

Pues bien, la aplicación de la normativa contractual a la técnica subvencional se contempla en el artículo 23.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de conformidad con el cual se aplicará el Reglamento de Contratación, así como en el artículo 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 artículo 36 de la antigua Ley de Contratos del Estado no exigía ponderación, llegando a afirmar el artículo 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 artículo 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.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Palencia Recordatorio de Deberes en los siguientes términos.

*"1.- Que cuando las 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 atribuya a cada uno de ellos".*

Con fecha 25 de enero se ha remitido nuevo escrito a la citada Corporación Municipal solicitando su posición al respecto sin que hasta la fecha se haya recibido la misma en esta Institución.

En el expediente **Q/1285/96** se hace alusión a las relaciones que el Consejo de la Juventud Provincial de Salamanca mantiene con la

Concejalía de Juventud del Ayuntamiento de Salamanca. En concreto, y según manifestaciones del reclamante:

1.- *"Se han aprobado unas bases de convocatoria en la oferta concertada diferentes a las que se presentaron al Consejo de la Juventud de Salamanca".*

2.- *"La Comisión de Selección de Proyectos ha incumplido las bases de la convocatoria en tanto en cuanto no se ha realizado un informe técnico de los trabajos presentados".*

Pues bien, en su día el Ayuntamiento de Salamanca pone en nuestro conocimiento que *"Respecto a la aprobación de las bases de la convocatoria, en la oferta concertada se subsanaron dos pequeños detalles de orden técnico no siendo vinculantes para el Consejo de la Juventud"*. En concreto:

- *Se eliminó la condición establecida por las Asociaciones de estar inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones del Ayuntamiento dejando únicamente la obligación de estar legalmente constituidas sin ánimo de lucro.*

- *Se amplió el requisito de que el representante del Consejo de Juventud que se incorporara a la Comisión de Selección tuviera titulación de Tiempo Libre.*

Pues bien, a la vista de lo expuesto considera esta Institución que, si bien podría discutirse el carácter de detalle de orden técnico o no de la necesidad de que el representante del Consejo de Juventud de Salamanca que se incorpore a la Comisión de Selección de Proyectos tenga "Titulación de Tiempo Libre", parece ser que, por lo que respecta al primer requisito, la modificación del mismo no puede calificarse de

detalle de orden técnico en cuanto implica dar cabida en la oferta concertada a grupos y entidades ajenas a la ciudad de Salamanca.

Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones denunciadas, acompaña el Ayuntamiento a la documentación remitida copia del Acta correspondiente a la reunión de la Comisión constituida para otorgar las aportaciones a la oferta propia y a la oferta concertada.

En ella no se recogen, sin embargo, los criterios de selección seguidos por la Comisión de Selección "Verano Juvenil-96", los cuales, según nos indicaba el Ayuntamiento, fueron los establecidos en las Bases del Concurso Público de Proyectos ya aludido.

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado por el mismo) en los siguientes términos:

*1.- "Que por parte de ese Ayuntamiento se considere la necesidad de tener en cuenta en el futuro al Consejo de la Juventud, dado su carácter de interlocutor local para temas juveniles, en el momento de la elaboración, aprobación o modificación de las Bases de las Convocatorias de Concursos Públicos de Proyectos para las Campañas de Verano.*

*2.- Que en las Actas de las Comisiones de Selección de Proyectos 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 atribuya a cada uno de ellos".*

- Asociaciones de vecinos

En el expediente **Q/2054/97** denunciaba el reclamante (una Asociación de Vecinos de Aranda de Duero, Burgos) la utilización como sede de la misma de la llamada Caseta del Guarda, la cual -según sus manifestaciones- *"se trata de un local de 12 m<sup>2</sup> y no dispone de luz suficiente"*.

En el escrito remitido por el Ayuntamiento a esta Institución textualmente se manifestaba que *"Del tema que plantea la queja tiene conocimiento esta Alcaldía y la Delegación Municipal de Barrios, quien, a pesar del reconocimiento de las necesidades denunciadas, llevará a efecto las actuaciones necesarias para su subsanación, conforme lo permitan otras necesidades municipales"*.

Pues bien, con base en el artículo 72 de la Ley de Bases del Régimen Local y en el 233 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) se remitió al Ayuntamiento de Aranda de Duero la siguiente Sugerencia:

*"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda, en tanto en cuanto se ejecuten las obras de ampliación, iluminación y calefacción solicitadas por la Asociación de Vecinos, a posibilitar a la citada Asociación el uso de un local siquiera sea compartido por el propio Ayuntamiento o por otras Asociaciones"*.

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna pese a haber sido requerida la misma en dos ocasiones. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente.

#### *Entidades locales menores*

En el expediente **Q/125/98** se denunciaba la inexistencia de convocatorias ordinarias por parte del Presidente de la Junta Vecinal de

Villanueva de las Manzanas, León, (extremo reconocido por el mismo el cual alegaba la conducta agresiva y vejatoria del reclamante que impedía el normal desarrollo de las sesiones).

En virtud de lo expuesto, y con fecha 2 de marzo de 1998, se remitió a la Entidad Local Menor el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales (que fue aceptado por la misma) en el cual, entre otras consideraciones, se ponía en conocimiento de dicha entidad que la no convocatoria de las referidas sesiones no solo priva a los vocales, sino a la totalidad de los vecinos, del derecho a participar en los asuntos públicos municipales a través de sus representantes.

En el expediente **Q/866/98** se denunciaba la negativa, injustificada a juicio del reclamante, a expedir copia de determinado acuerdo corporativo de la Junta Vecinal de Calzada del Coto, León, *"aduciendo que no era residente en el pueblo"* (aunque sí propietario de determinadas fincas en la localidad).

Pues bien, teniendo en cuenta que el artículo 70.3 de la Ley de Bases de 2 de abril de 1985 establece que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes... ha considerado esta Institución la procedencia de una interpretación extensiva del término "ciudadanos".

Es decir, el vocablo ciudadano ha de entenderse en un sentido amplio, desnaturalizando el concepto técnico-histórico de ciudadano y sustituyéndolo por otro, el de interesado (de contenido más extenso), en el cual, indudablemente, tiene cabida el reclamante.

A la vista de lo expuesto se formuló Recordatorio de Deberes Legales que fue aceptado por la Junta Vecinal de Calzada del Coto.



En el expediente **Q/222/98** se denuncia el procedimiento de adjudicación de las obras de reparación de la Iglesia de Lusio (León) por importe de 3.500.000 ptas.

Pues bien, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 141 g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), podrá utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: los de presupuesto inferior a 5.000.000 de pesetas.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 88.3 de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL), por razón de la cuantía la contratación directa sólo podrá acordarse en los contratos de obras cuando no excedan del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto, sin que, en ningún caso, pueda superarse el límite establecido para la contratación directa en las normas básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas (modificado por la Disposición Adicional 9ª de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de conformidad con la cual "se fija en el 2% el límite señalado en el artículo 88.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la utilización del procedimiento negociado en los contratos de obras").

Con ello queremos decir que, conforme a lo anteriormente expuesto, para la utilización del procedimiento negociado en los contratos de obras es preciso que no excedan del 2 por 100 de los recursos ordinarios (debiendo entenderse por recursos ordinarios los incluidos en los Capítulos de Ingresos 1 al 5) y que su presupuesto no sea igual o superior a 5.000.000 de pesetas.

Ello no obstante, no pueden dejarse de tener en cuenta las consecuencias prácticas de la consideración del referido porcentaje como límite para las adjudicaciones por procedimiento negociado en

Entidades Locales con un presupuesto de ingresos reducido; problemática, la apuntada, que ha sido puesta de manifiesto por la doctrina tras la entrada en vigor de la Ley de 18 de mayo de 1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Pero también es cierto que obviar el referido límite llevaría a consecuencias absurdas, resultando que con unos ingresos ordinarios muy reducidos se podrían contratar obras de presupuesto inferior a 5.000.000 ptas. por procedimiento negociado (prácticamente la totalidad de las obras de la entidad), eludiendo, de esta forma, los sistemas de subasta y concurso.

Pues bien, y con independencia de las críticas que el referido precepto legal pueda merecer, parece clara su aplicación a todas ellas ya que en el mismo no se contiene referencia alguna al montante del presupuesto de ingresos de las referidas entidades que permita modular su aplicación en función del mismo.

Ahora bien, en principio, la solución quizás pudiera encontrarse en lo que la Ley de 18 de mayo de 1995 denomina contratos menores - según el artículo 121 de la referida Ley, aquellos cuya cuantía no exceda de 5.000.000 ptas. en el contrato de obras- respecto de los cuales establece el artículo 57 que la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente y, en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

Sin embargo, vuelven a aparecer aquí los problemas, si cabe en mayor medida, como consecuencia de la coincidencia de la cuantía del contrato menor (para cada tipo de contrato) con el importe establecido para la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (como consecuencia de una enmienda aprobada en

el Senado), resultando que mientras que en el contrato menor de obras sólo tiene un límite (5.000.000 pesetas) el procedimiento negociado sin publicidad tiene dos (5.000.000 y el 2% de los recursos ordinarios).

Pues bien, y a juicio de esta Institución, no deja de ser un absurdo que si un determinado contrato supera la cifra del 2% de los recursos ordinarios no pueda acudir al procedimiento negociado y pueda en cambio acudir al contrato menor (hasta 5.000.000 pesetas). En otras palabras, resultaría que no podría acudir al procedimiento negociado que exige garantías -si, por ejemplo, el contrato supera el 2% de los recursos ordinarios- y sí, en cambio, al contrato menor (que no exige ni pliego de condiciones, ni tres ofertas, ni constitución de la mesa de contratación).

En virtud de cuanto se ha expuesto, debemos concluir que la nueva Ley brinda a las Entidades Locales la posibilidad de optar entre la celebración del contrato menor (con el límite de 5.000.000 pesetas) o la utilización del procedimiento negociado (con los límites de 5.000.000 pesetas y 2% de los recursos ordinarios) posibilidad que, no obstante, no impide que se pueda acordar la celebración del contrato con sujeción a procedimientos abiertos o restringidos, es decir, mediante licitación pública, sin necesidad de acudir, para justificar tal posibilidad, más que a los principios de publicidad o concurrencia y al carácter excepcional de su no aplicación.

En la fecha de cierre de este Informe no se conoce la postura de la referida Entidad Local Menor respecto al Recordatorio efectuado.

En el expediente **Q/475/98** se hace alusión, según manifestaciones del reclamante, a que *"con el empadronamiento de 30 personas de Bilbao en la localidad los mismos acceden a la Alcaldía. Aunque su residencia la tienen en Perex de Losa (Burgos) su*

*domicilio está en Bilbao, Baracaldo...y sus respectivos trabajos también".*

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Medina de Pomar se manifiesta 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 empadronados en Pérex de Losa 36 personas"*. Y continúa indicando que *"con fecha 28 de diciembre se han empadronado 13 personas más"*.

Sin embargo, se nos manifiesta también que *"viviendo de forma continuada al día de hoy hay 9 personas, el resto vienen los fines de semana, en vacaciones otros, y nunca algunos"* (según informe de la Policía Local).

Pues bien, debe de partirse de que una cosa es cuestionar la corrección o incorrección jurídica de que los Alcaldes Pedáneos no estén inscritos en el padrón municipal de habitantes y otra que lo estén pero que no residan habitualmente en el lugar donde se encuentran empadronados.

De conformidad con la norma segunda de la Instrucción de la Junta Electoral Central de 4 de abril de 1991 (BOE núm. 88) la inscripción en el Padrón Municipal de habitantes no es condición necesaria para ser candidato en las elecciones locales. En consecuencia, pueden ser proclamados candidatos en las elecciones locales quienes no figuren incluidos en el Padrón Municipal de habitantes siempre que con la solicitud acrediten poseer la cualidad de elector y no estén incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad previstas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Ello no obstante, consultadas las Leyes de las respectivas Comunidades Autónomas ha podido observarse que se exige, en ocasiones, que el Alcalde se elija entre los residentes vecinos (Ley de 20 de noviembre de 1986 del Principado de Asturias, Ley Foral de Navarra de 2 de julio de 1990) o entre los residentes vecinos del concejo que reúnan la cualidad de elector (Ley de 25 de noviembre de 1983 del País Vasco) o que tenga la condición de elector dentro de la Junta Vecinal (Ley de Cantabria de 19 de mayo de 1994).

Ahora bien, como decimos, 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.

Y respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que el artículo 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 recientemente aprobado Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, y, concretamente, el nuevo artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RP) el cual establece que los Ayuntamientos

darán de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos del artículo 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 artículo 72 del RP deba conjugarse con el previsto en el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) 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 el acto de alta en el Padrón, que en su momento fue o se consideró correcto, sino que nuevas circunstancias motivan un acto administrativo nuevo, la baja.

Por todo ello, se remitió 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 artículo 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 (LRJPAC)".*

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta municipal al Recordatorio efectuado.

En el expediente **Q/1818/98** se denuncia la actual redacción del artículo 6 de la Ordenanza reguladora de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de la localidad de Alija

de la Ribera (León) ya que, según manifestaciones del reclamante, se ha establecido una modalidad de tarifas en función de bloques o tramos crecientes en los que se aplican precios más elevados a mayor consumo.

Pues bien, consultada la referida Ordenanza se comprueba que, efectivamente, a los particulares que les sea autorizado el suministro de agua potable les serán aplicadas las tarifas siguientes:

c) Cuota por cada m<sup>3</sup> de agua consumido:

- De 0 a 30 m<sup>3</sup> a 30 pesetas por m<sup>3</sup>.
- De 30 a 60 m<sup>3</sup>, a 45 pesetas por m<sup>3</sup>.
- De 60 m<sup>3</sup> en adelante, a 60 pesetas por m<sup>3</sup>.

En relación con ese asunto, y en el marco establecido por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, el Defensor el Pueblo informó en su día a esta Institución que a lo largo de las investigaciones desarrolladas con motivo de varias quejas presentadas ante el mismo se había sugerido a varios Ayuntamientos que, al objeto de armonizar el principio de equivalencia o costeamiento del servicio con el de capacidad económica del sujeto pasivo titular del contrato de suministro, se fije una tarifa por consumo en la que no se haga distinción de bloques o tramos.

Y ello porque, pese a la frecuencia del establecimiento de la modalidad de tarifas en función de bloques o tramos crecientes (en los que se aplican precios más elevados a mayor consumo), a juicio de ambas Instituciones el referido establecimiento puede suponer una discriminación en contra de quienes conviven en una misma vivienda, cualquiera que sea el vínculo o relación que los una, debiendo señalarse que suelen ser, precisamente, los colectivos con menor poder

adquisitivo, en tanto que los grupos menos numerosos -que en ocasiones habitan en más de una vivienda en razón de su mayor poder adquisitivo- no suelen sobrepasar los mínimos más baratos.

Por todo ello, se remitió a la Junta Vecinal de Alija de la Ribera Sugerencia en los siguientes términos:

*"Que por parte de esa Junta Vecinal, y al objeto de armonizar el principio de equivalencia o costeamiento del servicio con el de capacidad económica del sujeto pasivo titular del contrato de suministro, se valore la posibilidad de modificar el apartado c) del artículo 6 de la Ordenanza reguladora de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado fijando una tarifa por consumo en la que no se haga distinción de bloques o tramos".*

Ello no obstante, la Junta Vecinal de Alija de la Ribera comunica a esta Institución el rechazo de la Sugerencia efectuada, procediéndose al archivo del expediente con fecha 21 de diciembre.

En el expediente **Q/732/98** se denuncia el procedimiento seguido por la Junta Vecinal de Alija de la Ribera (León) para proceder a la exacción de los gastos correspondientes a la instalación de los contadores en el exterior de las viviendas.

La Junta Vecinal de Alija de la Ribera pone en nuestro conocimiento que *"se acordó la forma de pago en dos recibos del agua (dos trimestres)"* y continúa indicando que *"se acordó ponerlo en el concepto de basura por no disponer de ningún otro espacio, evitando los gastos que ocasionarían otros recibos más los gastos que cobra el banco por pasarlos"*.

Pues bien, respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que desde la Orden de 12 febrero 1935 (revalidada en normas posteriores)



se ha hecho extensivo al suministro de agua la aplicación de la normativa sobre Reglamentación de Verificaciones Eléctricas y, en concreto, y por lo que aquí nos interesa, la facturación y la información que debe constar en ésta.

La Resolución de la Dirección General de la Energía de 15 de diciembre de 1995 establece en su apartado 4 que siempre que se produzcan cambios sustanciales en los conceptos o forma de facturación, las empresas eléctricas informarán a sus abonados sobre la forma de aplicación de las tarifas, posibilidades de elección y disposiciones vigentes que amparan los conceptos de facturación.

Pero es más, y con independencia de lo anterior, debe tenerse en cuenta lo dispuesto al respecto en el artículo 2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de conformidad con el cual son derechos básicos de los consumidores y usuarios la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute así como la obligación de que los servicios puestos a disposición de los usuarios incorporen, lleven consigo o permitan, de forma cierta y objetiva, una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales (art. 13.1).

En virtud de lo expuesto, se remitió a la Junta Vecinal de Alija de la Ribera Recordatorio de Deberes Legales , reiterado y aclarado mediante escrito de fecha 24 de noviembre (respecto de éste último no se ha recibido contestación al respecto). En los siguientes términos:

*"Que por parte de esa Junta Vecinal, y a fin de garantizar una mayor transparencia del proceso, se proceda a especificar el concepto en virtud del cual se factura, así como, en su caso, al desglose del mismo en los importes correspondientes".*

En el expediente **Q/731/98** se refiere el reclamante al acuerdo adoptado en la sesión plenaria de la Junta Vecinal de Alija de la Ribera de fecha 28 de febrero de 1998 en virtud del cual se *"sanciona a los usuarios del servicio de abastecimiento de aguas y alcantarillado que tengan sin firmar el contrato con una multa de 5000 pesetas"*.

Respecto a esta cuestión, nos indicaba en su escrito la referida Entidad Local Menor que *"después de acabado el plazo dado en la comunicación tampoco firmaron el contrato, por lo cual esta Junta Vecinal aprobó en Pleno multarles por no cumplir con la Ordenanza Reguladora del Abastecimiento de Aguas y Alcantarillado de la localidad"*.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que la potestad sancionadora de los entes locales básicos (Municipios, Provincias e Islas) se reconoce en los artículos 4.1 f) LRBRL y 4.1 f) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Ahora bien, respecto de otros entes locales y, en concreto, respecto de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (Entidades Locales Menores), establece el apartado 2º del artículo 4 de la Ley de Bases del Régimen Local (en el mismo sentido el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento) que serán las Leyes de las respectivas Comunidades Autónomas las que determinen las potestades que ostentan, entre ellas la potestad sancionadora (sin que la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo hubiera hecho en ese momento).

Ello no obstante, no se le escapa a esta Institución que la cuestión pudiera ser discutible, ya que el artículo 49 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, otorga al Alcalde Pedáneo las

mismas atribuciones que al Alcalde, si bien circunscritas al ámbito territorial de su entidad, pareciendo lógico y razonable que "quien tiene competencias en una materia tenga también competencias para sancionar en esa materia". Ello no obstante, es lo cierto que una interpretación puramente literal de la normativa vigente no posibilita la existencia de potestad sancionadora en dichas entidades si expresamente no se la ha atribuido la Ley de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, de admitirse la potestad sancionadora de las entidades locales menores, debe tenerse en cuenta que las cuantías de las sanciones no podrán superar, en principio, los límites que contempla (en atención al número de habitantes) el artículo 59 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (500 pesetas para municipios de menos de 5000 habitantes) sin que, ello no obstante, pueda dejar de lamentar esta Institución la pasividad del legislador que permite que se mantengan vigentes en la Administración Local unos topes cuantitativos en las multas completamente desactualizados.

Ahora bien, tanto si las cuantías de las sanciones no pueden superar los límites que contempla el artículo 59 TR como en otro caso (porque así lo permitiera la Legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma) deben determinarse las mismas en la ordenanza, ya que, en caso contrario, la indeterminación de la sanción vulneraría el principio del derecho penal y sancionador que se concreta en el aforismo *"ningún delito, ninguna pena, sin previa ley penal"*.

Pero es más, de conformidad con el artículo 134.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC, en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento (según los casos, procedimiento sancionador específico

establecido en las Ordenanzas Locales, Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora o normas de procedimiento sancionador de las Comunidades Autónomas).

Con ello queremos decir que los trámites que configuran el procedimiento sancionador son esenciales y que su omisión, como ha sucedido en el presente caso, determina la nulidad de pleno derecho de la resolución por prescindirse totalmente del procedimiento (artículo 62.1e) LRJPAC).

Por todo ello se remitió a la Junta Vecinal de Alija de la Ribera el siguiente Recordatorio de Deberes Legales.

*"Que por parte de esa Junta Vecinal se proceda a la anulación de las sanciones impuestas y a la devolución al reclamante de los importes satisfechos".*

El referido Recordatorio fue aceptado.

En el expediente **Q/276/98** se hace alusión a la falta de respuesta por parte de la Junta Vecinal de Cembranos (León) a distintos escritos y comunicaciones (fecha de entrada 10-2-1997, 28-5-1997, 4-6-1997, 13-6-1997 y 12-1-1998, éstos dos últimos en la Subdelegación del Gobierno en León).

Pues bien, teniendo en cuenta lo dispuesto 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 así como el artículo 89.3 del mismo texto legal, de conformidad con el cual las resoluciones contendrán la decisión (que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54) y expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el

que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales.

*"Que se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación a los escritos y comunicaciones (fecha de entrada 10-2-1997, 28-5-1997, 4-6-1997, 13-6-1997 y 12-1-1998, éstos dos últimos en la Subdelegación del Gobierno en León). Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna pese a haber sido requerida la misma en dos ocasiones. Por este motivo se procedió al archivo del citado expediente.

En el expediente **Q/279/98** se hace alusión a la denegación de la autorización *"para utilizar la Casa del Pueblo"* así como el antiguo consultorio médico de la localidad de Cembranos (León) como sede social de determinada Asociación de Vecinos.

Respecto de esta cuestión debe tenerse en cuenta que el apoyo de la Administración Local a las Asociaciones incluye también la posibilidad de acceder al uso de medios públicos para la realización de sus actividades (artículo 72 Ley de Bases del Régimen Local, LBRL).

En efecto, establece el artículo 72 LBRL que las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las Asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos.

Por su parte, el artículo 233 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) establece que las Asociaciones podrán acceder al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y los

medios de comunicación, con las limitaciones que imponga la coincidencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio Ayuntamiento.

Con ello queremos decir que el uso tiene como limitación, en términos generales y según los citados preceptos legales, la de que se asigne por la Corporación dentro de sus posibilidades y, en concreto, según precisa el precepto reglamentario, la coincidencia del mismo por la Junta Vecinal -que ha de considerarse preferente- y por parte de otras Asociaciones Vecinales.

En virtud de lo expuesto se remitió la siguiente Sugerencia a la Junta Vecinal de Cembranos.

*"Que por parte de esa Junta Vecinal se proceda a posibilitar a citada Asociación el uso de un local siquiera sea compartido por la propia Junta Vecinal o por otras Asociaciones".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna pese a haber sido requerida la misma en dos ocasiones. Por este motivo se procedió al archivo del citado expediente.

### *Diputaciones*

En el expediente **Q/1344/98** el reclamante manifiesta su disconformidad con la publicación aparecida en el BOP de Burgos de fecha 8 de Julio de 1998 (de conformidad con la cual el mismo resulta deudor de determinado recibo, IBI-94).

Pues bien, si tal y como reconoce la Diputación Provincial de Burgos *"teniendo conocimiento del Acuerdo de la Gerencia Territorial del Catastro de Burgos* (de 29 de Diciembre de 1993, que

confirma el error consistente en figurar la finca de referencia durante los ejercicios 1990 a 1993 a nombre del reclamante) *esta Diputación no debió realizar la liquidación del I.B.I./1994 emitida a nombre del mismo*" es claro que tampoco se debió, a juicio de esta Institución, proceder a la publicación aparecida en el B.O.P. de Burgos (de conformidad con la cual el reclamante resulta deudor del referido recibo, IBI-94).

Por todo ello, se remitió a la Diputación Provincial de Burgos Recordatorio de Deberes Legales, que fue aceptado.

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

*Se remita al B.O.P el correspondiente anuncio para su publicación en el citado medio en el que se ponga de manifiesto que, advertido el error de referencia, debe entenderse excluido de la lista publicada en el B.O.P. de Burgos de fecha 8 de Julio de 1998, nº 126 la persona del reclamante (página 21)".*

En el expediente **Q/744/98** se denuncia la falta de respuesta, por parte de la Diputación de Soria, a diversas preguntas realizadas por escrito por un Grupo Político de la Institución Provincial. En concreto:

1) Trabajos realizados en la Imprenta Provincial durante el Primer Trimestre de 1997. (Presentada en el Registro de Diputación con fecha de entrada 25-4-97).

2) Trabajos realizados en la Imprenta Provincial en el Segundo Trimestre de 1997. (Presentada en el Registro el 9-9-97).

3) Trabajos realizados en la Imprenta Provincial en el Tercer Trimestre de 1997. (Presentada en el Registro el 14-10-97).

4) Trabajos realizados en la Imprenta Provincial durante el Cuarto Trimestre de 1997. (Presentada en el Registro el 30-1-98).

5) Ayudas públicas para la implantación de teléfonos en el medio rural. (Presentada en el Registro el 25-11-97).

6) Número de horas extraordinarias realizadas en la Imprenta Provincial. (Presentada en el Registro el 10-12-97).

A mayor abundamiento, continúa haciendo referencia el reclamante a la no emisión de *"un informe técnico-jurídico sobre las actuaciones realizadas en el Pabellón Polideportivo y las consecuencias y responsabilidades a que haya lugar, solicitado con fecha 28-1-97 y reiterado en otras posteriores"*.

La Institución Provincial pone en nuestro conocimiento, entre otras cuestiones, que *"respecto a las preguntas 1 al 5, ambas inclusive, quedan contestadas todas ellas mediante la aportación de la memoria que obra unida a la Cuenta Anual del Presupuesto"* así como que *"el Dictamen Jurídico emitido por los Servicios Provinciales con fecha 16 de junio obra en poder del reclamante"*.

Sin embargo, y con independencia de que queden o no contestadas todas ellas (se entiende las preguntas 1 al 5) mediante la aportación de la memoria que obra unida a la Cuenta Anual del Presupuesto nos indica el reclamante que *"este documento se ha aportado en Julio de 1998, que es cuando se ha aprobado la Cuenta General del Presupuesto"* (cuando es lo cierto que las correspondientes peticiones habían tenido entrada en el registro con fechas 25-4-97, 9-9-97, 14-10-97, 25-11-1997 y 30-1-1998, respectivamente).

Por otro lado, el Dictamen Jurídico emitido por los Servicios Provinciales con fecha 16 de Junio lo ha sido, parece ser, "un año y



medio" después de la primera petición de los Grupos de la Oposición en la Comisión Informativa de Deportes de fecha 28-1-97 (reiterado, según se nos informa, en fechas posteriores).

Pues bien, debe de partirse de que el derecho de información de los Corporativos, reconocido en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local se regula y desarrolla en los arts. 14, 15 y 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

El art. 14.2 del Reglamento citado establece, en concreto, que la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de 5 días a contar desde la fecha de la solicitud (debiendo concluirse que la denegación ha de ser motivada y notificada en forma).

Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia, el derecho a la información ampara a las peticiones que están debidamente concretadas y de cuyo contenido no se advierte que puedan constituir un uso abusivo del derecho. Si bien es cierto, también, conforme a esa misma Jurisprudencia, que el Presidente puede ordenar, dentro de sus competencias, que la información se suministre de modo que no suponga una obstrucción al funcionamiento de la Entidad.

Con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula en el artículo 44 la necesidad de instar certificación de acto presunto así como la obligatoriedad de emitirla en el plazo de 20 días, salvo que en dicho plazo se haya dictado resolución expresa, se plantea si ésta última puede ser tanto estimatoria como desestimatoria (entendiendo dicho

plazo como una ampliación del establecido en el artículo 14.2 R.O.F, 5 días) o si, necesariamente, debe ser estimatoria al tratarse de un acto presunto positivo.

Lo que sí parece claro, sin embargo, es que la expedición de la certificación de acto presunto o la acreditación del transcurso del plazo de 20 días desde la fecha de solicitud de la misma habilita para tener el acceso a la documentación o información solicitada (no resultando del expediente, sin embargo, ni que el reclamante la haya solicitado ni, por lo tanto, que los Servicios municipales la hayan expedido).

Ahora bien, en el supuesto de que se emitiera la certificación de acto presunto o se acreditara que ha transcurrido el plazo de 20 días desde la fecha de la solicitud, estaríamos en presencia de un acto presunto positivo y a partir de aquí la actuación subsiguiente del concejal, como afirma la Jurisprudencia, *"no es esperar a que el Ayuntamiento informe o a que el Alcalde o Presidente de la Comisión proporcione el dato... La actuación diligente y responsable del concejal consiste en su personal y directa consulta de cuantos antecedentes, expedientes, libros y documentación considere pertinentes, que no puede entorpecerse, limitarse o bloquearse por el Ayuntamiento, so pena de conculcar, en este caso, por vías de hecho, el derecho fundamental que consagra el art. 23 de la CE"*. Es decir, una vez se ha consentido el acceso a la información, quedan abiertos al concejal solicitante todos los sistemas que integren o acumulen datos.

Ahora bien, los actos presuntos positivos, si bien es cierto implican la obtención por silencio del acceso a la información, también lo es que pueden dar lugar a cierta confusión (por ejemplo, sobre si autoriza o no a que se faciliten copias de los documentos solicitados o solamente a su consulta, aspecto éste sobre el que ha recaído alguna sentencia), así como, al menos en principio, al riesgo de

enfrentamientos personales entre los corporativos y los funcionarios como consecuencia de peticiones directas de expedientes a éstos últimos.

Con ello queremos decir que lo procedente será, por lo tanto, que en el plazo de 5 días a contar desde la fecha de la solicitud se dicte acto expreso concediendo o denegando la petición de acceso a la información (en este último caso, motivado). Ahora bien, si así no se hiciera, es lo cierto también que corresponde a quien la hubiere formulado (y de la documentación que obra en nuestras oficinas no consta que se haya realizado) solicitar la certificación correspondiente (que deberá extenderse en el plazo de 20 días). Y una vez emitida, o transcurridos 20 días desde que fue solicitada, *"la actuación diligente y responsable del concejal consiste en su personal y directa consulta de cuantos antecedentes, expedientes, libros y documentación considere pertinentes, que no puede entorpecerse, limitarse o bloquearse por el Ayuntamiento, so pena de conculcar, en este caso, por vías de hecho, el derecho fundamental que consagra el art. 23 de la CE"*.

En virtud de lo expuesto, se remitió a la Diputación Provincial de Soria el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

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

*1.- Dictar acto expreso, en el plazo de 5 días a contar desde la fecha de las solicitudes, concediendo o denegando las peticiones de acceso a las informaciones.*

*2.- Que en el supuesto de que se dicte acto expreso denegando las peticiones el mismo sea debidamente motivado y notificado en forma".*

Hasta el momento no se ha recibido respuesta alguna de la Institución Provincial pese a haber sido requerida la misma con fechas 10 de diciembre y 25 de enero.

### Tráfico

Las cuestiones que los ciudadanos han sometido a nuestra consideración en materia de tráfico pueden agruparse en torno a tres temas: la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores, el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las normas y la ordenación del tráfico.

De estos tres bloques de materias la mayor relevancia cuantitativa, siguiendo la tendencia de anteriores ejercicios, la poseen las quejas sobre la aplicación del régimen sancionador.

El ejercicio de la potestad sancionadora y la aplicación de medidas como la retirada de vehículos por los Servicios Municipales de la Grúa siguen siendo un elemento de tensión entre los ciudadanos y la práctica administrativa.

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.

El rehusar de las notificaciones administrativas, si bien es una opción que los ciudadanos pueden elegir, refleja, por un lado, un negativo posicionamiento respecto al necesario espíritu de colaboración que debe presidir las relaciones entre los administrados y las Administraciones Públicas y, por el otro, un desconocimiento de las consecuencias que tal actitud desencadena sobre sus posibilidades de

defensa, pues, en el supuesto de rechazo de un envío por parte del destinatario o su representante, el trámite de notificación se entenderá efectuado y los procedimientos seguirán los trámites oportunos.

Dentro de las quejas tramitadas en esta área, en bastantes casos 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.

Se incluyen dentro del área de tráfico las reclamaciones sobre deficiencias en las condiciones de seguridad de las carreteras.

Centrando esta exposición en el análisis de las quejas, a continuación se recogen las más significativas.

#### *Expedientes sancionadores*

Con frecuencia, los reclamantes, disconformes con la sanción de tráfico que les ha sido impuesta, basan su postura en la veracidad de los hechos tal y como fueron recogidos en los boletines de denuncia.

En estos casos se informa al reclamante de que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, conforme se establece en los artículos 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 76 del Real Decreto Legislativo 338/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto

Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y artículo 14 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado mediante R.D. 320/1994, de 25 de febrero.

En los expedientes sancionadores, la labor de esta Institución se ha dirigido a comprobar si la Administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

- Omisión del trámite de audiencia y práctica de notificaciones

El escrito de queja que dio lugar al inicio del expediente **Q/1997/98** se formulaba contra una resolución sancionadora del Alcalde de Zamora, la cual había sido dictada con omisión del trámite de audiencia previsto frente a la denuncia.

Por otro lado, la notificación de la resolución se había practicado, según el reclamante, *"no en el domicilio del denunciado, cuyos datos se encuentran en poder de esa Corporación y que es el mismo que figura en el Registro de Vehículos."*

El artículo 77 del R.D. Leg. 339/1990, de 2 marzo, establece que las denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad, como norma general, se notificarán en el acto al denunciado, pudiendo notificársele con posterioridad en su domicilio "por razones justificadas" que deberán constar en la propia denuncia.

Así las cosas, ha insistido la jurisprudencia en la importancia de que se cumpla este precepto para garantizar debidamente el derecho de defensa protegido constitucionalmente, y ello visto el valor privilegiado

que la Ley atribuye a las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad (artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990).

Por tanto hay que tener presente que el artículo 77 de la Ley antes citada contempla la posibilidad de no notificar la denuncia en el acto por razones justificadas, lo que obligaba a examinar si en el caso concurrían éstas o no.

A pesar de que no teníamos a la vista el boletín de denuncia, se concluyó que tales circunstancias excepcionales habían concurrido, pues la imposibilidad de proceder a su notificación inmediata venía impuesta por la propia naturaleza de la infracción *"por estacionar delante de un vado permanente impidiendo la entrada y salida de vehículos"*. Con toda probabilidad, el denunciado no se encontraba en el vehículo cuando se produjo la denuncia. Razón suficiente para explicar que el agente no le entregase personalmente la denuncia, implícita en toda denuncia realizada en relación con un vehículo estacionado o aparcado sin conductor.

Sin embargo, al no notificarse la denuncia en el momento debió notificarse al interesado en su domicilio.

Como indica el artículo 78 de la Ley de Seguridad Vial (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 artículo 11 del R.D. 320/1994, de 25 de febrero.

En el informe remitido a esta Institución se indicaba que *"cuando el conductor del vehículo pasó a retirarlo se le cobraron las tasas de la grúa, no así la denuncia, de la cual se le dio copia informándole de que quedaba notificada la misma"*.

De ello se desprendía que no se había procedido, como prescriben los artículos citados, a notificar la denuncia en el domicilio del denunciado; con ello se hubieran evitado los problemas derivados de la reticencia de los denunciados a darse por notificados.

Esta Institución recomendó al Ayuntamiento de Zamora que estudiara la conveniencia de proceder de oficio a declarar la nulidad de la sanción impuesta y que, en lo sucesivo, las denuncias que no hubieran sido notificadas en el acto y las demás notificaciones del procedimiento sancionador se realizaran en el domicilio del denunciado, entendiendo por tal aquel que los interesados hayan expresamente indicado y, en su defecto, el que figure en los Registros de Conductores e Infractores, de conformidad con las normas expuestas.

A la fecha de cierre de este informe dicha recomendación se encuentra pendiente de aceptación o rechazo.

- Desconocimiento de la existencia de procedimiento sancionador hasta el cobro de la sanción en vía ejecutiva

Uno de los motivos, en cierto modo recurrentes, utilizados por los ciudadanos para solicitar la intervención del Procurador del Común es el de afirmar la falta de conocimiento de las actuaciones realizadas en el procedimiento sancionador.



En el expediente **Q/285/98** el reclamante manifestaba su oposición al embargo ordenado por el Ayuntamiento de León sobre su cuenta corriente, al parecer por deudas correspondientes a la sanción de tráfico recaída en un procedimiento sancionador.

Según el escrito de queja, la resolución sancionadora no había llegado a su poder, lo que le hacía suponer que la notificación de la misma se había practicado de forma defectuosa.

El Ayuntamiento de León informó a esta Institución de que efectivamente se habían observado deficiencias en las notificaciones, por lo que no se seguiría la vía ejecutiva.

También en el expediente **Q/990/98** se obtuvo un resultado satisfactorio, ya que el Ayuntamiento de Burgos, tras revisar los expedientes de las sanciones interesadas y tras haber comprobado la existencia de defectos formales en su tramitación, procedió a la anulación de los mismos.

En otras ocasiones se comprobó, a través de la información remitida, que las pretensiones de nulidad de los afectados por el procedimiento sancionador no son legítimas, pues las notificaciones practicadas en la forma debida habían sido rehusadas por los interesados.

Prueba de ello es el expediente **Q/295/98** en el que el interesado manifestaba el desconocimiento de la existencia de un procedimiento sancionador de tráfico, tramitado por el Ayuntamiento de León hasta el momento en que se efectúa el cobro de las sanciones por vía de apremio.

Una vez examinada la respuesta del Ayuntamiento de León, resultó que las notificaciones practicadas en los expedientes

sancionadores de tráfico habían sido realizadas en el domicilio declarado en el Registro de Vehículos, al cual es obligado remitir las notificaciones, según lo dispuesto en el artículo 78.2 de la Ley de Seguridad Vial.

Por su parte, los titulares de los vehículos tienen obligación de mantenerlo actualizado, de conformidad con lo establecido en el artículo 11.1 del R.D. 320/94, de 25 de febrero (constituye una infracción el no comunicar a dicho registro los cambios de domicilio).

Igualmente se comprobó que todas las notificaciones habían sido practicadas mediante carta certificada y habían sido rehusadas en todos los expedientes, tanto la notificación de las denuncias como de las resoluciones sancionadoras.

Por estos motivos se procedió al archivo del expediente por estimar que la actuación de la Administración había sido correcta.

- Ausencia de propuesta de resolución

En el expediente **Q/1791/97** se planteaba la inexistencia, en un expediente sancionador de tráfico tramitado por el Ayuntamiento de León, de la propuesta de resolución que contempla el art. 13 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 febrero.

El Reglamento citado desarrolla el procedimiento sancionador en materia de tráfico esbozado en el art. 79 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial e 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).

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 por la persona contra la que se dirige el expediente no ha reaccionado frente a la misma, de modo que no se habría producido alteración alguna en el debate que determinara la necesidad de dictar una propuesta de resolución.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de León se indicaba que el denunciado no había efectuado alegaciones con posterioridad a la notificación de la denuncia, con lo cual ésta se había considerado propuesta de resolución.

Sin embargo entre la documentación aportada por el interesado se encontraba un escrito de alegaciones, el cual había sido presentado en el intervalo que media entre la notificación de la denuncia y su recepción en el domicilio, lo cual se había debido a que conoció todos los hechos reflejados en la denuncia porque la misma se había dejado en el parabrisas del vehículo.

Como reacción a la denuncia, el denunciado había dirigido escrito al Ayuntamiento de León intentando ofrecer una justificación al hecho imputado y solicitando el sobreseimiento del expediente, escrito que había sido recibido en ese organismo el día 18 de julio de 1998 (fecha de registro de entrada en ese Ayuntamiento).

A pesar de la clara dicción del art. 13.2 del Real Decreto 320/1994, que configura la formulación de la propuesta de resolución como un trámite de ineludible cumplimiento y de la interpretación que hace de ello la propia Administración en el seno de la instrucción del

expediente, asumiendo la innecesariedad de dictarla única y exclusivamente en el supuesto de que por el denunciado no se formularan alegaciones, lo cierto es que en el expediente que revisamos no había sido dictada propuesta de resolución, aun cuando se había comprobado que el interesado reaccionó contra la denuncia remitiendo escrito en el que ofreció una justificación de los hechos que contenía.

Por tanto, la necesaria valoración que de todos los datos hubo de hacer el órgano instructor en el seno del procedimiento a través de la propuesta, previamente a ser dictada la resolución, no se había realizado, quedando por determinar la trascendencia que esa omisión había de llevar aparejada.

Sobre esta específica cuestión debe recordarse que la Jurisprudencia ha destacado la importancia esencial que en el procedimiento administrativo sancionador tiene la propuesta de resolución.

El Tribunal Supremo, ya antes de la Constitución, había elaborado la teoría del ilícito como concepto comprensivo tanto del ilícito penal como del administrativo. Y así, en razón a la unidad del ordenamiento jurídico y dado que el Derecho Penal se había desarrollado doctrinal y legalmente antes de que se formase una doctrina relativa a la potestad sancionadora de la Administración pública, se fueron aplicando a ésta unos principios esenciales contruidos con fundamento en los criterios jurídico-penales.

El Tribunal Constitucional, invocando esta doctrina del Tribunal Supremo, ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo sancionador.

La importancia de la propuesta de resolución y su notificación radica en que el imputado pueda defenderse precisamente en el curso del mismo procedimiento administrativo, sin imponerle la carga de interponer para ello un recurso contencioso- administrativo. Y por eso la omisión de la propuesta de resolución integra una violación del derecho constitucional a la defensa en el seno del procedimiento sancionador y, más concretamente, del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él y reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución. Además, las normas de la Constitución en materia de derechos fundamentales -como el del artículo 24.2 mencionado- son de aplicación directa.

El Tribunal Supremo ha señalado que la propuesta de resolución es el equivalente al escrito de calificación definitiva del proceso penal, concluyendo que la omisión de la propuesta de resolución integra una violación de los derechos constitucionales consagrados en el art. 24.2 de la Constitución.

Todo ello, unido al mandato del art. 62.1 de la Ley 30/1992 que declara la nulidad de pleno derecho de los actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, llevaron a esta Institución a considerar que la actuación municipal en el expediente que había motivado la tramitación de esta queja carecía de los requisitos esenciales para posibilitar la defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador. Por tanto la consecuencia debía ser la anulación de la sanción impuesta, lo cual se recomendó al Ayuntamiento de León.

Además, la resolución había resuelto sancionar a todos los denunciados por Agentes de Policía Local los días 11, 12 y 16 de octubre de 1997, entre los que se encontraba el firmante de la reclamación, y que se relacionaban en una lista de 145 denuncias, en la

que se hacía constar el número de expediente, fecha de la denuncia, precepto infringido y sanción impuesta.

La motivación de la resolución sancionadora resolutoria de los 145 expedientes era la siguiente: *"Las actuaciones practicadas en los expedientes consignados en relación aparte, permiten estimar acreditados los hechos denunciados. En su virtud, en uso de las facultades que me confiere el art. 68 de la Ley de Seguridad Vial, acuerdo concluir los mismos con las resoluciones que en relación aparte se consigna"*.

Aparte de que la inclusión del reclamante en la lista llevaba a la conclusión de que no se había examinado realmente el expediente objeto de esta queja, la resolución sería anulable por aplicación de los siguientes preceptos:

- La resolución que pone fin a los procedimientos sancionadores ha de ser en todo caso motivada según lo dispuesto en el art. 138.1 de la Ley 30/1992, en relación con el art. 20.2 del RD 1398/1993, de 4 agosto.

- El art. 20.4 del citado Reglamento exige que las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el art. 89.3 de la Ley 30/1992, incluyan la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, que fijen los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existir infracción o responsabilidad.

- Y por último, el art. 15 del RD 320/1994, de 25 febrero, que aprobó el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, asimismo

exige que las resoluciones que dicten los Gobernadores Civiles y los Alcaldes sean sucintamente motivadas y decidan todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, lo cual no se concibe mediante resoluciones constatadas en un documento en el que figura un listado de resoluciones sancionadoras, y solamente se dedica una línea a cada resolución.

El Ayuntamiento de León no siguió la recomendación formulada, basando su postura en que no consta la incorporación al expediente del escrito de alegaciones del interesado. Respecto del contenido de la Resolución sancionadora el Ayuntamiento de León consideró que quedaban cumplidos esencialmente los requisitos de "motivación sucinta" exigidos por las normas en vigor.

#### - Motivación de las resoluciones sancionadoras

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.

La utilización de modelos impresos, sustancialmente iguales además en las dos fases procedimentales, es decir, para contestar alegaciones y recursos que formulan los ciudadanos, supone que en muchos casos no se pueda contestar concretamente a todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, desconociéndose así lo dispuesto en el art. 15 apartado 1 *in fine* del R.D. 320/1994.

Contestar a cualquier tipo de alegación con un impreso en el que ya están previamente establecidas unas argumentaciones más o menos genéricas, sin que con ello se refute de forma concreta lo esgrimido por el interesado en su defensa, desconoce el deber de motivar las resoluciones sancionadoras -art. 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, así como los actos que resuelvan recursos administrativos -art. 54.b) del mismo texto legal-.

En el expediente **Q/374/98** el firmante del escrito lamentaba la falta de respuesta concreta a las alegaciones que había presentado a lo largo del procedimiento sancionador tramitado por el Ayuntamiento de Segovia, con lo que, en definitiva, planteaba la cuestión de la motivación del acto administrativo.

Del examen del expediente se desprende que el interesado había presentado alegaciones a la denuncia y a la propuesta de resolución. En ambos casos consistían en justificar su conducta en la



afirmación de que "*la señalización de la vía era confusa e insuficiente*" por las razones que también exponía.

Con posterioridad se había dictado Propuesta de resolución, al mismo tiempo que se resolvía el recurso contra la liquidación de tasa por retirada del vehículo de la vía pública.

Después, se había emitido la resolución sancionadora y desestimado el recurso contra la liquidación de tasa por retirada del vehículo de la vía pública.

En ambos actos se habían empleado impresos previamente confeccionados; sin embargo, a juicio de esta Institución se debería haber contestado a las alegaciones presentadas en un principio y posteriormente.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "la motivación es no sólo una elemental cortesía, sino un requisito del acto de sacrificio de derechos. Por tanto, no son suficientes las fórmulas genéricas y convencionales, sino que debe existir una verdadera referencia al acto concreto de que se trate y a las circunstancias particulares del mismo".

Es cierto que no podemos desconocer que la motivación de los actos administrativos *in aliunde*, es decir, por remisión a los informes que constan en el expediente, ha sido admitida por la jurisprudencia.

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.

Como decíamos al inicio, es necesario distinguir entre ausencia de motivación, a los efectos de anulación del acto, y mera irregularidad

no invalidante, que no puede producir este efecto anulatorio. El conocimiento por el interesado se constituye así en el eje de todo el tratamiento jurídico de la motivación como requisito del acto.

Aplicando lo anteriormente expuesto a este supuesto, resultaba que el órgano decisorio había tomado en consideración para la formación de su voluntad el informe en que el Agente de Policía Local ratifica la denuncia - donde se expresa que la señalización era adecuada-, así como la totalidad del expediente. Por tanto, el conocimiento de la actuación administrativa pudo tenerlo el interesado con consultar el expediente.

Era cierto que la resolución del Alcalde de Segovia no contenía referencia alguna a las alegaciones del interesado, sin embargo también era cierto que no se había producido indefensión determinante de anulabilidad, pues tal resolución era subsiguiente a una propuesta de resolución y a un plazo de diez días que en la misma se concedía para alegaciones *"previo examen del expediente"* que se le ponía de manifiesto, por lo que el denunciado había podido tener conocimiento de las razones que llevaron a la Administración a desatender sus alegaciones.

En definitiva, como en este caso no se había producido ignorancia en el administrado de los motivos de la Administración y sólo había existido una incorrección ritual, no deberá anularse dicha actuación.

A juicio de esta Institución, hubiera sido deseable que el contenido del informe del Agente de la Policía Local fuera incorporado al texto de la resolución, ya que en él se hacía referencia concreta a la alegación del denunciado sobre la deficiencia e incorrección de la señalización.

La exigencia de motivación de las resoluciones administrativas no puede limitarse a una motivación arquetípica o de formulaciones vacías y sin la debida relación con el asunto al que se refieren. Es necesario que dicha motivación haga referencia a las alegaciones formuladas por el administrado a lo largo del procedimiento administrativo. De no ser así resulta que las resoluciones están motivadas, pero de un modo tan genérico que no hacen referencia a la cuestión que deben resolver, sino que se refiere a una generalidad de asuntos que puedan plantearse del mismo tenor.

Por ello se recomendó al Ayuntamiento de Segovia que, en lo sucesivo, se procediera a motivar suficientemente la desestimación de las alegaciones y recursos, evitando, en la medida de lo posible, la utilización de impresos preelaborados.

El Ayuntamiento de Segovia aceptó la recomendación realizada.

#### - Prescripción

Con bastante frecuencia, los ciudadanos invocan la prescripción de las infracciones o la paralización del expediente por plazo superior a tres meses para extraer la consecuencia favorable a sus intereses de la anulación de la sanción.

Uno de estos casos fue el examinado en el expediente **Q/2146/98**, en el que, según manifestaciones del reclamante, durante la tramitación del procedimiento tramitado por la Jefatura Provincial de Tráfico de León se había producido la paralización del mismo por tiempo superior a cuatro meses, pues *"desde el 26-12-97, en que se presenta el escrito de alegaciones, hasta el 24-5-98, fecha en que se*

*recibe respuesta al mismo, transcurre un tiempo de cinco meses, por lo que el procedimiento ha prescrito."*

En este caso concreto la infracción se había cometido el 23-12-97 y la sanción se notifica al interesado el 20-5-98. No obstante el denunciado realiza alegaciones con fecha 26-12-97, con lo que la prescripción se interrumpió, dado que la evidencia y notoriedad de conocimiento de actuaciones por el sujeto pasivo no puede negarse.

En el supuesto de paralización del expediente (una vez iniciado su trámite) el plazo de prescripción se reanuda si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable; es decir, que por el simple transcurso de cuatro meses se produce la prescripción sin que obste a ello la práctica de alguna diligencia sin conocimiento formal del interesado.

Por lo que respecta al *dies ad quem*, debe atenderse a la fecha en que se notifica la resolución del expediente sancionador por exigencias del art. 57.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre y del principio de seguridad jurídica, salvo que se pudiera apreciar, en un supuesto determinado, una reticente resistencia del interesado a la recepción del acto de comunicación.

En este supuesto, según constaba en el informe remitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de León, el 27-4-97 había sido dictada la resolución sancionadora, cuya notificación había sido intentada por primera vez el 6-5-98, la cual fue devuelta por encontrarse el interesado ausente de su domicilio. Aquélla fue recibida el día 20-5-98 por una persona que se hallaba en el domicilio, sin oposición, negativa o desatención alguna del destinatario.

Como viene recogiendo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, la notificación de los actos administrativos a los interesados, a fin de que tengan conocimiento de los mismos, en la forma prevista hoy en el art. 59 de la LRJAP-PAC, es un requisito ineludible para que aquéllos desencadenen sus efectos, de manera tal que éstos quedarán demorados en tanto no se produzca la notificación en forma.

El hecho de que la resolución hubiera sido confeccionada el 27-4-98 no podía enervar el citado efecto extintivo, no ya porque fuera posterior al transcurso de cuatro meses desde la presentación del pliego de descargos, tampoco aunque hubiera sido dictada antes de los cuatro meses, ya que no se había notificado hasta después de que el plazo hubiera precluido, careciendo por tanto de eficacia, incluso interruptiva.

Aunque se entendiera que los intentos de notificación por correo certificado devueltos por Correos por ausencia del interesado de su domicilio, interrumpen dicho plazo de prescripción, en este caso, este intento se produjo el 6-5-98, con lo cual el plazo de cuatro meses había sido sobrepasado.

Por tanto, partiendo de que el escrito de alegaciones se había presentado el 26-12-97, el plazo para realizar la siguiente actuación administrativa con conocimiento del interesado había finalizado el 26-4-98, por lo que cuando se recibe la notificación de la resolución sancionadora, el 20-5-98, había de entenderse caducada la acción administrativa para perseguir la infracción.

Finalmente indicar que las actuaciones practicadas entre el 26-12-97 -escrito de alegaciones del interesado- y 6-5-98 -intento de notificación y devolución de la misma- no son suficientes para interrumpir la prescripción.

Para que la interrupción sea plenamente eficaz es necesario no solo la existencia de una diligencia administrativa, sino de una diligencia que sea eficaz a los efectos interruptivos de la prescripción.

Se advierte que en ese ínterin se había solicitado informe del agente denunciante, pero a este respecto la jurisprudencia tiene declarado que esa es una actuación interna que no es notificada, ni tiene conocimiento de ella el sujeto pasivo, requisitos que exige la Ley, en su art. 81.1, para que se dé el efecto interruptorio de la prescripción.

Por lo expuesto se estimó oportuno recomendar a la Jefatura Provincial de Tráfico de León la revisión de oficio de la resolución sancionadora. Dicha Jefatura dio traslado a la Dirección General de Recursos, cuya respuesta se encuentra pendiente de recepción en esta Institución.

#### *Ejercicio de potestades de vigilancia y control del tráfico*

Durante el pasado año 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.

Así el expediente **Q/789/98** se inició al tener conocimiento del problema de tráfico que afectaba a la Entidad Local Menor de Santo Tomás de las Ollas (León), producido, en buena medida, por las reiteradas infracciones de tráfico cometidas por los usuarios de la vía.

En el escrito de queja se indicaba que esta situación ya había sido denunciada ante el Ayuntamiento de Ponferrada el cual se había comprometido a realizar un estudio sobre el tráfico y a adoptar unas

medidas provisionales. Sin embargo estas medidas no habían contribuido a solucionar el problema ya que, según indicaba el reclamante, *"la mayoría de los vehículos no respetan las señales de limitación máxima, ni los pasos de peatones, y se ha descuidado la presencia policial en esta zona"*.

El Procurador del Común realizó una visita personal a la localidad donde comprobó que las viviendas están situadas en los márgenes de la carretera, sin que existan aceras para los peatones y que los vehículos circulaban a velocidad muy superior a la permitida, pues en toda la travesía la velocidad se encuentra limitada a 20 km./h.

A la vista de ello se solicitó del Ayuntamiento de Ponferrada la siguiente información:

- Datos concretos sobre los servicios de vigilancia establecidos para el control de la zona.
- Sanciones propuestas contra los usuarios de vehículos de motor por no respetar las normas de circulación en la zona.
- Controles realizados para medir la velocidad a la que circulan los vehículos por esta zona y resultado de los mismos.
- Otras medidas previstas e informes técnicos emitidos al respecto.

Según el informe remitido por el Ayuntamiento de Ponferrada, se habían adoptado las siguientes medidas en relación con el tráfico en la travesía de Santo Tomás de las Ollas:

- Realización de controles de velocidad por medio de un vehículo radar, para garantizar el respeto de la limitación de 20 km./h. establecida en toda la travesía.

La utilización del vehículo radar en la localidad de Santo Tomás tenía carácter prioritario para la Policía Municipal, aunque no disponía de forma permanente de este vehículo, cuya utilización debe compartirse con otras Policías Municipales, puesto que el mismo es propiedad de la Dirección General de Tráfico.

- Control de documentación de vehículos como medida disuasoria para los conductores cuando no se halla disponible el vehículo radar o es necesaria su presencia en otros puntos de la ciudad.

- Realización de labores de patrullaje por la localidad de Santo Tomás de las Ollas para controlar el tráfico y las incidencias que tuvieran lugar en la misma.

- Por parte de la Policía Local se había procedido a incrementar la señalización en la localidad.

También se indicaba que, en la medida de lo posible, el Ayuntamiento de Ponferrada trataría de intensificar estas medidas.

A la vista de este informe, se estimó oportuno concluir las actuaciones, dado que existía una voluntad del Ayuntamiento de Ponferrada de solucionar los problemas que eran objeto de la reclamación.

Transcurrido un periodo de dos meses, los reclamantes se dirigieron de nuevo a esta Institución para solicitar la reapertura del expediente, ante la persistencia de los problemas. Según ellos la solución definitiva vendría dada por la construcción de un nuevo acceso a la carretera N-VI desde la localidad.

Después de trasladarse de nuevo a la localidad de Santo Tomás de las Ollas, el Procurador del Común se dirigió a la Comisión Regional del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la



Circulación Vial en Castilla y León, que puso los hechos en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico de León.

Además cursó nuevamente escrito al Ayuntamiento de Ponferrada, el cual informó de que con fecha 12 de enero de 1999 este Ayuntamiento -previo acuerdo del pleno en sesión del día 21 de diciembre de 1998- y la Junta Vecinal de Santo Tomás de las Ollas -previo acuerdo en sesión de 8 de enero de 1999- habían suscrito un Protocolo de colaboración en el que, entre otros extremos, se contemplaba la ejecución del Proyecto de Circunvalación -nuevo acceso desde la carretera N-VI- en el plazo de un año. A la vista de ello se decidió archivar las actuaciones, por hallarse en vía de solución los hechos que motivaron la presentación de la queja.

Otros expedientes en los que se aludía a la ausencia de vigilancia policial fueron los tramitados con los números **Q/2014/97, 2022/97, Q/2043/97, Q/2066/97 y Q/2068/97.**

En los expedientes **Q/2014/97 y 2022/97** los interesados lamentaban las obstrucciones de tráfico que se producían en algunas calles de la localidad de Aranda de Duero (Burgos), derivadas de las labores de carga y descarga de los vehículos de reparto, los cuales causaban además desperfectos en el asfaltado. Según los reclamantes los Agentes del Cuerpo de Policía Local no intervenían para evitar tales conductas.

Admitida a trámite la queja, el Ayuntamiento de Aranda de Duero informó de que la calles objeto de queja habían sido pavimentadas recientemente y no se había detectado ningún deterioro en el firme.

Por lo que se refiere a las obstrucciones del tráfico se recomendó al Ayuntamiento incrementar la vigilancia policial en la

zona para evitar las molestias derivadas de las operaciones de carga y descarga.

También se recomendó al Ayuntamiento de Aranda de Duero extremar la vigilancia en relación con el respeto a los límites de velocidad, pues según los promotores de los expedientes **Q/2043/97**, **Q/2066/97** y **Q/2068/97** los vehículos circulaban a una velocidad excesiva, sobre todo en las calles y avenidas que enlazan con las carreteras. Dicha recomendación se formuló pese a que la remisión de datos sobre la señalización instalada para lograr la disminución de velocidad y el número de denuncias formuladas por los Agentes del Cuerpo de Policía Local -4.267 durante el año 1.997-, permitía afirmar que no existía una pasividad ni abandono de funciones de los mismos, como afirmaban los reclamantes.

### *Ordenación del tráfico*

#### *- Problemas de señalización*

Las marcas viales son signos externos que se dirigen a todos los usuarios con el fin de ordenar la circulación. La determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria. No basta con tener señalización, sino que ésta deberá ser la adecuada, atendiendo al lugar por donde discurre la vía. Sólo de esta manera se puede cumplir el concepto jurídico indeterminado de las "mejores condiciones posibles de seguridad" que la normativa de circulación emplea en su redacción literal.

- Incoación de expediente sancionador por estacionamiento indebido y ausencia de señalización que prohíba aparcamiento

En el expediente **Q/1692/97** un ciudadano se mostraba disconforme con la incoación de varios procedimientos sancionadores de tráfico por aparcamiento indebido en una calle de Ávila, según afirmaciones del reclamante, sin que existiera señalización que prohibiera en ella el estacionamiento.

El firmante del escrito manifestaba también que *"la anchura es de dos metros y cuarenta y cinco centímetros, mientras que no se comprende por qué en otros lugares, en los que existen únicamente dos metros para circular, se permite el aparcamiento de vehículos, al haber sido incluida en zona regulada por la O.R.A."*

Con fecha 20-11-97 se solicitó del Ayuntamiento de Ávila la remisión de un informe, solicitud que le fue reiterada con fechas 23-1-98 y 31-3-98, pese a lo cual el informe no fue remitido.

Al no haberse recibido respuesta del Ayuntamiento de Ávila no fue posible contrastar las alegaciones realizadas por el firmante de la queja; ello no obstante, se consideró conveniente dirigir dos recomendaciones a esta Corporación.

Según se desprendía de la documentación aportada por el reclamante, la norma en la que se amparaba la prohibición de estacionar en la calle en cuestión resultaba ser el artículo 91 del Reglamento General de Circulación, que recoge los supuestos que se consideran paradas o estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculizan gravemente la circulación, entre los que menciona: *"cuando la distancia entre el vehículo y el borde opuesto de la calzada o una marca longitudinal sobre la misma que indique*

*prohibición de atravesarla sea inferior a tres metros o, en cualquier caso, cuando no permita el paso de otros vehículos."*

Sin embargo, a juicio de esta Institución, la prohibición de estacionamiento sólo puede producirse mediante la oportuna señalización, señalización que en el Reglamento General de Circulación se recoge en el artículo 154, al regular "otras señales de prohibición o restricción", y en el artículo 171, al regular las marcas amarillas longitudinales continuas, señalizaciones que, según el reclamante, no existían en este caso.

En cuanto a la permisividad de aparcamiento en otras zonas de la ciudad, esta Institución partía del artículo 93 del Reglamento de Circulación: *"en ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento"*. Conforme al artículo 1 del RGC el ámbito de aplicación de sus preceptos comprende todo el territorio nacional y, consiguientemente a los municipios, siendo el artículo 93 del mismo texto uno de los que hace referencia a los mismos al reconocer su potestad para regular mediante ordenanzas el régimen de paradas y estacionamientos en vías urbanas.

De ello se concluyó que el criterio de evitar los estacionamientos en lugares peligrosos o que obstaculizan la circulación, en concreto el recogido en el artículo 94.2.a), debe tenerse en cuenta a la hora de fijar las zonas reguladas por la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento.

Las recomendaciones que se dirigieron al Ayuntamiento de Ávila aconsejaban que se comprobara que el aparcamiento en la calle o la prohibición del mismo, en su caso, se hallaba señalizado conforme a las características de la vía.

En el supuesto de inexistencia de señal de prohibición del aparcamiento en esta calle, se recomendaba proceder de oficio a declarar la nulidad de las sanciones que hubieran sido impuestas por esta causa, en caso de existir.

Por último se recomendó al Ayuntamiento de Ávila que comprobara que la regulación del aparcamiento en todas las vías de ese municipio se encuentra acorde a los principios de adecuación de la señalización y no obstaculización del tráfico.

El Ayuntamiento de Ávila tampoco emitió su parecer ante las recomendaciones formuladas.

Otro problema relativo a señalización vial era el que se puso de manifiesto en el expediente **Q/1848/97**. En él se denunciaba la desaparición de la señal de tráfico que prohibía la entrada a una travesía de la localidad de Cabañas de la Dornilla (León), permitiendo la circulación de vehículos en un solo sentido. Admitida a trámite la queja y evacuado informe por el Ayuntamiento de Cubillos del Sil, se comprueba que un vecino había solicitado la peatonalización de la calle, aduciendo como motivos: el peligro de la circulación, la ausencia de aceras, el acceso directo de las viviendas sobre la vía y la existencia de alternativas para el tráfico de vehículos.

Si bien, a juicio del Ayuntamiento, no entrañaba un peligro especial la circulación por la calle en cuestión, ni por el resto del casco urbano del municipio, debido al escaso volumen de circulación de vehículos existentes, se había estimado oportuno colocar una señal de tráfico que prohibiera la entrada a la misma.

Automáticamente se había producido una reclamación masiva por parte de los vecinos de un barrio de la localidad, solicitando su retirada para poder circular en ambas direcciones, lo que motivó el que

la Corporación, reconsiderando su actuación, hubiera resuelto dejar la regulación del tráfico en la zona tal y como había estado siempre, suprimiendo la señal de tráfico objeto del escrito de queja.

De los términos en que aparecía redactado el informe se desprendía que la señal controvertida había sido primeramente instalada a instancia de un vecino y posteriormente retirada a causa de la manifestación contraria de otros.

Frente a ello, esta Institución considera que la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo.

El artículo 57.1 de la Ley sobre Tráfico y Seguridad Vial, atribuye al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, lo que supone que sobre la Administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación.

Por ello, se consideró conveniente recomendar al Ayuntamiento de Cubillos del Sil (León) que el personal técnico de la Corporación procediera a valorar las circunstancias que concurren en la travesía a fin de instalar en ella la señalización adecuada. Dicha recomendación fue aceptada.

- Molestias derivadas del aparcamiento de vehículos de transporte turístico

Los vecinos de una plaza de la capital leonesa donde se ubica un importante conjunto monumental se quejaban de los humos emitidos por vehículos de transporte turístico que estacionaban en la plaza, pese a que la misma había sido excluida de la circulación, lo cual dio lugar al expediente **Q/903/98**.

En el informe procedente del Ayuntamiento de León se indicaba que, por el momento, no resultaba posible prohibir el estacionamiento de estos vehículos en el lugar indicado, si bien se encontraba en estudio la posibilidad de habilitar otro lugar para este fin.

Sin duda, esta medida sería la más apropiada para la protección no sólo de los intereses de los vecinos de la plaza, sino también para el entorno monumental de la zona, por lo que se estimó adecuado el acondicionamiento de un lugar de aparcamiento alternativo.

Sin perjuicio de ello y hasta que esta medida se llevara a efecto, para evitar las molestias y perjuicios producidos por las emisiones de gases y ruidos de estos vehículos, como consecuencia del encendido del motor durante el tiempo que duraba la visita turística de sus ocupantes, se sugirió al Ayuntamiento de León que se incrementara la vigilancia de la Policía Local en la zona para indicar a los conductores la necesidad de apagar el motor y, si la emisión de humos y ruidos sobrepasaba los límites permitidos, que se cursaran las denuncias oportunas.

- Perjuicios derivados de la peatonalización de las calles para los residentes en las mismas

Diferentes vecinos de las localidades de Palencia, Burgos y Valladolid acudieron a esta Institución para poner de manifiesto las dificultades que sufrían los residentes en zonas peatonales para realizar

labores cotidianas de carga y descarga, las cuales, por su propia naturaleza, debían llevar a cabo en las proximidades de sus viviendas.

Los interesados manifestaban que no siempre es posible realizar estas operaciones dentro de la franja horaria fijada al efecto, en muchos casos.

Respecto a esta cuestión no puede negarse la competencia de los Ayuntamientos, 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".



No obstante, en los expedientes **Q/623/98**, **Q/1084/98** y **Q/1132/98** esta Institución se dirigió a los Ayuntamientos de Valladolid, Burgos y Palencia para consultar una posible solución. En todos los casos se obtuvo una respuesta favorable a admitir situaciones excepcionales; sin embargo no se consideraba oportuno conceder permisos especiales de tránsito de los vehículos de los residentes, que frustraría la medida de peatonalización de las calles, criterio con el que esta Institución se halla de acuerdo y que no constituyen...

- Problemas de acceso a calle privada por aparcamiento indebido de vehículos

En el expediente **Q/983/98** los reclamantes denunciaban los problemas que sufren para acceder a los garajes de su propiedad, situados en una calle de la localidad de La Robla (León), como consecuencia de la obstaculización originada por los vehículos que aparcan indebidamente en la entrada a las mismas.

Según el escrito de queja, el Ayuntamiento de La Robla no ofrecía ninguna solución, pese a que el mismo les había concedido una autorización para el derecho a la utilización legítima de un vado en ese lugar de la vía.

La remisión de la información solicitada por parte del Ayuntamiento de La Robla permitió constatar que en realidad se trataba de una calle privada, "el vado que se concedió es una reserva, prohibiendo el aparcamiento en una calle pública en la zona que da acceso al pasaje donde se encontraban los garajes.

La jurisprudencia ha establecido que desde el momento en que está reconocido el carácter privado y particular de una calle, el Ayuntamiento no puede interferir en la cuestión privada de los vecinos

relativa a la forma de utilizarla. (Sentencias 6-3-87, 14-4-87, 14-11-89).

Si bien, como se había observado que la ubicación de la placa de vado no era correcta, se recomendó al Ayuntamiento que requiriera a los interesados para que la placa de señalización del vado fuera colocada en el lugar adecuado. El Ayuntamiento de La Robla aceptó la recomendación.

Por otro lado se informó a los reclamantes de que, para evitar el acceso de vehículos ajenos a las comunidades de propietarios situados en la calle privada, podrían solicitar el cerramiento de la calle particular. Para ello, deberían dirigirse a la Corporación Municipal solicitando de la misma la correspondiente autorización para instalar el sistema de cerramiento adecuado.

- Problemas de seguridad vial en determinados puntos de la red de carreteras

La función de esta Institución se ha de ceñir a examinar si los actos de la Administración Pública que se someten a examen vulneran o no la legalidad, de modo que es ajeno a la misión propia de esta Institución analizar criterios técnicos, más o menos discutibles, porque estos criterios no obedecen a consideraciones jurídicas y son aplicados por los órganos administrativos con un alto grado de discrecionalidad.

Durante el pasado año fue planteado a esta Institución un problema de seguridad vial en la desviación a Cubillos del Sil (León) desde la carretera autonómica C-631, carretera que sirve de acceso al parque de carbones de la central térmica de Compostilla II.

El día 15 de septiembre de 1997 en el punto indicado se produjo un accidente en el que perdieron la vida dos menores que circulaban en un ciclomotor en dirección a Cubillos del Sil, hecho que tuvo una fuerte repercusión en la opinión pública y que motivó la presentación en esta Institución de la reclamación número **Q/1619/97**.

Además de solicitar información de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras dependiente de la Consejería de Fomento y de la Comisión Regional del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, el Procurador del Común se desplazó a la localidad leonesa de Cubillos del Sil con el fin de comprobar las deficiencias de la vía -falta de arcén, deficiente señalización- agravadas por el constante tránsito de vehículos pesados, de automóviles y de peatones.

En el informe remitido desde la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras se indicaba lo siguiente:

*"La glorieta situada en la intersección de acceso a Cubillos del Sil desde la carretera C-631, presenta limitación de velocidad a 50 km./h. De los datos de que este Departamento dispone, los últimos accidentes que se han producido han sido por velocidad inadecuada o por no respetar la señalización existente.*

*El punto más conflictivo parece ser la curva que entronca la glorieta con el ramal a Cubillos, a pesar de que el desdoblamiento del tramo Cubillos-Toreno comienza después de la glorieta mencionada se va a poner el caso en conocimiento del Servicio de Infraestructuras de esta Dirección General, con el fin de que, estudie la viabilidad de incluir algún tipo de actuación sobre la glorieta dentro del Proyecto de Desdoblamiento del tramo Cubillos-Toreno."*

Por tanto una solución era incluir la ejecución de las obras en el proyecto indicado; sin embargo, el problema de la titularidad del vial de acceso a la central térmica seguía debatiéndose entre el Ayuntamiento de Cubillos del Sil, la Junta de Castilla y León, la Diputación Provincial y la Central Térmica.

El 28 de abril de 1998 se produjo un nuevo accidente en este cruce, lo cual reavivó el malestar entre los vecinos, sensibilizados todavía por el anterior. Al parecer, las causas de este nuevo suceso se atribuían al deficiente estado de la carretera y al barro acumulado por el continuo tránsito de camiones de carbón hacia la Central Térmica.

El tema inquietaba cada vez más a los vecinos de Cubillos del Sil, que seguían organizando numerosos actos de protesta, y resultaba preocupante, máxime cuando esta Institución, en el marco de las actuaciones que está llevando a cabo sobre seguridad vial, se había dirigido en repetidas ocasiones a cuantos organismos ostentaban responsabilidades en la materia, a fin de prevenir, en la medida de lo posible, los riesgos derivados de la circulación y constatar la titularidad del ramal de acceso desde la carretera comarcal 631 a la localidad de Cubillos del Sil y a la Central Térmica de Compostilla II.

A partir de la información recibida pudieron sentarse las siguientes conclusiones:

- Según se desprendía del tenor literal del artículo Primero del Decreto 864/1963, de 18 de abril, el tramo de camino (asfaltado por Endesa) entre la Carretera Comarcal 631 y la Central Térmica Compostilla II y el municipio de Cubillos del Sil era un camino vecinal calificado, a efectos de la colonización que se llevo a cabo en dicha zona, como Camino General, cuyo trazado entre las poblaciones de Cubillos del Sil y Cacabelos se plegaba a la antigua carretera abandonada de Madrid a La Coruña.

- La Ley de Caminos Vecinales de 1911 establece la posibilidad de que antiguas carreteras que hubieran figurado en los Planes del Estado puedan calificarse como Caminos Vecinales.

- De conformidad con el Decreto de 24 de enero de 1947 los Caminos Vecinales quedan excluidos de los Planes Generales de Obras Públicas del Estado.

- A la vista del Decreto de 18 de abril de 1963, el camino que une las poblaciones de Cubillos del Sil y Cacabelos se consideraba como una obra de interés general para la zona.

- De acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local, los caminos rurales, vecinales o locales en función de la diversa terminología empleada son, en todo caso, bienes demaniales de uso público local.

- La conservación y policía de los caminos o vías rurales y locales corresponde a los municipios de acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local. Las Diputaciones Provinciales tienen competencias para cooperar en dicha conservación.

- Tratándose de un camino local y rural, aunque asfaltado por Endesa, el tramo de camino entre Cubillos del Sil y la carretera comarcal 631 debía considerarse como un bien de uso público local cuya conservación y policía correspondía al municipio dentro de cuyo término discurre dicho tramo.

Ello no obstante, y con independencia de que no existieran otras rutas alternativas, consideró esta Institución que nada impedía que pudiera efectuarse la modificación del trazado o la apertura de una nueva vía si tanto la modificación como la apertura tenían como fundamento el interés público y se realizaban de conformidad con el

procedimiento legalmente establecido, el de expropiación forzosa establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de ejecución.

Por ello se efectuaron recomendaciones al Ayuntamiento de Cubillos del Sil y a la Diputación Provincial de León.

Al Ayuntamiento de Cubillos se le recomendaba que, mediante un estudio previo, valorara la posibilidad de modificar el trazado actual o de proceder a la apertura de una nueva vía y que, hasta que las obras se ejecutaran, se adoptaran las siguientes medidas:

- Se inspeccionara frecuentemente la zona a fin de ordenar su limpieza inmediata a cargo de los responsables en el plazo que se estimara conveniente y, subsidiariamente, por el Ayuntamiento.

- Se procediera a tomar contacto con la empresa que transporta mercancías por este vial para evitar los riesgos generados por el transporte.

- Se ejecutaran, en caso necesario, obras de acondicionamiento del firme de la carretera.

- Se procediera a regular convenientemente el tráfico en la zona mediante la instalación de las señales procedentes.

En respuesta a la recomendación, el Ayuntamiento de Cubillos del Sil nos comunicó que se había dirigido a la empresa principal usuaria del vial para que procediera a la señalización y reparación del mismo.

Por otra parte, se recomendó a la Diputación Provincial de León que tomara contacto con el Ayuntamiento de Cubillos del Sil a fin de cooperar en la adopción de las medidas que estimaran oportunas.

Este organismo aceptó la recomendación y; según nos comunicó, había puesto de manifiesto al Ayuntamiento de Cubillos del Sil su disposición para colaborar en la resolución del problema existente, una vez que se hubiera definido la solución del mismo

Otro expediente que planteaba una cuestión de seguridad vial fue el examinado en la queja **Q/1330/98**. El interesado lamentaba el estado de las carreteras de la red provincial de Segovia cuya titularidad ostenta la Diputación Provincial, las cuales, según el reclamante, adolecían de falta de visibilidad causada por el crecimiento de la vegetación en los márgenes de las mismas.

Más concretamente, este problema se acusaba en las carreteras que discurrían por el término municipal de Cabañas de Polendos procedentes de Pinillos de Polendos, Bernuy de Porreros y La Higuera.

Una vez admitida a trámite la queja la Diputación Provincial de Segovia informó a esta Institución que el Servicio de Infraestructura y Obras había elaborado un proyecto para la limpieza de cunetas en carreteras provinciales, con un presupuesto de 5.236.127 pesetas, que fue adjudicado el 3 de agosto de 1998, en el que se incluían actuaciones de desbroce y segado en 286,5 kilómetros.

Asimismo el Servicio de Infraestructura y Obras disponía de un tractor con desbrozadora que trabajaba en la limpieza de márgenes de las carreteras provinciales.

Concretamente, los márgenes de las carreteras provinciales que discurren por el término municipal de Cabañas de Polendos se limpiaron con dicho tractor durante los días 24, 27, 28 y 29 del pasado mes de julio.

En consecuencia se informó al interesado de que el problema se hallaba resuelto, por lo que se procedía al archivo del expediente.

Otras veces, los ciudadanos solicitaron la intervención del Procurador del Común para obtener una resolución favorable a sus pretensiones en relación con el trazado de las vías. El escrito de queja que motivó la tramitación del expediente **Q/201/98** hacía referencia a la supresión de una "pasarela" existente en la localidad de Santa Marina del Sil con motivo de las obras realizadas en la carretera C-463, que enlaza San Román de Bembibre y Toreno. Según afirmaban los firmantes de la queja, dicha "pasarela" servía de acceso a la población Santa Marina, a varias fincas, al Pantano de Bárcena y al área de recreo construida en el mismo.

Según el informe remitido a esta Institución, la Consejería de Fomento, al ejecutar las obras de la carretera LE-463 de San Román de Bembibre a Toreno, había construido dos accesos a la localidad de Santa Marina del Sil, cumpliendo el proyecto de las obras en su totalidad.

En el informe evacuado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León se indicaba que *"en el plano de planta, en el lado opuesto a la carretera, se observa la condensación de líneas de nivel, lo que indica que se trata de un gran talud y de bastante inclinación, por lo que realizar un enlace supone "llevarse" completo ese talud. Tampoco se puede bajar de cota la pasarela, pues se trata de un paso superior al ferrocarril."*

*Por otro lado, Santa Marina del Sil tiene dos accesos perfectamente adecuados y entroncados con la carretera desde donde se accede al núcleo urbano y de ahí se puede acceder a las fincas y área de recreo mencionada en la reclamación".*



Respecto de las motivaciones de carácter técnico, es necesario señalar que los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, gozan de la denominada "discrecionalidad técnica". No habiéndose detectado ninguna irregularidad legal en la actuación administrativa, se procedió al archivo del expediente, comunicándose el resultado de las investigaciones a los interesados.

**ÁREA B**

**ÁREA B**

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

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>441</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>26</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>275</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>85</b>

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 en la primera empresa "prestataria de servicios" dentro del término municipal.

En efecto, los Ayuntamientos intervienen en prácticamente todos los niveles que afectan a la vida del ciudadanos asumiendo competencias y realizando actividades ante la demanda y la reivindicación ciudadana y ello pese al estado, en numerosas ocasiones deficitario, de las arcas municipales. A nadie se le escapa que últimamente las inversiones municipales se proyectan sobre sectores hasta hace pocos años extraños a las mismas (centros para la tercera edad, centros de salud, planificación familiar, fomento de empleo, apoyo al cooperativismo, centros de empresas municipales, escuelas-taller, promoción del suelo industrial, etc.).

En virtud de lo expuesto puede afirmarse, pues, que las Corporaciones Locales tienen competencias propias o compartidas con otras Administraciones Públicas en todo el amplio espectro de las necesidades vecinales y ciudadanas. Así, los municipios ofertan servicios públicos, invierten elevadas sumas en infraestructura y equipamiento, en promoción y gestión de viviendas, pavimentación de vías públicas urbanas, mataderos, cementerios, transporte público de viajeros, instalaciones culturales y deportivas, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, abastecimiento de agua potable, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación de tráfico, seguridad en lugares públicos y un largo etcétera que acapararía globalmente todas las necesidades vitales y primarias del ciudadano.

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.

Pues bien, y 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 1998. 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.

## Urbanismo

### *Planeamiento*

En el expediente **Q/1849/98** se hace alusión a la falta de contestación a las alegaciones de fechas 8 de noviembre de 1996 y 20 de marzo de 1998 presentadas con motivo de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos por determinada Comunidad de Propietarios.

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Burgos con fecha 9 de diciembre de 1998 textualmente se señala que *"los citados escritos fueron presentados en el Ayuntamiento con ocasión de dos periodos de información pública a los que fue sometida la revisión del Plan General tras de su aprobación inicial"* y continúa indicando que *"el pronunciamiento sobre las alegaciones tiene el carácter de informe para que se sustancie por el órgano al que compete la aprobación definitiva y como tal informe no es preceptiva su notificación a los alegantes quienes no tienen la condición de interesados por la particularidad de los procedimientos de información pública"*.

Pues bien, lo cierto es que la Ley 30/92, de 27 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha establecido un procedimiento administrativo *común* que deben respetar todos los organismos públicos. De conformidad con el apartado II de su exposición de motivos "...regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa".

En concreto, establece en sus artículos 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", artículo 86-2º, párrafo 2º: "La comparecencia en el trámite de información pública no otorgará por sí misma la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales".

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, desde la aprobación de la Ley 30/92, y en virtud de lo expuesto en su artículo 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.

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Burgos el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"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 artículo 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".*

El citado Recordatorio fue aceptado por el Ayuntamiento de Burgos.

En el expediente **Q/1935/97** se hace alusión a determinada finca situada en el término municipal de la Robla (León). Según manifestaciones del reclamante *"nos hemos dirigido al Ayuntamiento en repetidas ocasiones con la finalidad de que al no poder disponer libremente de la finca que hiciesen efectiva la compra o en su caso la expropiación..."*.

A mayor abundamiento, continuaba el reclamante indicando que *"no estamos de acuerdo en que si la calificación nos impide disponer libremente de la finca hayamos tenido que pagar 227.625, 239.007, 250.957, 263.505 y 272.728 pesetas respectivamente en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (años 1990-1994).*

Pues bien, según parece deducirse de la documentación remitida en su día, el solar descrito por el solicitante se encuentra en su totalidad afectado por la calificación de equipamiento escolar en el Plan General de Ordenación Urbana de la Robla (que no ha sido aprobado definitivamente) y el cambio de calificación ("ensanche de casco grado 1º pudiendo edificarse en una franja de aproximadamente 20 metros a todo lo largo del vial") solamente ha sido aprobado por el Pleno Municipal -en sesión de fecha 30-8-1990-.

Por otro lado, y según resulta textualmente del escrito remitido por el Ayuntamiento, *"El Plan General de Ordenación Urbana de la Robla redactado en 1960 (actualmente en vigor) califica la zona como zona verde pública en la que no se permite ningún tipo de edificación".* Y continúa indicando que *"en la revisión del Plan General de 1984 (que se encuentra para aprobación definitiva y cuya normativa, por ser más actual, se está aplicando por parte de este Ayuntamiento) dicha zona está calificada en su uso como docente y cuya definición es como sigue: incluye espacios, edificios y locales destinados a funciones docentes que se consideran de obligatoria determinación en los planes".*

Por lo tanto:

1.-El Plan general de Ordenación Urbana de la Robla redactado en 1960 (aprobado definitivamente) califica el solar como zona verde pública.



2.- En la revisión del Plan General de 1984 (que no ha sido aprobado definitivamente) se califica el solar como de equipamiento escolar.

3.- El Acuerdo Municipal de fecha 30-8-1990 califica el solar como "ensanche de casco grado 1º pudiendo edificarse en una franja de aproximadamente 20 metros a todo lo largo del vial".

Pues bien, es evidente que la eficacia de los planes y normas urbanísticas depende de su aprobación definitiva por la autoridad competente (y posterior publicación) sin lo cual, como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia, no pasarán de ser sino simples proyectos carentes de fuerza obligatoria; es decir, dicha aprobación definitiva es la fase verdaderamente creadora de derechos y obligaciones en tanto que las etapas anteriores tienen la naturaleza de actos de trámite no vinculantes (en este caso, los acuerdos municipales de revisión del Plan General de 1984 así como el adoptado en sesión plenaria de fecha 30-8-1990).

Así lo determina el artículo 56 de la Ley del Suelo de 1976 (y 131 LS 92) de conformidad con los cuales los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos y Catálogos serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva.

Y resulta que uno de los efectos de la aprobación de los planes urbanísticos es la legitimación de las expropiaciones. En efecto, y de conformidad con el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, la aprobación de planes de ordenación urbana implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación e imposición de servidumbres.

Por ello, y a juicio de esta Institución, deben evitarse en todo caso demoras en la ejecución de las previsiones del planeamiento teniendo en cuenta que las mismas perjudican los legítimos derechos de los ciudadanos y, en concreto, de los propietarios de terrenos afectados por un plan (imposibilidad de efectuar transacciones sobre su propiedad, limitaciones para edificar....).

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de la Robla Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

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

*"1.- A realizar las gestiones pertinentes dentro de la propia competencia para que se produzca el resultado de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la Robla en la que, si procede, se califique el citado solar como "ensanche de casco grado 1º pudiendo edificarse en una franja de aproximadamente 20 metros a todo lo largo del vial" (tal y como se acordó en el Pleno de fecha 30-8-1990).*

*2.- Que se acuda con posterioridad a la expropiación por razones de urbanismo.*

*3.- Que se actué coordinadamente con el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria teniendo en cuenta los principios de necesaria colaboración e información mutuas que deben presidir las relaciones entre ambos".*

Con fecha 11-12-1998 se ha registrado de entrada en esta Institución comunicación del Ayuntamiento de La Robla en la que se manifiesta que se ha decidido aceptar la Resolución formulada procediendo en consecuencia al archivo del expediente.

En los expedientes **Q/1424/98 y Q/1425/98** se hace alusión a la apertura de una calle en los terrenos sitos en los Altos de la Estación (Segovia). Según manifestaciones de las reclamantes *"no se ha requerido previamente a los propietarios por parte del Ayuntamiento"*.

Pues bien, lo cierto es que en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Segovia textualmente se manifiesta que *"se requirió a los promotores del proyecto de urbanización nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados y que, consultados los archivos del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, se pudo comprobar que los terrenos afectados por la apertura de la consabida calle no figuraban con referencia alguna"*.

De conformidad con el artículo 54 de la LS76 es precisa, respecto de los Planes y Proyectos redactados por particulares, la citación personal para información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos.

Y es claro, también, habida cuenta de los términos claros e imperativos de dicha norma cuya finalidad radica en la plena garantía de los intereses de los propietarios afectados por la actuación urbanística, que la omisión de la necesaria citación personal solamente resulta admisible en el supuesto de que se justifique plenamente la imposibilidad práctica de lograr la averiguación de los datos necesarios para llevar a efecto aquella pese a haberse desplegado la necesaria diligencia administrativa. La Jurisprudencia se refiere incluso a la posibilidad de acudir a *"una publicación, como es la guía telefónica, al alcance de todos, o a las oficinas de las entidades suministradoras de servicios, como son los de energía eléctrica y agua corriente"*.

Por lo tanto, y si en cumplimiento del artículo 54 LS76 se debió citar personalmente a los propietarios de terrenos, dejar de hacerlo sin

justificar plenamente la imposibilidad práctica de lograr la averiguación de los datos necesarios supone una infracción del ordenamiento jurídico que en cuanto productora de indefensión origina la anulabilidad del acto de aprobación definitiva del referido proyecto de urbanización.

En otras palabras, considera esta Institución que no puede conformarse la Administración actuante, desde un principio y a lo largo de toda la tramitación del expediente, con la calificación de propietario "desconocido" que se asignaba a las parcelas objeto de la presente queja en el Proyecto de los promotores (elaborado, en definitiva, por personas privadas) y en el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

Y sirva, a título de ejemplo, una nota simple informativa del Registro de la Propiedad de Segovia nº 1 de fecha 2 de junio de 1997 (y, por lo tanto, anterior a la aprobación definitiva del referido proyecto que no tiene lugar hasta el día 9 de junio) relativa a determinada finca cuyos titulares son los reclamantes así como el requerimiento dirigido a uno de ellos sobre vallado de solares de propiedad particular relativo, concretamente, a un terreno sito en "Altos de la Estación" y que quizás pudiera tratarse del mismo que es objeto de la presente queja.

Por todo ello se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Segovia el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"Que por parte de ese Centro Directivo:*

*1.- Se proceda a comprobar si la Corporación ha desplegado la necesaria diligencia administrativa para averiguar la identidad de los propietarios (en concreto, si ha tenido en cuenta los datos registrales) a fin de proceder a adoptar las medidas que a juicio de V.I resulten procedentes (en su caso, a la anulación del proyecto).*

*2.- Que con el fin de mejorar la práctica de las notificaciones administrativas individuales se despliegue, en lo sucesivo, una adecuada diligencia que permita la averiguación de la identidad y el domicilio de los interesados (en tanto que las referidas notificaciones permiten el conocimiento del acto y posibilitan la correspondiente defensa frente a su contenido".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta de la Corporación municipal pese a haber sido requerida la misma con fecha 27 de noviembre de 1998.

En el expediente **Q/1022/97** se hace alusión a la supresión de un vial próximo a la Plaza de Santa María. Fuensaldaña. (Valladolid).

Alegaba textualmente el reclamante en su escrito que *"El Ayuntamiento aprobó unas Normas Subsidiarias -que están en vigor- en las que por desconocimiento, omisión u otra causa no queda reflejado ese terreno de dominio público (la existencia del citado vial se constata en los Planos del Catastro) y queda englobado dentro de los terrenos particulares adyacentes".*

Pues bien, si, tal y como manifiesta el reclamante, la citada franja, pese a constatarse en los Planos del Catastro, no se refleja en las Normas Subsidiarias el motivo de que esto ocurra puede ser porque el vial en cuestión ha dejado de ser útil y no presta servicio alguno. En este caso es claro que el Ayuntamiento, en el momento de elaborar las referidas Normas Subsidiarias, pudo prescindir de él conscientemente. Ahora bien, en este caso se habría producido una desafectación del mismo (del uso público) convirtiéndose, en consecuencia, en un bien patrimonial (de conformidad con el artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto de 13 de junio de 1986). Es decir, la desafectación no implica para el Ayuntamiento la privación de la propiedad del mismo (ya que las

Normas Subsidiarias no pueden atribuir la condición de propietario a quien no lo es; es decir, si dichos terrenos eran municipales lo seguirán siendo aunque con la condición de patrimoniales).

Ahora bien, si el Ayuntamiento entiende que el vial sigue siendo útil y necesario se debería, a juicio de esta Institución -y así se le comunicó a la Corporación municipal con fecha 25 de junio de 1998- iniciar un expediente de modificación puntual de las referidas Normas Subsidiarias para reflejar dicho vial.

Con fecha 12 de noviembre de 1998 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Fuensaldaña en la que textualmente se manifiesta que *"actualmente se está procediendo a la revisión del documento de Normas Subsidiarias Municipales y en el Avance aprobado ya aparece la franja de suelo objeto de este informe con la calificación de "viario" aportando copia del documento de Avance para que ello se pueda constatar"*.

En el expediente **Q/1598/97** se hace alusión a la autorización de estacionamiento de vehículos a motor en la zona de terriza de la Plaza de Colmenares con carácter provisional -durante la ejecución de obras en algunas zonas del recinto amurallado-. En concreto, hasta el día 1 de noviembre de 1997 (fecha de finalización de las obras).Segovia.

Pues bien, a la vista de lo expuesto, debe de partirse de que, en principio, no cabe cuestionar el uso de aparcamiento por ser manifiestamente incompatible con el uso propio de los espacios libres ya que como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia el uso público de éstos, de acuerdo con las necesidades de la zona, tolera el de aparcamiento.

A juicio de esta Institución, constituye una facultad municipal tolerar el aparcamiento en los mismos si así lo exigen las necesidades de la zona (si la solución, por ejemplo, de aparcar en las calles resultase ser insuficiente).

Sin embargo, la calificación de "espacio libre público" no constituye un concepto jurídico cerrado y completo en sí mismo de cuya sola enunciación pueda deducirse inequívocamente los usos permitidos y prohibidos puesto que tanto la propia normativa, como la jurisprudencia y la práctica administrativa, demuestran que existe una gran variedad de usos urbanísticos, perfectamente lícitos, que son compatibles con la citada calificación lo que obliga, en cada caso, al examen de las normas específicas que determinan el alcance y contenido de la misma.

Lo cierto es que tanto la Plaza de Colmenares como la Plaza de San Esteban están incluidas dentro de los espacios que regula la Ordenanza de Conservación de Espacios Libres Públicos del vigente Plan Especial de Protección Histórico-Artístico, Paisaje y Reforma Interior del Recinto Amurallado.

Y, consultada la referida Ordenanza, puede comprobarse que el artículo 64 de la misma establece que "los espacios libres públicos sólo podrán destinarse a los usos de esparcimiento que les son naturales. En las plazas públicas se permiten los usos culturales al aire libre e instalaciones provisionales cuando se instalen sobre áreas pavimentadas o terrazas ya existentes".

Pues bien, si en el caso de la Plaza de Colmenares podrían alegarse medidas de policía urbana que podrían justificar la medida adoptada, no parece suceder lo mismo con la Plaza de San Esteban (textualmente manifiesta el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 3 de junio de 1997 que *"Tan es así, que alguno de los espacios*

*afectados por la regulación de la citada Ordenanza de Conservación se utilizan como lugar de estacionamiento de vehículos: por ejemplo, la Plaza de San Esteban") en la que, parece ser, el Ayuntamiento está tolerando el uso de aparcamiento cuando es lo cierto que, de conformidad con el precepto legal mencionado, sólo podrá destinarse a "usos de esparcimiento que le son naturales".*

Por este motivo consideró conveniente esta Institución trasladar al Ayuntamiento de Segovia con fecha 14 de octubre de 1998 la conveniencia de valorar la posibilidad de tolerar o no de forma permanente el referido uso en determinados espacios libres y, en este caso, proceder a la modificación del correspondiente plan especial en cuya fase de exposición pública se daría a los vecinos la oportunidad de alegar cuanto estimaren conveniente en defensa de sus derechos. La referida Resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Segovia.

En el expediente **Q/9/98** se hace alusión a presuntas deficiencias en la prestación de servicios mínimos en el Barrio de Antequera (Laguna de Duero).

El Ayuntamiento de Laguna de Duero dispone de Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1985 y en el Título 4, artículo 3.15, regula el Área de Intervención nº 15 Pinar de Antequera con el fin, precisamente, de regularizar la situación urbanística del extenso asentamiento existente en el denominado Pinar de Antequera.

En concreto, el artículo 3.15.2 establece expresamente que será preceptiva la realización de un PERI motivo por el cual en su día, concretamente con fecha 15 de julio de 1988, se aprobó inicialmente un Plan Especial del que se desistió con posterioridad (según nos indica el Ayuntamiento porque *"las alegaciones formuladas al mismo manifestaban su disconformidad con el trazado propuesto con la apertura de nuevas calles, el ancho de las mismas así como el*



*oponerse a pagar ningún tipo de contribución que implique el sufragar los costes de la urbanización previstos").*

Ello no obstante, celebra esta Institución que el actual equipo (dentro de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Laguna de Duero que está en periodo de tramitación) haya redactado un Plan de ordenación de suelo urbano y urbanizable H-16 Pinar de Antequera el cual, según se nos comunica, ya ha sido sometido a información pública.

Por lo tanto, parece clara la voluntad municipal de reconducir la situación al marco de la legalidad mediante la aprobación de los planes que se acaban de citar a fin de regularizar la situación urbanística del referido asentamiento tratando de dotar de las características del suelo urbano al mismo pese, parece ser, a que los referidos planes no se hayan llegado a aprobar definitivamente y, por lo tanto, a plasmarse en la realidad (del primero se desiste una vez aprobado inicialmente y el segundo se encuentra en tramitación).

Por otro lado, es consciente esta Institución de la problemática que suscitan los supuestos como el que nos ocupa en el que concurren, por un lado, las quejas de los vecinos que ponen el acento en las carencias de la urbanización en que se sitúan sus viviendas (y que no se niegan a contribuir a la misma en la proporción que les corresponde) y, por otro, las que lo ponen, precisamente, en todo lo contrario, es decir, no en la inactividad municipal sino en las exigencias municipales de urbanización las cuales consideran que repercuten en exceso en su economía (así algunos de los que presentaron alegaciones al Plan Especial de 15 de julio de 1988).

Ello no obstante, y con independencia de lo expuesto, considera esta Institución que lo procedente ahora es, una vez iniciado el procedimiento de legalización (parece ser, por segunda vez), culminar

el mismo y ello sin perjuicio de que se proceda a constituir la correspondiente Junta de Compensación para garantizar la contribución de los propietarios de las viviendas a la carga de la urbanización en razón de las respectivas cuotas (en cuanto la actuación municipal incrementa el patrimonio de los mismos legalizando las viviendas y dotándolas de las características necesarias para la vida comunitaria).

Sin embargo, y considerando que no debe olvidarse que el referido asentamiento pertenece a los Ayuntamientos de Valladolid y Laguna de Duero, extraña a esta Institución la contestación remitida por el Ayuntamiento a nuestra petición de información relativa a si el Ayuntamiento de Valladolid está terminando actualmente la urbanización de las calles del Pinar de Antequera que pertenecen a su Ayuntamiento (asfaltado de las mismas respetando su anchura original y señalización -única dirección-) consistente en que *"en lo referente a las actuaciones del Ayuntamiento de Valladolid no puedo responderle con exactitud debido a exceder de mi ámbito de actuación"*.

Y ello porque, de conformidad con lo dispuesto en el Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1985, Título 4, artículo 3.15 para la redacción del PERI y, especialmente, para la del correspondiente proyecto de urbanización el Ayuntamiento procurará garantizar la mayor coordinación posible con las soluciones que, en su caso, se adopten en el asentamiento del Pinar de Antequera dentro del término de Valladolid).

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Laguna de Duero el siguiente Recordatorio de Deberes Legales.

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

*1.- A realizar las gestiones pertinentes dentro de la propia competencia para que se produzca el resultado de la aprobación*

*definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Laguna de Duero y, en concreto, del Plan de ordenación de suelo urbano y urbanizable H-16 Pinar de Antequera.*

*2.- A realizar, una vez producida la aprobación del referido instrumento de planeamiento, cuantas actuaciones resulten procedentes para regularizar en el plazo de tiempo más breve posible la situación urbanística del referido asentamiento.*

*3.- A coordinar las actuaciones con las que se lleven a cabo en el asentamiento del Pinar de Antequera dentro del término de Valladolid".*

Con posterioridad se ha recibido comunicación del citado Ayuntamiento en la que se manifiesta que la revisión del Plan General de Ordenación Urbana se está tramitando de acuerdo con las determinaciones que establece la legislación aplicable.

En consecuencia, se procedió al archivo del expediente advirtiéndole al interesado de que si transcurrido un plazo prudencial no se produjere la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Laguna de Duero y, en concreto, del Plan de ordenación de suelo urbano y urbanizable H-16 Pinar de Antequera (incluyendo cuantas actuaciones resulten procedentes para regularizar la situación urbanística del mismo) pueda dirigirse de nuevo a esta Institución planteando cuantas cuestiones estime convenientes.

#### *Gestión Urbanística*

En el expediente **Q/1956/98** se hace alusión al deficiente estado en que se encuentra la Calle García Lorca de la localidad de Santa Marta de Tormes.

Pues bien, según nos indica el Ayuntamiento de la citada localidad mediante escrito de fecha de entrada 24 de noviembre de 1998 *"la urbanización no está recibida puesto que el acta de entrega de las obras no se ha firmado, al encontrarse deficiencias de obligada reparación, para cuya subsanación se concedió 1 mes de plazo con fecha 14 de noviembre de 1997 sin que hasta la fecha se tenga constancia de ninguna reparación"*.

A la vista de lo expuesto lo primero que se ha planteado esta Institución es que las relaciones entre la Junta de compensación (o el propietario único de todo el polígono o unidad de actuación) y la Administración no se rigen por la legislación específica de la contratación administrativa (por no tener su origen en una relación contractual) sino en la ley y en el correspondiente instrumento de ordenación.

Pues bien, de conformidad con el artículo 182.2 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto de 25 de agosto de 1978, en cuanto a la obligación de urbanizar, la responsabilidad será exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que esta debió terminarse y entregarse a la Administración.

Y, según el artículo 175.3 del mismo Reglamento, la Administración actuante tendrá facultades para vigilar la ejecución de las obras e instalaciones resultando que si alguna obra o instalación, o parte de ella, no se ejecuta de conformidad con el proyecto la Administración podrá ordenar la demolición de la obra o el levantamiento de las instalaciones y la nueva ejecución con cargo a la Junta de Compensación (en este caso, con cargo al propietario único) quien, a su vez, podrá repercutir sobre el contratista, si procede.

Pero es más, según nos indica el Ayuntamiento en su escrito *"con la licencia de obras se condiciona la preceptiva licencia de primera ocupación de las viviendas a la recepción de la urbanización mediante compromiso formal suscrito por los promotores"*. A la vista de lo expuesto, parece ser, si bien no existe licencia de primera ocupación (porque no se ha recibido la urbanización) las viviendas se encuentran habitadas.

Y respecto a esta cuestión se ha indicado al Ayuntamiento que la intervención administrativa mediante licencia, en materia de urbanismo, se extiende también al uso o utilización de los edificios construidos, supuesto al que se refiere el artículo 21.2.d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS) aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 de conformidad con el cual la licencia municipal tiene por objeto verificar si el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización.

Y si bien es cierto que nada impide la venta de las viviendas antes del otorgamiento de la licencia de primera ocupación, también lo es, a juicio de esta Institución, que los Ayuntamientos no deben tolerar la ocupación de los edificios antes de su concesión incoando, en este caso, los correspondientes expedientes de infracción urbanística (por habitar el edificio sin la correspondiente licencia).

Por todo ello, se estimó conveniente remitir a la Corporación Municipal de Santa Marta de Tormes Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

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

*1.- Se proceda a ordenar la demolición de la obra o el levantamiento de las instalaciones y la nueva ejecución con cargo a la Junta de Compensación (o al propietario único).*

*2.- Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación no se tolere la ocupación de los edificios antes de obtener la licencia de primera ocupación procediendo a incoar, en otro caso, los correspondientes expedientes de infracción urbanística".*

Se recibió comunicación del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes en la que se ponía en conocimiento de esta Institución que se había decidido aceptar la Resolución formal formulada con fecha 30-11-98.

En el expediente **Q/1385/98** se hace alusión a la negativa por parte de la Corporación Municipal de Hermedes de Cerrato (Palencia) a autorizar la conexión de determinada vivienda *"a la red municipal de agua potable y alcantarillado"* y a prestar el servicio de alumbrado público. También se reclama la pavimentación de la calle *"que va desde la vivienda hasta la carretera"*.

Pues bien, es lo cierto que en su día el Ayuntamiento de Hermedes de Cerrato comunicó a esta Institución (con motivo de la tramitación del expediente Q/571/96) que *"está prevista la ejecución de dichas obras en los Planes Provinciales de 1996, dando esta Corporación preferencia a esta obra por encontrarse esta vivienda ....y acometer su ejecución en cuanto sean concedidos"*.

Sin embargo, parece ser, la mencionada obra no se llevó a cabo porque en el periodo de tiempo que transcurrió entre la aprobación y la adjudicación de la misma -según escrito de fecha 6 de octubre de 1998- *"sin licencia de obras el reclamante realizó la obra por su cuenta*

*haciendo el desagüe con tubo pequeño por lo que no se puede dar servicio a nadie más".*

Lo cierto es que los servicios de alumbrado público, pavimentación de las vías públicas, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado constituyen, de conformidad con el art. 26.1a) de la Ley de Bases, servicios públicos mínimos y que el art. 18.1g) de la citada Ley establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Sin embargo, también lo es que el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU) dispone en su artículo 39.1 que en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinan.

Y de conformidad con el artículo 40.1 RGU: "Para autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar será preciso como garantía de la realización de las obras de urbanización:

a) Que en la solicitud de licencia el particular interesado se comprometa expresamente a la urbanización y edificación simultáneas.

b) Que se preste fianza, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación local, en cuantía suficiente para garantizar la ejecución de las obras de urbanización en la parte que corresponde.

c) Que en el escrito de solicitud de licencia se comprometa a no utilizar la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización".

El apartado 2 de dicho precepto legal continúa indicando que 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.

Solución, la referida, que reconoce asimismo en la actualidad el art.21, núm. 2 ap. c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de conformidad con el cual puede autorizarse la edificación de superficies urbanas siempre que quien lo solicitare se obligue a costear y realizar simultáneamente las obras de urbanización y saneamiento.

Ya en el Informe de la Ponencia legislativa (Ley del Suelo de 1976) se destacó la inquietud y el temor que suscitaba la posibilidad de que, a despecho de la prohibición general de edificar sobre terreno clasificado como suelo urbano pero carente de las condiciones requeridas para ser calificado como solar, se procediere a edificar sin acometer y llevar a cabo previa o simultáneamente la urbanización del suelo mediante la dotación de los servicios públicos pertinentes, riesgo este que precisamente es el que se propuso cubrir el legislador al prever y arbitrar las garantías que luego vinieron a establecer los arts. mencionados.

Con ello queremos decir que lo procedente es que 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, 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 y que en el caso de que no se hayan exigido por la Corporación Municipal las garantías mencionadas (lo que la impedirá actuar sustitutoriamente) se proceda a aprobar los correspondientes proyectos de obra y a imponer, en su caso, contribuciones especiales.

Y a ello no debe obstar el que con fecha 1 de agosto de 1994 se solicitara la conexión a la red municipal de agua potable y alcantarillado y que en la Comisión de Gobierno de fecha 31 de agosto de 1994 se notificara *"que para conseguir lo solicitado debe de esperar a la concesión de la licencia de obras oportuna"* sin que con posterioridad al día 27 de diciembre de 1994 -fecha de concesión de la licencia de obras- obre en el expediente copia de la citada solicitud (solamente de la de concesión de alumbrado público para la vivienda).

Y ello porque lo procedente hubiera sido, a juicio de esta Institución, haber acordado la suspensión de las obras e iniciado expediente de infracción al amparo de lo dispuesto en los artículos 29 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio sin que el hecho de que en dicho municipio no exista Reglamento del Servicio de Agua sea óbice para que se proceda por la infracción que supone la obra sin licencia ya que ésta puede incluirse tanto en el apartado 7 ("instalación de servicios públicos") como en el 9 ("excavaciones") o el 15 ("instalaciones subterráneas"), todos ellos del artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y sujetos a previa licencia según dispone el apartado 1.

Y es más, para evitar que las obras paralizadas pudieran continuar el Ayuntamiento debería haber adoptado las medidas de

vigilancia oportunas y, en última instancia, poner los hechos en conocimiento del Juzgado de Instrucción competente por si constituyeran un delito de desobediencia a la autoridad previsto, actualmente, en el artículo 556 del vigente Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Por todo ello se estimó conveniente formular al Ayuntamiento de Hermedes de Cerrato Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"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 la impedirá actuar sustitutoriamente) se proceda a aprobar los correspondientes proyectos de obra y a imponer, en su caso, contribuciones especiales".*

Con fecha 19-11-1998 se recibió en esta Institución comunicación del Ayuntamiento de Hermedes de Cerrato en la que se manifestaba que se había decidido aceptar el Recordatorio efectuado.

En el expediente **Q/1963/98** se hace alusión al trazado de una nueva calle que enlaza con el camino de Turégano -a la altura de las

Eras del Humilladero- y que afecta a determinada finca (Cantalejo, Segovia).

Según manifestaciones del reclamante cuya veracidad no se prejuzga en ningún caso *"la calle está incluida en la Unidad de Ejecución N° 5, Sector 3, el cual debe desarrollarse de forma conjunta entre todos los propietarios no pudiéndose realizar por parte del Ayuntamiento la construcción de una calle, a todas luces apresurada"*.

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de fecha 28 de enero de 1999 textualmente se señala que *"en el momento del deslinde de la calle se encontraban presentes los propietarios no manifestando en dicho momento su disconformidad"*.

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que, de conformidad con los artículos 124 y 174 del Reglamento de Gestión Urbanística, la firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al municipio en que se actúe, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria según el Plan (entre otros, la superficie total de los viales) produciendo la aprobación definitiva del proyecto de compensación los mismos efectos jurídicos que la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación (si bien es cierto que, para ello, ha de gestionarse previamente la unidad).

Y es que, a juicio de esta Institución, lo correcto jurídicamente y lo legal en sentido estricto es, precisamente, gestionar la referida unidad de ejecución.

Con ello queremos decir que si en el presente caso no concurren circunstancias especiales (o, al menos, no se deduce su existencia del escrito remitido a esta Institución) no existen razones que

justifiquen la aprobación de un proyecto de obra ordinaria (ya que podría comprometerse la gestión de la unidad en el futuro e irrogarse perjuicios a los propietarios de la unidad desde el punto de vista de la equidistribución).

Es decir, que solamente en el supuesto de que circunstancias de entidad suficiente concurren en el presente caso, podría valorarse la aprobación de un proyecto de obra ordinaria en cuya memoria se deben contemplar, entre otros extremos, los terrenos de necesaria expropiación, mediciones, características, propietarios, valoración.

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de Cantalejo (Segovia) el siguiente Recordatorio de Deberes Legales sobre el cual no se ha pronunciado hasta el momento la Corporación Municipal.

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

*1.- Se valore si en el presente caso concurren circunstancias especiales que justifiquen la aprobación de un proyecto de obra ordinaria.*

*2.- Que, en ausencia de las mismas, se gestione la referida unidad de ejecución (ya que, en otro caso, se podría comprometer su gestión en el futuro e irrogarse perjuicios a sus propietarios desde el punto de vista de la equidistribución)".*

En el expediente **Q/1556/98** se hace alusión al acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 16 de Julio de 1998 del Ayuntamiento de La Pola de Gordón (León) virtud del cual se comunica al solicitante de un informe urbanístico *"que deberá hacer depósito previo legal de 100.000 ptas. o aval reglamentario para encargar al Colegio de Arquitectos o Aparejadores de León el nombramiento de técnico para que formule los referidos informes..."*.

Pues bien, el carácter público de los planes supone que cualquier persona podrá en todo momento consultarlos e informarse de los mismos en el Ayuntamiento del término al que se refieran así como obtener de aquel un informe por escrito en el plazo de 1 mes a contar de su solicitud del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector (artículo 133 TR92 y 6.2 de la nueva Ley del Suelo, LS).

Por otro lado, carece esta Institución de información relativa a la existencia o no de un convenio de colaboración entre el Colegio de Arquitectos (o Aparejadores) y el Ayuntamiento de la Pola de Gordón en virtud del cual se presta asesoramiento urbanístico en dicho municipio.

Ello no obstante, y partiendo de que los expedientes han de ser informados por los técnicos que con carácter regular y permanente prestan servicios, esta Institución es partidaria de que, en caso de inexistencia del mismo -y compartiendo en este punto la propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias-, el asesoramiento urbanístico se lleve a cabo por los servicios de asistencia de las Diputaciones.

En efecto, a la Unidad Técnica del Servicio de Asistencia a Municipios (SAM, Diputación Provincial) y, en concreto, al personal adscrito a la misma, corresponde atender las demandas de servicios -procedentes de Juntas Vecinales y Ayuntamientos -consistentes, precisamente, en la emisión de informes técnicos (a los efectos de concesión de licencias de obras y actividad, expedientes de ruina, expedientes de infracción urbanística, etc.). (Artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Y es que el asesoramiento urbanístico (expedientes de licencias o cualesquiera otros de carácter urbanístico) exige una plena autonomía

que no siempre concurre en quienes accidentalmente o de otra forma no fija y permanente prestan servicios a la Administración.

Todo ello con independencia de que tal forma de proceder (se entiende, la del Ayuntamiento) da lugar, además, a un resultado injusto y discriminatorio ya que permite que solamente aquellos solicitantes que disponen de medios económicos puedan obtener la información solicitada haciendo de peor condición a quienes poseen menores recursos.

Por todo ello se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de La Pola de Gordón. En los siguientes términos:

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

*1.- Se proceda a solicitar el correspondiente informe urbanístico al Servicio de Asistencia a Municipios de la Excma. Diputación Provincial de León.*

*2.- Se dé traslado del mismo al interesado"*

En la fecha de cierre de este informe no se conoce la postura de la Corporación Municipal respecto al Recordatorio efectuado.

#### *Disciplina urbanística*

- Ruina

En el expediente **Q/579/98** se hace alusión a la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Soria al escrito de fecha 15 de Mayo de 1996 en virtud del cual *"se solicita el estudio del informe*

*técnico (que se adjuntaba) relativo a la ruina de determinado edificio".*

Pues bien, según nos indica el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 3 de agosto de 1998 *"con fecha 20 de mayo de 1996 - examinado el escrito presentado por el interesado- se decreta la incoación de expediente de ruina del inmueble sito en la calle Zapatería nº 12 de esta ciudad y así se notifica a los propietarios y moradores (con fecha 28 de mayo de 1996)".*

Y continuaba indicando la Corporación Municipal *"que la Comisión de Gobierno, en fecha 8 de julio de 1996, acuerda que con carácter previo se preste la necesaria conformidad al Informe Técnico y se efectúe la oportuna aclaración por parte de la Oficina de Gestión Urbanística respecto de la titularidad del inmueble objeto del procedimiento"; acuerdo que fue notificado con fecha 17 de julio de 1996 al propietario del inmueble .*

Pues bien, parece observarse en el presente expediente el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 22.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) de conformidad con el cual "el tiempo que transcurra desde que se inicie el procedimiento de ruina hasta que se dicte la declaración pertinente no podrá exceder de 6 meses". En efecto, el expediente se inicia con fecha 20 de mayo de 1996 sin que en la fecha del escrito de la Corporación municipal -3 de agosto de 1998 (más de 2 años después)- se haya dictado la declaración pertinente.

Sin embargo, es lo cierto que, tal y como ha reconocido la Jurisprudencia, estamos ante un plazo procedimental y no ante plazo material que opere como límite para la actuación de la potestad administrativa. Por estos motivos, y según esa misma Jurisprudencia, la vulneración de dicho precepto no pasa de ser una mera irregularidad no

invalidante (STTS de 21 de noviembre de 1990, 9 de diciembre de 1993, 30 de diciembre de 1989).

Ello no obstante, si bien es cierto que el transcurso del plazo no opera como límite para la actuación de la potestad administrativa, también es cierto que el mismo opera bien acentuando el deterioro del edificio, bien evidenciando una realidad ya existente pero antes oculta.

Por este motivo será necesario, a juicio de esta Institución, que por los Servicios Técnicos Municipales se proceda a emitir un nuevo informe (en el expediente solamente obra un Informe de los Servicios Técnicos Municipales de fecha 25 de junio de 1996) en el que deberá constar la descripción de la edificación, el valor de lo edificado, las circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición, lo procedente respecto a la seguridad y habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes, plazo para el derribo o desalojo, medidas excepcionales de protección tales como apeos o apuntalamientos que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

Todo ello para, una vez acreditado el estado de hecho subsumible en alguna de las previsiones del artículo 183 del Texto Refundido de 1976, declarar necesariamente la ruina.

Máxime cuando en el presente caso, y según resulta de la información remitida por la Corporación Municipal, el Informe Técnico de fecha 25 de junio se refería *"a la conveniencia de declarar como ruina inminente el edificio principal, bloque 3, el edificio trinquete, bloque 1 y el edificio auxiliar, bloque 2 ... con desalojo de los moradores de la edificación y clausura de la accesibilidad al mismo"* (de lo que se deduce que los Servicios Técnicos estaban pensando que el estado del edificio hacía razonablemente previsible un derrumbamiento inmediato con el consiguiente peligro).



Por todo ello, y a fin de evitar las consecuencias negativas que podrían derivarse de la pasividad del Ayuntamiento de Soria, esta Institución remitió al mismo el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"Que por parte de esa Corporación Municipal se adopten, a la mayor brevedad posible, las medidas que resulten procedentes y, en concreto:*

*1.- Que se proceda a emitir Informe por los Servicios Técnicos Municipales, previa inspección del inmueble.*

*2.- Que si a la vista del mismo la ruina es inminente (porque sea urgente la demolición del edificio dada la existencia de peligro de daños a las personas o a los bienes) que se declare la misma con las medidas complementarias que procedan: derribo, desalojo, apuntalamientos...*

*3.- En otro caso, que la Corporación Municipal tramite el correspondiente expediente contradictorio previo a la declaración de ruina".*

Pues bien, con fecha 6 de octubre de 1998 tiene entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Soria en cuya virtud se pone en nuestro conocimiento que en sesión celebrada por la Comisión de Gobierno de fecha 24 de agosto de 1998 (y mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 25 de septiembre de 1998) se acuerda *"la continuación del expediente de declaración de ruina siendo necesaria la reiteración, en su caso, o la actualización del Informe de los Servicios Técnicos Municipales".*

- Ordenes de ejecución (seguridad, salubridad y ornato público)

En el expediente **Q/1335/97** se hace alusión a determinado edificio sito en la Calle Estación (Valladolid). Según manifestaciones del reclamante *"El estudio que hizo el Gabinete de Arquitectura del Ayuntamiento demostró que el edificio no estaba en ruina y obligaba a los propietarios a que arreglasen la casa (el Ayuntamiento no les obligó a hacer las obras de arreglo). Sin embargo, ahora que el propietario es el Ayuntamiento de Valladolid, éste ha manifestado que el edificio debe ser derribado"*.

Pues bien, se alegó por la Institución en este caso lo dispuesto en el art. 181 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 de conformidad con el cual "Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos debiendo ordenar los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones".

A mayor abundamiento, en el artículo 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística se concretan las medidas procedimentales en los términos siguientes "A tal fin, el Organismo que ordene la ejecución de tales obras concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo, que estará en razón a la magnitud de las mismas, para que proceda al cumplimiento de lo acordado transcurrido el cual sin haberlas ejecutado "se procederá a la incoación del expediente sancionador" (En este caso, por Decreto de 17 de octubre de 1991) con "imposición de multa en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores para la ejecución de la orden efectuada"(Por Decreto de 3 de mayo de 1993) que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el Organismo requirente con cargo al obligado a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo".

Es decir, existe en este caso el título legitimador de la ejecución sustitutoria de las órdenes impartidas para mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (resolución dictada en expediente sancionador en la que, al propio tiempo que se impone la multa, se dispone un nuevo requerimiento para el cumplimiento de la orden y el transcurso del plazo otorgado sin efectuar las obras precisas).

Es más, la incoación de un expediente contradictorio de ruina incoado mediante Decreto de fecha 15 de septiembre de 1994 en nada hubiera afectado a lo señalado en los párrafos precedentes. En este sentido, debe recordarse que la Jurisprudencia del TS permite la compatibilidad de las referidas órdenes de ejecución y la declaración de ruina en casos excepcionales de grave atentado a la salubridad, seguridad y ornato públicos.

Lo cierto es que el Ayuntamiento, al ordenar la ejecución de las medidas necesarias para restablecer las condiciones de seguridad de un edificio o construcción, no se puede limitar en su actuación a la mera orden de ejecución -si ésta no es cumplida como, parece ser, ha sucedido en el presente caso- sino que ha de proseguir el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria si es preciso ya que, en otro caso, se podría incurrir en responsabilidad.

En virtud de lo expuesto se estimó conveniente formular al Ayuntamiento de Valladolid Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"Que esa Corporación acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben de resultar de aplicación en estos casos llevando a cabo la ejecución de las órdenes efectuadas 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, claro está, para el supuesto de que "el acuerdo de reparcelación aprobado por el Ayuntamiento el día 4 de diciembre de 1996" lo haya sido con carácter definitivo (es decir, si la obligación de demoler es inmediata o sujeta a plazo determinado) ya que el cumplimiento de una orden de ejecución no puede quedar afectado por un futuro aleatorio y en cualquier caso indeterminado en el tiempo -lo cual sucedería, por ejemplo, si sólo ha sido publicada la aprobación inicial del proyecto de reparcelación (en tanto en cuanto el cumplimiento de los trámites posteriores podrían hacer imprevisible el momento en que ha de llevarse a cabo la demolición)-.

Con fecha 15-6-1998 se registró de entrada comunicación del Ayuntamiento de Valladolid en la que se manifestaba la aceptación del Recordatorio formulado.

- Obras sin licencia

En el expediente **Q/2010/98** se hace alusión a la instalación de una torre de 40 metros de altura (para cobertura de teléfonos móviles) en una zona residencial urbana (Marugán, Segovia).

Ello no obstante, nos indica el Ayuntamiento en su escrito que el Pleno de la Corporación -en sesión de fecha 22 de octubre de 1998- adoptó el acuerdo de denegar la licencia solicitada. Y continúa indicando que *"Como quiera que las obras se habían iniciado sin contar con la previa licencia municipal, los servicios técnicos prepararon sendas notificaciones de paralización inmediata de las obras"*.

Pues bien, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 248 LS92, cuando se estuvieren ejecutando obras sin licencia el órgano municipal competente dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y, previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos a que el mismo se refiere -según que las obras en cuestión sean compatibles o incompatibles con la ordenación vigente-.

Por otro lado, el artículo 184 LS76 establece que, en el plazo de 2 meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia y que, transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la licencia fuere denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas.

Todo ello con independencia de que el Alcalde proceda a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos; incluso podrá retirar, si se trata de obras que se ejecutan sin licencia, 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. En este sentido es clara la Jurisprudencia al respecto de conformidad con la cual "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".

En virtud de lo expuesto se remitió a la Corporación Municipal de Marugán Recordatorio de Deberes Legales de fecha 23 de noviembre de 1998 en los siguientes términos:

*"1.- Que se proceda a incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores.*

*2.- Que, en su caso, se adopten las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos llegando a retirar -si fuese preciso- los materiales y la maquinaria".*

Con fecha 16-12-1998 se ha registrado de entrada comunicación del Ayuntamiento de Marugán en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

En el expediente **Q/1613/98** se denuncia la ejecución de obras sin licencia en Avda. de Gijón de la ciudad de Valladolid.

Pues bien, mediante escrito de fecha 9 de noviembre de 1998 nos indica la Corporación municipal que *"existe un expediente de restitución de la legalidad por ejecución de obras sin licencia municipal... y que actualmente estas obras están totalmente terminadas y habitado parcialmente el edificio".*

Lo cierto es que, según se nos comunica en el escrito a que se hecho referencia, existe un Decreto de la Alcaldía nº 6948 de 11 de septiembre de 1992 por el que se ordena la suspensión de las obras por carecer de licencia municipal y otro Decreto de fecha 1 de julio de 1993 mediante el cual se inicia expediente sancionador a la vista de la ejecución de las obras y de la denegación de la licencia acordada por la Comisión de Gobierno con fecha 7 de mayo de 1993.

Ello no obstante, y pese a la existencia del mencionado Decreto por el que se ordena la suspensión de las obras, nos confirma el Ayuntamiento que *"Actualmente estas obras están totalmente terminadas (edificio industrial integrado por una planta baja de local*

*industrial, una primera planta de oficinas y una segunda planta de viviendas)".*

Ello quiere decir que, acordada la suspensión de las obras, no se procedió por la Corporación municipal a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos (retirar los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria aprovechable cuando el interesado no lo haya hecho y exista riesgo de incumplimiento de lo ordenado).

Pero es más, de conformidad con el art.248.1 LS92 cuando se estuvieren ejecutando obras sin licencia el órgano municipal competente, si las obras fueran incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición a costa del interesado. Por otro lado, si se hubiere concluido una edificación sin licencia el Ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años a contar desde la total terminación de las obras, dispondrá la demolición de las mismas si fueren disconformes con el Planeamiento (art.249.1). Debiendo tenerse en cuenta los artículos 184 y 185 LS76 tras la STC 61/1997, de 20 de marzo.

Y de la información remitida resulta que el expediente de demolición tampoco se ha tramitado pese a que el mismo es consecuencia de lo previsto en los artículos 261.3 LS92 y 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística los cuales 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.

Y la razón parece ser, según nos indica el Ayuntamiento que *"efectuado por la solicitante alegación al Plan General se aceptó aquella por la que se solicitaba el cambio de calificación de suelo de "Industrial Urbano" a "Residencial Mixto" con lo cual al proyecto básico presentado en su día se ajusta al actual P.G.O.U."* A mayor

abundamiento, se nos manifiesta *"que se procederá a requerir a la propiedad la aportación del pertinente proyecto básico actualizado de la edificación ya existente para la legalización de las obras ya ejecutadas consistentes en edificación de planta baja y dos plantas de 2 pisos"*.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la aprobación definitiva es el acto resolutorio que culmina el procedimiento de aprobación de los planes siendo en definitiva el único acto que otorga virtualidad al Plan. En efecto, los Planes serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva (art. 131LS92 y 56 LS76).

Pues bien, y a juicio de esta Institución, un nuevo planeamiento puede producir el efecto de que se deje sin efecto una demolición acordada conforme a la anterior normativa urbanística en el supuesto de que las obras de que se trate estén amparadas por la nueva regulación, *pues no tendría sentido destruir algo para después construir lo mismo por estar permitido por el ordenamiento urbanístico...* Sin embargo, el nuevo planeamiento no puede producir el efecto de que se dejen sin efecto sanciones amparadas por el anterior ordenamiento pues, por imperativo de la Ley del Suelo, las construcciones origen de la sanción de que se trate debieron acomodarse al anterior planeamiento.

En este sentido establece el artículo 261.2 LS92 (y 225 LS76) 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 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, y dado que nos confirma el Ayuntamiento que *"está también habitado parcialmente el edificio"*, debe tenerse en cuenta que artículo 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) tipifica y sanciona como infracción la realización de actividades sujetas a licencia sin previa obtención de la misma y, de conformidad con los artículos 262 LS92 y 226 LS76, la falta de licencia de primera ocupación, en sí misma, es una falta leve en cuanto defecto formal, sin perjuicio de la naturaleza de las que pudieren haberse cometido con motivo de las obras ejecutadas. Es decir, resulta preciso diferenciar la infracción formal (falta de licencia) de las infracciones de fondo cometidas las cuales pueden ser de muy distinta naturaleza y gravedad y tener, en consecuencia, su correspondiente plazo de prescripción.

Finalmente, y respecto a la afirmación municipal relativa a *"que por lo que respecta al ámbito sancionador (Debe tenerse en cuenta que mediante Decreto de fecha 1 de julio de 1993 se inicia el expediente sancionador), y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto que nos ocupa y considerando que no existen causas o motivos que interrumpan el cómputo del plazo previsto en aquellos preceptos, se procederá a declarar la caducidad del procedimiento sancionador y el consiguiente archivo de las actuaciones"*, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El artículo 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto establece que si no hubiese recaído resolución transcurrido 6 meses desde la iniciación se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en su redacción anterior a la Ley 4/1999 de modificación de la misma).

Y el artículo 43.4 establece que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos (como obviamente son los procedimientos sancionadores) se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones en el plazo de 30 días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada.

En definitiva, los expedientes sancionadores paralizados por la Administración, incluidos los urbanísticos, caducan cumplidos los plazos que la Ley establece. En concreto:

1º) Paralización del procedimiento durante 6 meses por causa no imputable al interesado.

2º) Inicio del cómputo a partir de esa fecha.

3º) Transcurso de 30 días.

Ahora bien, no debe olvidarse que si la infracción urbanística no ha prescrito procederá iniciar nuevas actuaciones (teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido en el procedimiento fallido no interrumpe la prescripción de la infracción). Es decir, los efectos de la caducidad en general afectan sólo al procedimiento, no a las infracciones.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Valladolid Recordatorio de Deberes Legales sobre el cual no se ha pronunciado hasta el momento la Corporación municipal. 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 habitar 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".*

En el expediente **Q/1196/98** se hace alusión a la ejecución de obras en la localidad de Librán resultando, según manifiesta el reclamante, que *"la Administración competente para proceder a incoar expediente sancionador es el Ilmo. Ayuntamiento de Toreno y éste no ha realizado ningún trámite al efecto".*

Lo cierto es que a a vista de la documentación que obra en nuestra institución se ha comprobado que con base en el Informe del Arquitecto Técnico Municipal (del que se deduce que las obras que se realizan suponen infracción urbanística) se ordenó la suspensión inmediata de las obras mediante Decreto 19/1997 y que la Comisión de Gobierno de fecha 16 de abril de 1998 acordó ratificarse en el contenido del Decreto 19/1997 y mantener la suspensión.

Sin embargo, es lo cierto, también, que el Ayuntamiento ha tolerado la continuación de las referidas obras, parece ser, hasta su total terminación (lo que deduce esta Institución del escrito del Ayuntamiento al que se adjuntan fotografías "tomadas antes y después de la realización de las obras") en lugar de haber adoptado las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos (retirar los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria...).

Pues bien, y si efectivamente nos encontramos en presencia de un supuesto de obras terminadas sin licencia (tal y como parece deducirse del escrito remitido por el Ayuntamiento), de conformidad con el artículo 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.

Finalmente, y respecto a la afirmación municipal relativa a que *"no se deben poner pegas a los vecinos que tratan de reparar las casas de los pueblos ya que de otra manera estos quedarían abandonados"* y a que *"si desde las Corporaciones no tratamos de dar facilidades a quienes quieren arreglar sus viejas casas en los pueblos estos quedarán vacíos en su totalidad en un futuro no muy lejano"* no puede dejar de considerar esta Institución la conveniencia de facilitar este tipo de actividades aunque, en ningún caso, comprendiendo dentro de las medidas de fomento de las mismas la pasividad ante la comisión de infracciones urbanísticas (obras sin licencia, obras al amparo de licencias ilegales, obras en zonas verdes...).

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Toreno Recordatorio de Deberes Legales de fecha 24 de agosto de 1998 en los siguientes términos:

*1.- Que por parte del Ayuntamiento de Toreno se proceda a tramitar sin dilación los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística (según se trate de obras sin licencia en curso de ejecución o terminadas) y sancionadores.*

*2.- Que en el supuesto de que proceda la demolición y no se dé 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 (artículo 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) y que se exigirá al particular de acuerdo con lo previsto en el artículo 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 referido Recordatorio fue reiterado con fechas 2 de Noviembre y 14 de diciembre de 1998 procediéndose al archivo de dicho expediente ante el silencio de la Corporación municipal.

- Licencias de primera ocupación

En el expediente **Q/510/98** se denuncia la inexistencia de las correspondientes licencias municipales ("de primera utilización y de apertura") respecto de determinado hotel de la ciudad de Salamanca.

Lo cierto es que, según resulta de la documentación remitida, *"con fecha 20 de octubre de 1998 se presentan dos ejemplares al proyecto modificado del fin de obra. Sigue sin presentarse el resto de la documentación requerida (certificado final de obra y tasas municipales)".*

Pues bien, teniendo en cuenta que se refiere en su escrito a "*que sigue sin presentarse el certificado final de obra*" podríamos estar en presencia de una obra terminada sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia.

A la vista de lo expuesto, consideró esta Institución que el Ayuntamiento debería detectar si, efectivamente, estamos en presencia de uno de los supuestos que legitiman la incoación de los correspondientes expedientes de protección de legalidad urbanística mediante la inspección técnica de las obras y proceder en consecuencia.

Es decir, y si efectivamente nos encontráramos en un supuesto de obras terminadas sin ajustarse a la licencia, de conformidad con el artículo 249 LS92 si la edificación fuera conforme con el planeamiento se requerirá al interesado para que solicite la oportuna licencia y, si la edificación fuera disconforme con el planeamiento, se dispondrá su demolición. A tenor del artículo 185 LS76 (vigente en la actualidad después de la STTC de 20 de marzo de 1997) 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 2 meses la oportuna licencia (independientemente de que la edificación sea conforme o disconforme con el planeamiento).

Además, tampoco le consta a esta Institución que se haya tramitado expediente sancionador alguno.

En este sentido conviene tener presente que el artículo 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) tipifica y sanciona como infracción la realización de actividades sujetas a licencia sin previa obtención de la misma y que, de conformidad con el artículo 226 de la LS/76, la falta de licencia de primera ocupación, en sí misma, es una falta leve en cuanto defecto formal, sin perjuicio de la naturaleza de las

que pudieren haberse cometido en el supuesto de no haberse ajustado al proyecto las obras en cuestión.

Con ello queremos decir que el hecho de que no pueda iniciarse procedimiento sancionador, por haber prescrito la infracción consistente en habitar el edificio sin la correspondiente licencia, no es obstáculo para que el Ayuntamiento pueda incoar los correspondientes a la comisión de infracciones con motivo de las obras ejecutadas.

Pero es más, en el presente caso debe tenerse en cuenta que, aún en el supuesto de inocuidad de la actividad que imposibilite la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, la inexistencia de licencia de apertura estaría desconociendo el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por el Decreto 17 junio 1955 que impone la necesidad de licencia de la misma para los establecimientos industriales y mercantiles, calificación ésta sobre la que parece no existir duda alguna.

Y tratándose de una actividad ejercida sin tal licencia debe conceptuarse clandestina, situación irregular que, desde luego, no legitima el transcurso del tiempo pudiendo acordarse su cese por la autoridad municipal en cualquier momento mediante la tramitación del correspondiente expediente.

Por todo ello se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Salamanca Recordatorio de Deberes legales de fecha 9 de diciembre de 1998 (respecto del cual la Corporación Municipal no se ha pronunciado al respecto) en los siguientes términos:

*"Proceder a la inspección técnica de las obras e incoar, a la vista del resultado de la misma, los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores (incluyendo la falta de licencia de primera ocupación si no ha prescrito la infracción*

*consistente en habitar el edificio sin licencia). Todo ello con independencia de la incoación del que corresponda a la vista de la inexistencia de licencia de apertura.*

*Que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben de resultar de aplicación en estos casos".*

En el expediente **Q/493/98** se hace alusión a la existencia de una puerta de acceso a la entreplanta de un local sito en una Comunidad de Propietarios de la Calle Julián Díez (Palencia).

Pues bien, en su día nos indicó la Corporación municipal que *"visto el expediente -que data del año 1993- el 17 de marzo de 1994 se le concedió licencia de primera ocupación con el condicional de inutilizar el acceso a la entreplanta por el portal de la Comunidad de vecinos".* Y continúa indicando que *"girada visita el 26 de julio de 1996 se comunica que la puerta está inutilizada tal y como condiciona la licencia de primera ocupación".*

Ahora bien, aunque estuviera inutilizada, tal y como nos indica el Ayuntamiento, no está suprimida ya que nos informa, también, el mismo que *"se sigue manteniendo el hueco, la puerta y molduras, con apariencia de puerta en la escalera de la comunidad de vecinos..."*.

Pues bien, es claro que el objeto de la licencia de primera ocupación no es otro que contrastar la obra efectivamente realizada con el proyecto que sirvió de base al otorgamiento de la licencia. Y ello porque la referida licencia no tiene entidad propia o independiente puesto que no es más que una derivación de la previa de obra o edificación. Si a ella se ajusta la obra, la de primera ocupación ha de otorgarse.



En caso contrario, se deniega 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).

Pero es más, la licencia es de otorgamiento reglado y no puede ser condicionada razón por la cual, y a juicio de esta Institución, no se debió otorgar la licencia de primera ocupación; en este caso *"con el condicional de inutilizar el acceso a la entreplanta por el portal de la Comunidad de vecinos"*.

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Palencia el siguiente Recordatorio de Deberes Legales.

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

*1.- No se otorguen en lo sucesivo licencias de primera ocupación condicionadas.*

*2.- Se proceda a examinar el proyecto que sirvió de base al otorgamiento de la licencia a fin de comprobar si el mismo incluye "un hueco, puerta y molduras con apariencia de puerta".*

*3.- Si no fuere así, considerar que el referido condicional no se ha cumplido debiendo entenderse por "inutilización" del acceso la supresión del hueco, puerta y molduras.*

*4.- En este caso, incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores y con independencia del resultado de los mismos a la vista del tiempo transcurrido.*

*Todo ello sin perjuicio, claro está, de la reserva de acciones a favor de la Comunidad de Propietarios al amparo de la normativa del*

*Código Civil y de la Ley de Propiedad Horizontal así como de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

En la fecha de cierre de este informe no se conoce la postura de la Corporación Municipal respecto al Recordatorio efectuado.

- Caducidad de licencias

En el expediente **Q/2037/98** se ha podido comprobar que el objeto del mismo (presuntas irregularidades en la localidad de Sotopalacios -28 viviendas en el Paraje de La Muleta-, La Merindad de Río Ubierna, Burgos) coincide con el de la queja que con la referencia **669/97** se está tramitando en la actualidad.

Pues bien, con fecha 19-5-1997 se solicitó por esta Institución información en relación con la queja registrada con el número de referencia **Q/669/97** solicitud que, ante la falta de respuesta del Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna, fue reiterada en dos ocasiones, la última de ellas mediante recordatorio formal de fecha 15-1-1998. Pues bien, y considerando que con fecha 26 de febrero de 1998 no se había recibido la información solicitada se procedió, en consecuencia, al archivo del referido expediente.

Sin embargo, con fecha 10 de marzo de 1998 tuvo entrada en esta Institución la información solicitada y, concretamente, *"copia del expediente y del proyecto para la construcción de 28 viviendas"* procediéndose, en consecuencia, a dejar sin efecto la resolución de archivo decretada y a remitir a la Corporación Municipal Recordatorio de Deberes Legales de fecha 26 de agosto de 1998.

Lo cierto es que entre las condiciones de la licencia otorgada con fecha 9 de septiembre de 1990 expresamente se contemplaba la siguiente *"Las obras deberán estar terminadas en el plazo de 1 año a contar de la fecha en que ha sido concedida la licencia, pero podrá autorizarse una o más prórrogas. De no obtener la prórroga se entenderá caducada la licencia"* y que la última prórroga obtenida "por periodo de 1 año" (o al menos no se deduce otra cosa de la documentación remitida) data de fecha 5 de noviembre de 1992.

Por otro lado, y con independencia de que se haya procedido o no a modificar el proyecto en base al cual fue concedida la licencia, lo cierto es que de la documentación remitida se deducía que 12 viviendas carecían de certificado final de la Dirección de la obra (existían solamente 3 certificados finales de la Dirección de la obra de fechas 26 de septiembre de 1991 -parcial 8 viviendas-, 22 de marzo de 1993 -parcial 4 viviendas- y 16 de abril de 1996 -parcial 4 viviendas-) y que no existía o, al menos, no se adjuntaban licencias de primera ocupación de ninguna de las viviendas.

Por ambas razones entendió conveniente la Institución del Procurador del Común formular al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna Recordatorio de Deberes Legales sobre la necesidad de proceder a incoar, si fuere procedente, expediente de caducidad de la licencia (admitiéndose la posibilidad de que la misma no fuera declarada), a inspeccionar técnicamente las obras y a incoar, a la vista del resultado de la referida inspección, los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores (incluyendo la falta de licencia de primera ocupación si se han habitado los edificios sin licencia y no ha prescrito la infracción).

Pues bien, con fecha 16 de noviembre de 1998 textualmente se nos manifiesta por la Alcaldía de ese Ayuntamiento que *"ha decidido*

*iniciar los trámites para proponer al Pleno la apertura del correspondiente expediente bien entendido que es criterio de esta Alcaldía que medidas de este tipo no aportan beneficio alguno a este municipio y sí pueden producir consecuencias de imposible o difícil reparación".*

A la vista de lo expuesto, no pudo dejar de considerar esta Institución de nuevo que 8 años después de la concesión de la licencia, concretamente el día de la fecha del escrito del Ayuntamiento (16 de noviembre de 1998), las obras no se encontraban finalizadas.

Pero es más, y a la vista del Informe técnico remitido, se pudo comprobar que posteriormente a la concesión de la licencia de obras (9 de septiembre de 1990) entró en vigor el nuevo planeamiento (Normas Subsidiarias) concretamente con fecha 21 de marzo de 1994 con el agravante de que la normativa vigente en la fecha de concesión de la licencia no prohibía colores o materiales que sí prohíben, sin embargo, las referidas Normas Subsidiarias. Así, el color blanco en la carpintería o el ladrillo vitrificado en la fachada.

Pues bien, y con independencia de que el interesado haya o no instado la licencia en el año 1990 (para evitar de esta forma la aplicación de las Normas Subsidiarias actualmente vigentes por suponerlas menos beneficiosas) para llevarla a la práctica cuando le conviniera (lo que en el mundo urbanístico se conoce con el nombre de "licencia en cartera") lo cierto es que la referida práctica -instar licencia de construcción y demorar la misma durante años- constituye a juicio de esta Institución una práctica de todo punto inadmisibles que desemboca, en ocasiones, en la consumación de edificaciones "fuera de ordenación" (que, según resulta de las investigaciones realizadas, parece ser que es lo que ha sucedido en el presente caso). Y ello puede y debe evitarse bien incoando los correspondientes expedientes de

caducidad de las licencias de obras, bien denegando las prórrogas de las licencias solicitadas por "variación del planeamiento".

En virtud de lo expuesto se reafirmó esta Institución en la necesidad de proceder, tal y como se indicó en su día al Ayuntamiento, *a incoar en todos los supuestos en que se rebase el plazo de construcción expediente de caducidad de la licencia* en el cual deben valorarse todos los factores y circunstancias concurrentes y a la vista de ellos declarar o no la caducidad. En concreto, y con fecha 2 de diciembre de 1998, se remitió nuevo escrito al Ayuntamiento en los siguientes términos.

*"Que con independencia de que en el caso concreto criterios de flexibilidad, moderación y restricción impidan declarar la caducidad de la licencia, se proceda, en actuaciones sucesivas de la Corporación que V.I. preside, a incoar los correspondientes expedientes de declaración de caducidad de las licencias otorgadas y en ejecución, una vez rebasado el plazo establecido, y a denegar las prórrogas de las licencias concedidas en casos de variación del planeamiento".*

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido escrito del Ayuntamiento de La Merindad de Río Ubierna manifestando su postura respecto de la Resolución efectuada.

- Ejecución subsidiaria de derribos

En el expediente **Q/1811/98** se hace alusión a la demolición de cerca en Valdesogo de Abajo (Villaturiel, León).

En este caso resulta del acta de la sesión ordinaria del Pleno de fecha 6 de abril de 1998 que *"A la pregunta de si se hizo por escrito,*

*el Sr. Alcalde dice que no, que el Decreto de demolición ya estaba firmado con anterioridad y la orden material la dio verbalmente. A la pregunta de la hora del derribo el Sr. Alcalde manifiesta que no se concretó hora pero que se hizo sobre las ocho horas. Manifiesta Don..... que tiene testigos de que se ejecutó a las dos de la madrugada, extremo que niega el Sr. Alcalde..."*

A la vista de lo expuesto consideró esta Institución que la Alcaldía debe dictar resolución disponiendo la ejecución subsidiaria con señalamiento de día y hora lo cual no ha sucedido en el presente caso (es decir, no obra en el expediente copia de ninguna resolución de la Alcaldía, debidamente notificada, en virtud de la cual se disponga la referida ejecución).

Cuestión distinta es que el obligado no haya permitido que se realizaran cuantas actuaciones exija la ejecución tal y como resulta de las manifestaciones realizadas por la Alcaldía. Pero si es cierto que *"llegado el momento del derribo la interesada se persona en el lugar impidiendo que aquel se lleve a efecto"* (con fecha 10 de julio) y que *"De nuevo es imposible llevarlo a efecto al interponerse físicamente el particular entre la cerca y la excavadora"* (con fecha 1 de agosto) también lo es que en este supuesto está legitimada la Entidad local para solicitar el concurso de las fuerzas de policía (coacción directa). Y, si en el presente caso se acredita en el expediente que dicho concurso fue solicitado y concedido con fecha 4 de julio, no se comprende porqué no se acudió a la coacción directa en lugar de prescindir de la notificación a la interesada del día y la hora en que habría de llevarse a cabo la ejecución subsidiaria del derribo.

Respecto a las segunda cuestión (hora de comienzo y fin de las obras de demolición) es lo cierto que obra en el expediente declaración de un vecino dirigida al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6

de León en la que se manifiesta *"que a las 7,00 horas la esquina y lateral estaban derruidos"*. Sin embargo, según resulta del Acta del Pleno de fecha 6 de abril de 1998 *"A la pregunta de la hora del derribo el Sr. Alcalde manifiesta que no se concretó hora pero que se hizo sobre las ocho horas. Manifiesta Don....que tiene testigos de que se ejecutó a las 2 de la madrugada"*. Y reitera nuevamente la Alcaldía en el escrito que dirige a esta Institución con fecha de entrada 16 de octubre de 1998 que *"El derribo se lleva cabo sobre las 8, 00 horas de la mañana"*.

Problemática que, a juicio de esta Institución, se hubiera evitado si existiera en el expediente acta de demolición de las obras suscrita por el técnico municipal y el secretario (en su calidad de fedatario público) con indicación de la hora de comienzo y fin de las obras de demolición así como de las incidencias habidas.

En virtud de lo expuesto se remitió a la Corporación municipal Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación:*

*"1. Se determine en virtud de Resolución de la Alcaldía el día y la hora en la que se procederá subsidiariamente a los derribos.*

*2.- Que la referida resolución se notifique a los interesados (sin perjuicio del concurso de las fuerzas de policía en caso de oposición de los mismos).*

*3.- Que se proceda a levantar acta de demolición de las obras por el Secretario Municipal en calidad de fedatario público (con indicación de la hora de comienzo y fin de las obras de demolición así como de las incidencias habidas)".*

Con fecha 30-11-1998 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villaturiel en virtud de la cual se pone en conocimiento de esta Institución que se ha decidido aceptar la Resolución formulada con fecha 2-11-1998.

- Edificios fuera de ordenación

En el expediente **Q/1639/98** se hace alusión al acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 6 de agosto de 1998 del Ayuntamiento de Coreses (Zamora) en virtud del cual se acuerda *"denegar (se entiende al reclamante) licencia de obras menores para dar plano a la pared de corral y cambiar la puerta...por incumplir el Plan General"*.

Según nos indica en su escrito la Corporación municipal *"la Comisión de Gobierno ha denegado dicha solicitud debido a que la fachada de la vivienda está sujeta a nueva alineación y sólo se pueden realizar en ella obras de conservación y ornato pero no de consolidación"*.

Pues bien, es claro que, de conformidad con los artículos 60 TR76 (y en parecidos términos el 137 LS92 afectado por la STTC 61/97 de 20 de marzo) los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación y que no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. Sin embargo, en casos excepcionales, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de 15 años a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas.



Pues bien, si por "dar plano a la pared" se está entendiendo revestir o rasear la fachada (el reclamante alude en su escritos a los términos de revoco, revestimiento...) considera esta Institución que se podría desnaturalizar el concepto de obras de consolidación ya que las obras de revestimiento o raseo no afectan a elementos esenciales de la edificación o instalación ni, por lo tanto, a la seguridad de la misma (cimentación, pilares, techos...).

Pero es más, aún tratándose de este tipo de obras, debe tenerse en cuenta la posibilidad de autorizar las mismas (obras parciales y circunstanciales de consolidación) en casos excepcionales cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de 15 años a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas debiendo tenerse en cuenta respecto a esa cuestión que como tiene declarado la Jurisprudencia debe negarse toda limitación innecesaria de las posibilidades que brinda el citado precepto legal.

Por lo tanto, y si concurren los requisitos que la propia norma establece y que son a) existencia de un supuesto excepcional, debiendo entenderse por tal cuando lo exija el mantenimiento del inmueble, b) que las obras sean de consolidación y c) que no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas, podría valorarse la concesión de la licencia solicitada condicionándola a la renuncia por el solicitante a mayores indemnizaciones que pudieran corresponderle en caso de expropiación por razón de la obra excepcionalmente autorizada.

Todo ello con el fin de hacer compatible la ejecución del planeamiento urbanístico y los legítimos intereses de los titulares de los predios afectados por él a cuyo fin, aunque los deja fuera de ordenación en determinados casos, como el presente, con la

consiguiente consecuencia de operar la prohibición legal de realizar en ellos obras en general, excepcionalmente les autoriza a llevarlas a cabo cuando, por la naturaleza o entidad de éstas, no constituyan obstáculo para la oportuna ejecución de aquel con tal de que resulten cumplidas las condiciones establecidas por la norma.

Por todo ello, se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Coreses (Zamora) de 23 de diciembre de 1998. En concreto:

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

*1.- Se revise la calificación de "obras de consolidación" en el supuesto de que las pretendidas por el solicitante consistan en el revestimiento o raseo de la fachada.*

*2.- Se valore la posibilidad de otorgar la licencia solicitada condicionándola a la presentación en el registro municipal de la renuncia expresa a mayores indemnizaciones que pudieran corresponder al solicitante en caso de expropiación (en el supuesto de que se trate de obras parciales y circunstanciales de consolidación)".*

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta municipal al Recordatorio efectuado.

Patrimonio y bienes municipales

### *Bienes de dominio público*

En el expediente **Q/886/98** se denuncia la existencia de una zona de recreo infantil en un tramo de vía pública -parte final de la C/ Velasquita, León -. Según manifestaciones del reclamante *"El servicio de policía se limita a enviar el coche patrulla que se sitúa a distancia del grupo de menores"*. Y continúa el reclamante indicando que *"la realidad es la agresividad, violencia y desprecio a los vecinos de la Comunidad y a las más elementales normas de educación (gritos, insultos, ...)"*.

Pues bien, en el escrito remitido por la Corporación municipal se reconoce que *"efectivamente se han observado juegos de menores y que, en alguna ocasión, se han recibido quejas de vecinos produciéndose algún altercado verbal cuando se les recriminaba esta actitud; altercados en los que en diversas ocasiones ha intervenido la Policía Local..."*.

Pues bien, es indudable que las vías y plazas públicas están destinadas al uso general y que su utilización como campo de deportes (para jugar al balón) no es compatible con dicho uso general por lo que, a juicio de esta Institución, debería acordarse su prohibición por el Ayuntamiento (si no lo estuviere).

Ello no obstante, complace a esta Institución la solución adoptada (intensificar la vigilancia por los agentes encargados -Policía de Barrio o Brigada Especial de Seguridad Ciudadana-) si bien, y en el caso de reproducirse los altercados denunciados, sería conveniente recurrir al procedimiento sancionador (ya que la conducta, al menos en principio, no cabe reprocharla como ilícito penal tratándose simplemente, parece ser, de una infracción administrativa sancionable con la correspondiente multa).

Ello no obstante, es lo cierto que, el hecho de que sean menores de edad los que realizan estas "prácticas deportivas", dificulta ciertamente la imposición de sanciones pues, si bien conforme al artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común el menor de edad tiene capacidad de obrar en el ámbito jurídico-administrativo para el ejercicio y defensa de determinados derechos e intereses, en el presente caso considera esta Institución que las actuaciones deben entenderse con las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela.

Todo ello con independencia de la posibilidad de que por parte del Ayuntamiento se valore la posibilidad de habilitar determinadas zonas para fomento de estas actividades y así satisfacer las necesidades de los jóvenes y los derechos de las personas que habitan en la citada calle.

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de León Recordatorio de Deberes Legales (sin que sobre el mismo se haya pronunciado la Corporación municipal).

*"Que por parte de la Corporación que V.I. preside, y de persistir en el futuro la actuación denunciada:*

*1.- Se realice la correspondiente advertencia a los padres de los menores.*

*2.- Se proceda, en el caso de continuar utilizando los mismos la vía pública como campo de deportes, a incoar el correspondiente procedimiento sancionador el cual deberá entenderse con las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela de los mismos.*

*3.- Se valore la posibilidad de habilitar determinadas zonas para fomento de estas actividades con el fin de hacer compatibles las necesidades de los jóvenes y los derechos de las personas que habitan en la citada calle".*

En el expediente **Q/778/98** se hace alusión al Camino de la Torrecilla (o Camino de Las Huertas del Pombo, Palencia). Según manifestaciones del reclamante *"este camino público se encuentra cortado en dos puntos por fincas privadas"*.

Pues bien, con fecha 19 de enero de 1998 ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Palencia en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento:

*"1.- Que durante el periodo de alegaciones del expediente de recuperación de oficio se acredita mediante escritura pública la propiedad privada de parte del camino lo que va unido al hecho de la existencia de construcción en el trayecto del mismo y dentro de la propiedad alegada.*

*2.- Ambas circunstancias conllevan la imposibilidad física de recuperación de parte del presunto camino en vía administrativa considerándose que esta Administración debería acudir a la vía judicial a los efectos de cualquier actuación en propiedad privada ya que para la recuperación del mismo sería preciso la demolición de vivienda unifamiliar allí ubicada".*

Lo cierto es que así como los particulares pueden renunciar a los derechos reconocidos en las leyes aplicables, conforme determina el artículo 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, el artículo 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, el artículo 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 y el artículo 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 pudieren 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).

Por otro lado, aunque el artículo 68.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y el artículo 220.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento establecen que cualquier vecino en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada, lo cierto es que en este caso estamos en presencia de "una acción sustitutoria por el vecino" pero no de "una obligación de actuar" en todo caso por parte de la Entidad Local. Es decir, cualquier vecino en pleno goce de sus derechos civiles y políticos puede excitar - mediante requerimiento formal- el ejercicio de la referida potestad pero no puede, en cambio, forzar a la entidad para que ejercite necesariamente las acciones aún en contra del parecer corporativo.

Por lo tanto, el único derecho que asiste a los vecinos en el supuesto de que la entidad se muestre reticente consiste en ejercitar por si mismos -a modo de sustitutos procesales- las acciones de que se trate, así como el de resarcirse, en caso de éxito, de las costas y de los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado.

Si efectivamente la acción prospera los artículos 68.4 de la Ley de Bases y 220.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento establecen que el actor tendrá derecho:

- A ser reembolsado por la entidad de las costas procesales (honorarios del Letrado, derechos del Procurador...).
- A la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido (gastos de desplazamiento, comidas, alojamiento, etc..).

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.

En virtud de lo expuesto, se formuló por esta Institución Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Palencia en los siguientes términos:

*"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 (s).*

*2.- Que en este caso se procedan a ejercitar las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la entidad local en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, artículo 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 y artículo 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986".*

El referido Recordatorio fue aceptado por el Ayuntamiento de Palencia mediante escrito en el que textualmente se afirma "*que se procederá siguiendo las directrices efectuadas en la misma por lo que se acepta la Recomendación realizada dándose las órdenes oportunas a los efectos referidos*".

En el expediente **Q/36/98** se hace alusión al Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 18 de noviembre de 1997 relativo a una actuación del reclamante consistente en "cortar el Camino de Santiago sito en Quintanilla del Valle". Según manifestaciones del reclamante cuya veracidad no se prejuzga en ningún caso "*he sido castigado sin previa notificación de cualquier acto que yo pudiera haber cometido*". (Benavides de Órbigo, León).

En el referido Acuerdo de la Comisión de Gobierno textualmente se manifiesta que "*a la vista del Informe Técnico emitido al respecto, aprueba el autorizar a la Comisión Gestora de Quintanilla del Valle a restituir el Camino de Santiago a su estado anterior repercutiendo ésta, si así lo considera oportuno, el coste correspondiente*".

Sin embargo, es claro, por un lado, que debiera haberse notificado al mismo el procedimiento incoado 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, LRJPA, con el fin de que durante un plazo (no inferior a 10 días superior a 15) pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes. Y es que para que la reivindicación administrativa sea procedente se precisa, como señala la Jurisprudencia, procedimiento contradictorio con audiencia del interesado.

Pero es más, lo correcto hubiera sido, en el presente caso, requerir al interesado para que restituyera a su anterior estado la totalidad del terreno usurpado apercibiéndole de ejecución subsidiaria. En efecto, el privilegio de la recuperación de oficio habilita a las Corporaciones Locales -artículo 71.3 Reglamento de Bienes- para utilizar todos los medios compulsorios legalmente admitidos, fundamentalmente la ejecución subsidiaria, pero, eso sí, previo apercibimiento (artículo 95 LRJPA).

Con ello queremos decir que debiera el Ayuntamiento haber otorgado la correspondiente autorización para proceder a la ejecución por parte de la Comisión Gestora solamente en el supuesto de que previamente se hubiera dado audiencia al interesado y previo apercibimiento al mismo de ejecución subsidiaria.

Todo ello sin perjuicio de que el Ayuntamiento pudiera actuar con base a la legislación urbanística si la ocupación es consecuencia de obras sujetas a licencia.

Por todo ello se remitió al Ayuntamiento de Benavides de Órbigo Recordatorio de Deberes Legales de fecha 13 de noviembre de 1998 en los siguientes términos:

*"Que ese Ayuntamiento acomode en el futuro 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 la resolución que ponga fin a los expedientes de recuperación de oficio se notifique al interesado el trámite de audiencia como tal (para que el mismo pueda realizar las alegaciones que estime oportunas).*

*2.- Que solamente se proceda a la ejecución forzosa de los actos administrativos previo apercibimiento al interesado".*

Se ha reiterado el Recordatorio sin que exista hasta la fecha pronunciamiento de la Corporación municipal.

#### *Bienes comunales*

En el expediente **Q/1176/97** se hace alusión al *"Excesivo estrechamiento de calzada como consecuencia de la construcción realizada en la C/ El Barrio (Carbajal de La Legua) y de la ocupación de terreno comunal por determinado particular"* (Sariegos León).

Ello no obstante, en los escritos remitidos a esta Institución tanto por la Junta Vecinal de Carbajal de la Legua como por el Ayuntamiento de Sariegos (de fechas 7 de julio y 3 de julio de 1998, respectivamente) se manifiesta que la ocupación del terreno comunal no se ha producido por el particular denunciado sino, precisamente, por el reclamante.

Pues bien, si efectivamente, tal y como indica la Junta Vecinal, se ha producido la ocupación de terreno comunal propiedad de la misma (y con independencia de quien la haya realizado) extraña a esta

Institución que la misma no haya reaccionado máxime cuando tal deber de reaccionar, según ha puesto de manifiesto la doctrina, "es claro que se agrava hasta transformarse en responsabilidad cuando el propietario no sea un particular, al que se le permite hacer con sus cosas lo que quiera, sino una Entidad Local Menor"; Entidades Locales, por otro lado, que tras la Ley de 4 de junio de 1998 reguladora del Régimen Local de Castilla y León están investidas de las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

Lo cierto es que en el escrito municipal de fecha 3 de julio de 1998 textualmente manifiesta el Ayuntamiento que *"evidentemente hay un estrechamiento de la calzada como resultado final de usurpación de terreno comunal que el afectado (se entiende el reclamante) o sus ascendientes realizaron"*.

Pues bien, a la vista de lo expuesto debe entender esta Institución que *si la usurpación de terreno comunal ha dado lugar a un estrechamiento de la calzada* es porque ese terreno comunal era *calzada* (estaba, por lo tanto, afectado a un uso público).

Pues bien, de conformidad con los artículos 4.1.d) y 82 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la potestad de recuperación de oficio se otorga para la "recuperación de oficio de sus bienes" o "respecto (de ellos)" excluyendo, obviamente y a "sensu contrario", a los que no son propiedad del Ayuntamiento -ya a título demanial, ya a título patrimonial-.

Sin embargo, si bien es cierto que la potestad de recuperación de oficio recaerá, normalmente, sobre bienes cuya titularidad dominical corresponda a la Administración que tal potestad ejerza en ocasiones podrá recaer, también, sobre bienes cuya titularidad dominical corresponda a otras entidades o personas si la posesión la detenta el Ayuntamiento.

El problema planteado lo ha resuelto en alguna ocasión el Tribunal Supremo refiriéndose precisamente a la posibilidad de que el Municipio pueda recuperar la posesión usurpada respecto de unos bienes de los que no es su titular si los mismos están afectados a un uso o servicio de su competencia.

Todo ello, no obstante, sin perjuicio de la posibilidad de actuar, también, en base a la legislación urbanística si la ocupación es consecuencia de obras sujetas a licencia.

Pero es más, si el artículo 68 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local legitima a cualquier vecino para el ejercicio de acciones en nombre e interés de la entidad local, con mayor razón lo estará el Ayuntamiento a que dicha Entidad Local Menor pertenece. Y es que el Ayuntamiento, ejerce ope legis respecto de la Entidad Local Menor "una especie de tutela" en relación con sus bienes como se deduce del art. 45.2.c) de dicha Ley Reguladora y ello con independencia de la calificación como propios o comunales que dichos bienes puedan tener.

Ello no obstante, es claro que lo único que se conseguiría con lo hasta aquí expuesto sería que el terreno comunal en cuestión volviera, por así decirlo, a ser utilizado como calzada (sin serlo).

Ahora bien, si la anchura de la misma no se juzga suficiente procedería determinar la que corresponda (si no se hubiere realizado ya a través de la correspondiente normativa urbanística) para posteriormente aprobar el correspondiente proyecto y proceder a la expropiación de los terrenos precisos para lograr la anchura pretendida si esto último fuera necesario.

A este respecto, el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa permite deducir que los bienes comunales son susceptibles de

expropiación ya que se refiere no sólo a la privación singular de la propiedad privada sino también de los derechos e intereses patrimoniales legítimos aludiendo el artículo 89, apartado B) del citado texto legal como perjuicios indemnizables que pueden motivar la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones al "derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad" de lo que claramente se deduce la posibilidad de expropiación de dichos terrenos.

Ahora bien, admitida la posibilidad de expropiar bienes comunales, cabría plantearse si, en este supuesto, sería necesario tramitar un expediente de desafectación de tales bienes.

Pues bien, el artículo 81.2 apartado a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 abril 1985 establece que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales se produce automáticamente por la aprobación definitiva de los proyectos de obras y servicios. En otras palabras, en los supuestos de expropiación forzosa de bienes comunales no es necesario un expediente de desafectación de tales bienes porque la desafectación está implícita en la expropiación y en la consiguiente afección de los bienes a la utilidad pública que la originó.

Por todo ello, esta Institución remitió al Ayuntamiento de Sariegos el siguiente Recordatorio de Deberes Legales de fecha 24 de septiembre:

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

*1.- Se proceda a realizar una inspección técnica de la Calle El Barrio (que confirme la efectiva ocupación de terrenos comunales).*

*2.- Que se proceda a mantener con la Junta Vecinal de Carbajal de la Legua las oportunas conversaciones a fin de ejercitar -*

*por quien proceda y en la vía que resulte procedente- las acciones oportunas contra los usurpadores de los referidos bienes.*

*3.- Que con independencia de lo anterior, se valore la posibilidad de ampliar la anchura de la referida calle si la actual no se juzga suficiente aprobando el correspondiente proyecto y procediendo a la expropiación de los terrenos precisos para lograr la anchura pretendida, si ello fuere necesario".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna del Ayuntamiento de Sariegos pese haber sido requerida la misma en dos ocasiones.

### Equipamientos y servicios municipales

#### *Limpieza*

En el expediente **Q/508/98** se hace alusión a la no prestación del servicio de limpieza viaria en la Entidad Local Menor de Valdefresno (León).

Pues bien, y teniendo en cuenta que el mismo constituye, de conformidad con el art.26.1a) de la Ley de Bases, un servicio público mínimo y que el art.18.1g) de la citada Ley 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 se remitió con fecha 18 de junio de 1998 Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Valdefresno. En lo siguientes términos:

*"Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas oportunas para proceder a la prestación del servicio de limpieza viaria en la Entidad Local Menor de Valdefresno bien a través de la brigada municipal de limpieza (si existiere) o en conexión con el servicio de recogida de basuras.*

*Hasta que el mismo se preste efectivamente, que se procedan a aplicar las medidas preventivas que a juicio de V.I se estimen procedentes (Red de papeleras, imposición de la obligación de limpieza a los titulares de actividades o establecimientos que provoquen mayor número de residuos...)"*.

Con fecha 17-11-1998 se recibió comunicación del Ayuntamiento de Valdefresno en la que manifiesta a esta Institución que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

### *Cementerio*

En el expediente **Q/1537/97** el reclamante pone en conocimiento de esta Institución que *"En el cementerio de Villarramiel (Palencia) no existe un horario de visitas y sólo hay una llave depositada en casa del encargado del cementerio, y ésta nunca aparece, ya que se deja sin ningún control y se ha dado el caso de faltar hasta un día"*.

Pues bien, según nos indica el Ayuntamiento en su escrito, *"Todos los vecinos saben que la visita al Cementerio va precedida de un aviso al Sr. Alguacil, bien a través del Ayuntamiento o bien en su domicilio directamente"*.

Desde luego, no duda esta Institución de que la medida adoptada lo haya sido con el objeto, como afirma el Ayuntamiento en

su escrito, de facilitar el acceso al Cementerio cualquier día de la semana, y a cualquier hora, ya que, efectivamente, determinadas personas solamente pueden acudir al mismo los fines de semana.

Sin embargo, reconoce también la Corporación municipal en el mismo que *"aunque es lamentable, en ciertas ocasiones alguien no podrá entrar en el Cementerio exactamente a la hora que quiera, pues pueden existir problemas para localizar al alguacil"*.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Villarramiel la siguiente Recomendación que fue aceptada por el mismo.

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

*1.- A determinar las horas, de acuerdo con las circunstancias de cada época del año, durante las cuales permanecerá abierto el cementerio municipal.*

*2.- A exponer, en un lugar visible de la entrada principal, el horario de apertura y cierre.*

*En otro caso, que por parte del encargado del cementerio se proceda a delegar en otra persona, en caso de ausencia, la apertura y cierre de las puertas y la guarda de las llaves".*

#### *Depósito de vehículos*

En el expediente **Q/964/98** se denuncia la existencia de, aproximadamente, 12 vehículos para desguace, propiedad de determinada empresa, depositados en las Avenidas San Ignacio de



Loyola y Río Bernesga de la localidad de San Andrés del Rabanedo (León).

Pues bien, en el escrito remitido por la Corporación municipal se pone en conocimiento de esta Institución que *"en fechas próximas se procederá a la retirada de los vehículos que aún quedan en Avda. San Ignacio y Calle Río Bernesga que, en la actualidad, no tienen cabida en el depósito municipal que se haya saturado"*.

Lo cierto es que la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1974 establece, concretamente su artículo 2, que en todos los municipios deberá existir, al menos, un lugar dispuesto para el depósito de vehículos previsto en el Código de la Circulación, sin perjuicio de que los Jefes Provinciales de Tráfico y los Alcaldes puedan ejercitar las facultades que les confiere el apartado II del artículo 292 del citado texto reglamentario.

Pues bien, el artículo 292 II del Código de la Circulación (Real Decreto de 25 de septiembre de 1934) establece que procederá la retirada del vehículo y su depósito bajo la custodia de la autoridad competente o de la persona que ésta designe. Y continúa indicando que el depósito y el lugar en que se verificará serán decididos en las zonas urbanas por los Alcaldes.

Por otro lado, el artículo 71 de la Ley de Seguridad Vial de 2 de marzo de 1990 (LSV) establece que la Administración podrá proceder, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente cuando pueda presumirse racionalmente su abandono en la vía.

Pues bien, y a juicio de esta Institución, si los referidos turismos se encuentran correctamente estacionados y no ocasionan perturbación ni representan un grave riesgo para la circulación debe

notificarse previamente al interesado que se va a proceder a la retirada de los mismos y a su conducción a un depósito municipal caso de que el mismo no adopte las medidas convenientes (el artículo 71 LSV establece, efectivamente, que la Administración podrá proceder a la retirada y depósito si el obligado a ello no lo hiciera. Además, cuando se adopten medidas cautelares han de respetarse necesariamente las garantías formales entre las que se incluye la exigencia de una resolución escrita, motivada y notificada al interesado a tenor de lo establecido en los artículos 54, 55 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por otro lado, considera esta Institución, también, que con independencia del lugar dispuesto en ese municipio para el depósito de vehículos nada impide que, en aplicación del art. 229.II del Código de Circulación, se designe cualquiera otra dependencia o se contrate el depósito con quien disponga de él.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo la siguiente Sugerencia de fecha 2 de noviembre de 1998:

*"Que en actuaciones sucesivas de esa Corporación (y para el caso de que la misma no estuviere actuando en esta dirección) se proceda a notificar al interesado la situación de abandono de su vehículo con apercibimiento de retirada y conducción del mismo al depósito municipal así como a designar, si fuere necesario, cualquiera otra dependencia o a contratar con un tercero el depósito".*

*Ambulancias*

En el expediente **Q/1582/97** se hace alusión a las autorizaciones para la realización de transporte público sanitario otorgadas a determinadas empresas de ambulancias.

De conformidad con el artículo 135.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, ROTT) las referidas autorizaciones serán otorgadas por el órgano estatal o autonómico competente en materia de transporte interurbano previo informe favorable del municipio en el que haya de estar residenciado el vehículo. Y continúa el citado precepto legal indicando que 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.

Pues bien, a la vista del citado precepto legal debemos afirmar que se cumplirá el requisito del plazo siempre que el órgano al que corresponda (en este caso, el Ayuntamiento de León) emita el informe antes de vencer el plazo de 30 días desde la fecha en que sea solicitado, aunque llegue al órgano que lo pidió (Servicio Territorial de Fomento) después.

Pues bien, y con alguna excepción, resulta de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución que el informe se solicita en todos los casos mediante escrito con fecha de salida 28 de abril de 1997 y 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 (la fecha de salida del Ayuntamiento de León es el día 5 de agosto y la fecha de entrada en la Junta de Castilla y León el día 6 de agosto).

Por lo tanto, en todos los casos, parece ser, el informe se ha emitido fuera de plazo. Es decir, han transcurrido más de 30 días desde la solicitud hasta la emisión del informe (2 de mayo, 8 de julio). Y en

todos los casos, también y salvo alguna excepción, se expidieron las autorizaciones con fecha 14 de julio de 1997 (con anterioridad al día 6 de agosto de 1997, fecha de entrada en la Comunidad Autónoma del informe municipal).

Por lo tanto, el Servicio Territorial de Fomento no ha emitido la autorización una vez transcurrido el plazo (30 días desde la fecha de la solicitud) sin haber recibido el informe sino que se ha esperado un plazo más que prudencial para que el mismo llegara al registro de entrada. Y llegó precisamente al registro de entrada (6 de agosto) después de dictar resolución (14 de julio) por lo que lógicamente no cabe imputar al citado Servicio que el mismo no haya sido tenido en cuenta en el momento de la resolución.

Pero es más, y aunque pese a la dicción literal del párrafo 4 del artículo 83.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera evacuado se podrán seguir las actuaciones") pudiera afirmarse que si el informe está configurado por la legislación sectorial (en este caso, por el ROTT) como vinculante mientras no se emita se interrumpen los plazos de los trámites sucesivos, es lo cierto que tal interrupción no es aplicable en el presente caso ya que el referido texto legal asigna al silencio del órgano informante un valor favorable a la propuesta (de conformidad con el artículo 135 ROTT 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)".

Se trata, por lo tanto, de una sustitución legal de la actividad administrativa omitida la cual opera de modo similar al silencio

administrativo positivo aunque guarda diferencias notables (da lugar a un acto de trámite y no a una resolución, tiene carácter automático y no es necesaria la certificación).

Sin embargo, lo cierto es que, pese a que la emisión de las autorizaciones no se produjo una vez transcurrido el plazo de 30 días desde la solicitud sino que se esperó un plazo más que prudencial para que el mismo llegara al registro de entrada, en todos los casos *"la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 8 de julio de 1998 emitió informe desfavorable por no cumplirse el requisito exigido por el punto 1, apartado a) del artículo 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"*.

Es decir, en la fecha en que se concedieron las autorizaciones (14 de julio) ya existía un informe desfavorable del Ayuntamiento (de 8 de julio) que, sin embargo, no se registró de entrada en la Junta de Castilla y León hasta casi 1 mes después de su emisión.

Pues bien, con respecto al caso contemplado, debe esta Institución destacar la importancia de esta pasividad administrativa (en la emisión y en la remisión del informe) en el contexto de la descentralización territorial y funcional de la Administración Pública.

No puede olvidarse que el trámite consultivo es una modalidad de coordinación y articulación de las competencias, muchas veces superpuestas, de las Administraciones implicadas. Y también es un cauce para la colaboración y conjunta participación en la definición y ejecución de la acción administrativa.

Por ello, la inactividad, además de suponer una renuncia de la propia competencia, lo que ya de por sí es legalmente inadmisibles (de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPA, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia), afecta negativamente a la funcionalidad global del sistema constituyendo una realidad preocupante desde el punto de vista político y organizativo que puede erigirse en causa de responsabilidad.

En efecto, y de conformidad con el artículo 83.3 LRJPA de no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado.

Otra cosa es como haya de interpretarse el requisito a que se refiere el artículo 137 ROTT de conformidad con el cual para la obtención de las autorizaciones de transporte sanitario público deberá cumplirse el siguiente requisito específico: En poblaciones de más de 20.000 habitantes, disposición de un local abierto al público, con nombre o título registrado.

A este respecto, y según se nos ha informado, la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de la Consejería de Fomento resolvió que no era exigible para las empresas adjudicatarias de contratos concertados con el INSALUD la disponibilidad de un local abierto al público entendiendo que dichas empresas no realizaban el transporte sanitario para un público en general sino en exclusiva para los enfermos de la Seguridad Social debiendo considerarse el centro de salud como el domicilio del vehículo contratado.

Sin embargo, lo cierto es que, con independencia de la bondad o no de la referida interpretación y con independencia, también, de que el Ayuntamiento la suscriba o discrepe de la misma, es claro que la Corporación Municipal no puede renunciar a la competencia que le atribuye la Legislación de Transportes Terrestres (emisión y remisión del informe municipal) con la antelación precisa para que el mismo obre en poder del órgano competente con anterioridad al otorgamiento de las correspondientes autorizaciones de transporte. Máxime en un caso como el que nos ocupa (informe preceptivo y vinculante que además se presume favorable en caso de silencio).

Todo ello de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de conformidad con el cual las Administraciones Públicas en el desarrollo de su actividad, y en su relaciones recíprocas, deberán facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de su competencias propias así como prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de su competencias.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de León Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

*"Que por parte de ese Centro Directivo se adopten las medidas que resulten procedentes en aplicación de los preceptos transcritos. Y con independencia de que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben de resultar de aplicación en estos casos".*

A la fecha de cierre de este informe no se conoce la postura de la Corporación Municipal al respecto.

### Infraestructuras

En el expediente **Q/1633/98** se denuncia, según manifestaciones del reclamante cuya veracidad no se prejuzga en ningún caso, agravios comparativos en la prestación de servicios públicos de carácter básico respecto los núcleos de población de Navarredonda y Frades de la Sierra. Salamanca.

En concreto, manifiesta el reclamante que: *"En Frades está bien pavimentada la totalidad de sus miles de metros cuadrados de calle. En Navarredonda no hay ni un solo metro cuadrado con pavimento; el fango que ocasiona la lluvia hace difícil y penoso el tránsito"*.

Sin embargo, y con respecto a la referida cuestión, textualmente nos indica el Ayuntamiento que *"no se dispone de recursos económicos para hacer frente a dicho gasto"* aunque *"se está estudiando la posibilidad de pavimentar alguna calle"*.

Pues bien, lo cierto es que el servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1a) de la Ley de Bases, 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) del mismo texto legal 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.

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, la inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril ya que la habilitación de los correspondientes créditos presupuestarios no es condición para la inexistencia del derecho sino que, por el contrario, es una consecuencia de su declaración.

En virtud de lo expuesto, se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Frades de la Sierra (Salamanca).

*"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 la impedirá actuar sustitutoriamente) se proceda a aprobar los correspondientes proyectos de obra y a imponer, en su caso, contribuciones especiales".*

En la fecha de cierre de este informe no se conoce la postura de la Corporación Municipal respecto al Recordatorio efectuado.

En el expediente **Q/2055/97** el reclamante se refiere a *"la necesidad del adecentamiento de las aceras en el Barrio La Calabaza"*. Además, continúa, *"los propietarios de las parcelas*

*aportaríamos el 50% del total presupuestado".* Aranda de Duero (Burgos).

Según nos indica la Corporación Municipal, *"las aceras del barrio de La Calabaza no están pavimentadas ni se halla incluida partida alguna en el presupuesto para su ejecución ...que decidirá su ejecución en tanto en cuanto sea posible y lo considere prioritario"*.

Pues bien, la Ley 2/1985, de 2 de abril impone a los municipios el deber de prestar el servicio de pavimentación de vías públicas el cual debe englobar, además de la pavimentación de la calzada, el encintado de aceras.

En efecto, y como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia, las aceras están previstas como *"zonas de las calles o carreteras reservadas a la circulación de los peatones"* que el Municipio debe tratar de mejorar y modernizar *"y que son imprescindibles para el normal, seguro y tranquilo tránsito de los peatones, que tienen derecho a ello, puesto que no se les puede obligar, dentro de su localidad, a que, al circular, tengan que invadir la carretera, exponiéndose a los peligros que ello comporta"*.

No se nos escapa, sin embargo, que la realización de las referidas obras -aún acogándose la entidad local a las líneas de ayuda legalmente 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 (art.30 LHL).

Ahora bien, y de conformidad con las manifestaciones del reclamante relativas a que *"los propietarios de las parcelas aportaríamos el 50% del total presupuestado"* debe tenerse en cuenta que 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.

Es decir, el referido artículo impone al Ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales afirmando el TS que debe partirse de un máximo del 90% 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.

Y cuando la Jurisprudencia alude a los "intereses particulares" y a los "intereses generales" se está refiriendo, indudablemente, al beneficio especial para los inmuebles colindantes con la obra o servicio así como al beneficio general para los vecinos del municipio (y para el municipio mismo) dependiendo los citados beneficios de la propia naturaleza de la obra o servicio de que se trate.

En virtud de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Aranda de Duero el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"Que por parte de esa Corporación se tramiten los correspondientes expedientes de ejecución de obras de acerado del Barrio de la Calabaza imponiendo, en su caso, contribuciones especiales para su financiación.*

*En este caso, que se pondere el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales atendiendo a los intereses generales y particulares implicados en la obras".*

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna pese haber sido requerida la misma en dos ocasiones. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente.

### Expropiación forzosa

En el expediente **Q/674/97** se hace alusión a la ocupación (hace más de 15 años) de 700 metros de determinadas fincas con destino al Campo de Fútbol de la localidad de Castrillo del Val (Burgos) sin que la compensación de los mismos (que el Ayuntamiento había anunciado que se efectuaría con la concentración parcelaria, según manifestaciones del reclamante) haya tenido lugar pese a que ya se han adjudicado las parcelas y realizado los caminos.

Pues bien, y con independencia del proceso de concentración parcelaria seguido y de que no conste recurso alguno interpuesto por el reclamante ni contra las bases definitivas -aprobadas con fecha 1 de octubre de 1992- ni contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria -aprobado con fecha 20 de diciembre de 1994-, lo cierto es que el objeto de la presente reclamación consiste en la presunta ocupación de 700 metros con destino, precisamente, al Campo de Fútbol de Castrillo del Val.

Y decimos con independencia porque, por un lado, la ocupación es anterior en varios años a la concentración parcelaria de la zona y, por otro, porque la presunta superficie ocupada se encuentra actualmente incluida, según informaciones del reclamante no contradichas por V.I, en el Campo de Fútbol (excluido, parece ser, del referido procedimiento).

Pues bien, lo cierto es que si el Ayuntamiento ocupó en su día terrenos de propiedad privada para construir un Campo de Fútbol debería haber procedido con exacto cumplimiento de lo dispuesto tanto por la Ley de Expropiación Forzosa como por el Reglamento de ésta ya que, en caso contrario, se habría incurrido en una vía de hecho (al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto).

Y si, efectivamente, se hubiere incurrido en una vía de hecho la misma llevaría consigo la nulidad de los actos de ocupación y la de los acuerdos denegatorios de la incoación del expediente expropiatorio por imperativo de los artículos 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo y 62.1 e) de la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre así como la imprescriptibilidad de la acción para reclamar la incoación del mismo en virtud del principio general de ineficacia insubsanable de los actos nulos de pleno derecho y de la inoperancia de los actos de posesión meramente tolerados para adquirir el dominio de conformidad con los artículos 444, 1940 y 1942 del Código Civil.

En virtud de lo expuesto debe, pues, reconocerse al propietario ilegítimamente privado de sus bienes el derecho a exigir que la Administración incoe el correspondiente expediente expropiatorio (salvo que concurren los requisitos exigidos por los artículos 1940, 1941, 1951, 1952, 1957 y 1959 del Código Civil para la prescripción adquisitiva de la propiedad sobre los bienes inmuebles) con el fin de que tal privación se lleve a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que imponen los artículos 33.3 de la Constitución, 349 del Código Civil, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento.

En virtud de lo expuesto se remitió el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Castrillo del Val:

*"Que por parte de ese Excmo. Ayuntamiento se adopten las medidas que resulten procedentes y, en concreto:*

*1.- Que se proceda a girar una visita de inspección en la que, en su caso, se acrediten los metros cuadrados de las fincas presuntamente ocupados por la Administración Municipal. Para ello se tendrán en cuenta los datos catastrales anteriores a la concentración parcelaria, los metros cuadrados aportados a la*

*misma, la declaración de necesidad de ocupación y el proyecto (si comprende la descripción material de los bienes necesarios).*

*2.- Que de resultar acreditada la referida superficie se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio (o a compensar mediante la técnica de la permuta)".*

Se ha registrado en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Castrillo del Val en virtud del cual se nos comunica que la Corporación Municipal en sesión de fecha 26 de septiembre de 1998 adoptó el acuerdo de "*someter a estudio y efectuar las consultas o asesoramientos correspondientes.*

### Vivienda

Como en años anteriores, en este informe del año 1998 tenemos que seguir informando del grado de observancia por parte de los poderes públicos del contenido del artículo 47 de la Constitución.

A tenor de las quejas presentadas durante el año 1998, 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.

Resulta necesario insistir, en que la Administración pública debe aplicar la normativa vigente en materia de viviendas sin dejar de tener presente que 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.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la oferta de viviendas de protección oficial resulta insuficiente para dar respuesta a la demanda de personas en dificultad, y que faltan recursos y programas específicos para colectivos en situación de marginalidad.

Del total de quejas que sobre esta materia se han recibido durante el presente año, en alguna de ellas en las que se solicitaba directamente una vivienda al Procurador del Común, la intervención de la Institución se ha orientado, lógicamente, a una labor de información sobre los procedimientos de solicitud y sobre las condiciones de acceso a una vivienda de protección oficial.

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.

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, hasta la entrada en vigor de la Orden de 27 de mayo de 1998 (4-5-98), por la Orden de 11 de mayo de 1993 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/1784/98, Q/612/98, Q/470/98 y Q/1313/98**).

En otro orden de cosas, y en relación con los planes de viviendas, se debe hacer mención a las quejas (**Q/725/98, Q/839/98 y Q/655/98**) 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 decidan 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 R.D. 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.

#### *Infracciones al Régimen Legal de Viviendas de Protección Oficial*

Por infracción al régimen legal de VPO se presentó la queja **Q/1957/98** en la que el interesado exponía la existencia de vicios o defectos de la construcción en las viviendas de una Comunidad de Propietarios de la localidad de La Cisterniga (Valladolid). Con fecha 23 de julio de 1990 se había presentado ante el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid la oportuna denuncia. Admitida la queja a tramite, solicitamos seguidamente el oportuno informe a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Del estudio de la documentación aportada y el informe emitido al efecto, apreciamos que, como consecuencia de la citada denuncia, y previos los informes técnicos oportunos, por la Administración se inicia el procedimiento para corregir dichas deficiencias, que ha durado desde entonces y que ha finalizado con la Resolución de 19 de enero de 1998, en la que se acuerda imponer a Construcciones xx, S.L. la ejecución de la obras de reparación de las deficiencias aludidas en el Informe de 24

de octubre de 1990 con las salvedades del informe de 30 de mayo de 1995, advirtiéndole que de no realizar las obras en el plazo de treinta días se procederá a su ejecución forzosa con imposición de sucesivas multas coercitivas a que se refiere el artículo 58 del Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre, sobre política de viviendas de protección oficial.

En consecuencia, y para el caso en que dicha constructora, persista en su actitud de no realizar las obras necesarias de reparación que han dado lugar al presente expediente, y en uso de las facultades de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se formuló a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda la siguiente recomendación:

*"Que por el Órgano competente y previo los tramites procedimentales oportunos, se dicte resolución en la que se acuerde proceder a la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para subsanar las deficiencias existentes en las viviendas situadas en las C/ XXX y XXX del Conjunto Residencial XXX en el término municipal de la Cistérniga (Valladolid)".*

A la fecha de cierre de este Informe Anual nos encontramos a la espera de recibir la respuesta.

En el caso del expediente **Q/2226/97**, el interesado denunciaba en su escrito las deficiencias que presentaba un bloque de 14 V.P.O. de Salamanca. Manifestaban que a pesar del escrito de denuncia presentado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, no se había hecho nada al respecto.

Tras interesar informes a la Delegación Territorial de la Junta en Salamanca sobre las actuaciones seguidas por la misma con motivo del escrito presentado por el reclamante y del estado de tramitación en que se encontraba el expediente, recibimos informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda en el nos comunica que se ha

seguido un expediente contra la empresa declarando resuelto el Contrato Administrativo de Obras, determinándose, por tanto, conforme el Art. 53 de la Ley de Contratos del Estado, la incautación de la fianza depositada para responder de su buen fin.

Como no se nos informaba sobre como se pensaban realizar la obras de reparación necesarias de las vivienda, nuevamente nos dirigimos a la Delegación Territorial, y finalmente nos comunican que:

*"1º) Una vez conocida la Orden de 24 de marzo de 1998 de la Consejería de Fomento por la que se resolvía el contrato de obra SA-90/170 suscrito con la Empresa XXX S.A., el Servicio Territorial de Fomento ha procedido a realizar una visita de inspección al Grupo de Viviendas a efectos de conocer las deficiencias actuales y definitivas existentes.*

*2º) De la citada visita se realizó un informe por parte del Servicio Territorial de Fomento en el que se recogían las obras a realizar.*

*3º) A partir del citado informe se inician los trámites necesarios para contratar las obras de reparación necesarias.*

*4º) En breves fecha se procederá a realizar dichas obras de reparación que deberán estar finalizadas en el presente ejercicio".*

En consecuencia y a la vista del mencionado informe, esta Institución entendió que el problema por el que acudió a nosotros (las deficiencias que presentaban las viviendas desde el momento de la adquisición), 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 indicar al interesado que si transcurrido un plazo prudencial de tiempo observaba que se producían nuevas dilaciones en las subsiguientes actuaciones encaminadas a la reparación de las deficiencias, rogábamos nos lo comunicara con objeto de que

esta Institución pudiera realizar las actuaciones que estimara convenientes.

En el expediente **Q/1869/98**, la interesada denunciaba goteras en su vivienda. Tras interesar los informes preceptivos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, ésta nos comunicaba lo siguiente:

*"El 26 de diciembre de 1997, se presentó en el Servicio Territorial de Fomento escrito anunciando la existencia de goteras en su vivienda.*

*El Arquitecto Técnico de la Unidad de Ponferrada efectúa visita de inspección en Enero de 1998, emitiendo el Informe correspondiente.*

*Como consecuencia de la propuesta de actuación del informe técnico citado, se solicitaron presupuestos de reparación de las deficiencias, aceptando uno de ellos para la reparación de ésta y de otras viviendas del mismo grupo, afectadas por el mismo problema, por un importe de 994.808 pts.*

*En el pasado mes de Agosto se realizan obras de reparación en el bloque de viviendas unifamiliares, no siendo posible realizarlas en el bloque de plurifamiliares debido a la oposición de varios vecinos y el propio Presidente de la Comunidad de Vecinos, al no estar de acuerdo con la solución adoptada.*

*El pasado 21 de octubre el Arquitecto Técnico de la Unidad de Ponferrada gira visita, haciéndole ver la voluntad del Servicio Territorial de Fomento para solucionar el problema. Durante dicha visita se obtuvo del Presidente de la Comunidad conformidad para realizar las obras en la forma inicialmente prevista y eliminar, así, las fisuras existentes en la fachada por donde presumiblemente se filtra el agua, quedando que por la misma Empresa que realice las obras de*

*reparación, objeto de la queja, revise a la vez de forma exhaustiva el tejado, de difícil acceso, por si se detectase algún defecto que pudiera originar riesgo de filtraciones de agua.*

*Esta reparación no es posible realizarla en el presente año, ya que ante la actitud negativa inicial de los denunciantes, fue preciso invertir los fondos destinados a esta reparación en otras obras de otros grupos de viviendas, quedando pendiente la nueva contratación para el próximo ejercicio presupuestario".*

En consecuencia y a la vista del mencionada informe esta Institución entendió que el problema por el que acudió 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.

Con fecha 9 de marzo de 1998 se recibe en esta Institución escrito de queja **Q/347/98** en el que el interesado nos manifestaba que era emigrante en Suiza y que tenía pensado volver a España a reanudar su vida familiar y ocupar la V.P.O. en La Bañeza (León). Desde que le entregaron las llaves había observado graves deficiencias en la construcción, y que un familiar en su nombre había presentado varias reclamaciones, pero hasta la fecha no le habían hecho caso.

Admitimos la queja a tramite e interesamos informes a la Delegación Territorial de la Junta en León.

La Administración nos contesta que en efecto, existe una denuncia de habitabilidad por anomalías constructivas, constando en el expediente que el técnico del Servicio de Fomento se ha personado en la vivienda en dos ocasiones (11 de marzo y 13 de mayo de 1996) no encontrándose nadie en la vivienda, por lo que no pudo emitirse informe técnico ni seguirse los trámites necesarios para la incoación del expediente sancionador, pero que no obstante los técnicos del Servicio

de fomento intentarán contactar con persona o personas que puedan facilitar el acceso a la vivienda para su inspección.

Seguidamente nos pusimos en contacto con el presentador de la queja dándole cuenta de lo informado por la Administración, el interesado nos comunicó rápidamente la dirección y teléfono de la persona encargada en León para contactar con el Servicio Territorial de Fomento, y así se lo hicimos llegar a la Delegación Territorial de León, al mismo tiempo solicitábamos que nos mantuvieran informados de las actuaciones que se siguieran en relación con la cuestión planteada.

El 19 de mayo de 1998, el Delegado Territorial de la Junta en León, informa a esta Institución:

*"Se comunica a la empresa constructora la existencia de humedades en la vivienda objeto de la queja y se le concedía un plazo de 10 días para ELIMINAR las mismas, procediéndose a la incoación del expediente sancionador correspondiente, en caso de que no se subsanen las mismas."*

El propio interesado nos comunicó con fecha 30 de julio de 1998, que: "El día 28 del presente mes, quedaron reparadas las deficiencias del piso de su propiedad sito en la Bañeza, dichas deficiencias databan del año 94 y de no ser por la gestión practicada por el Procurador del Común, no se habría conseguido que personal de la Constructora las hubiese reparado, por lo que muestra su agradecimiento".

#### *Amortización anticipada de Viviendas de Protección Oficial*

Con fecha 18 de mayo de 1998, tiene entrada en esta Institución escrito de queja **Q/991/98**, manifestando el interesado que el día 23 de octubre de 1997, había interpuesto recurso ordinario ante la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y que a pesar del

tiempo transcurrido no había recibido contestación al mismo. Que el motivo de interposición de dicho recurso había sido porque le había sido denegada la subvención a la amortización anticipada de la V.P.O. de Promoción Pública, por entender la Delegación Territorial de Palencia, que debía aportar la Declaración del IRPF de 1996 en vez de la de 1995, tal y como se exige en el art. 2 de la Orden de 2 de julio de 1993, por ser esta la "última Declaración del IRPF".

Tras el estudio de la documentación aportada por el compareciente, esta Institución admitió a tramite la queja, por entender que la última declaración requerida era precisamente la de 1995, pues en el momento de finalizar el plazo de presentación de solicitudes para obtener subvención para la amortización anticipada de las V.P.O., todavía no había finalizado el plazo de presentación voluntaria de la Declaración anual del IRPF.

Solicitando seguidamente informe a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Con fecha 28 de septiembre de 1998, la Dirección General nos comunica que con fecha 4 de septiembre de 1998 había resuelto favorablemente el Recurso Ordinario presentado por el interesado contra la Resolución de 22 de septiembre de 1997, dejando sin efecto la misma y ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la Resolución impugnada.

De la lectura del informe, se desprende que ha sido cuando esta Institución solicita información acerca del mismo, cuando se ha dado contestación al escrito.

Sin entrar en el análisis de las consideraciones contenidas en el informe de referencia y dado que el objeto de queja admitida a tramite versaba sobre la falta de contestación expresa del escrito presentado en la Dirección General de Arquitectura y Vivienda el día 23 de octubre de 1997, dejamos constancia del incumplimiento por parte de la citada Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/1992,



de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial de lo que al respecto establecen los artículo 41 y 42, motivo por el cual se ha formulado 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, de la obligación legal de resolver en tiempo y forma y de informar que debe ser observada inexcusablemente por aquéllas.

#### *Subvenciones alquileres a arrendatarios de viviendas*

Ante esta Institución ha comparecido un ciudadano formulando queja con el número de referencia **Q/2225/98**, manifestando que había solicitado ayuda, de acuerdo con la Orden de 17 de enero de 1997, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de Vivienda. Posteriormente había sido requerido por la Administración para que presentara el justificante legal del Depósito de la Fianza, lo que realizó el día 1 de abril, adjuntando fotocopia compulsada de la fianza depositada. Expone que el depósito de la fianza está entregado a la Fundación propietaria de la vivienda arrendada, y que ésta no ha pasado por la Cámara de la Propiedad porque es una Fundación Benéfica, careciendo de fuerza el inquilino para obligar al propietario a efectuar el depósito en la Cámara de la Propiedad Urbana.

Admitida la queja a tramite, solicitamos el preceptivo informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca.

Una vez analizado el expediente y los motivos de la denegación de la ayuda esgrimidos por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y que se contraen a que la resolución se fundamenta en el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Orden de 17 de

enero de 1997 de la Consejería de Fomento, por la que se convocaban las ayudas. En concreto por no haber acreditado el depósito legal de la fianza, constituida en el preceptivo papel de fianzas, requisito contenido en el artículo 5º b) 3. de la citada Orden, no se ha detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación de la Administración, ya que ésta se limitó a aplicar la normativa existente para la concesión de este tipo de ayudas.

Es evidente que la exigencia del depósito legal de la fianza, constituida en el preceptivo Papel de Fianza, es un requisito para cuyo cumplimiento el arrendatario viene sometido a la voluntad de una tercera persona "el arrendador".

Así las cosas, es necesario reflexionar sobre algunos aspectos contenidos en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamiento Urbanos (en adelante LAU). Dicha ley, en la Exposición de Motivos, establece que tiene como finalidad última contribuir a potenciar el mercado de arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda orientada a la consecución del mandato constitucional contenido en el artículo 47, de reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En esta línea marcada por el Texto Constitucional, y al amparo del Convenio suscrito por la Comunidad de Castilla y León y el Ministerio de Fomento, con el fin de atender a una parte del sector de la población económicamente más necesitado, se han convocado por esa Consejería de Fomento, una serie de ayudas, entre las que destacamos la contenida en la Orden de 17 de enero de 1997, de ayudas para subvencionar los alquileres a arrendatarios de viviendas. En esta convocatoria se establecen una serie de requisitos, primando a los salarios hasta 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional y en la ponderación del salario a los componentes familiares-arrendatarios

minusválidos, jóvenes hasta 30 años y mayores de 65 años, además del número de miembros. La Orden establece otras exigencias, como la necesaria justificación del pago de los recibos de renta, y que el contrato de arrendamiento se halle vigente durante el periodo de enero a agosto del año 1997.

De entre todas las exigencias contenidas en el artículo 5º de la citada Orden de subvenciones de ayudas a alquileres, resaltamos, precisamente la del apartado b) 3 : *"En todo caso, se exigirá resguardo del depósito legal de la fianza, constituida en el preceptivo Papel de Fianzas"*.

En efecto, el artículo 36. 1. de la LAU, establece que *a la celebración del contrato será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento de viviendas y de dos en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda.*

Esta exigencia de prestación de fianza la ejercitará, lógicamente, el arrendador sobre el arrendatario.

También contempla la LAU, en la disposición adicional tercera, el Depósito de fianzas: *Las comunidades Autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta Ley sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato.*

Así pues, la obligación de efectuar el depósito de la fianza, en caso de establecerse dicha obligatoriedad por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, será para el arrendador; la única obligación, que es a su vez consecuencia de la primera, que recae sobre el arrendatario de

la vivienda, no es otra que la de prestación de la fianza a la firma del contrato de arrendamiento de la vivienda.

Las Ordenes de 2 de enero de 1996, 17 de enero de 1997 y 8 de enero de 1998, de la Consejería de Fomento, por las que se convocan los concursos públicos para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas en la Comunidad de Castilla y León, contienen una exigencia para los peticionarios, posibles beneficiados de las ayudas, que no depende de su voluntad exclusiva, sino que es el "arrendador" el que deberá efectuar el depósito de la "Fianza". No estando establecida su obligatoriedad por ninguna norma de esta Comunidad, se puede dar el caso, como en el supuesto de la queja contenida en el expediente que nos ocupa, que es de imposible cumplimiento para el ciudadano que solicita la ayuda.

En este sentido, no olvida esta Institución, que aún en el hipotético caso de que el arrendatario pudiera compeler al arrendador en un procedimiento verbal ante Orden Jurisdiccional Civil, ni por la finalidad para la que se arbitran estas ayuda, ni por su vigencia temporal, cabe pensar que una resolución judicial, vendrá a colmar en tiempo hábil la carencia del solicitante de la ayuda de la que, sin embargo, no es responsable.

Por todo ello, esta Institución consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento la siguiente Recomendación formal. En tanto que por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no se haya hecho uso de la habilitación normativa establecida en la disposición Adicional Tercera de la LAU, se suprima de las convocatorias de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas, el requisito de aportación del resguardo del deposito legal de la fianza, constituida en el perceptivo Papel de Fianzas, sustituyéndolo por "documento que

acredite el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 36.1 de la LAU", es decir la prestación de la Fianza a favor del arrendador.

La Consejería fomento rechazó nuestra Recomendación, por entender que la obligatoriedad venía establecida, ya que el Decreto de 11 de marzo de 1949 continua en vigor en tanto la Comunidad dicte las disposiciones a que se refiere la Disposición Adicional Tercera de la LAU.

Sin embargo, no dejamos de celebrar que finalmente la Junta de Castilla y León haya enviado a las Cortes Regionales un proyecto de Ley para regular esta materia, que en definitiva era el fin perseguido al efectuar la recomendación a la Consejería de Fomento, y que ha sido aprobado por el Pleno de nuestra Cámara Legislativa en sesión celebrada los días 11 y 12 de febrero de 1999.

En otro orden de cosas, pero referido también a la tramitación de las ayudas para subvencionar alquileres, los promoventes de las quejas **Q/552/98, Q298/98 y Q1729/98**, manifestaban su desacuerdo por la denegación de la ayuda para subvencionar el alquiler de su vivienda.

Estudiados todos los expediente comprobamos que había sido aplicada correctamente la Orden de 8 de enero de 1998, de la Consejería de Fomento, por la que se convocó concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para 1998. Archivando los expedientes, no sin antes contestar razonadamente a los interesados.

Expediente **Q/2055/98**, ha presentado un escrito solicitando información sobre adjudicación de las ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas, manifestando que no entiende la razón por la cual en el año 1997, le había sido denegada, pero sin embargo había obtenido la ayuda en la convocatoria efectuada para el año 1998.

Esta Institución, a la vista de ambas convocatorias, informó al compareciente que en la convocatoria de 17 de enero de 1997, de la Consejería de Fomento, por la que se convocó el concurso público para la concesión de ayudada para subvencionar alquileres a arrendatarios durante el año 1997, entre los requisitos exigidos a los solicitantes estaba el contenido en el art. 2º b) que establecía que el precio anual del arrendamiento de la vivienda, fuese igual o superior al 20% de la Base Imponible de la unidad familiar y no alcanzase el 50% de la misma, y en ningún caso, la renta podía ser superior a 50.000 ptas./mes.

En la convocatoria realizada el 8 de enero de 1998, con la misma finalidad que la anterior pero para el año 1998, el requisito antes citado había tenido una variación de suma importancia, incrementando el apoyo a un sector de la población económicamente más débil, mediante el aumento del tope máximo de la renta de alquiler susceptible de obtener ayuda hasta 55.000 pesetas y considerando que el precio anual del arrendamiento de la vivienda no alcance el 75% de la Base Imponible.

## ÁREA C

## **ÁREA C**

### **ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>203</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>4</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>159</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>33</b>

Como punto de partida es importante señalar que nuestra Constitución establece expresamente en el artículo 45 el derecho-deber de todos los ciudadanos de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida.

Corresponde así a esta Institución, supervisar la actuación de la Administración en relación con las cuestiones medio ambientales.

Cuatro son las características básicas que definen esta área:

1.- La creciente preocupación de los ciudadanos por las cuestiones medio ambientales, tal como se ha ido reflejando no sólo en el número de quejas presentadas en la Institución, sino también en la entidad de las mismas.



2.- La complejidad técnica que, en muchos supuestos, conllevan los asuntos planteados

3.- Los extensos campos de actuación que el área medio ambiental abarca: desde problemas relacionados con la defensa de los espacios naturales protegidos a las molestias ocasionadas por las agresiones acústicas, la eliminación de los residuos sólidos urbanos, las explotaciones a cielo abierto, y un largo etc.

4.- Por último, nos encontramos ante un campo del derecho en el que los cambios son prácticamente constantes, cambios que, en un gran número de ocasiones, vienen de la mano del derecho internacional comparado.

La importancia que ha adquirido el medio ambiente en los últimos años se refleja claramente en la última reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, efectuada mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, que incorpora dentro de los valores esenciales de la Comunidad de Castilla y León, la defensa del patrimonio natural.

El interés objetivo en la defensa del importantísimo patrimonio natural de Castilla y León se manifiesta en una amplia normativa dirigida a la conservación de aquél, normativa que en muchos casos es incumplida no sólo por particulares, sino por la propia Administración, tal y como se constatará en las páginas que siguen.

Son estos incumplimientos los que han generado un importante número de expedientes durante el año 1998, expedientes en los que principalmente se hace referencia a las siguientes cuestiones:

- Contaminación acústica urbana. Se denuncia en estos expedientes, las molestias generadas por este motivo por bares, discotecas y otros lugares de diversión similares, así como por actividades de tipo industrial.

- Degradación del medio ambiente rural, como consecuencia de una actividad humana de tipo industrial, comercial, urbanístico o turístico. En este apartado cabe destacar las molestias ocasionadas por explotaciones ganaderas, principalmente como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de las mismas.

- Incumplimiento del deber de restauración de los espacios naturales afectados por explotaciones mineras.

### Actividades Clasificadas

#### *Actividades Molestas*

- Actividades molestas por ruidos en locales de ocio

Es importante señalar que las peculiares características de este tipo de expedientes, hacen que la tramitación de los mismos sea más larga en el tiempo en comparación con otro tipo de quejas, puesto que en estos casos debemos proceder no sólo al análisis de los hechos, sino también al seguimiento de los mismos y de sus consecuencias.

De este modo, en el presente informe se hace referencia a quejas de 1996 que han permanecido abiertas durante el pasado año con el fin de efectuar un control de las actuaciones de la Administración en relación con los establecimientos denunciados.

Debe tenerse en cuenta que, cuando los ciudadanos denuncian las molestias ocasionadas por los ruidos procedentes de un bar, en primer lugar solicitamos copia del expediente relativo a la actividad objeto del escrito de queja, a fin de comprobar que su titular cuenta con las preceptivas licencias. En el supuesto de que la actividad se esté ejerciendo legalmente, sugerimos a la Administración que por parte del personal técnico competente, sea efectuada visita de inspección para comprobar que los niveles acústicos transmitidos se ajustan a los límites establecidos en la normativa autonómica.

En aquellos casos en los que se constate la insuficiente insonorización del local, recomendamos que se requiera la ejecución de nuevas medidas correctoras en el establecimiento, independientemente de las sanciones económicas que corresponda imponer.

Transcurrido un tiempo prudencial, solicitamos al Ayuntamiento información sobre las medidas efectuadas, así como sobre la efectividad de las mismas.

Se ha constatado por parte de esta Institución que la solución de los problemas planteados en este tipo de expedientes requiere necesariamente efectuar todos y cada uno de los pasos señalados anteriormente.

Una problemática que se plantea con frecuencia en estos expedientes es la de que, tras exigirse por la Administración correspondiente la ejecución de nuevas medidas correctoras a los titulares de estas actividades, no se constata por parte de los Servicios Técnicos Municipales la efectividad de las mismas, con los consiguientes riesgos que esta situación puede conllevar para los vecinos colindantes.

Así, en el expediente **Q/135/96**, relativo a un bar, sito en la localidad leonesa de La Bañeza, la Administración había decretado en su día el precinto de la actividad como consecuencia de la insuficiente insonorización del local. Se requiere, también, al titular de la actividad la ejecución de nuevas medidas correctoras, a fin de que los niveles de transmisión se ajusten a los límites establecidos legalmente.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento a esta Institución se desprende que, efectivamente, el interesado había ejecutado dichas medidas, razones por las que esa Administración había acordado levantar el precinto del local.

No obstante lo anterior, la efectividad de las medidas no había sido constatada por parte del personal técnico municipal, razones por las que esta Institución efectuó, mediante escrito de fecha 2 de junio de 1998, la siguiente Sugerencia Formal:

*De nuevo me pongo en contacto con V.I. en relación con el escrito de queja, registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/135/96** relativo a un bar, sito en esa localidad, para sugerirle la conveniencia de que, en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, personal técnico de esa*

*Administración gire visita de inspección en la actividad de referencia, a fin, en último término, de comprobar el cumplimiento, en el momento actual, de las prescripciones contenidas 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.*

*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 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

Mediante escrito de fecha 11 de diciembre de 1998 el Ayuntamiento nos remite un informe en el que nos comunica que no considera oportuno seguir la sugerencia efectuada, ya que el establecimiento referido tiene adoptadas las medidas correctoras suficientes para la actividad de Bar de 4ª categoría que actualmente desarrolla, y no consta en esa Administración que la actividad sobrepase los niveles permitidos.

Se pone así de manifiesto la reticencia de la Administración para controlar no sólo que el titular de la actividad ha efectuado las medidas correctoras necesarias, sino también la suficiencia y eficacia

de las mismas, con los consiguientes perjuicios que esta situación puede suponer para los vecinos colindantes.

Se constata una vez más la resistencia de la Administración para controlar los niveles acústicos generados por este tipo de establecimientos con posterioridad a la concesión de las correspondientes licencias en los expedientes **Q/151/96**, y **Q/194/96**, en la que varios ciudadanos leoneses denunciaban la insuficiente insonorización de dos bares ubicados en esa ciudad.

Del estudio de la documentación remitida por el Ayuntamiento de León en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendería que las actividades denunciadas contaban con las licencias establecidas legalmente para este tipo de instalaciones, licencias que había sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deben cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

A la vista de estos hechos, así como de las manifestaciones de los comparecientes, y a fin de dar una solución a las cuestiones planteadas en los escritos de queja, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento a fin de que nos informase sobre los siguientes extremos:

*Teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria del Decreto 3/1995, de 12 de enero, establece expresamente que los titulares de las actividades legalmente autorizadas disponen de un periodo de un año (hasta el 17 de febrero de 1996), para implementar las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximo de emisión y transmisión sonora y de vibraciones que se*

*establecen en la norma, interesa a esta Institución conocer si por parte de esa Administración se ha constatado el cumplimiento del referido Decreto.*

Con posterioridad el Ayuntamiento nos comunica que la Unidad de Vigilancia Especial no ha recibido orden alguna encaminada a la averiguación de la realización de medidas correctoras por parte de los titulares de las actividades, ni se tenía conocimiento de que tuviera que realizarlas.

A la vista de este último informe, y a fin de constatar la realidad de las molestias acústicas denunciadas en los escritos de queja, sugerimos al Ayuntamiento que, por parte del personal técnico del mismo, fuese girada visita de inspección en las actividades de referencia, en orden a comprobar que los locales se ajustaban, en el momento actual, a las prescripciones contenidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna a nuestras sugerencias.

Mejores resultados obtuvimos en relación con el escrito de queja **Q/415/96**, en el que varios ciudadanos de Valladolid denunciaban las molestias ocasionadas por el alto nivel acústico transmitido por un bar de dicha ciudad.

Del estudio de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Valladolid en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendían los siguientes hechos:

Como consecuencia de la insuficiente insonorización del local, en el año 1994 el Ayuntamiento había dispuesto el cese de la actividad y consiguiente clausura hasta que por el titular del establecimiento se acreditase la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Con posterioridad, la empresa titular de la actividad presentó escrito solicitando la reanudación de actividades en el establecimiento por haber hecho las correcciones necesarias para ajustarse a la normativa vigente.

En el año 1995 el Servicio de Medio Ambiente emitió informe indicando que a la vista de las inspecciones efectuadas consideraba subsanadas las deficiencias, proponiéndose la reapertura del local, siempre y cuando se limitase en frecuencias el equipo musical instalado, mediante compresor limitador, limitación debía ser comprobada y precintada por el Servicio Técnico de Medio Ambiente.

Con fecha 20 de febrero de 1996, y como consecuencia de nuevas denuncias, el Servicio de Medio Ambiente gira visita de inspección en la actividad de referencia, visita en la que se constata un nivel de transmisión superior al establecido legalmente, indicándose expresamente en el acta levantada al efecto que "existe una manipulación del precinto impuesto".

No consta en el expediente, sin embargo, que con posterioridad a esa fecha el Ayuntamiento hubiese adoptado medida alguna como consecuencia de estos hechos, ni que, por parte de los Servicios Técnicos Municipales fuese girada nueva visita de inspección en la actividad.



A la vista de estos hechos, con fecha 20 de agosto de 1998 se efectuó al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente Sugerencia Formal:

*"Que, a fin de constatar el nivel de transmisión acústica que el ejercicio de la actividad genera, personal técnico de esa Administración gire visita de inspección en el establecimiento denominado **BAR XXX**, de esa ciudad, en orden a comprobar el correcto funcionamiento del compresor limitador instalado en su día en el equipo musical del local."*

Con fecha 18 de enero de 1999 el Ayuntamiento nos comunica que, de conformidad con la sugerencia formulada, técnicos del Servicio de Medio Ambiente de esa Administración realizaron visita de inspección en la actividad. Ante los resultados obtenidos, ese Servicio informa de lo siguiente:

*1º- El titular del establecimiento no ha cumplido el decreto 1411/98 por no alcanzar los 73.3 dB(A) exigidos, ni presentar certificados de mediciones una vez finalizadas las obras, así como justificación de la resistencia al fuego de los materiales empleados en la obra de aislamiento.*

*2º- Durante la inspección se constató que el limitador instalado en el equipo musical, pese a estar precintado por este Servicio Técnico el 8 de febrero de 1996 y mantener el plomo troquelado con el anagrama M.A., permite la emisión libre del equipo musical alcanzando 103 dB(A) pudiendo transmitirse valores antirreglamentarios a la vivienda 1ªA. Incluso al desconectarse la alimentación eléctrica del limitador, el equipo funciona libremente, aspecto que no sucedía cuando se comprobó el 8 de febrero de 1996.*

*Por tanto, se ha trucado o vulnerado el limitador del equipo musical, aspecto tipificado como falta muy grave en el art. 40.3c), que puede dar lugar al inicio de expediente de revocación de la licencia de actividad y sanción de hasta 2.000.000 ptas.*

A la vista de estos hechos, nuevamente nos hemos dirigido al Ayuntamiento a fin de que nos informe sobre las medidas que, por parte de esa Administración vayan a ser adoptadas en orden al restablecimiento de la legalidad conculcada.

Se pone de manifiesto, una vez más, la constante vigilancia que requieren este tipo de expedientes, a fin de que terceras personas afectadas no se encuentren totalmente indefensas frente a la inactividad de la Administración.

En otros supuestos, así en los expedientes **Q/983/96, Q/1022/96, y Q/1025/96 a Q/1037/96** planteados por una Asociación de Ciudadanos de Soria como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por el alto nivel acústico transmitido por varios establecimientos ubicados en una calle de esa ciudad, la Administración se muestra contraria a inspeccionar las actividades de oficio, tal y como fue sugerido por esta Institución.

En este sentido, el Ayuntamiento de Soria nos comunicó el rechazo de las sugerencias formuladas en base a los siguientes hechos:

*El Decreto 3/1995 establece únicamente a efectos de su cumplimiento que el nivel sonoro transmitido a las viviendas en sus piezas de dormitorio a partir de las 22 horas debe ser inferior a 30 decibelios. No se encuentra regulado el nivel de emisión que se*

*permite en los distintos tipos de locales. Los datos a este respecto que, en su caso, se indican en las licencias en su tiempo concedidas, no corresponden con los requisitos que en la actualidad deben contemplarse a la luz de los problemas habidos. Por otro lado la comprobación que el nivel de inmisión en vivienda no supera los 30 decibelios solamente puede hacerse en labor inspectora de la Policía sin aviso previo al dueño del local, puesto en el momento que se realiza este aviso las condiciones inevitablemente se modifican; del mismo modo, si no se realiza el aviso previo al titular del establecimiento se incurre en indefensión.*

*La materialización del cumplimiento del Decreto 3/1995 solamente puede realizarse de un modo cierto si éste se complementa con una Ordenanza Municipal de ruido que regule tanto los niveles de inmisión como los de emisión y las condiciones de adaptación de locales con licencias anteriores; el Municipio de Soria no dispone en este momento de Ordenanza de Medio Ambiente a efectos de ruidos.*

*Salvo superior criterio no se entiende conveniente el girar visitas que muy difícilmente pueden resolver antiguas cuestiones; cuando estos establecimientos no tienen problemas latentes en la actualidad, y la propia visita de los Servicios de la Administración genera dificultades añadidas de convivencia.*

*A la vista de este escrito, con fecha 21 de mayo de 1998 nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento en el siguiente sentido:*

*Con esta fecha acuso recibo de sus escritos de fecha 3 de abril de 1998 /números de registro de salida 1.755 a 1769 comunicándome la postura de esa Administración en relación con las Sugerencias*

*Formales que le formule en relación con los expedientes de queja registrados en esta Institución con los números de referencia Q/983/96, Q/1022/96, y Q/1025/96 a Q/1037/96.*

*Lamento que no se haya estimado oportuno aceptar mis indicaciones y, de conformidad con lo que me exige el artículo 17 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, en mi Informe Anual a las Cortes de Castilla y León haré constar las sugerencias efectuadas y la postura de esa Administración contraria a aceptar la misma.*

*No obstante, y la vista del informe elaborado por el Arquitecto Técnico Municipal a este respecto, considero oportuno efectuar las siguientes consideraciones:*

*PRIMERA.- En el informe se señala expresamente que "El Decreto 3/1995 establece únicamente a efectos de su cumplimiento que el nivel sonoro transmitido a las viviendas en sus piezas de dormitorio a partir de las 22 horas debe ser inferior a 30 decibelios. No se encuentra regulado el nivel de emisión que se permite en los distintos tipos de locales. Los datos a este respecto que, en su caso, se indican en las licencias en su tiempo concedidas, no corresponden con los requisitos que en la actualidad deben contemplarse a la luz de los problemas habidos."*

*Respecto a esta primera afirmación deben efectuarse las siguientes precisiones:*

*Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 15 de marzo de 1989), la contaminación acústica constituye una intromisión ilegítima en el derecho a la intimidad de los ciudadanos que se*

*desarrolla en el espacio privativo de su domicilio, garantizado por el artículo 18 de la Constitución española. En este sentido, la finalidad tanto de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, como del Decreto 3/1995, de 12 de enero, no es otra que la protección de aquellas terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de actividades.*

*A tal fin el Decreto 3/1995 regula los niveles máximos de transmisión sonora, que son aquellos que pueden repercutir en sujetos ajenos a la actividad. De este modo los Anexos del Decreto establecen distintos límites, según se trate de nivel sonoro exterior, atendiendo a la distinta zonificación (sanitaria, residencial, comercial e industrial), o del nivel sonoro interior, distinguiendo también la diversidad de posibles locales receptores.*

*Atiende así mismo el Decreto a la franja horaria en la que pueden tener lugar las transmisiones de ruidos. En este sentido se define como horario diurno el comprendido entre las 8 y las 22 horas, y como horario nocturno el intervalo entre las 22 y las 8 horas.*

### **NIVELES DE RUIDO EN AMBIENTE EXTERIOR**

<b>Tipo de zona urbana</b>	<b>Niveles máx. dB(A)</b>	
	<b>Día</b>	<b>No che</b>

<i>A) Zona de equipamiento sanitario</i>	<i>45</i>	<i>35</i>
<i>B) Zona de viviendas y oficinas servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios</i>	<i>55</i>	<i>45</i>
<i>C) Zona con actividades comerciales</i>	<i>65</i>	<i>55</i>
<i>D) Zonas industriales y de almacenes</i>	<i>70</i>	<i>55</i>

***NIVELES DE RUIDO EN AMBIENTE INTERIOR***

<i>Tipo de zona urbana</i>	<i>Niveles máx. dB(A)</i>	
	<i>Día</i>	<i>No che</i>

<b><i>Equipamiento:</i></b>		
<i>Sanitario y bienestar social</i>	30	25
<i>Cultural y religioso</i>	30	30
<i>Educativo</i>	40	30
<i>Para el ocio</i>	40	40
<b><i>Servicios Terciarios:</i></b>		
<i>Hospedaje</i>	40	30
<i>Oficinas</i>	45	35
<i>Comercio</i>	55	40
<b><i>Residencial:</i></b>		
<i>Piezas habitables, excepto cocinas</i>	35	30
<i>Pasillos, aseos y cocinas</i>	40	35
<i>Zonas de acceso común</i>	50	40

*Los niveles de emisión, en cambio, no se encuentran contemplados en la norma, ya que su limitación dependerá de la insonorización existente en cada local en concreto. De este modo, la limitación de los niveles máximos de emisión acústica suelen fijarse en la correspondiente licencia, en función del nivel de transmisión sonora que la actividad genere.*

*A modo de ejemplo, los niveles de emisión de una discoteca pueden alcanzar cotas realmente elevadas en tanto en cuanto no afecten a terceras personas ajenas a la actividad, es decir, siempre que los locales se encuentren completamente insonorizados. Podemos afirmar así que la limitación de los niveles acústicos de emisión se efectúa en función del nivel de transmisión sonora.*

*A la vista de lo expuesto anteriormente, esta Institución entiende que la inexistencia de una regulación específica para los niveles máximos de emisión sonora, en ningún caso supone que la Administración no pueda y deba controlar el cumplimiento de los niveles máximos de transmisión acústica establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.*

*Así, el artículo 20.1 de la Ley 5/1993, establece expresamente la competencia del Ayuntamiento para inspeccionar las actividades clasificadas ubicadas en el Municipio. En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 3/95, expresamente la obligación del Ayuntamiento de controlar el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el mismo.*



*Estas facultades, tal y como señala el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, son irrenunciables para la Administración.*

*Por otro lado, 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

*SEGUNDA.- En el informe elaborado por el Arquitecto Técnico Municipal se señala, así mismo, que "la comprobación que el nivel de inmisión en vivienda no supera los 30 decibelios solamente puede hacerse en labor inspectora de la Policía sin aviso previo al dueño del local, puesto en el momento que se realiza este aviso las condiciones inevitablemente se modifican; del mismo modo, si no se realiza el aviso previo al titular del establecimiento se incurre en indefensión."*

*En relación con esta afirmación, considero necesario efectuar las siguientes precisiones:*

*La inspección de estas actividades corresponde, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 del Decreto 3/95, no sólo a los Agentes de Policía Municipal a quienes se asigne esta*

*competencia, tal y como parece desprenderse de su informe, sino también a los Servicios Técnicos Municipales.*

*Por otro lado, la necesidad de que el titular o encargado de las instalaciones esté presente durante las mediciones, no constituye, en opinión de esta Institución, un obstáculo insalvable a fin de que las mismas sean efectuadas, y en modo alguno justifica la postura mantenida por esa Administración.*

*Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 19 de enero de 1996) "Resulta sobradamente conocida la doctrina general de la aplicación matizada de los principios que rigen la aplicación de las normas penales al ámbito sancionador administrativo, como manifestaciones que son del supraconcepto del ilícito y del ejercicio del ius puniendi del Estado. Y no cabe duda de la vigencia en uno y otro ámbito de la presunción de inocencia, que comporta, entre otras consecuencias, que la carga de la prueba del ilícito administrativo corresponda a la Administración a través de medios probatorios admisibles en derecho, entre cuyas exigencias figura la observancia, en la medida de lo posible, de la contradicción. Por ello, incluso en el procedimiento administrativo sancionador debe propiciarse por la Administración la presencia del interesado en la práctica de diligencias de prueba que, formando parte del expediente administrativo, son susceptibles de valoración judicial en los términos en que han sido reconocidos por el propio Tribunal Constitucional. En consecuencia, en las mediciones de ruidos, a los efectos de las prescripciones del RAM, debe procurarse también, como regla general, la presencia de los interesados.*

*Ahora bien, esta formulación del principio no comporta privar de toda eficacia probatoria a la comprobación del nivel de ruido que puede realizarse por 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, ya que 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 manera de lo posible, las mismas circunstancias."*

*TERCERA.- Por otro lado el informe expresamente señala que "la materialización del cumplimiento del Decreto 3/1995 solamente puede realizarse de un modo cierto si éste se complementa con una Ordenanza Municipal de ruido que regule tanto los niveles de inmisión como los de emisión y las condiciones de adaptación de locales con licencias anteriores; el Municipio de Soria no dispone en este momento de Ordenanza de Medio Ambiente a efectos de ruidos."*

*Sobre esta cuestión debo recordarle que, según reiterada doctrina del nuestro Tribunal Constitucional, recogida actualmente en el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

*Administrativo Común, la potestad sancionadora es perfectamente ejercitable cuando el ilícito administrativo se encuentre tipificado en norma con rango de Ley, como es el caso de la Ley de Actividades Clasificadas que nos ocupa, norma que ha sido desarrollada con posterioridad a través del Decreto 3/1995, al que hemos hecho referencia en numerosas ocasiones durante el presente escrito.*

*Es indudable que los Entes Locales, en su condición de Administraciones Públicas territoriales, tienen la potestad (reglamentaria) de dictar disposiciones de carácter general, que vengan a completar la regulación establecida legalmente, que, en todo caso, constituye un mínimo de derecho necesario. Pero ello no significa en ningún caso, que la inexistencia de Ordenanza Municipal imposibilite la aplicación de los preceptos establecidos legalmente.*

*CUARTA.- Por último, en el informe elaborado por el Arquitecto Técnico Municipal se señala que, en el momento actual, "no existen problemas latentes" en relación con los establecimientos referenciados, lo que a todas luces contrasta con las manifestaciones efectuadas por los comparecientes ante esta Institución.*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento en relación con este último escrito.

En otras ocasiones, los Ayuntamientos se muestran reacios a inspeccionar los locales si no se han efectuado denuncias por parte de los vecinos colindantes. Así, en el expediente **Q/1005/96**, relativo a un Pub de Ponferrada (León).

Al no compartir esta Institución el criterio de esa Administración, mediante escrito de fecha 12 de agosto de 1998 nos dirigimos al Ayuntamiento de Ponferrada en el siguiente sentido:

*Con esta fecha acuso recibo de su escrito de 9 de julio de 1998 / número de registro de salida 6.702, comunicándome la postura de esa Administración en relación con la Sugerencia Formal que le formulé en relación con el expediente abierto en esta Institución con el número de referencia Q/1005/96.*

*Lamento que no se haya estimado oportuno aceptar mis indicaciones y, de conformidad con lo que me exige el artículo 17 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, en mi Informe Anual a las Cortes de Castilla y León haré constar la Sugerencia Formal efectuada y la postura de esa Administración contraria a aceptar la misma.*

*No obstante considero oportuno efectuar las siguientes consideraciones:*

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que, según se desprende de la información remitida por esa Administración, la licencia de apertura del establecimiento **DISCO BAR XXX** se concedió en el año 1988 a favor de D. XXX. Con posterioridad, el 12 de noviembre de 1993 se solicita cambio de titularidad a favor de XXX, S.L., concediéndose el mismo con fecha 9 de diciembre de 1993, y estableciéndose, como condicionantes de la licencia, un nivel máximo de emisión de ruido en el local de 80 dB(A) y de transmisión a viviendas de 30 dB(A).*

*En lo que se refiere a la determinación de las medidas correctoras hay que tener en cuenta que, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de julio de 1995 "deben ser establecidas de una manera concreta, sin ambigüedades y sin que sirva una alusión genérica a las que exija la actividad o a las estrictamente adecuadas..., ya que esta indeterminación o indefinición del alcance de dichas medidas hace al condicionamiento inidóneo para alcanzar el fin que persigue la propia norma al configurar la licencia."*

*Teniendo en cuenta que, según manifestaciones de los comparecientes, la actividad de referencia venía ocasionando graves molestias a los vecinos colindantes como consecuencia del alto nivel de transmisión acústica generado por la actividad, así como la indeterminación de las medidas correctoras establecidas por esa Administración en su día, esta Institución consideró oportuno sugerir a V.I. la conveniencia de que, por parte del personal técnico de esa Administración, se efectuara visita de inspección en la actividad de referencia, a fin de constatar que la misma se ajustaba a los límites sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, y ello haciendo uso de la competencia de esa Administración para inspeccionar de oficio las actividades ubicadas en ese Término Municipal.*

*En este sentido, el artículo 3.1 del Decreto 3/1995, establece expresamente:*

*"Corresponderá al Ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer **de oficio** o a instancia de parte, el control de las determinaciones del presente Decreto y de sus normas de desarrollo,*

*exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado."*

*Quiero poner de manifiesto, por último, que la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.*

No hubo respuesta alguna por parte del Ayuntamiento en relación con este último escrito.

En otros supuestos, en cambio, si bien el Ayuntamiento acepta nuestra Sugerencia de inspeccionar la actividad, **Q/1011/96**, relativo a un bar sito en la localidad leonesa de Valencia de Don Juan, cuando nos hemos vuelto a dirigir al mismo a fin de que nos informe sobre el resultado de dicha visita, no hemos tenido respuesta alguna.

Peor aún son aquellos casos en los que la Administración ni siquiera contesta a nuestras sugerencias de inspección, tal y como sucedió en expediente **Q/1016/96**, en el que se denunciaba la falta de insonorización de un Bar ubicado en la localidad leonesa de Boñar, así como en la queja **Q/1070/96**, relativo a un Mesón ubicado en la localidad leonesa de Santa Colomba de Somoza.

Tampoco respondieron a nuestras sugerencias de girar visita de inspección en determinados establecimientos los Ayuntamientos de Zamora (expedientes **Q/1133/96, Q/1156/96, Q/1157/96, Q/1158/96**) La Bañeza (expediente **Q/1136/96 y Q/1139/96 Q/2824/96**), Burgos (expedientes **Q/1322/96, Q/1326/96**, entre otros) Aranda de Duero (**Q/2407/96, Q/223/97**), León, (**Q/1088/96 Q/2484/96, Q/2625/96, Q/109/97**), Ciudad Rodrigo (**Q/2778/96**), y Miranda de Ebro (**Q/191/97**).

Debe tenerse en cuenta que la finalidad de estas visitas de inspección no es otra que la de constatar los siguientes extremos:

*- 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 las actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de la Administración*

*- Comprobar que los niveles de transmisión sonora 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.*

*- Comprobar que los locales se ajustan a las prescripciones establecidas tanto 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 entra en vigor de la referida norma.*

Poner de manifiesto, así mismo, la falta de colaboración del Municipio salmantino de Alba de Tormes con esta Institución, en varios expedientes sobre los que no hemos tenido respuesta ni sobre las cuestiones planteadas (así las **Q/1127/96, Q/1129/96, Q/1130/96**), ni sobre las sugerencias efectuadas (expediente **Q/1128/96**). En el mismo sentido, el Ayuntamiento leonés de La Pola de Gordón (**Q/2415/96**).

En otras ocasiones, de la documentación aportada por la propia Administración se desprende que las actividades generan un nivel de transmisión acústica superior a los límites establecidos legalmente. En estos supuestos, esta Institución recomienda que se requiera a los titulares de los establecimientos la ejecución de nuevas medidas correctoras, a fin de solventar esta situación.

Así en el expediente **Q/1024/96**, relativo a un Disco Bar sito en la ciudad de Soria, expediente en el que el Ayuntamiento aceptó nuestra recomendación,

En efecto, mediante escrito de fecha 6 de agosto de 1998, el Ayuntamiento de Soria nos comunica los siguientes hechos:

*A la vista de la recomendación efectuada por esta Institución la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento acordó, por unanimidad, establecer la prohibición de utilizar en el establecimiento objeto del escrito de queja cualquier tipo de instalación musical hasta que se efectuasen en el mismo las obras precisas para insonorizar el*

*local, con la expresa advertencia de que en el supuesto de que se incumpliera esta prohibición, se procedería a ordenar la inmediata clausura del establecimiento.*

Por las razones expuestas anteriormente, se procedió al cierre del expediente.

En otras ocasiones los Ayuntamientos se muestran contrarios a inspeccionar estos establecimientos de oficio, al considerar que con estas actuaciones podrían generarse graves perjuicios a los titulares de estas actividades, actividades que suponen, en cierto modo, una fuente de riqueza para los Municipios. En este sentido se manifestó el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan en los expedientes **Q/1079/96** y **Q/1080/96**.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 4 de agosto de 1998 nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

*Quiero poner de manifiesto la absoluta discrepancia de esta Institución con las declaraciones efectuadas por esa Administración, ya que, en el presente caso, nadie pretende negar a los hosteleros su derecho a realizar las actividades que les son propias. Lo que se sugiere es que se constate que dichos establecimientos se ajustan a los límites establecidos legalmente, a fin, en último término, de proteger el derecho a la integridad física y psíquica de los ciudadanos afectados por este tipo de actividades, recogido expresamente en el artículo 15 de nuestra Constitución.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la Disposición Transitoria del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, establece expresamente lo siguiente:*

*"Los titulares de las actividades legalmente autorizadas o en trámite en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto (el 17 de febrero de 1995) disponen de un periodo de un año, a partir de su entrada en vigor, para implementar las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones, pudiendo prorrogarse este plazo en casos excepcionales debidamente justificados y aceptados por el Alcalde."*

*Corresponde por tanto a la Administración Local, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el Decreto, así como, en su caso, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado (artículo 3 del mencionado Decreto).*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

En estos expedientes debe tenerse en cuenta, por otro lado, la carencia de medios técnicos de muchos Municipios de nuestra Comunidad para efectuar las correspondientes inspecciones, hechos que agravan aún más los perjuicios de los ciudadanos frente a

incumplimientos de la normativa, o, cuando menos, los retrasan en el tiempo.

Así, en el expediente **Q/1082/96** relativo a las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos transmitidos por un bar sito en la localidad leonesa de Cistierna se sugirió que, a fin de constatar la realidad de los hechos denunciados, el Ayuntamiento solicitase asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, en orden a comprobar los niveles de transmisión sonora generados por el ejercicio de la actividad. Esta sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento. No obstante lo anterior, y mientras se efectúan las mediciones, el presentador de la queja tiene que seguir soportando las molestias generadas por la actividad.

En otros supuestos lo que sucede es que los establecimientos cuentan con licencia para su ejercicio como bar, a pesar de lo cual, los titulares introducen en los mismos elementos electroacústicos, con los consiguientes perjuicios que esta situación supone para los vecinos colindantes, al no haberse ejecutado normalmente medidas de insonorización en este tipo de locales.

Así en el expediente **Q/1184/96**, relativo a un Disco Bar sito en Zamora. Desde esta Institución se sugirió al Ayuntamiento que los Servicios Técnicos Municipales girasen visita de inspección en la actividad, a fin de constatar que la misma se ajustaba a los límites establecidos en la licencia, sugerencia que fue aceptada por la Administración.

Con posterioridad el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó que en la visita de inspección se había constatado, que el local

superaba en más de 10 dB(A) en horario nocturno los límites máximos establecidos en el Anexo II del Decreto 3/1995, de 12 de enero, razones por las que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de abril de 1998, el Ayuntamiento había ordenado la suspensión cautelar de la actividad, y su inmediato precinto. Así mismo, se advierte a su titular que no se permitirá el ejercicio de la actividad hasta tanto no se presente y apruebe un estudio técnico de insonorización del local que describa como mínimo los aspectos a que hace referencia los artículos 18 y 19 del Decreto 3/1995 de 12 de enero.

En el mismo sentido, una Asociación de Vecinos de Ávila denunció, en el expediente **Q/1214/96**, la ejecución de una serie de obras en un local de esa ciudad; local que al que en su día se había otorgado licencia para su funcionamiento sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, éstos fueron instalados por su titular, con los consiguientes perjuicios que esta situación generó para los vecinos colindantes, tal y como se constataba en los numerosos expedientes sancionadores iniciados por el Ayuntamiento como consecuencia de la insuficiente insonorización del establecimiento.

Se ponía de manifiesto así, una vez más, la patente falta de adecuación entre la actividad autorizada en la licencia y la realmente ejercida por el interesado.

Los comparecientes temían que las obras se estuviesen ejecutando sin que, por parte de su titular, hubiesen sido obtenidas las correspondientes licencias.

Solicitado el expediente al Ayuntamiento se constató que con fecha 13 de mayo de 1998 el Ayuntamiento había concedido licencia

de obras al titular del establecimiento de referencia para reforma y ampliación de nave.

Ante el temor de que el verdadero destino de la actividad fuese el de Bar Musical, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

*Las obras que están siendo ejecutadas por el interesado constituyen una ampliación de la actividad, lo que comporta un exceso en la preexistente autorizada, por lo cual esa ampliación debe ser objeto del expediente regulado en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que podrá dilucidarse si las obras efectuadas exigen la ejecución de medidas correctoras adicionales.*

*Es claro que la existencia de autorización para el ejercicio de la actividad de BAR no puede justificar en modo alguno que las posteriores modificaciones y ampliaciones efectuadas no tengan que someterse a la normativa específica establecida al efecto.*

*Debe tenerse en cuenta que el titular de la actividad únicamente ha solicitado licencia de obras, pero no de ampliación o modificación de su actividad, y no puede olvidarse que las obras de ampliación que están siendo efectuadas por el interesado, así como el posterior funcionamiento de la actividad con elementos electroacústicos puede suponer una incomodidad a terceros como consecuencia del alto nivel de ruidos que la actividad previsiblemente generará, molestias que han de evitarse, en su caso, con la adopción de las medidas correctoras oportunas.*

*A mayor abundamiento, el artículo 3 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente:*

*Toda persona física o jurídica que pretenda la instalación, ampliación o reforma de una actividad clasificada deberá solicitar ante el Ayuntamiento en cuyo término pretenda ubicar dicha actividad la autorización previa correspondiente, que se denominará licencia de actividad. La concesión o denegación de dicha licencia será competencia del Alcalde.*

*Se considerará como nueva actividad, a los efectos de la presente Ley:*

*d) Las variaciones y ampliaciones de actividades desarrolladas en los locales, aunque continúe el mismo titular.*

*e) Las ampliaciones o reformas de locales.*

*Debe tenerse en cuenta, así mismo, el orden de prioridad en la concesión de licencias, establecido en el artículo 19 de la Ley 5/1993:*

*1. Las Entidades Locales no podrán conceder licencia de obras para actividades clasificadas, en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente.*

*2. La obtención de la licencia de apertura será previa a la concesión de las autorizaciones de enganche o ampliación de suministro de energía eléctrica, de utilización de combustibles líquidos o gaseosos, de abastecimiento de agua potable y demás autorizaciones preceptivas para el ejercicio de la actividad.*

*Por otro lado, el artículo 37 del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982 establece expresamente que cuando se solicite licencia de obras de nueva planta, adaptación o reforma de locales o recintos relativos a espectáculos o actividades incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la tramitación de las mismas se ajustará a lo previsto en dicho Reglamento para las licencias de instalación.*

*Debe recordarse que es ya tradicional en nuestro ordenamiento la distinción entre la licencia de obras y la licencia de apertura. Mientras la primera contempla y autoriza, en lo que ahora importa, la construcción o reforma de un edificio, la segunda proyecta el control preventivo sobre la actividad a desarrollar en aquél. Esta dualidad de conceptos, con regulación en cuerpos normativos formalmente diferenciados, implica una quiebra en la aspiración de universalidad característica del urbanismo y tiene importantes consecuencias en los ámbitos procedimental y competencial - en la de apertura existe un procedimiento específico y una participación de la Comunidad Autónoma en la decisión- y ha dado lugar a un determinado encadenamiento temporal de ambas: la licencia de apertura ha de obtenerse con anterioridad, o por lo menos, simultáneamente, a la licencia de obras, para evitar el gasto innecesario de una construcción en la que no va a resultar posible la actividad que se pretende. Así lo advierte el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales al disponer que, cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destine específicamente a establecimiento de características determinadas (como en el presente caso), no se*



*concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de apertura, si fuera procedente.*

*La jurisprudencia (STS de 28 de octubre de 1989) ha declarado que el mencionado precepto, que impone la prioridad de la licencia de apertura, no es un norma de derecho dispositivo: su finalidad se extiende no sólo a la protección del solicitante frente a un gasto que puede resultar frustrado en definitiva, sino también a la del interés general, contrario a la inútil consunción de riqueza -construir para luego demoler o adaptar- y de los vecinos de la zona. Es así que la licencia concedida por el Ayuntamiento deviene nula por la inobservancia de este orden de prioridades, implantado como norma de ius cogens y, como tal, sustraída al juego de la voluntad de los intervinientes en el proceso de otorgamiento de la licencia.*

*En el mismo sentido la STS de 28 de octubre de 1996, "... la finalidad de la licencia de actividad o apertura de un establecimiento o construcción es de naturaleza y finalidad diferente a la de licencia de obras, ya que mediante ésta, en esencia, se tiende a comprobar la adecuación del proyecto de dicha obra, en su entidad material, al planeamiento urbanístico, mientras que la licencia de apertura o actividad se dirige a comprobar si los edificios o instalaciones, en el desarrollo de su actividad propia, reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad e higiene normativamente exigibles y las que en su caso estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo, debidamente aprobados y publicados".*

*En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley 2/1994, de 1994, reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.I. Recordatorio de Deberes Legales que se contrae en el*

*presente caso a la obligación de actuar de conformidad con lo establecido en los preceptos anteriormente reseñados. En este sentido considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente Recomendación Formal:*

*"Que por parte de esa Administración se requiera a D. XXX, a fin de que proceda a regularizar su situación de conformidad con las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre."*

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

*Así mismo, y de conformidad con lo establecido en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, cuando sea necesario obtener la licencia de actividad en instalaciones con equipo de música, además de la documentación que legalmente se exija en cada caso, será preciso presentar un estudio realizado por técnico competente describiendo los siguientes aspectos de la instalación:*

*a) Descripción del equipo musical (potencia acústica y gama de frecuencias)*

*b) Ubicación, número de altavoces y descripción de medidas correctoras (direccionalidad, sujeción, etc...).*

*c) Especificación, en bandas de frecuencia, del aislamiento acústico del recinto, con detalle de situación, dimensiones y materiales que constituyen las instalaciones realizadas y las pantallas acústicas, si las hubiera.*

*d) Cálculo justificativo del tiempo de reverberación y aislamiento para la totalidad del volumen del local.*

*Se tendrá en cuenta además del ruido musical, el producido por otros elementos del local, como extractores, cámaras frigoríficas, grupos de presión, etc.*

*El proyecto presentado debe ser conforme con la Ordenamiento Urbanístico, ya que, en caso contrario el Alcalde debe proceder a la denegación expresa de la licencia. La disconformidad del uso en que consista la actividad proyectada con el uso o los usos autorizados por la ordenación urbanística aplicable, implica de este modo, un obstáculo por sí mismo insalvable para la autorización del funcionamiento de dicha actividad.*

*Cumplido el requisito anterior, el Alcalde someterá el expediente a información pública durante quince días; la misma será comunicada mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento.*

*Se hará, además, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto así como aquellos que por su proximidad a éste pudieran verse afectados.*

*Finalizado el período de información pública, las alegaciones presentadas se unirán al expediente con informe razonado del Alcalde sobre la actividad y las alegaciones, y todo ello se remitirá a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.*

*A la vista de la documentación presentada y de las actuaciones municipales, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas emitirá informe al respecto, informe que será vinculante para el Alcalde en el caso de que implique la denegación de la licencia de actividad o la imposición de medidas correctoras adicionales.*

*Recibido el informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, el Alcalde resolverá sobre la concesión o denegación de la licencia de actividad.*

*Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, con carácter previo al inicio de la actividad, el interesado deberá obtener del Alcalde, así mismo, la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denominará licencia de apertura. A tal efecto deberá presentar en el Ayuntamiento, conjuntamente con la solicitud, un certificado firmado por Titulado competente, en que expresamente se manifieste que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad, debiéndose detallar las mediciones y comprobaciones prácticas efectuadas.*

*A la vista del certificado técnico presentado, previo informe de los servicios municipales pertinentes o, en su defecto, del Equipo de Atención Primaria de la Zona Básica de Salud correspondiente, sobre*

*los aspectos sanitarios y ambientales de la actividad, y tras el levantamiento del acta de comprobación de las instalaciones, el Alcalde resolverá sobre el otorgamiento de la licencia de apertura.*

Mediante escrito de fecha 14 de agosto de 1998, el Ayuntamiento de Ávila nos comunica que, de conformidad con lo recomendado por esta Institución, el titular de la actividad objeto del escrito de queja ha solicitado en esa Administración licencia de actividad para la instalación de discoteca habiendo aportado a tal efecto la documentación necesaria, y encontrándose el expediente en el momento actual en la fase de tramitación.

En este sentido nos informan que, con fecha 4 de agosto de 1998, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas ha emitido informe favorable, condicionado a la prohibición de instalar equipos musicales en el exterior debido a la imposibilidad de establecer medidas correctoras.

Otro aspecto interesante que suele plantearse en estos expedientes es el del silencio positivo. Podemos resaltar, en este sentido, el escrito de queja **Q/1213/96**, en el que una Asociación de Vecinos de Ávila denunciaba las molestias ocasionadas por un bar, de esa ciudad, actividad que, según manifestaciones de los comparecientes, contaba con licencia de apertura para su funcionar sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, venía funcionando como bar musical.

Del estudio del expediente remitido por el Ayuntamiento de Ávila en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que, ya en el año 1995, el Juzgado de Instrucción nº 2 de Ávila había

acordado cautelarmente la clausura del local en tanto en cuanto los titulares del local obtuviesen permiso de apertura para su funcionamiento como disco bar, o hasta que, en su caso, se ordenase lo procedente.

Posteriormente el titular de la actividad obtiene por silencio administrativo positivo licencia municipal de actividad de bar musical.

No obstante lo anterior, la Ley 5/93, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece en su art. 8.2 que el otorgamiento de una licencia de actividad por silencio administrativo positivo no concede facultades al titular en contra de las prescripciones establecidas en la misma. Por otro lado, tal y como señala la propia Administración, se constata en el expediente una absoluta insuficiencia en la documentación presentada por el interesado, así como la inexistencia del informe preceptivo y vinculante de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, contemplado en el apartado 3 del artículo 5.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que la Ley en su art. 11 establece que 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.

Por otro lado, el art. 18 del Decreto 3/95, de 12 de enero, establece que además de la documentación legalmente exigida en cada caso, será preciso presentar un estudio realizado por técnico competente en el que se describan determinados aspectos de la instalación musical, estudio que no obra en el expediente.

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el tema de las licencias por silencio administrativo positivo de actividades clasificadas y ha declarado que el silencio positivo no puede actuar cuando la duración del expediente tiene su origen en causas dimanantes de las deficiencias del proyecto presentado, y en materia de licencia de actividad no existen derechos adquiridos. La licencia es procedente si se cumplen los requisitos legales e improcedente si se incumplen (Entre otras, Sentencia de 22 de julio de 1996).

A la vista de estos hechos, esta Institución sugirió al Ayuntamiento la revisión de la actividad. Por otro lado, y teniendo en cuenta que los comparecientes habían denunciado el consumo de bebidas alcohólicas en el exterior del establecimiento, así como la ocupación masiva de la vías públicas, lo que venía ocasionando gravísimas molestias a los vecinos de la zona (suciedad y riesgo para la sanidad ambiental) se efectuó al Ayuntamiento la siguiente Recomendación Formal:

*"Que por parte de esa Administración se estudie la posibilidad y conveniencia de incrementar la vigilancia policial en el la referida zona, especialmente durante los fines de semana y vísperas de festivos".*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 21 de julio de 1998, el Ayuntamiento nos informa de los siguientes hechos:

*Constatada la inexistencia de licencia municipal de apertura, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 5/93, de 21 de octubre, el Ayuntamiento de Ávila, mediante Decreto de fecha 12 de febrero de*

*1998 resolvió requerir a D. XXX, en representación de XXX, para que en el plazo de tres meses a contar desde la notificación del Decreto, presente la documentación necesaria para llevar a término el procedimiento de licencia de apertura del Bar musical situado en la calle XXX, denominado XXX, concretada en el proyecto técnico por triplicado, visado, con las medidas correctoras correspondientes a la actividad mencionada, incluyendo memoria, planos y, en su caso, presupuesto, así como un estudio de insonorización acorde con lo dispuesto en el Decreto 3/95, de 12 de enero.*

*Se le advierte, en este sentido, que si transcurrido dicho plazo no solicita ni acompaña la documentación preceptiva mencionada, se acordará el archivo de las actuaciones y se entenderá incoado expediente de clausura contra tal actividad, al carecer de la preceptiva licencia municipal en base al artículo 92.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre y demás normas concordantes.*

Con posterioridad se presenta la correspondiente solicitud de licencia de actividad y apertura, habiéndose acordado, mediante providencia de fecha 19 de mayo de 1998, la iniciación del expediente.

En el informe del Ayuntamiento, sin embargo, no se hace referencia alguna a nuestra recomendación de incrementar la vigilancia policial en el la zona.

En otros supuestos en los que los comparecientes ponen de manifiesto el alto nivel de transmisión acústica generado por este tipo de actividades, así en el expediente **Q/1215/96** relativo también a un bar ubicado de Ávila, y a pesar de que la actividad cuente con las preceptivas licencias, desde esta Institución se sugiere al Ayuntamiento



que, en orden a comprobar la realidad de los hechos denunciados, personal técnico de esa Administración gire visita de inspección en orden a comprobar el nivel acústico transmitido por la actividad.

Se recuerda, en este sentido, 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).

Mediante escrito de fecha 27 de agosto de 1998 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la sugerencia efectuada. En este sentido, se ha dado traslado de nuestro escrito al Ingeniero Industrial Municipal para que compruebe la insonorización del bar objeto del presente expediente.

Otro problema que se plantea frecuentemente en este tipo de expedientes, es el de la inexistencia de las correspondientes licencias para el ejercicio de la actividad. Así en el escrito de queja **Q/1216/96**, en el que una ciudadana de Ávila planteaba las molestias ocasionadas por un bar de esa ciudad, establecimiento que, según sus manifestaciones, generaba graves perjuicios a las viviendas colindantes como consecuencia de los humos y malos olores ocasionados por la apertura de las ventanas de la cocina, que daban a un patio interior, y

que imposibilitan la ventilación de sus casas durante prácticamente todo el día.

A la vista de estos hechos sugerimos al Ayuntamiento de Ávila que se efectuase visita de inspección en el establecimiento a fin de constatar la realidad de los mismos, requiriendo, en su caso, al titular de la actividad para que utilizase exclusivamente el sistema de extracción autorizado.

Con fecha 21 de julio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica lo siguiente:

Con fecha 1 de marzo de 1996, D. XXX, en nombre y representación de XX C.B. solicitó en el Ayuntamiento de Ávila licencia de apertura por cambio de titularidad para la actividad de bar en el local referido.

Con fecha 12 de marzo de 1996, y a fin de continuar con la tramitación del expediente, esa Administración requirió al interesado la presentación de nueva documentación, requerimiento que fue reiterado con fechas 29 de marzo, 23 de octubre y 2 de diciembre de 1996.

Habiendo transcurrido con exceso el plazo otorgado, sin que se presentara la documentación necesaria para proseguir la tramitación del expediente, con fecha 16 de abril de 1998 el Ayuntamiento acordó el archivo del mismo, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y/o vibraciones, y los artículos 32.4 y 71 de la Ley 30/92.

Pese a lo expuesto anteriormente, la actividad ha venido funcionando ininterrumpidamente, por lo que, según informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Ávila, de fecha 16 de julio de 1998, el cual va a proceder a la clausura del establecimiento, no obstante lo cual, solicitan pongamos estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Ávila a los efectos oportunos.

Por las razones expuestas anteriormente, mediante escrito de fecha 18 de agosto de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal a la Delegación Territorial de Ávila:

*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/1216/96, hemos tenido conocimiento, a través de la información remitida por el Ayuntamiento de Ávila, de los siguientes hechos:*

*Con fecha 1 de marzo de 1996, D. XXX, en nombre y representación de XXX C.B. solicitó al Ayuntamiento de Ávila licencia de apertura por cambio de titularidad para la actividad de BAR en el local sito en la calle XXX, de Ávila.*

*Con fecha 12 de marzo de 1996, y a fin de continuar con la tramitación del expediente, esa Administración requirió al interesado la presentación de nueva documentación, requerimiento que fue reiterado con fechas 29 de marzo, 23 de octubre y 2 de diciembre de 1996.*

*Habiendo transcurrido con exceso el plazo otorgado, sin que se presentara la documentación necesaria para proseguir la*

*tramitación del expediente, con fecha 16 de abril de 1998 el Ayuntamiento acordó el archivo del mismo, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y/o vibraciones, y los artículos 32.4 y 71 de la Ley 30/92.*

*Pese a lo expuesto anteriormente, la actividad ha venido funcionando ininterrumpidamente, por lo que, según informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Ávila, de fecha 16 de julio de 1998, esa Administración va a proceder a la clausura del establecimiento, no obstante lo cual, solicitan pongamos estos hechos en su conocimiento a los efectos oportunos.*

*Debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de apertura como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando 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 (S. de 5 de mayo de 1996, 12, 15 y 20 de marzo de 1984, y 13 de junio de 1983, entre otras).*

*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:*

*Teniendo en cuenta que los hechos anteriormente descritos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, infracción cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 32 de la Ley 5/1993, así como artículo 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador ( en aplicación del artículo 10.2 del Decreto 268/95) contra D. XXX en nombre y representación de XXX C.B. como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de apertura.*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 1998 la Delegación Territorial nos ha comunicado que, por su parte se ha solicitado al Ayuntamiento de Ávila copia del expediente relativo a la actividad, a efectos de valorar la procedencia de la incoación del expediente sancionador, ya que en el Servicio Territorial de Medio Ambiente no se ha presentado ninguna denuncia sobre el particular, siendo la única información que se tiene el Decreto de la Alcaldía de fecha 12 de agosto de 1998.

Así mismo se ha solicitado información acerca de si una vez transcurrido el plazo citado en el Decreto, se ha procedido a legalizar la actividad.

En el mismo sentido, el expediente **Q/1217/96** en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por otro bar de Ávila, expediente en el que sugerimos al Ayuntamiento que, por parte del personal técnico de esa Administración se comprobasen los límites sonoros generados por la actividad.

Con posterioridad el Ayuntamiento nos remitió un informe, mediante escrito de fecha 21 de julio de 1998, en el que nos comunican que, tras la visita de inspección se ha constatado que se viene ejerciendo la actividad de Pub o Bar de Primera Categoría sin licencia municipal de apertura, licencia que fue denegada por parte del Ayuntamiento mediante Decreto de fecha 19 de agosto de 1997.

Al haberse constatado estos hechos por parte de esa Administración, mediante Decreto de fecha 5 de mayo de 1998 el Ayuntamiento requirió al interesado a fin de que procediese de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el plazo de 15 días.

Por último el Ayuntamiento nos solicita que pongamos estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Ávila a los efectos oportunos, lo que efectuamos mediante escrito de fecha 14 de agosto de 1998, recomendando expresamente lo siguiente:

*Teniendo en cuenta que los hechos anteriormente descritos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, infracción cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 32 de la Ley 5/1993, así como artículo 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador ( en aplicación del artículo 10.2 del Decreto 268/95) contra el titular como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de apertura.*

*Así mismo, esta Institución considera necesario que, previa audiencia del interesado, se proceda a la suspensión inmediata del establecimiento de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.*

Con fecha 6 de octubre de 1998 recibimos comunicación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila en la que nos indica que se ha decidido aceptar la Recomendación Formal efectuada.

En este sentido, esa Administración ha solicitado del Ayuntamiento de Ávila la remisión del expediente relativo al establecimiento objeto del escrito de queja, a efectos de valorar la procedencia de la incoación del expediente sancionador.

Por otro lado nos comunican que mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 6 de agosto de 1998, se ha requerido al titular del establecimiento para que suspenda voluntariamente la actividad de Pub o Bar de primera categoría, al carecer de la preceptiva licencia municipal.

En otras ocasiones los ciudadanos acuden a esta Institución denunciando el retraso en la ejecución de las medidas correctoras impuestas por la Administración, con los consiguientes perjuicios que esta situación supone para los vecinos afectados. Así, en el expediente **Q/1330/96**, en el que un ciudadano de Salamanca denunciaba los ruidos y malos olores procedentes del bar situado en el mismo edificio en el que residía.

Aportaba a tal efecto numerosos decretos de la Alcaldía de Salamanca en los que se establecía la obligatoriedad de realizar algunas reformas de acondicionamiento del local en orden a paliar las molestias ocasionadas a los vecinos, así como actas de denuncias efectuadas por los miembros de la Comunidad de Vecinos.

A la vista de estos hechos solicitamos información al Ayuntamiento sobre los siguientes extremos:

1.- Medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad concedida en su día, haciendo especial hincapié en aquellas relativas al sistema de extracción de humos e insonorización del local.

2.- Visitas de inspección que, en su caso, hayan sido efectuadas por el personal técnico de esa administración en el establecimiento denunciado, así como resultado de las mismas.

Del estudio del expediente remitido por el Ayuntamiento de Salamanca se desprendía que, mediante Decreto de fecha 2 de enero de 1998, esa Administración había acordado el cierre de la actividad, en tanto en cuanto no fuesen ejecutadas una serie de medidas correctoras en el local.

Teniendo constancia, a través de los presentadores de la queja que, a pesar del anterior Decreto, el establecimiento continuaba abierto al público, pusimos estos hechos en conocimiento del Ayuntamiento a los efectos oportunos.

Con posterioridad el Ayuntamiento de Salamanca nos comunicó que, a la vista de las alegaciones efectuadas por el titular de la actividad contra el Decreto de la Alcaldía de fecha 2 de enero de 1998,



en donde solicitaba ampliación del plazo para ejecutar nuevas medidas correctoras en el local, esa Administración había acordado la suspensión temporal de la ejecución del Decreto hasta la comprobación, por el técnico municipal competente, de la efectividad de las nuevas medidas.

Con posterioridad el técnico municipal de protección contra ruidos y vibraciones giró visita de inspección en la actividad a fin de comprobar las condiciones acústicas del local, así como para constatar la efectividad de las medidas correctoras tendentes a eliminar los humos de la cocina del establecimiento, emitiendo un informe favorable al respecto.

En el mismo sentido, la queja **Q/1331/96** en la que compareciente denunciaba las molestias ocasionadas por los ruidos y olores procedentes de un bar de Salamanca, aportando, a tal efecto, varios decretos de la Alcaldía en los que se establecía la obligatoriedad de realizar algunas reformas de acondicionamiento del local en orden a paliar las molestias ocasionadas a los vecinos, así como actas de denuncias efectuadas por los miembros de la Comunidad de Vecinos.

Durante la tramitación del expediente el Ayuntamiento de Salamanca nos comunicó, mediante escrito de fecha 1 de abril de 1998, que por parte de esa Administración había sido iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento como consecuencia del acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local el 16 de enero de 1998, acta en la que se constataba un nivel de transmisión superior a los límites establecidos legalmente.

En este sentido, la Comisión de Policía había propuesto, en sesión celebrada el 4 de marzo de 1998, la imposición de una sanción de 50.000 pesetas y la adopción de medidas correctoras en el extractor.

Estos hechos fueron puestos en conocimiento del presentador de la queja, procediéndose al cierre del expediente.

En determinados expedientes, -así en el **Q/1347/96-** lo que plantea el presentador de la queja es el incumplimiento, por parte del titular de la actividad, de la orden de clausura de los elementos electroacústicos de la actividad.

En el presente caso, un ciudadano de Soria ponía de manifiesto las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos procedentes de una cafetería de esa ciudad, como consecuencia de la insuficiente insonorización del establecimiento, hechos que habían sido constatados por el Ayuntamiento, y que habían sido la causa de que, en su día, esa Administración hubiese decretado la clausura de todos los elementos electroacústicos instalados en local.

Con posterioridad, sin embargo, el titular del establecimiento había instalado una minicadena, un vídeo reproductor y un televisor, razones por las que nos dirigimos al Ayuntamiento a fin de que nos informase si el interesado había solicitado licencia a tal efecto, así como, si se había comprobado por parte de parte del personal técnico de esa Administración que el nivel de transmisión acústica con posterioridad a la introducción de estos nuevos elementos electroacústicos se ajustaba a los límites establecidos legalmente.

Mediante escrito de fecha 6 de agosto de 1998, el Ayuntamiento de Soria nos ha informado de los siguientes hechos:

Como consecuencia de las mediciones del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local en la cafetería referida, en su día el Ayuntamiento procedió al precintado de los equipos musicales ubicados en la misma.

Con posterioridad, y en base a los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales, en los que se acreditaba el reiterado incumplimiento de las medidas impuestas anteriormente, el Ayuntamiento, en aplicación de lo dispuesto 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, acordó limitar el horario de funcionamiento de la actividad hasta las veintidós horas, en tanto en cuanto el titular acreditase el acondicionamiento e insonorización necesarios en el local.

Finalmente, el titular de la actividad, ejecutó una serie de obras a fin de proceder a la insonorización acústica parcial del local, según proyecto redactado por un Ingeniero Industrial, que según su objeto y antecedentes, únicamente considera la utilización en el local de "una TV y pequeño radio cassette doméstico con unos niveles de emisión similares al uso de los mismos en una vivienda particular, no contemplando la existencia de fuentes emisoras de ruido como potentes equipos de música, que en caso de existir deberán de retirarse o proceder a una insonorización total del establecimiento."

A fin de constatar la efectividad de las medidas ejecutadas, los Servicios Técnicos municipales giraron visita de inspección en la

actividad de referencia, visita en la que se acredita que con un nivel de emisión sonora de 84/86 dB(A), que se genera con la utilización normal del aparato de T.V. y aparato de música existente en el local, el nivel de inmisión en el piso superior es de 33/34 dB(A), por lo que se mantiene la limitación del horario de funcionamiento de la actividad hasta las veintidós horas.

Por último el Ayuntamiento nos comunica que, en el momento actual, se encuentra en tramitación expediente sancionador contra el titular de la actividad como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre, habiendo presentado el interesado recurso contencioso-administrativo contra las Resoluciones de la Alcaldía en las que se acuerda limitar el horario de funcionamiento del local.

En este tipo de expedientes, por otro lado, los Ayuntamientos se muestran reacios a precintar las instalaciones musicales, en aquellos supuestos en los que se ha constatado sobradamente que los niveles de transmisión son muy superiores a los límites establecidos legalmente.

Este extremo se constata en el expediente **Q/1575/97**, en el que varios ciudadanos de la localidad salmantina de Ciudad Rodrigo presentaron en esta Institución escrito de queja denunciando las molestias originadas por el alto nivel de ruidos transmitidos un bar de esa localidad.

Del informe remitido por el Ayuntamiento se desprendía que la actividad había sido objeto de expediente sancionador por la emisión de ruidos por encima de lo establecido en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, habiéndose dictado Resolución con fecha 27 de octubre de 1997, por la que se imponía a su titular una multa de 40.000 pesetas.

Concretamente, se indica en dicha Resolución que se han sobrepasado en 21,4 dBA los niveles de ruidos máximos permitidos,

A la vista de estos hechos nos dirigimos a nuevamente al Ayuntamiento a fin de recordarle que, sin perjuicio de las sanciones que se impusieran al titular de la actividad, cuando los niveles de transmisión son superiores en 10 decibelios a los límites establecidos legalmente, la Administración debe proceder al precintado inmediato de la instalación, de conformidad con lo establecido en el art. 30.1 del Decreto 3/1995, de 12 de enero.

En el expediente constaba, por otro lado, un Acuerdo de 24 de enero de 1997 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, por el que se imponía al titular del establecimiento la ejecución de una serie de medidas correctoras, como consecuencia del excesivo nivel de ruidos transmitidos por la actividad, así como por la instalación en la misma de elementos electroacústicos sin que, por parte de su titular, se hubiesen obtenido la preceptivas licencias que al efecto se establecen legalmente.

Teniendo en cuenta que a pesar de dicho Acuerdo, y tal como demuestra la sanción impuesta por el Ayuntamiento, no se había procedido por el titular de la actividad a la ejecución de las medidas correctoras impuestas, pusimos estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Salamanca a los efectos oportunos.

Con posterioridad, la Delegación Territorial de Salamanca nos remite un informe del que se desprenden los siguientes hechos:

Mediante Acuerdo de esa Delegación de fecha 24 de enero de 1997 se resuelve el expediente sancionador (Expte. 3-ACR-SA/96) incoado al titular del establecimiento referido, de la localidad salmantina de Ciudad Rodrigo, por infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas. En dicho Acuerdo, -en el que se señala que en relación con las mediciones de ruidos realizadas, siempre se han superado con creces el nivel de ruido máximo permitido, así como que no se contempla en la licencia de apertura del local la instalación de aparatos musicales-, se imponen al titular del citado establecimiento una serie de medidas correctoras, señalándose el plazo máximo de tres meses para su realización, transcurrido el cual sin haberse ejecutado, se procederá a la retirada temporal de la licencia, con cierre temporal de las instalaciones, por un periodo de tres meses, y a la imposición de una multa de 100.000 pesetas.

Así mismo, del estudio de este informe, así como del enviado por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de fecha 1 de abril de 1998, se desprende que, a fecha de 25 de mayo aún no se habían ejecutado por parte del titular del establecimiento las medidas correctoras impuestas en su día por la Delegación Territorial, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba conllevando para los vecinos colindantes.

A mayor abundamiento, obraba en el expediente un acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local con fecha 9 de agosto de 1997 en dicho bar, en la que se constataba nuevamente un nivel de transmisión sonora superior a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

A la vista de estos hechos, se efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*"Que, por parte de esa Administración, se proceda sin más dilación a la retirada temporal de las licencias concedidas en su día, así como al cierre de las instalaciones de referencia en tanto en cuanto los titulares de los establecimientos no ejecuten las medidas exigidas por esa Delegación Territorial".*

Con fecha 26 de junio de 1998 la Delegación Territorial nos comunica el rechazo de la recomendación formulada por entender que la retirada temporal de las licencias es una actuación que entra de lleno en el campo de la actuación municipal. En relación con el cierre de las instalaciones esa Administración señala que el art. 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece "Las resoluciones sancionadoras serán firmes cuando pongan fin a la vía administrativa", y en el caso que nos ocupa, las resoluciones no son firmes, ya que se han interpuesto los correspondientes Recursos Ordinarios.

Una vez más esta Institución constata la reticencia de la Administración para actuar en este tipo de expedientes, a pesar de todas las pruebas que existen en contra del titular de la actividad.

En este sentido, cabe señalar el expediente **Q/1584/97**, relativo también a un establecimiento ubicado en localidad salmantina de Ciudad Rodrigo, en el que el compareciente ponía de manifiesto las graves molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos procedentes de otro bar de esa localidad.

Una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento nos sorprendió que en la misma se hiciese constar expresamente que "las mediciones efectuadas hasta la fecha no han obtenido resultado susceptible de incoar expediente sancionador",

puesto que entre la documentación remitida por el Ayuntamiento, constaban dos actas de medición de ruidos en las que se superaban los límites de niveles sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero. Así:

- Acta de 28 de abril de 1997, que da como resultado un nivel de ruido en el ambiente interior (dormitorio) de 48 dBA, que en consecuencia excede el límite establecido en el Anexo II de dicho Decreto.

- Acta de 18 de mayo de 1997, en la que consta un nivel de ruido en el ambiente exterior de 70 dBA, superándose igualmente el límite establecido en el Anexo I del citado Decreto.

A la vista de estos hechos nos dirigimos al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

*El art. 28.3 c) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, califica como infracción grave la descarga en el medio ambiente de vibraciones y sonidos que pongan en peligro o dañen la salud humana, implicando un grave deterioro de las condiciones ambientales.*

*Por su parte, el art. 24.2 del ya citado Decreto 3/1995 califica como infracción grave sobrepasar en 5 o más dBA los ruidos máximos admisibles indicados en dicho Decreto y en las Ordenanzas municipales que lo contemplen.*

*Los resultados de las actas referidas anteriormente constatan que se han sobrepasado los ruidos máximos admisibles, lo que, en consecuencia, es constitutivo de la referida infracción.*



*Y ello no solamente debe llevar aparejado la incoación del correspondiente expediente sancionador, sino que además, a tenor del art. 30.1 del Decreto 3/1995, el superar en más de 10 dBA los límites de niveles sonoros para el periodo nocturno, como ha ocurrido en el presente supuesto, será causa de precintado inmediato de la instalación.*

*Hay que significar, tal como afirma el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1996, que "cuando se ejerce una actividad clasificada como molesta, es obligado adecuar su ejercicio a los términos de la licencia, y a los niveles de ruidos autorizados, cada instante o momento, minuto o segundo, de esa actividad, y para lograr ello, la Corporación Local tiene las potestades y facultades que entre otros el Reglamento de Actividades Molestas le concede, y que pueden ir dirigidas, bien a corregir las dificultades advertidas, bien, a sancionar la actuación realizada, siendo ambos compatibles".*

*Igualmente, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 24 de enero de 1997 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, por el que se imponen al titular del citado establecimiento una serie de medidas correctoras, como consecuencia de superar el nivel de ruidos máximo permitido, así como por no contemplarse en la licencia de apertura del local la instalación de aparatos musicales.*

*Pese a dicho Acuerdo, y tal como demuestran las Actas referidas anteriormente, no se ha procedido por el titular del establecimiento a la ejecución de las medidas correctoras impuestas, hechos que por parte de esta Institución se ponen en conocimiento de la Delegación Territorial de Salamanca a los efectos oportunos.*

*Por todo lo expuesto, 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 inicie expediente sancionador contra el titular del establecimiento de referencia por la comisión de una infracción tipificada en el Decreto 3/1995, y se proceda al precinto inmediato de la instalación musical hasta que el establecimiento se adecúe a las prescripciones establecidas en el citado Decreto".*

Así mismo, y a la vista de los hechos expuestos anteriormente, nos dirigimos a la Delegación Territorial de Salamanca en el siguiente sentido:

*En el curso de las investigaciones llevadas a cabo por esta Institución en relación con la queja registrada con el número de referencia Q/1584/97, relativa a las molestias originadas por el alto nivel acústico procedente del **BAR XXX**, sito en la calle XXX de la localidad de Ciudad Rodrigo (Salamanca), se ha tenido conocimiento del Acuerdo de esa Delegación de 24 de enero de 1997 por el que se resuelve el expediente sancionador (Expte. 5-ACR-SA/96) incoado a D. XXX, por infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.*

*En dicho Acuerdo, -en el que se señala que en relación con las mediciones de ruidos realizadas, siempre se han superado con creces el nivel de ruido máximo permitido, así como que no se contempla en la licencia de apertura del local la instalación de aparatos musicales-,*

*se imponen al titular del citado establecimiento una serie de medidas correctoras, señalándose el plazo máximo de tres meses para su realización, transcurrido el cual sin haberse ejecutado, se procederá a la retirada temporal de la licencia, con cierre temporal de las instalaciones, por un periodo de tres meses, y a la imposición de una multa de 100.000 pesetas.*

*Pues bien, por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo se ha remitido a esta Institución Actas de Medición del Nivel de Ruidos del Bar XXX, en las que constan unos resultados que superan los límites de niveles sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones:*

*- Acta de 28 de abril de 1997, que da como resultado un nivel de ruido en el ambiente interior (dormitorio) de 48 dBA, que en consecuencia excede el límite establecido en el Anexo II de dicho Decreto.*

*- Acta de 18 de mayo de 1997, en la que consta un nivel de ruido en el ambiente exterior de 70 dBA, superándose igualmente el límite establecido en el Anexo I del citado Decreto.*

*En consecuencia, es evidente que, tal como demuestran las Actas referidas anteriormente, no se ha procedido por el titular del establecimiento de referencia a la ejecución de las medidas correctoras impuestas, lo que pongo en conocimiento de esa Delegación Territorial a los efectos oportunos.*

Con fecha 8 de abril de 1998 la Delegación Territorial nos remite un escrito en el que únicamente nos comunica que contra la Resolución dictada por esta Administración se interpuso Recurso Ordinario, habiendo sido remitido el expediente a la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental el 28 de noviembre de 1997.

A la vista de este informe, mediante escrito de fecha 25 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal a la Delegación Territorial:

*Del estudio del informe remitido por V.I., de fecha 8 de abril de 1998 / nº de registro de salida 100501 No. 9847000514, 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/1584/97, se desprenden los siguientes hechos:*

*Mediante Acuerdo de esa Delegación de 24 de enero de 1997 se resuelve el expediente sancionador (Expte. 5-ACR-SA/96) incoado a D. XXX, titular del establecimiento **BAR XXX**, sito en la calle XXX de la localidad salmantina de Ciudad Rodrigo por infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas. En dicho Acuerdo, -en el que se señala que las mediciones de ruidos realizadas siempre han superado el nivel de ruido máximo permitido, así como que no se contempla en la licencia de apertura del local la instalación de aparatos musicales-, se imponen al titular del citado establecimiento una serie de medidas correctoras, señalándose el plazo máximo de tres meses para su realización, transcurrido el cual sin haberse ejecutado, se procederá a la retirada temporal de la licencia, con cierre temporal de las instalaciones, por un periodo de tres meses, y a la imposición de una multa de 100.000 pesetas.*

*Según se desprende del último escrito remitido por V.I., así como del informe enviado por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de fecha 21 de abril de 1998, a fecha de hoy aún no se han ejecutado por parte de los titulares de los establecimientos anteriormente referidos las medidas correctoras impuestas en su día por esa Delegación Territorial, con los consiguientes perjuicios que esta situación está conllevando para los vecinos colindantes.*

*A la vista de estos hechos, y en uso de las facultades que me confiere 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 de esa Administración, se proceda sin más dilación a la retirada temporal de las licencias concedidas en su día, así como al cierre de las instalaciones de referencia en tanto en cuanto el titular del establecimiento no ejecute las medidas exigidas por esa Delegación Territorial"*

Al igual que en expediente referenciado anteriormente, con fecha 26 de junio de 1998 la Delegación Territorial nos comunica el rechazo de la recomendación formulada por entender que la retirada temporal de las licencias es una actuación que entra de lleno en el campo de la actuación municipal.

Así mismo, se rechaza la recomendación relativa al cierre de las instalaciones, al haberse interpuesto recurso ordinario contra la resolución sancionadora.

Es interesante señalar, por otro lado, que en este tipo de expedientes, la simple imposición de sanciones económicas no solventa el problema derivado de la falta de insonorización de los establecimientos. Prueba de ello la tenemos en el expediente **Q/2143/96** relativo al alto nivel de ruidos transmitidos por un bar de Salamanca.

El establecimiento, según información remitida por el propio Ayuntamiento, había sido objeto de diversas inspecciones durante los años 95-97, inspecciones en las que se constataba que el nivel de ruidos transmitidos por la actividad era superior a los límites establecidos en la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones. Como consecuencia de estos hechos habían sido incoados, por parte del Ayuntamiento, numerosos expedientes sancionadores contra el titular de la actividad.

De estos hechos se desprende, sin embargo, que la imposición de multas o el precinto del establecimiento durante un determinado periodo de tiempo no había evitado el alto nivel de ruidos que el ejercicio de la actividad ocasionaba, ni, en consecuencia, las molestias a los vecinos colindantes.

Por las razones expuestas, 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, se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de requerir al titular de la actividad la ejecución de medidas correctoras adicionales, a fin de que el citado*

*establecimiento se adecúe a las prescripciones establecidas en la mencionada Ordenanza y 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 o de vibraciones."*

El Ayuntamiento de Salamanca no contestó a la Sugerencia formulada.

La queja **Q/2454/96** fue planteada así mismo, por varios ciudadanos de Salamanca como consecuencia del alto nivel de ruidos procedentes del un bar de Salamanca, sin que, según manifestaciones de los presentadores de la queja, hubiese sido adoptada medida alguna por parte del Ayuntamiento en orden a solventar esta situación.

De la información remitida por el Ayuntamiento de Salamanca en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendían los siguientes hechos:

Por acuerdo de la Comisión de Policía, de fecha 21 de julio de 1981, y la Comisión Municipal Permanente, en sesión celebrada el 8 de agosto de 1981, se concedió licencia para la apertura de un establecimiento destinado a bar café, sin instalación de aparatos musicales.

Posteriormente, en fecha 28 de febrero de 1992, se solicita, por parte del titular de la actividad, licencia para el cambio de categoría a Especial B con instalación de aparatos musicales. No obstante lo anterior, y según el Ayuntamiento, el expediente se encontraba en el año 1998 aún en tramitación por falta de presentación de estudio acústico.

Por último, en el expediente constaban una serie de resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, relativas a expedientes sancionadores abiertos contra el titular del establecimiento como consecuencia del incumplimiento de los límites sonoros establecidos en la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, siendo las más destacable las siguientes:

- Decreto de Alcaldía de fecha 28 de febrero de 1992, resolviendo el cierre temporal del establecimiento hasta que inicie los trámites para la obtención de licencia de instalación de aparatos musicales, presentando proyecto de insonorización.

- Decreto de Alcaldía de fecha 9 de octubre de 1995, resolviendo apercibir al titular del establecimiento para que se mantengan dentro de los límites permitidos en la Ordenanza.

- Decreto de Alcaldía de fecha 7 de octubre de 1996, resolviendo el precinto del establecimiento durante quince días.

- Decreto de Alcaldía de 14 de julio de 1997, resolviendo la imposición de una multa de 50.000 pesetas en aplicación de la Ordenanza.

De los hechos descritos anteriormente se desprende claramente que, a pesar de las numerosas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento, y aun cuando el establecimiento carece de la preceptiva licencia para el ejercicio de la actividad con elementos electroacústicos, éstos habían sido instalados por el titular de la



actividad, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes.

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, se efectuó la siguiente Sugerencia formal al Ayuntamiento de Salamanca:

*"Que, en orden a que el establecimiento se adecúe a las prescripciones establecidas en la mencionada Ordenanza y en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad la eliminación de los elementos electroacústicos existentes en dicho establecimiento hasta que sea concedida la correspondiente licencia, poniendo estos hechos, en caso de incumplimiento, en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos oportunos."*

*Es preciso señalar, en este sentido que la carencia de licencia de actividad 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 se equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" (S. de 13 de junio de 1983).*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna del Ayuntamiento de Salamanca.

Nuevamente nos encontramos frente a la inexistencia de licencias en el expediente de queja **Q/2459/96** en el que se exponían las molestias ocasionadas por lo ruidos transmitidos por un bar, sito en la localidad palentina de Villamuriel de Cerrato, molestias que se encontraban agravadas ante el reiterado incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares de dicho establecimiento. Así mismo, en el escrito de queja se denunciaba la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad en el local.

En base al principio de colaboración institucional pusimos estos últimos hechos en conocimiento de la Delegación del Gobierno, a fin de que se diese traslado de nuestro escrito al Jefe Superior de Policía, para que nos informase sobre la realidad de los mismos.

Con posterioridad la Delegación del Gobierno nos remitió un informe en el que nos comunicaba que, tras realizarse la oportuna visita de inspección, no se había detectado la presencia de menores en el interior del establecimiento.

Por otro lado, de la documentación remitida por el Ayuntamiento se desprendía que la actividad se encontraba en pleno funcionamiento a pesar de no haber sido otorgada todavía la correspondiente licencia de actividad.

Debe tenerse en cuenta que, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 27 de febrero de 1996) para el ejercicio de una actividad molesta es precisa la existencia de la oportuna licencia. Hasta

que la licencia se haya obtenido no hay derecho al ejercicio de la actividad, pues, una cosa es el derecho a obtener la licencia y otra ciertamente el derecho al ejercicio de la actividad que la misma comporta, y si el derecho a obtener la licencia surge cuando existen las circunstancias que la norma exige y la Administración se ha de limitar a constatar esa realidad, sin embargo, el derecho al ejercicio de la actividad que la licencia habilita, surge a partir de la existencia de la licencia y en las condiciones que la misma establece y mucho más en este supuesto, en el que por tratarse de actividad molesta, las condiciones, las medidas correctoras, tratan de compatibilizar el derecho a la libertad de empresa con el derechos de los ciudadanos al descanso, al disfrute de su vivienda, a una convivencia adecuada y a no percibir más ruidos que los autorizados y sean compatibles con los derechos afectados, sin que a lo anterior obste el que ciertamente la clausura o suspensión de una actividad sin licencia no pueda acordarse de plano y sin previa audiencia del afectado.

Las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan, en este sentido, condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de actividad como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad del proyecto presentado por el interesado, concretando los límites de la actividad 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 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, se efectuó la siguiente Recomendación Formal a la Delegación Territorial de Palencia:

*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/2459/96, al que le ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros, hemos tenido conocimiento de que, en la Plaza XXX, de la localidad de Villamuriel de Cerrato, se encuentra en pleno funcionamiento el establecimiento BAR XXX, a pesar de que, según documentación aportada por el Ayuntamiento de esa localidad a esta Institución, la titular de la actividad, Dña. XXX, no cuente con la preceptiva licencia de actividad establecida legalmente al efecto.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido que, según reiterada jurisprudencia, la carencia de licencia de actividad 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 5 de mayo de 1996, "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 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 los hechos anteriormente descritos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, infracción cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 32 de la Ley 5/1993, así como artículo 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador ( en aplicación del artículo 10.2 del Decreto 268/95) contra Dña. XXX como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de actividad.*

*Así mismo, esta Institución considera necesario que, previa audiencia del interesado, se proceda a la suspensión inmediata del establecimiento de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.*

Con fecha 26 de diciembre de 1997 recibimos un escrito de la Delegación Territorial en el que nos comunican el rechazo de la recomendación efectuada, al haber sido otorgada durante la tramitación de la queja la correspondiente licencia de actividad.

Se constata en este tipo de expedientes, así mismo, que, pese a que la Administración Local requiere en muchas ocasiones a los titulares de este tipo de actividades la eliminación de las molestias, no se comprueba posteriormente por parte de los Servicios Técnicos Municipales el cumplimiento de estos requerimientos, con los

consiguientes perjuicios que esta situación genera para terceras personas afectadas, que se ven obligados a denunciar nuevamente esta situación, lo que viene a retrasar considerablemente el problema, y suele enfrentar a las partes afectadas.

Así en el escrito de queja **Q/2748/96** relativo a los ruidos y olores procedentes de un extractor de humos ubicado en un bar restaurante de Soria, extractor que había sido instalado en un patio interior común a los pisos de la Plaza XXX y de la Calle XXX.

De la información remitida por el Ayuntamiento se desprendían los siguiente hechos:

a) En fecha 3 de junio de 1985 se otorga licencia de apertura para el establecimiento dedicado a Bar de 3º categoría, en el local situado en la Calle San Clemente de esa Ciudad, sin que se especifique otro tipo de servicios, como el de preparación y expedición de hamburguesas.

b) En la Memoria del Proyecto Técnico presentado en su día no figura la instalación de un extractor de humos.

c) Como consecuencia de una denuncia presentada en fecha 14 de octubre de 1985, en la que se ponían de manifiesto determinadas anomalías en el citado establecimiento, el Gobierno Civil acordó en fecha 2 de diciembre de 1986 la suspensión del funcionamiento de la actividad de Hamburguesería que hasta el momento se venía realizando en el local anteriormente referido.

d) El 10 de enero de 1987 se procede a efectuar el precinto de los mandos de plancha dedicada a hamburguesería y de los mandos eléctricos de extractor de humos del mencionado establecimiento.

e) En virtud de la denuncia presentada por vecinos del edificio núm. 8 de la Calle Puertas del Pro, en fecha 24 de junio de 1992 el Alcalde de Soria ordenó al titular del establecimiento la retirada inmediata del extractor de salida de humos instalado sin licencia municipal.

f) No constan nuevas actuaciones efectuadas por parte del Ayuntamiento en relación con este expediente.

A tenor de dicha documentación se efectúa Recomendación Formal al Ayuntamiento de Soria a fin de que se requiera al titular de la actividad la retirada inmediata del extractor, recomendación que fue aceptada por el Ayuntamiento.

La insuficiente insonorización del local se denuncia también en el escrito de queja **Q/139/97**, relativo a un Disco Bar de la localidad leonesa de Sahagún, actividad que, según manifestaciones del presentador de la queja, se venía ejerciendo sin licencia alguna.

Del estudio de la información remitida por el Ayuntamiento se desprendía la veracidad de estas afirmaciones, razones por las que esta Institución puso estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de León, a fin de que por parte de esa Administración se iniciase el correspondiente expediente sancionador.

En respuesta a nuestra recomendación la Delegación Territorial nos remite dos escritos en los que nos comunica que, por parte de esa

Administración se instará al Alcalde a fin de que proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, indicando en el segundo de ellos que el Servicio Territorial de Medio Ambiente ha enviado a esa Delegación fotocopia de nuestro escrito informando sobre las cuestiones planteadas por esta Institución.

Transcurrido un tiempo prudencial desde la remisión de la segunda comunicación, nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial a fin de que nos informase sobre las actuaciones que, en su caso, hubiesen sido efectuadas por esa Administración, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

Finalmente, con fecha 27 de abril de 1998, la Delegación Territorial nos comunica la aceptación de la recomendación efectuada. En este sentido, con fecha 26 de enero el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se dirigió al Ayuntamiento de Sahagún comunicándole su deber de proceder de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Con posterioridad, el Ayuntamiento nos informa que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 10 de febrero de 1998, se ha procedido al cierre del establecimiento.

En el expediente de queja **Q/360/97**, el compareciente denunciaba una serie de irregularidades en la tramitación del expediente relativo a la instalación de la actividad de Salón de Banquetes y Reuniones por parte de una empresa, entre otras:



- El 4 de febrero de 1996 se otorga la licencia de actividad por parte del Ayuntamiento, habiéndose notificado, sin embargo, la solicitud de licencia de actividad a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento de fecha 20 de febrero de 1996.

- Existencia de informe negativo del arquitecto técnico municipal, de fecha 12 de febrero de 1996, por entender que el local en el que se pretende ubicar la actividad es una planta de sótano que se encuentra físicamente fuera de la proyección vertical de los bloques, con un uso superior público y un único uso propio posible que el de garaje o instalaciones generales de la finca (art. 91.4 del P.G.O.U.)

- Falta de notificación del otorgamiento de la licencia de actividad a los interesados en el procedimiento.

- Existencia de problemas de seguridad en relación con las salidas de emergencia del establecimiento.

Una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento de Soria, mediante escrito de fecha 14 de mayo de 1998 se efectuó al Ayuntamiento el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*A la vista del expediente remitido por V.I., 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 formular las siguientes consideraciones:*

*PRIMERA.- Con fecha 20 de diciembre de 1995 D. XXX solicita en esa Administración, en representación de la empresa XXX,*

*licencia de obras para acondicionamiento de local para sala de banquetes y reuniones, sito en la calle XXX, de esa Ciudad.*

*En el expediente obra un informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal, de fecha 3 de enero de 1996, en el que se indica que al tratarse de una actividad clasificada debe tramitarse de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre. Se señala, en este sentido, que el proyecto presentado por la empresa no aborda cuestiones técnicas necesarias tales como: ventilaciones independientes, chimeneas, no utilización de shunts comunitarios, especificación de las características de las salidas de emergencia, especialmente la correspondiente salida de rampa del garaje, etc.*

*El Arquitecto Técnico Municipal pone de manifiesto, así mismo, la necesidad de dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/1993, a fin de que, con anterioridad a la tramitación del expediente de actividad clasificada, sea elaborado un informe sobre la adecuación del proyecto con el Planeamiento Urbanístico.*

*Las consideraciones señaladas por el Arquitecto Técnico no fueron tenidas en cuenta por parte de esa Administración, que, con fecha 4 de febrero de 1996, otorga licencia para la instalación de la actividad. Se condiciona la concesión de la licencia de apertura a la completa solución de los problemas de evacuación y acondicionamiento de las cocheras de las plantas inferiores, según el proyecto técnico aprobado por el Ayuntamiento.*

*Posteriormente, el Arquitecto Técnico Municipal emite un nuevo informe, de fecha 12 de febrero de 1996, en el que*

*expresamente se indica que la licencia se encuentra incursa en causa de denegación expresa por razones de competencia municipal basadas en el Planeamiento Urbanístico. Se señala, en este sentido, un informe de fecha 22 de agosto de 1994 (informe que no obra en el expediente remitido por esa Administración), relativo a la solicitud de consulta urbanística en cuanto a la posibilidad de instalación de un Salón de Banquetes.*

*Concretamente, el informe indica que el local en el que se pretende instalar la actividad es una planta de sótano que se encuentra físicamente fuera de la proyección vertical de los bloques, con uso superior público y un único uso propio posible que es el de garaje o instalaciones generales de la finca, de conformidad con lo establecido en el artículo 91.4 del P.G.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la conformidad de las obras con las Normas Urbanísticas vigentes en esa localidad es un asunto de suma relevancia para la tramitación del expediente, ya que el artículo 5.1 de la Ley 5/1993 establece la denegación expresa de los proyectos que no cumplan este requisito, a pesar de lo cual, por parte de esa Administración no se hacen nuevas referencias a esta cuestión de vital importancia para examinar la legalidad del proyecto.*

*SEGUNDA.- Con fecha 20 de febrero de 1996, momento en el que la licencia de actividad ya había sido concedida por esa Administración, sorprendentemente se procede a notificar a los vecinos colindantes con la actividad la existencia de un plazo de 15 días para examinar el expediente y presentar alegaciones en relación con la solicitud presentada por la empresa XXX.*

*A este respecto cabe señalar que la falta de notificación personal por parte de esa Administración en tiempo y forma ha contravenido lo dispuesto en el 5.1 de la referida Ley, produciendo una indefensión para la práctica totalidad de la comunidad de propietarios, al no habérseles dado la oportunidad de formular las reclamaciones u observaciones pertinentes, en defensa de sus derechos o intereses en el momento oportuno.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que las alegaciones de los vecinos inmediatos pueden ser determinantes, entre otras cosas, del establecimiento de medidas correctoras adecuadas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, que variarían el contenido de la licencia y hasta el eventual interés de las partes.*

*La omisión del trámite examinado es factor de indefensión que, al propio tiempo, impide que el acto resolutorio del expediente alcance el fin de protección que es razón de ser de la normativa reguladora de este tipo de actividades.*

*TERCERA.- Finalizadas las obras, la actividad inicia su funcionamiento el día 5 de julio de 1997, a pesar de que, en ese momento aún no había sido concedida la correspondiente licencia de apertura, hechos que son constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada como tal en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.*

*Debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de apertura como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la*

*Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando 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 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, 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 se 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 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 5 de mayo de 1996, "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."*

*CUARTA.- Con fecha 7 de julio de 1997 el Aparejador Municipal gira visita de inspección en la actividad de referencia, emitiendo a tal efecto el siguiente informe:*

*Se emite informe exclusivamente del local sometido a la actividad de salón de banquetes; las condiciones expresadas en la*

*licencia de solución de la evacuación de las plantas de garajes no han sido comprobadas, ya que no existe ningún documento técnico que justifique la visita de inspección de este Servicio en base a que la obras se hayan ejecutado... Este servicio no informa en profundidad la solicitud de apertura dadas las modificaciones habidas y las circunstancias que en el expediente confluyen, limitándose a señalar que la seguridad de las personas queda garantizada con los siguientes conceptos a ejecutar:*

*1.- Indicadores de capacidad de la sala a determinar por el autor del proyecto.*

*2.- Debe presentarse justificante del cumplimiento del reglamento en cuanto a la empresa instaladora y la empresa de mantenimiento de todas las instalaciones de seguridad.*

*3.- Debe semaforizarse el acceso de entrada y salida de vehículos en la rampa de garajes en caso de apertura de la puerta de emergencia que se sitúa con salida a la rampa.*

*El 10 de julio de 1997, es decir, tan sólo tres días más tarde de la emisión de anterior informe, el Director Gerente de la Sección de Urbanismo considera que, a la vista un nuevo proyecto de acondicionamiento del local presentado el 5 de junio de 1997 por la empresa titular de la actividad, en relación con las escaleras de evacuación del local, modificación que, bajo su punto de vista, supone el desdoblamiento de los expedientes de acondicionamiento de las cocheras y el de acondicionamiento del local, no existen razones técnicas ni jurídicas para seguir condicionando la licencia de apertura del establecimiento a la solución de los problemas de*

*evacuación y acondicionamiento de las cocheras, por lo que, según manifiesta expresamente, procede autorizar el inicio de la actividad.*

*A la vista de este informe, con fecha 11 de julio de 1997 esa Administración autoriza la apertura de la instalación, indicando al promotor que deberá cumplir las siguientes prescripciones:*

*1.- Indicadores de capacidad de la sala a determinar por el autor del proyecto.*

*2.- Debe presentarse justificante del cumplimiento del reglamento en cuanto a la empresa instaladora y la empresa de mantenimiento de todas las instalaciones de seguridad.*

*Se elimina la tercera prescripción apuntada por el Aparejador Municipal en el informe al que anteriormente se ha hecho referencia.*

*Al no tener constancia esta Institución de que por parte de esa Administración se hubiese dado efectivo cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se solicitó a V.I. información sobre éste extremo, comunicándonos, en fecha 2 de abril de 1998, que los Servicios Técnicos Municipales aún no han girado formalmente visita a la instalación. Se señala, así mismo, que están existiendo dificultades de funcionamiento como consecuencia de las características técnicas de la chimenea de la instalación.*

*A la vista de estos hechos podemos concluir que, en el presente expediente, tal y como hemos ido señalando, el Ayuntamiento de Soria ha vulnerado de plano la legislación reguladora del otorgamiento de licencias de este tipo.*

*Pues no se trata sólo de que una vez otorgada la licencia incumplió su deber de que no comenzara a ejercerse hasta que hiciera la comprobación oportuna de que se habían aplicado medidas correctoras a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 5/1993, sino que además desde el primer momento el Ayuntamiento contravino la legislación reguladora.*

*A mayor abundamiento, era obligada para el Ayuntamiento la aplicación del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de fecha 24 de junio de 1955, debiendo comprobar las deficiencias antes de permitir que comenzase a funcionar el establecimiento.*

*Desde luego, una de las finalidades del sometimiento a licencia de apertura es, según el sentido general del ordenamiento, preservar la salubridad pública, finalidad de la que se hizo caso omiso en el presente supuesto.*

*Es reiterada doctrina del Tribunal Supremo que las licencias relativas a actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas son de naturaleza reglada, debiendo atenerse su otorgamiento a lo establecido en las normas que contienen limitaciones proyectadas sobre derechos preexistentes, cuyo ejercicio trata de conciliarse con las exigencias derivadas del interés público o social a través de dicha manifestación de la intervención administrativa, a fin de adoptar consecuentemente las medidas oportunas, tanto en cuanto al emplazamiento como respecto a las medidas técnicas correctoras, de tal manera que queden eliminados los efectos perjudiciales que se trata de evitar, decidiendo, incluso, la prohibición de la*



*correspondiente actividad si no es posible prevenirlos (STS de 14 de julio de 1995, 2 de marzo de 1994, 3 de febrero de 1986, etc.)*

*Sirva cuanto antecede como Recordatorio de Deberes Legales que debe ser de inexorable cumplimiento por parte de esa Administración.*

Con fecha 5 de agosto de 1998 el Ayuntamiento nos comunica el rechazo de nuestra resolución en base a los siguientes hechos:

*Con fecha 29 de enero de 1996 se emite informe favorable por la Oficina de Gestión Urbanística, en el que se indica que procede iniciar trámite de actividad clasificada.*

*Con fecha 13 de junio de 1996 la Oficina de Gestión Urbanística emite un nuevo informe el que se señala que urbanísticamente puede considerarse que la actividad solicitada como centro de reunión cumple con el Plan General de Ordenación Urbana.*

*Que de conformidad con la legislación aplicable al caso, se procede a notificar a los vecinos inmediatos a fin de que presenten cuantas alegaciones estimen oportunas, trámite que se efectúa en tiempo y forma, dado que la licencia de actividad fue otorgada por Resolución de la Alcaldía de fecha 4 de febrero de 1997, y no 4 de febrero de 1996, existiendo un error tipográfico en la transcripción de la certificación y de la notificación. La fecha de registro de salida de la notificación indica 5 de febrero de 1997, una vez cumplimentado el trámite de información pública.*

En este escrito, sin embargo, no se hace referencia alguna al funcionamiento de la actividad sin licencia de apertura, ni al cumplimiento de la tercera de las prescripciones señaladas por el Aparejador Municipal en el informe de 7 de julio de 1997, relativa a la necesidad de semaforizar el acceso de entrada y salida de vehículos en la rampa de garajes en caso de apertura de la puerta de emergencia que se sitúa con salida a la rampa.

En algunos expedientes, los comparecientes denuncian, no sólo las molestias ocasionadas por los ruidos procedentes de los establecimientos, sino también el tráfico de drogas que se produce dentro de los mismos. Así en el escrito de queja **Q/636/97**, relativo al un disco-bar, sito en localidad burgalesa de Miranda de Ebro.

A la vista de los hechos denunciados nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Miranda de Ebro, como a la Delegación del Gobierno en Castilla y León solicitando información sobre las cuestiones planteadas en la queja.

Con posterioridad recibimos un informe de la Delegación del Gobierno en el que nos comunica que dicho disco-bar es frecuentado por jóvenes y adolescentes vinculados con el consumo de sustancias estupefacientes. Al ser detectado este problema, la Comisaría de Policía de Miranda de Ebro procedió a realizar un control más exhaustivo de estos individuos, control que se extendió también al interior del establecimiento, consiguiendo, de este modo, disuadir a los clientes hasta haber comprobado que en su interior no se traficaba ni se trafica con tales sustancias. Independientemente de las medidas tomadas por la Comisaría, el propietario del establecimiento con el afán de colaboración e interesado en dar otra imagen del mismo, contrató a

una empresa de seguridad para que procedieran a la vigilancia y control de los jóvenes en el interior del bar y entrada al mismo durante los fines de semana. Este servicio se viene realizando con dos o tres vigilantes, según las previsiones de afluencia de jóvenes o fiestas organizadas, desde hace aproximadamente un año.

En el momento actual y en el mismo orden de cosas, funcionarios de la Policía Judicial y Seguridad Ciudadana de la Comisaría de Miranda de Ebro siguen llevado a cabo operaciones de control en la zona para tratar de erradicar el tráfico de sustancias estupefacientes.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Miranda de Ebro nos remitió una copia del expediente relativo al establecimiento objeto del escrito de queja. Una vez analizado el mismo, con fecha 20 de marzo de 1998 nos dirigimos nuevamente a esa Administración en el siguiente sentido:

*En su informe nos comunica que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 12 de agosto de 1997, se requirió al titular de la actividad, la ejecución de las siguientes medidas correctoras:*

*- Regular el limitador existente en cuanto a que limite el volumen máximo de emisión en función de la insonorización del local y/o aumentar la protección acústica de los elementos constructivos que delimitan los locales ocupados por esta actividad, de la forma precisa para conseguir:*

*1º- Que el nivel sonoro de los ruidos transmitidos a la vivienda más afectada por su funcionamiento no exceda el valor de 28 dB(A)*

*2º- Que el nivel sonoro de los ruidos transmitidos al exterior no exceda del valor de 45 dB(A), máximo autorizado*

*- Garantizar el funcionamiento de las puertas, con sus cierres hidráulicos o muelles de retorno, así como el ejercer la actividad con las puertas y ventanas cerradas*

*En su escrito, sin embargo, no se constata que, por parte del interesado hayan sido ejecutadas las medidas anteriormente señaladas, por lo que le agradecería me informase sobre este extremo, adjuntando, en su caso, copia del acta que al efecto haya sido levantada.*

Tras un primer recordatorio de la información solicitada, el 18 de junio de 1998 el Ayuntamiento de Miranda de Ebro nos comunica que, con fecha 9 de febrero de 1998, personal técnico de esa Administración había girado visita de inspección en el establecimiento, visita en la que se constató que la actividad cumplía los límites establecidos en el artículo 8 de la Ordenanza Municipal de Ruidos, 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. Se señala, así mismo, que la actividad se ajusta a las prescripciones recogidas como condición en la licencia de apertura.

Por las razones expuestas anteriormente, mediante escrito de fecha 23 de junio de 1998 se procedió al cierre del expediente.

La efectividad de las visitas de inspección en este tipo de actividades queda constatada en el escrito de queja registrado con el

número de referencia **Q/701/97**, en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por el un disco-bar, sito en la localidad palentina de Villada.

Tras solicitar la correspondiente información al Ayuntamiento, éste nos comunicó, mediante escrito de fecha 9 de marzo de 1998, que tras haberse girado la correspondiente visita de inspección en la actividad, visita en la que se constató que el nivel de transmisión acústica generado por la actividad era superior a los límites establecidos legalmente, por parte de esa Administración se procedería a requerir al titular de la actividad la ejecución de las medidas correctoras necesarias a fin de que los niveles de transmisión se ajustasen a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja, quien telefónicamente nos agradeció nuestra intervención.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/776/97**, relativo a un Bar ubicado en la localidad soriana de Almazán: la Administración constató unos niveles de transmisión de hasta 40 dB. A la vista de estos resultados nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento para que nos comunicase si, como consecuencia de estos hechos, constitutivos de una infracción tipificada expresamente en el Decreto 3/1995, había sido incoado expediente contra el titular de la actividad, y, por otro lado, si se había requerido al mismo la ejecución de nuevas medidas correctoras en orden a la adecuación de la actividad a la citada normativa.

Con posterioridad el Ayuntamiento de Almazán nos comunica que el titular de la actividad va a ejecutar nuevas medidas correctoras para proceder a la insonorización del local.

Al cabo de unos meses, y a fin de constatar que las obras había sido realmente efectuadas, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 2 de marzo de 1998, solicitando información sobre estos extremos.

Finalmente, mediante escrito de fecha 9 de marzo de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que el titular del establecimiento ha efectuado obras de insonorización en el local, ajustándose el mismo en el momento actual los niveles de transmisión sonora a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

En otras ocasiones constatamos como, tras solicitar al Ayuntamiento información sobre las actividades denunciadas, la Administración interviene directamente en estos establecimientos.

Así, por ejemplo, en el escrito de queja **Q/1506/97**, en el que un ciudadano de Zamora ponía de manifiesto las constantes molestias que él y su familia venían sufriendo como consecuencia del alto nivel de ruidos procedentes de la instalación de aire de un bar, así como por la falta de insonorización del mismo, actividades que se encontraban ubicadas en la planta baja del edificio en el que el interesado residía.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó los siguientes hechos:

A la vista de las denuncias presentadas como consecuencia del alto nivel de ruidos generados por la instalación de aire acondicionado existente en el bar en cuestión, y tras haberse comprobado que la misma no se contemplaba en el Proyecto sobre el que se concedió Licencia de Actividad, así como que el emplazamiento en que se encontraba no era legalizable, se ordenó su retirada, lo que se llevó a efecto por los titulares del establecimiento.

Respecto al establecimiento en cuestión, nos comunican que en el momento actual se encuentra cerrado, toda vez que mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de abril de 1998 se ordenó la suspensión cautelar del ejercicio de la actividad, y su inmediato precinto por superar en más de 10 dB(A) en horario nocturno los límites máximos establecidos en el Anexo II del Decreto 3/1995, de 12 de enero, advirtiéndole a su titular que no se permitirá el ejercicio de la actividad hasta tanto no se presente y apruebe un Estudio Técnico de insonorización del local que describa como mínimo los aspectos a que hace referencia los artículos 18 y 19 del Decreto 3/1995 de 12 de enero.

La constatación de que este tipo de actividades carece de las medidas correctoras necesarias es más problemática en aquellos Municipios que carecen de los medios técnicos de inspección necesarios, lo cual supone un grave perjuicio para los vecinos de esas localidades.

Así, en el escrito de queja **Q/1608/97**, los comparecientes ponían de manifiesto las molestias ocasionadas por dos Disco Bares sitos en la localidad soriana de Vinuesa, molestias que, según manifestaciones de los presentadores de la queja, se encontraban

agravadas ante el reiterado incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares de las mencionadas actividades.

A la vista de la información remitida por el Ayuntamiento de Vinuesa, se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*Conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, y a la vista de la información suministrada por esa Corporación en relación con el escrito de queja **Q/1608/97**, relativo a las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos y vibraciones transmitidos por dos establecimientos ubicados en la calle XXX de esa localidad, vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de efectuar las siguientes consideraciones:*

*El establecimiento **BAR XXX** sito en nº XX de la referida calle, según se desprende de la documentación por V.I. remitida, cuenta con licencia para su ejercicio como bar, a pesar de lo cual, según manifestaciones de los presentadores de la queja, viene funcionando como disco bar, con los consiguientes perjuicios esta situación genera para los vecinos colindantes, al no haberse efectuado, por parte de su titular, D. XXX, obra alguna para insonorizar el establecimiento.*

*En orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente le sugiero la conveniencia de que personal técnico de ese Municipio gire visita de inspección en el establecimiento de referencia, a fin de comprobar que el ejercicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en el año 1993 por parte de esa Administración.*



*Por otro lado, en relación con el **DISCO BAR XXX**, sito así mismo en la calle XXX de esa localidad, sería conveniente que, a fin de comprobar los niveles de transmisión del establecimiento, fuese girada también visita de inspección en el mismo, en aras, en último término, de comprobar el cumplimiento de las prescripciones establecidas 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 o de vibraciones.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, la Disposición Transitoria del Decreto 3/1995, en la que expresamente se establece que los titulares de las actividades legalmente autorizadas o en trámite en la fecha de entrada en vigor del Decreto, disponen de un período de un año, a partir de su entrada en vigor, para implementar las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.*

*A mayor abundamiento, y 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 releven ineficaces (**STS de 19-1-96**).*

*Por último le agradecería que, siempre y cuando en las visitas de inspección se constatará el incumplimiento del horario de cierre de los citados establecimientos, me informase al respecto, a efectos de poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla en León de Soria.*

Con fecha 8 de junio de 1998 recibimos comunicación del Ayuntamiento de Vinuesa, en la que nos indica que se ha decidido aceptar las Sugerencias Formales efectuadas por esta Institución.

En efecto, por parte de esa Administración se ha solicitado al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Soria la correspondiente asistencia técnica, a fin de constatar que las actividades objeto del presente expediente se ajustan a las prescripciones establecidas 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.

Estos hechos se pusieron en conocimiento de los presentadores de la queja a los efectos oportunos.

Varios ciudadanos de la localidad segoviana de Cuéllar denunciaron en esta Institución en el expediente **Q/1750/97**, el alto nivel de ruidos transmitidos por el establecimiento **BAR XXX**, sito en la calle XXX de esa localidad.

Del estudio del expediente remitido por el Ayuntamiento de Cuéllar a esta Institución se desprendían los siguientes hechos:

En su día el Ayuntamiento había concedido licencia a D. XXX para la apertura y funcionamiento de un establecimiento destinado a

Bar, sin que en la misma se hiciese mención alguna a la instalación de elementos electroacústicos. Con posterioridad, en el año 1990, se produjo un cambio de titularidad en la actividad a favor de D. XXX, sin que, así mismo, se solicitase por parte del interesado autorización alguna para la instalación de equipo musical.

A pesar de lo anterior, y según nos comunica expresamente el Ayuntamiento, se ha constatado por parte del personal técnico de esa Administración que en el establecimiento de referencia se encuentran instalados los siguientes elementos electroacústicos:

- Un televisor
- Un equipo de música con altavoces.

A tenor de todo ello, resultaba evidente que, aun cuando el establecimiento carecía de la preceptiva licencia para el ejercicio de la actividad con elementos electroacústicos, éstos habían sido instalados por el actual titular de la actividad, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes, al no existir insonorización alguna en el establecimiento.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 26 de junio de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento de Cuéllar:

*Le informo que 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 se 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 5 de mayo de 1996, 12, 15 y 20 de marzo de 1984, y 13 de junio de 1983, entre otras).*

*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 al titular de la actividad la eliminación inmediata de los elementos electroacústicos existentes en dicho establecimiento hasta el momento en que regularice su situación".*

Con fecha 2 de marzo de 1999 el Ayuntamiento nos comunica que el titular de la actividad ha manifestado en esa Corporación su intención de construir un nuevo establecimiento en otra parcela de su propiedad. Dicha parcela se encuentra ubicada dentro del Conjunto Histórico de la Villa de Cuéllar y afectada al Plan Especial de Protección del mismo, que en la actualidad se encuentra pendiente de aprobación, siendo éste el motivo del retraso en trasladar el citado establecimiento.

No obstante lo anterior, el titular de la actividad se ha comprometido con el Ayuntamiento a minimizar los ruidos procedentes del local y evitar molestias a los vecinos.

Se constata una vez más por parte de esta Institución la fuerte reticencia de la Administración a intervenir en este tipo de expedientes, aun cuando existan pruebas suficientes para ello. De este modo, y

mientras se produce el traslado, los vecinos afectados tienen que soportar las molestias generadas por una actividad ilegal.

En otros supuestos, y aún cuando la Administración interviene, los problemas vienen como consecuencia del incumplimiento, por parte de los titulares de estas actividades, de los requerimientos efectuados por la Administración. Así, en el expediente **Q/1896/97** relativo a las molestias ocasionadas por la introducción de elementos electroacústicos en un bar de Burgos.

De hecho el establecimiento había sido objeto ya de escrito de queja en esta Institución en el año 96, habiéndose acordado por esta Institución el cierre del mismo como consecuencia del Decreto dictado por la Alcaldía de Burgos, de 4 de septiembre de 1996, en el que se exigía al titular de la actividad el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Retirada del establecimiento de todos los objetos o elementos electroacústicos, incluido el televisor.

- No autorizar la actuación en directo de grupos musicales

- Limitar la actividad del establecimiento única y exclusivamente a la "venta de vinos al copeo", actividad para la cual posee licencia el establecimiento.

Condiciones que, según nos había comunicado el Ayuntamiento de Burgos, habían sido cumplidas por el titular de la actividad desde el 13 de septiembre de 1996.

No obstante lo anterior, el 27 de agosto de 1996, el Ayuntamiento había enviado a la Delegación Territorial de Burgos el Decreto de la Alcaldía a fin de que instruyera expediente sancionador contra el titular del establecimiento mencionado, por presunta infracción muy grave, tipificada en el artículo 28 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, expediente que fue resuelto mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 4 de abril de 1997, en la que se acordó sancionar al D. XXX como autor responsable de una infracción muy grave a la Ley 5/1993, con una multa de DOSCIENTAS MIL PESETAS, y suspensión de la utilización de cualesquiera elementos que supongan una variación de la actividad preexistente en tanto en cuanto no se obtengan las preceptivas licencias de actividad y apertura que amparen tal variación de "Bar XXX".

A fin de constatar el grado de cumplimiento de la anterior Orden, mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 1997 nos dirigimos al Ayuntamiento de Burgos para que nos informase al respecto.

Finalmente, y tras varios recordatorios, con fecha 24 de noviembre de 1998, el Ayuntamiento de Burgos nos remite el siguiente escrito:

*Visto el expediente instruido por molestias generadas en el establecimiento que gira bajo el rótulo o nombre comercial de **BAR XXX**, sito en la calle XXX, y cuya titularidad se ostenta por D. XXX, y examinados los artículos 9 y apartado 2º del Anexo II de la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente sobre emisión y recepción de Ruidos y Vibraciones, esta Alcaldía, en uso de las atribuciones conferidas por la Ley ha resuelto ratificar el Decreto de fecha 24 de*

*diciembre de 1997 ordenando la clausura cautelar del establecimiento que gira bajo el rótulo o nombre comercial "BAR XXX", sito en la calle XXX y cuya titularidad ostenta D. XXX, salvo que la actividad se ejerza entre las 8 y las 23 horas, se retiren del establecimiento todos los elementos electroacústicos, incluida la televisión, y el nivel sonoro transmitido a viviendas no supere los 36 dB(A), bajo apercibimiento de clausura del establecimiento si se incumpliera alguna de estas condiciones. El seguimiento de las mismas se llevará a cabo por la Sección de Ingeniería Industrial y los Servicios de la Policía Local.*

*Si se optare por ejercer la actividad dentro del horario señalado, la clausura podrá llevarla a cabo voluntariamente el interesado, y, en su defecto, subsidiariamente, por los Servicios Técnicos Municipales con el auxilio de la Policía Local, acto que tendría lugar el 27 de noviembre a las 12,30 horas, debiendo dejar libre el establecimiento de todo objeto perecedero.*

*Si hubiere resistencia por el interesado se llevará a cabo mediante compulsión directa de los Agentes de la Policía Local, siempre con el debido respeto a la dignidad de las personas y a sus derechos constitucionales.*

*La incomparecencia del interesado llevará consigo denuncia ante el Ministerio Fiscal, por presunto delito de desobediencia a la Autoridad.*

*Este escrito se puso en conocimiento de la presentadora de la queja, que llamó por teléfono a esta Institución para agradecernos nuestra intervención.*



Se constata por parte de esta Institución en muchos expedientes la reticencia de la Administración a la hora de exigir, a los titulares de esta actividades, la ejecución de nuevas medidas correctoras. Así, en expediente **Q/2026/97**, relativo a la falta de insonorización de un Bar ubicado en la localidad burgalesa de Aranda de Duero.

Tras un primer recordatorio al Ayuntamiento, esa Administración nos comunica el inicio de expediente sancionador contra el titular de la actividad por incumplimiento de la normativa de ruidos.

No obstante lo anterior esta Institución efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo de fecha 17 de julio de 1998 / número de registro de salida 3.671, en respuesta al expediente de queja registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/2026/97**, vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de efectuar las siguientes consideraciones:*

*Teniendo en cuenta que, según nos comunica expresamente en su informe, por parte de esa Administración ha sido iniciado expediente sancionador contra el titular de la actividad objeto del escrito de queja como consecuencia del incumplimiento 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, 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 Sugerencia Formal:*

*"Que, independientemente de la sanción económica que, en su caso, se imponga al titular del establecimiento BAR XXX, sito en la calle XXX, bajo, de esa Ciudad, por parte de esa Administración se requiera la ejecución de nuevas medidas correctoras a fin proceder a la insonorización del local."*

*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 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

El Ayuntamiento no dio respuesta alguna a este último escrito.

En otras ocasiones, son los titulares de las actividades los que acuden a esta Institución. Así en el escrito de queja **Q/2105/97** el compareciente ponía de manifiesto su disconformidad con el Decreto del Ayuntamiento de Burgos por el que se le requería la ejecución de nuevas medidas correctoras en un establecimiento de su titularidad, a fin de que la actividad se ajustase a las prescripciones establecidas legalmente.

A la vista de la documentación aportada por el presentador de la queja, y al no haber detectado irregularidad alguna por parte de la

Administración, se procedió al cierre del expediente, mediante el siguiente escrito:

*Una vez examinada la documentación aportada por Ud., mediante escrito de fecha 2 de febrero de 1999, relativa al expediente de queja registrado en esta Institución con el número de referencia Q/2105/97, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre el contenido de la misma.*

*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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

*En el mismo sentido, el artículo 11 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:*

*La licencia de actividad podrá ser revisada en base a la legislación en materia de medio ambiente vigente en cada momento, debiendo adaptarse a las innovaciones derivadas del progreso científico y técnico.*

*A tal fin el artículo 3.1. del Decreto 3/1995, de 12 de enero, establece la competencia del Ayuntamiento para ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el mismo, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.*

*De la información remitida por Ud. se desprende claramente que, tras efectuarse varias mediciones del nivel acústico transmitido por la actividad de la que Ud. es titular, mediciones en las que se constata un nivel superior a los límites establecidos legalmente, el Ayuntamiento de Burgos le requiere la ejecución de nuevas medidas correctoras en el establecimiento, a fin de que la actividad se ajuste a las prescripciones establecidas legalmente.*

*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 conlleve la violación de 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.*

*Por todo ello me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, al no haber detectado 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.*

Nuevamente se ponen de manifiesto los problemas generados por la carencia de medios técnicos de algunas Administraciones en el escrito de queja **Q/12/98**, presentado por una ciudadana de la localidad vallisoletana de Peñafiel como consecuencia de la falta de insonorización de una discoteca de esa localidad.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento no comunica que, por los mismos hechos, existen numerosas denuncias en esa Administración, a pesar de lo cual, y al no tener los medios técnicos necesarios, no ha podido constatar por esa Administración la realidad de las manifestaciones de la compareciente.

A la vista de este escrito esta Institución efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ejerce la alta inspección de las actividades clasificadas en nuestra Comunidad, esta Institución considera necesario que, por parte de ese Ayuntamiento se solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, Administración que cuenta*

*con los medios técnicos necesarios para comprobar el nivel acústico generado por la actividad.*

Con fecha 27 de mayo de 1998 recibimos un escrito del Ayuntamiento de Peñafiel, en el que nos comunica que esa Administración ha solicitado asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, en el sentido recomendado por esta Institución.

En otras ocasiones, aún cuando la Policía Local inspecciona estas actividades, no se procede a medir el nivel acústico de la actividad. Así, en el escrito de queja **Q/41/98**, en el que un ciudadano denunciaba las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos transmitidos por un bar, de Salamanca.

Una vez examinada la documentación remitida por la Administración en respuesta a nuestra petición de información, mediante escrito de fecha 13 de agosto de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal al Ayuntamiento:

*Según se desprende de la información remitida por V.I., la actividad de referencia ha sido objeto de varias denuncias en esa Administración como consecuencia del alto nivel de transmisión acústica generado por la misma, hechos que han conllevado la inspección del local en reiteradas ocasiones por parte de la Policía Local.*

*En todas las visitas de inspección se constató el funcionamiento de la actividad con las puertas abiertas, lo que ha dado lugar a la apertura de dos expedientes sancionadores, al*

*encontrarse estos hechos expresamente tipificados en el artículo 36 de la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones.*

*No obstante lo anterior, no obra en el expediente que, por parte del personal técnico de esa Administración se haya constatado el nivel de transmisión acústica de la actividad a las viviendas colindantes, aspecto éste de vital importancia para determinar si el establecimiento se ajusta a las prescripciones establecidas legalmente para este tipo de actividades.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la licencia de actividad fue otorgada por esa Administración con fecha 24 de marzo de 1994, y que la Disposición Transitoria del Decreto 3/1995, expresamente establece que los titulares de las actividades legalmente autorizadas o en trámite en la fecha de entrada en vigor del Decreto, disponen de un período de un año, a partir de su entrada en vigor, a fin de implementar las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora y de vibraciones.*

*A mayor abundamiento, y 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

*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 Sugerencia Formal:*

*"Que, por parte del personal técnico de esa Administración, sea efectuada visita de inspección en el establecimiento BAR XXX sito en el Paseo XXX, de esa Ciudad, a fin de comprobar que el ejercicio de la actividad se ajusta a los límites sonoros 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."*

*Por último le agradecería que, siempre y cuando en la visita de inspección se constatará el incumplimiento del horario de cierre del citado establecimiento, me informase al respecto, a efectos de poner estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla en León de Salamanca.*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Se constata así mismo por parte de esta Institución el escaso control de la Administración en relación con este tipo de actividades. En este sentido, en el escrito de queja **Q/466/98**, el compareciente ponía de manifiesto el problema generado como consecuencia del incumplimiento, por parte del titular de una cafetería de Burgos, del



requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, con fecha 19 de diciembre de 1997, a fin de que procediese a la ejecución de una serie de medidas correctoras en el establecimiento de referencia, concediendo a tal fin un plazo de dos meses, transcurrido el cual, según el presentador de la queja, no había sido efectuada obra alguna en la actividad, con los consiguientes perjuicios que esta situación suponía para los vecinos colindantes.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo por esta Institución, el Ayuntamiento de Burgos nos comunica, mediante escrito de fecha 1 de junio de 1998, que por parte de esa Administración se ha requerido nuevamente al titular de la actividad la realización de un tratamiento acústico adecuado en el local.

A tal fin se le concede un plazo de quince días, plazo que comenzó el 29 de mayo de 1998, transcurrido el cual se procederá a la clausura cautelar del establecimiento.

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de queja, a fin de que, en el supuesto de que nuevamente el titular de la actividad no procediese de conformidad con lo ordenado por la Administración, se pusiera de nuevo en contacto con nosotros a los efectos oportunos, sin que, hasta la fecha, hayamos tenido nuevas noticias sobre este expediente.

En otros supuestos, es la Administración Autonómica la que se muestra más reticente a intervenir en estos expedientes. Tal es el caso de la queja **Q/471/98** en la que una Asociación de Vecinos de Burgos ponía de manifiesto las irregularidades cometidas por un pub, como consecuencia de los siguientes hechos:

- Celebración de actuaciones en directo en el local, actividad para la que el establecimiento no tiene concedida la correspondiente licencia.

- El titular de la actividad no ha instalado doble puerta, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 35 de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones

- Manipulación del controlador limitador de sonido

- El nivel sonoro transmitido por los extractores ubicados en la actividad es superior a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

- Reiterado incumplimiento del horario de cierre por parte del establecimiento.

Tras admitir la queja a trámite se solicitó información tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial de Burgos.

Una vez analizado el informe remitido por la Delegación Territorial, informe en el que esa Administración parecía querer inhibirse del problema planteado, mediante escrito de fecha 7 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la competencia sancionadora en relación con las infracciones cometidas en materia de actividades clasificadas viene regulada en el artículo 32 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que se expresamente se establece:*

*"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá en todo caso a la Junta de Castilla y León."*

*Así mismo, el artículo 10.2 del Decreto 268/95, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y de desconcentración de otras en su órganos directivos centrales en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, establece expresamente la competencia de las Delegaciones Territoriales en la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en la Ley 5/1993, y la resolución de aquéllos que impongan multas hasta cinco millones de pesetas y/o la suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del daño ambiental por la comisión de faltas graves o leves, así como la suspensión cautelar de actividades regulada en el artículo 24 de la propia Ley.*

*Corresponde, así mismo, a las Delegaciones Territoriales (artículo 10.3 del Decreto 268/1995) la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas 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, y la resolución de aquéllos que impongan multas de hasta cinco millones de pesetas y/o la suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones*

*productoras del daño ambiental, por la comisión de faltas graves o leves.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que se establece el procedimiento a seguir durante la tramitación de los expedientes sancionadores, expresamente preceptúa lo siguiente:*

*Las sanciones por infracciones se impondrán de conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A este efecto, la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante.*

*Es preciso tener en cuenta que el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al Ayuntamiento no exime en modo alguno a esa Administración de ejercer las que igualmente le corresponden, en orden al restablecimiento de la legalidad vigente, y a fin de evitar que las actividades produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene, e impliquen riesgos graves para las personas o bienes y ocasionen daños al medio ambiente.*

*Y en este sentido, el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia..."*

*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:*

*Teniendo en cuenta que en el local de referencia se organizan actuaciones en directo, actividad para la que el establecimiento no tiene concedida la correspondiente licencia, hechos que constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador contra la empresa titular de la actividad.*

*Por último interesa a esta Institución conocer el resultado de los cuatro expedientes sancionadores iniciados por esa Administración como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre del establecimiento.*

Por otro lado, y tras dos recordatorios, el Ayuntamiento de Burgos nos remite un informe en el que nos comunica que, como consecuencia del incumplimiento de la orden de clausura dispuesta por esa Administración en relación con el establecimiento objeto del presente expediente, mediante Decreto de fecha 22 de junio de 1998 se ha acordado:

- Poner estos hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal.
- Proceder de inmediato a la nueva clausura del establecimiento.

- Establecer un servicio de vigilancia a partir de las 8 de la tarde por parte de la Policía Local, a fin de evitar la fractura de los precintos y el acceso de personal al local.

Con posterioridad recibimos un informe de la Delegación Territorial de Burgos, de fecha 25 de junio de 1998, en el que nos comunican que se tendrá en cuenta la recomendación efectuada por esta Institución, no obstante lo cual, al haber tenido conocimiento informalmente de que el establecimiento ha sido clausurado por el Ayuntamiento de Burgos, y a fin de no incumplir el principio non bis in idem, solicitarán información previa al Ayuntamiento para conocer los motivos del cierre.

Con fecha 2 de julio de 1998 nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial a fin de informarles sobre las causas del cierre de la actividad, decretado por el Ayuntamiento.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de la Delegación Territorial de Burgos.

Una Asociación de Vecinos de Palencia presentó en esta Institución los expedientes **Q/525/98** y **Q/526/98** como consecuencia de la insuficiente insonorización de una discoteca de esa ciudad, adjuntando los comparecientes, al efecto, dos actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local, de fechas 22 de febrero y 1 de marzo de 1998, en las que se constatan unos niveles de transmisión de hasta 40,1 decibelios durante el horario nocturno.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Palencia nos comunica que, como consecuencia de

estos hechos, habían sido iniciados por parte de esa Administración, dos expedientes sancionadores contra el titular de la actividad.

No obstante lo anterior, y considerando esta Institución totalmente insuficientes las medidas adoptadas por parte de la Administración, con fecha 11 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*Debe tenerse en cuenta en el presente caso que la imposición de sanciones de tipo económico en modo alguno resuelve el problema generado como consecuencia de la insuficiente insonorización del establecimiento.*

*En este sentido, debe significarse que, tal como afirma el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1996, que "cuando se ejerce una actividad clasificada como molesta, es obligado adecuar su ejercicio a los términos de la licencia, y a los niveles de ruidos autorizados, cada instante o momento, minuto o segundo, de esa actividad, y para lograr ello, la Corporación Local tiene las potestades y facultades que entre otros el Reglamento de Actividades Molestas le concede, y que pueden ir dirigidas, bien a corregir las dificultades advertidas, bien, a sancionar la actuación realizada, siendo ambos compatibles".*

*Así mismo, la STS de 15 de octubre de 1990 señala que "el hecho de haberse otorgado la licencia municipal no constituye una especie de pase para justificar todas las actividades posibles, pues, aun partiendo de la legalidad de la licencia otorgada y de que tal otorgamiento contemplara todas las circunstancias de la actividad, el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal*

*unas facultades inspectoras destinadas a comprobar la eficacia de las medidas correctoras establecidas, permitiéndole, caso de comprobar la insuficiencia de las mismas, exigir la adopción de otras que permitan hacer inocua la actividad, pudiendo en el caso de no obtenerse tal resultado, proceder a la retirada definitiva de la licencia".*

*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, independientemente de las sanciones económicas que, en su caso, se impongan al titular de la actividad objeto del presente expediente de queja, esa Administración requiera al mismo la ejecución de nuevas medidas correctoras a fin de que el nivel sonoro transmitido por la actividad se ajuste a los límites establecidos legalmente".*

Con fecha 16 de julio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que se ha aceptado la Recomendación Formal efectuada.

En este sentido, mediante Resolución de fecha 25 de junio de 1998, esa Administración ha acordado:

1º- Requerir a D. XXX, como representante legal del restaurante sala de fiestas xxx, titular de la actividad destinada a discoteca denominada XXX, sita en la calle XXX de esa Ciudad, a fin de que en el plazo máximo de quince días proceda a solicitar la correspondiente licencia de obras, acompañada de memoria de medidas



correctoras, para la debida insonorización del local (una vez concedida licencia), con el fin de subsanar las deficiencias existentes en cuanto a incrementar las medidas correctoras, para no transmitir más de 30 decibelios a las viviendas colindantes, de conformidad con la licencia de apertura concedida por la Alcaldía-Presidencia con fecha 29 de julio de 1994, limitando debidamente las instalaciones musicales existentes, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

2º- Suspender temporalmente la actividad como medida cautelar, que actualmente viene desarrollando restaurante sala de fiestas xxx, en el local destinado a discoteca denominado XXX, sito en la calle XXX, llevando aparejada tal medida la clausura del local citado, por incumplir las condiciones de la licencia de Apertura concedida por la Alcaldía-Presidencia con fecha 29 de julio de 1994; lo que se llevará a efecto el miércoles día 1 de julio de 1998, a las 12,00 horas, por la Policía Local, precintando todos los accesos, para lo que se encontrará presente el titular, levantándose acta en cualquier caso, de lo que se le advierte para que retire los productos perecederos existentes en el local. Suspensión que se mantendrá mientras no se eliminan las causas del objeto perturbador originario, con la concesión de la licencia y la ejecución de las correspondientes obras, y en todo caso, por un plazo máximo de dos meses, quedando en suspenso por igual plazo el expediente sancionador; transcurridos dichos plazos, dará lugar a la resolución definitiva del expediente sancionador, con la imposición de las sanciones que correspondan, o a la revocación de la licencia de apertura concedida con fecha 29 de julio de 1994, de no subsanarse las deficiencias requeridas, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de

Actividades Clasificadas de Castilla y León y concordantes 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.

Se significa, por último, que de apreciarse la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a los fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a desacatos de que pueda ser objeto la autoridad municipal, se dará cuenta a los Tribunales de Justicia.

Por las razones expuestas anteriormente, mediante escrito de fecha 13 de agosto de 1998 se procedió al cierre del expediente.

Algunas quejas se solucionan durante la tramitación del expediente. Así la **Q/1092/98** relativa a las molestias ocasionadas en un bar, de la localidad abulense de Arenas de San Pedro. Se aportaba por los comparecientes, en este sentido, copia del acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local con fecha 12 de abril de 1998, en la que se constata un nivel de transmisión en el dormitorio de la vivienda colindante de 55 dB(A).

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento sobre las cuestiones planteadas en el escrito de queja.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 29 de junio de 1998, la presentadora de la queja nos informa que el local en el que se ubica la actividad aparece un cartel de "alquiler del local", lo que pone en nuestro conocimiento por si pudiera resultar de interés a esta Institución.

El 30 de junio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que, por parte de esa Administración, se ha notificado al titular de la actividad el requerimiento efectuado con motivo del exceso de la contaminación acústica detectada por la Policía Local el pasado 12 de abril de 1998.

No se aporta, sin embargo, copia del referido requerimiento, ni se especifica el contenido del mismo, razones por las que nuevamente nos dirigimos a esa Administración para que, en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, nos informase sobre estos extremos.

Finalmente, con fecha 3 de agosto de 1998, el Ayuntamiento nos comunica que el establecimiento objeto del presente expediente se encuentra cerrado al público desde el mes de junio por decisión propia de su titular.

En otras ocasiones, los ciudadanos acuden a nosotros ante el temor de que se proceda a la reapertura de locales que habían sido clausurados por la Administración como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones legales. Tal es el caso del escrito de queja **Q/1307/98**, relativo a un local de Palencia.

Se señala, en este sentido, que la reapertura del establecimiento ocasionaría graves perjuicios para los vecinos colindantes, al no haberse efectuado obra alguna a fin de insonorizar el establecimiento.

Solicitada información al Ayuntamiento sobre las cuestiones planteadas, con fecha 14 de agosto de 1998 esa Administración nos comunica los siguientes hechos:

Mediante Decreto de fecha 15 de julio de 1998, esa Administración ha otorgado licencia de apertura a la empresa XXX, para el ejercicio de la actividad de Café Bar y Restaurante en el local sito en la calle XXX, de esa Ciudad.

No obstante lo anterior, el Decreto prohíbe expresamente la instalación en el local de equipo musical alguno, estableciéndose en 30 dB(A) el nivel máximo de transmisión acústica generado por el ruido ambiental en viviendas y locales colindantes.

Se obliga, así mismo, a la empresa titular de la actividad, a la eliminación de los extractores de aire instalados en la fachada, así como a la ejecución de una chimenea de uso exclusivo para la actividad de restaurante.

Por último se señala expresamente que en el funcionamiento de la actividad se respetará lo dispuesto en la Ordenanza Municipal para la protección del Medio Ambiente contra la Emisión de ruidos y vibraciones, publicada en el B.O.P. nº 128, de 23 de octubre de 1996.

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja, a fin de que se pusiera en contacto nuevamente con nosotros en el supuesto de que la actividad incumpliese los condicionantes anteriormente expuestos.

En otras ocasiones, las mediciones efectuadas por parte del personal técnico competente son defectuosas o imprecisas, lo que dificulta gravemente la resolución de este tipo de expedientes. Tal es el caso de la queja **Q/1714/98** relativa a un Bar ubicado en la localidad salmantina de Galinduste.

Una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información, mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*En su escrito hace referencia a dos visitas de inspección efectuadas por personal técnico del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca, de fechas 17 de febrero y 14 de marzo de 1997. En los informes elaborados a tal efecto consta expresamente:*

*- Informe de 28-2-97: "Respecto a los resultados cabe hacer las siguientes consideraciones: 1.- Los niveles obtenidos en el local emisor pueden describir adecuadamente el ruidos de este tipo de actividades. 2.- El nivel LAF más alto en el local receptor, 30,4 dB(A), supera en 0,4 el máximo admitido para dormitorios en horario nocturno. Una diferencia de esta entidad es difícil de considerar significativa.*

*- Informe de 14-3-97: "Los niveles de inmisión obtenidos son netamente inferiores a los máximos admitidos para el tipo de dependencia estudiada, en horario nocturno. Sin perjuicio de ello, hay que señalar que cuando se tomaron las medidas, la actividad emisora no se encontraba en pleno funcionamiento.*

*De lo transcrito se evidencia que, al menos en la primera visita de inspección, la actividad rebasa los límites de transmisión establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, y aunque el*

*exceso sea mínimo, la diferencia en este campo supone pasar de lo tolerable a lo molesto e ilegal.*

*Por otro lado, la segunda visita de inspección se efectuó sin que la actividad emisora se encontrase en pleno funcionamiento, lo que supone un claro incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 8.1 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, en el que expresamente se establece:*

*"La medición se llevará a cabo, tanto para los ruidos emitidos como para los transmitidos, 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".*

*A la vista de estos informes, y a fin de poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, haciendo 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 Sugerencia Formal:*

*"Que por parte de esa Administración se solicite nuevamente asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca, en orden a constatar que el nivel de transmisión acústica generado por la actividad en pleno funcionamiento se ajusta 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."*

*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 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta por parte del Ayuntamiento.

La falta de un control exhaustivo de este tipo de establecimientos se pone de manifiesto en el expediente **Q/1722/98**, en el que se hacía referencia a las molestias que, para los comparecientes, estaba suponiendo el funcionamiento de un bar taberna, de 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 está generando, al encontrarse las ventanas de sus dormitorios a la misma altura que las mesas de la actividad.

- Incumplimiento del horario de cierre.

A la vista de la información remitida por el Ayuntamiento, se le efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*De la información remitida por V.I. se desprende que la actividad cuenta con licencia para su ejercicio como Bar, a pesar de lo cual, según manifestaciones del presentador de la queja, el titular del establecimiento, D. XXX, ha instalado en el local elementos electroacústicos con los consiguientes perjuicios esta situación genera para los vecinos colindantes, al no haberse efectuado obra alguna a fin de insonorizar la actividad.*

*Por otro lado, en relación con el sistema de extracción de humos de la actividad, obra únicamente en el expediente un informe elaborado por los Servicios Técnicos de la Excma. Diputación Provincial de Valladolid, de fecha 5 de septiembre de 1986, en el que expresamente se señala 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 aspecto 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."*

*No consta en el expediente remitido por V.I. actuación alguna posterior por parte de esa Administración, en la que se requiera al titular de la actividad la corrección de las deficiencias señaladas en el anterior informe, deficiencias que, según manifestaciones del compareciente, no sólo continúan en el momento actual, sino que han sido incrementadas como consecuencia de la rotura de la chimenea, así como por la instalación de otras dos nuevas que incumplen igualmente la altura recomendada en el anterior informe.*

*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 continuadas 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 releven 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 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" (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, en donde no se 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 artículo 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, en orden a constar este extremo.*

El Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la recomendación efectuada.

- Molestias por otros locales o industrias

En algunos supuestos, y aun cuando se ha constatado por los Servicios Técnicos competentes la realidad de las molestias denunciadas por terceras personas afectadas, la Administración se muestra reacia a intervenir en este tipo de expedientes. Tal es el caso del escrito de queja **Q/622/96**, en el que un ciudadano de la localidad leonesa de Villamoros de las Regueras denunciaba las molestias ocasionadas por los ruidos y polvo procedentes una Carpintería ubicada junto a su vivienda.

Del estudio de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Villaquilambre en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que, a pesar de las obras de insonorización efectuadas por el titular de la actividad, los niveles de transmisión acústica generados por la misma superaban los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Se señalaba por la Administración, así mismo, que *"pese a incoar los oportunos expedientes sancionadores, según manifestaciones del interesado esta actividad cesará, entendiendo que la existencia de la misma está por tanto enclavada de una forma provisional y momentánea hasta que se traslade hacia su nueva ubicación."*

A la vista de estos hechos, con fecha 1 de junio de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*Debe tenerse en cuenta que, mientras la actividad continúa en funcionamiento, persisten los perjuicios para los vecinos colindantes, que se encuentran soportando un nivel de transmisión sonora superior al establecido legalmente.*

*En este sentido, debe significarse que, tal como afirma el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1996, que "cuando se ejerce una actividad clasificada como molesta, es obligado adecuar su ejercicio a los términos de la licencia, y a los niveles de ruidos autorizados, cada instante o momento, minuto o segundo, de esa actividad, y para lograr ello, la Corporación Local tiene las potestades y facultades que entre otros el Reglamento de Actividades Molestas le concede, y que pueden ir dirigidas, bien a corregir las*

*dificultades advertidas, bien, a sancionar la actuación realizada, siendo ambos compatibles".*

*Así mismo, la STS de 15 de octubre de 1990 señala que "el hecho de haberse otorgado la licencia municipal no constituye una especie de pase para justificar todas las actividades posibles, pues, aun partiendo de la legalidad de la licencia otorgada y de que tal otorgamiento contemplara todas las circunstancias de la actividad, el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal unas facultades inspectoras destinadas a comprobar la eficacia de las medidas correctoras establecidas, permitiéndole, caso de comprobar la insuficiencia de las mismas, exigir la adopción de otras que permitan hacer inocua la actividad, pudiendo en el caso de no obtenerse tal resultado, proceder a la retirada definitiva de la licencia".*

*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, independientemente de que en un futuro la actividad se traslade a otro lugar, esa Administración debe requerir al titular de la misma la ejecución de nuevas medidas correctoras a fin de que el nivel sonoro transmitido se ajuste a los límites establecidos legalmente, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento."*

Con fecha 15 de junio de 1998 el Ayuntamiento de Villaquilambre nos comunica que se ha decidido aceptar la Recomendación Formal efectuada.

En efecto, por parte de esa Administración se ha requerido al titular de la actividad objeto del presente expediente a fin de que adecue el ejercicio de la misma a la normativa existente.

Mayores problemas plantean aún aquellos expedientes en los que se denuncia la alta intensidad de las vibraciones generadas por determinadas actividades, principalmente como consecuencia de la práctica inexistencia de medios técnicos para constatar estos extremos.

Tal es el caso del expediente **Q/1014/96** planteado por un ciudadano de Soria como consecuencia de las molestias ocasionadas por los ruidos y vibraciones procedentes de las cámaras frigoríficas de una Pollería, sita en esa Ciudad.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento se desprendía que el nivel acústico transmitido por la actividad se ajustaba a los límites establecidos legalmente. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que los comparecientes denunciaban también la alta intensidad de las vibraciones transmitidas, mediante escrito de fecha 16 de febrero de 1998 se efectuó al Ayuntamiento la siguiente Sugerencia Formal:

*De nuevo me pongo en contacto con V.I. en relación con el escrito de queja, registrado en esta Institución con el número de referencia Q/1014/96, relativo al establecimiento pollería XXX, sito en la calle XXX, de esa Ciudad, para sugerirle la conveniencia de*

*que, en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, esa Corporación solicite a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el equipo técnico necesario a fin de comprobar la intensidad de las vibraciones transmitidas por la actividad a las viviendas colindantes.*

Con fecha 8 de abril de 1998 el Ayuntamiento nos comunica el rechazo de la Sugerencia Formal efectuada por esta Institución, sin hacerse especial mención de las razones o motivos que han llevado a la Administración ha adoptar esta postura.

Se constata por esta Institución, así mismo, que la carencia de medios técnicos en un buen número de Municipios de nuestra Comunidad supone un considerable retraso en la solución de los problemas planteados por terceras personas afectadas por este tipo de actividades.

Tal es el caso del escrito de queja **Q/1075/96**, presentado por un ciudadano de la localidad salmantina de Miranda del Castañar como consecuencia de las molestias producidas por el alto nivel acústico transmitido por el establecimiento cerrajería carpintería metálica, sito en esa localidad.

La actividad contaba con las preceptivas licencias para su ejercicio, tal y como se desprendía de la documentación remitida por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información. No obstante lo anterior, y a fin de comprobar la realidad de los hechos denunciados en el escrito de queja, con fecha 8 de abril de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*De nuevo me pongo en contacto con V.I. en relación con el escrito de queja, registrado en esta Institución con el número de referencia Q/1075/96, relativo al establecimiento CERRAJERÍA CARPINTERÍA METÁLICA XXX sito en la calle XXX, de esa localidad, y cuyo titular es D. XXX, para sugerirle la conveniencia de que, en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, por parte de esa Administración se solicite asistencia técnica del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca, a fin de que se compruebe que los niveles de transmisión sonora generados por el ejercicio de 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 o de vibraciones.*

*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 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

Con fecha 20 de abril de 1998 recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunicaban que ya con fecha 12 de



febrero de 1998 habían solicitado a la Diputación de Salamanca asistencia técnica a fin de efectuar las mediciones pertinentes.

A la vista de este informe, con fecha 26 de mayo de 1998 nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

*Una vez examinada su respuesta de fecha 15 de abril de 1998 / nº de registro de salida 150, en relación con la Sugerencia Formal efectuada por esta Institución, relativa al expediente de queja registrado con el número de referencia Q/1075/96 vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de efectuar las siguientes consideraciones:*

*La Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente en el artículo 20 las Administraciones a las que corresponde el régimen de inspección y funcionamiento de las actividades clasificadas:*

*- Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicadas*

*- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*

*En el mismo sentido se manifiesta el artículo 3 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.*

*De este modo, sería conveniente que, tal y como ya le manifestamos en nuestro escrito de fecha 8 de abril de 1998, ese Ayuntamiento se dirigiese al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca a fin de solicitar la correspondiente asistencia técnica, a fin de constatar que el nivel de*

*transmisión acústica generado por el establecimiento objeto del presente expediente se ajusta a los límites establecidos legalmente.*

*En este sentido le informo que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca cuenta con el siguiente equipo técnico:*

- Sonómetro Marca Retén Electronic, modelo RS-103*
- Sonómetro Marca Lutron, modelo SL-4001, nº J-008203*
- Sonómetro Modelo 2260 nº de serie 1875638 clase Y*
- Fuente sonora de ruidos modelo 4224*

Finalmente, con fecha 24 de julio de 1998 recibimos comunicación del Ayuntamiento en la que nos informan que, por parte de esa Administración se ha solicitado asistencia técnica tanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio como a la Diputación Provincial, sin que hasta el momento hayan tenido respuesta alguna al respecto.

Por las razones expuestas anteriormente, nos dirigimos a la Delegación Territorial de Salamanca a fin de que nos informase sobre los siguientes extremos:

*Mediante escrito de fecha 1 de junio de 1998 / nº de registro de salida 225, el Ayuntamiento de Miranda del Castañar solicitó al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca asistencia técnica a fin de que, por parte del personal técnico de esa Administración, fuese girada visita de inspección en el*

*establecimiento cerraría carpintería metálica, sito en la calle XXX, de esa localidad, y comprobar los niveles de transmisión sonora generados por la actividad.*

*A fecha de hoy, y pese a que extraoficialmente el Ayuntamiento conoce que las mediciones han sido efectuadas, en esa Administración no se tiene constancia del resultado de las mismas.*

*Teniendo en cuenta que dicha información es fundamental para la resolución del presente expediente, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, solicito de V.I. antecedentes sobre esta cuestión.*

Con fecha 20 de agosto de 1998, el Ayuntamiento de Miranda del Castañar nos remitió copia del informe elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca, de 16 de julio de 1998, informe que también fue remitido por la Delegación Territorial a esta Institución.

En el mismo se señala lo siguiente:

*Informe para la Unidad Secretaría Técnica del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca, emitido por el técnico de la Sección de Protección Ambiental en relación con la actividad cerrajería metálica sita en Miranda del Castañar.*

*Se ha efectuado visita de inspección, cuya acta se acompaña, a la vivienda de D. XXX, y a la cerrajería metálica de D. XXX a requerimiento del Procurador del Común de Castilla y León, a través del Ayuntamiento de Miranda del Castañar. En el curso de la*

*inspección se ha procedido a efectuar las mediciones de ruido que se describen a continuación, junto con el protocolo observado:*

*1.- En la medición de ruidos se ha empleado el siguiente material: sonómetro analizador Brüel & Kjaer, modelo "Investigator", tipo 2260. El sonómetro cumple con los requisitos de la Clase 1, y cuenta con certificado de calibración de 1/10/97. Pueden consultarse datos adicionales del instrumento en las hojas de medida anexas al informe. Calibrador Brüel & Kjaer, modelo 4231, con certificado de calibración de la misma fecha. En las mediciones realizadas se han tomado las precauciones ante posibles errores determinadas 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.*

*2.- Se realizaron medidas en el local emisor al efecto de establecer que actividades de las efectuadas podrían resultar más molestas. Se obtuvieron los datos que pueden consultarse en la hoja anexa "Cálculos ruidos, donde  $Leq$  (A) es el nivel continuo equivalente, en ponderación A., y  $LAFMáx$  es el valor más alto en respuesta rápida. Los datos expresados corresponden a medias energéticas de 2 ó 3 medidas también en ponderación A. Se tomó como valor de referencia la media energética de los  $Leq$  (A). Sólo se consideran una actividad cada vez, pues sólo hay un trabajador en el taller.*

*3.- Se realizaron 3 mediciones en el local receptor, mientras en el local emisor se desarrollaban las actividades que habían resultado más molestas por ruidos o vibraciones. Previamente se tomaron los niveles de ruido de fondo. Las series de medidas*

*efectuadas se acompañan al informe. Los resultados medios (energéticos), y más alto de cada serie se resumen en la hoja "Cálculos ruido". L2.1 corresponde a medidas en el local receptor con el taladro funcionando en carga en el emisor, L2.2 igual que en caso anterior, con la tronadora, y L2.3 con la sierra circular.*

*4.- Con los datos obtenidos se extraen las siguientes conclusiones:*

*a) Ninguna de las medidas en el local receptor supera los máximos admitidos por la normativa de aplicación. El nivel más alto lo da el taladro, con toda seguridad debido a un problema de transmisión de vibraciones debido a su deficiente anclaje.*

*b) Sin perjuicio de lo anterior, una actividad de las características de la denunciada es susceptible de generar molestias por ruido a poco que cambien las características de funcionamiento, o incremente su producción. Por ello, se deberá tender a localizar en una ubicación más favorable, alejada del casco urbano.*

*5.- En tanto no se produjera el eventual traslado, la actividad se verá condicionada por las siguiente medidas:*

*a) Sujeción estricta al horario diurno*

*b) Clausura de la ventana que mira a la medianía con la vivienda del denunciante*

*c) Funcionamiento con las puertas cerradas. Prohibición de trabajar en la vía pública*

*d) Si se detectan problemas de ruido en el lado donde se ubican las dos ventanas, se haría necesario reforzar el aislamiento de las mismas. en tanto, la actividad funcionará con ellas cerradas.*

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

En otros expedientes, y aun cuando los Ayuntamientos cuenta con los medios técnicos necesarios para efectuar las correspondientes visitas de inspección, éstas no se efectúan con posterioridad a la concesión de las correspondientes licencias. Así en la queja **Q/1115/96**, presentada por una Asociación de Vecinos de Burgos como consecuencia de las molestias originadas por los ruidos, vibraciones y olores procedentes de un vivero de esa ciudad.

Una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento en respuesta nuestra solicitud de información, mediante escrito de fecha 6 de abril de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*Con fecha 18 de febrero de 1998 recibí por fax la información requerida por esta Institución en relación con el expediente de queja registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/1115/96**, relativo al establecimiento VIVEROS XXX sito en la Plaza XXX, de esa Ciudad.*

*Del estudio de su informe se desprende que la ampliación de las instalaciones fue autorizada mediante Decreto de fecha 2 de noviembre de 1995.*

*No obstante, en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente Sugerencia Formal:*

*"Que por parte del personal técnico de esa Administración se constate que la actividad se ajusta, no sólo a las condiciones impuestas en las licencias, sino también a las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León, así como al Plan General de Ordenación Urbana en relación con la potencia instalada en el establecimiento."*

*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 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

Tras haber reiterado la sugerencia formulada en dos ocasiones, con fecha 3 de julio de el Ayuntamiento nos remite por fax una copia del acta de comprobación de las instalaciones efectuadas por el técnico municipal el 9 de mayo de 1995, no manifestándose, en consecuencia, sobre la aceptación o rechazo de la sugerencia efectuada.

A fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento de Burgos sigue sin responder a nuestra sugerencia.

En el mismo sentido, la queja **Q/1131/96** presentada como consecuencia de las molestias ocasionadas por los ruidos originados por las cámaras frigoríficas situadas en un supermercado de Ávila, hechos que, según manifestaciones de los comparecientes habían sido denunciados tanto en el Ayuntamiento como en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, sin que hubiese sido efectuada actuación alguna a fin de solventar esta situación.

Solicitado el correspondiente informe al Ayuntamiento, recibimos un escrito en el que únicamente nos comunican que, por parte de esa Administración se habían efectuado varias inspecciones en el establecimiento, pero no se aporta el resultado de las mismas, por lo que nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento para que nos informase sobre estos extremos, de suma importancia para poder adoptar una decisión en cuanto al fondo del expediente.

Sorprendentemente, con fecha 21 de julio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que por parte de los servicios técnicos municipales no ha sido emitido informe alguno sobre el establecimiento de referencia.

Por las razones expuestas anteriormente, mediante escrito de fecha 18 de agosto de 1998 se ha efectuó al Ayuntamiento la siguiente Sugerencia Formal:

*Una vez examinado su escrito de fecha 16 de julio de 1998 / número de registro de salida 7.248, 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/1131/96, relativo al establecimiento SUPERMERCADO XXX, sito en la calle XXX, de esa Ciudad, vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de sugerirle la conveniencia de que, en orden a constatar la realidad de los hechos denunciados por el presentador de la queja, personal técnico de esa Administración gire visita de inspección en la actividad de referencia para comprobar que la misma se ajusta, en el momento actual, a las prescripciones establecidas 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.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la Disposición Transitoria del referido Decreto 3/1995, de 12 de enero, establece expresamente lo siguiente:*

*"Los titulares de las actividades legalmente autorizadas o en trámite en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto (el 17 de febrero de 1995) disponen de un periodo de un año, a partir de su entrada en vigor, para implementar las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones, pudiendo prorrogarse este plazo en casos excepcionales debidamente justificados y aceptados por el Alcalde."*

*Corresponde por tanto a la Administración Local, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el Decreto, así como, en su caso, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las*

*sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado (artículo 3 del mencionado Decreto).*

*A mayor abundamiento, y 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

Con fecha 11 de septiembre de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que se ha decidido aceptar la Sugerencia Formal efectuada.

En otros supuestos lo que sucede es que, a pesar de estas industrias no se ajustan a las normas urbanísticas, los Ayuntamientos conceden licencia de actividad a sus titulares, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos colindantes acaba suponiendo esta situación. Tal es el caso del expediente de queja **Q/3240/96**, en el que se denunciaba la instalación de una industria de fabricación de muebles en la localidad leonesa de Riego de la Vega, a pesar de que, según manifestaciones del compareciente, el titular de la actividad no hubiese obtenido las preceptivas licencias a tal efecto, indicándose, así mismo, que las Normas Subsidiarias del Municipio de Riego de la Vega prohibían expresamente el ejercicio de actividades industriales en la zona en la que la instalación se encontraba ubicada.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos comunica que, según consta en esa Administración, el titular de las instalaciones, cuenta con las preceptivas licencias de actividad, obras y apertura.

No obstante lo anterior, en el informe no se hace referencia alguna a la adecuación de la actividad con las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, por lo que, en orden a poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando información sobre estos extremos.

Tras un primer recordatorio, el Ayuntamiento nos remite copia del expediente completo. Del estudio del mismo se desprendían los siguientes hechos:

Como consecuencia de una denuncia presentada en el mes de septiembre de 1996, el Ayuntamiento constató que la industria objeto del presente expediente carecía de las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, hechos que dieron origen a que la Corporación requiriese al titular de la actividad, a fin de que procediese a regularizar su situación, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Con fecha 21 de diciembre de 1996, el interesado presentó en el correspondiente proyecto técnico, así como la solicitud de legalización de la instalación industrial, iniciándose en el Ayuntamiento los trámites establecidos en el artículo 5 de la Ley 5/1993.

Finalmente, mediante Decreto de fecha 23 de mayo de 1997, se otorga al interesado licencia de actividad, y con posterioridad, el 18 de

mayo de 1998, licencia de apertura. Se señala, así mismo, por el Ayuntamiento que se ha otorgado licencia de obras, aunque no consta en el expediente remitido a esta Institución la fecha de concesión de la misma.

A la vista de estos hechos podría parecer que, en principio, la tramitación de la licencia de actividad se ha hecho correctamente. Sin embargo, no cabe llegar a esta conclusión una vez analizadas las normas urbanísticas preceptivamente establecidas para la autorización de la industria.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, según las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, la actividad objeto del presente expediente se encuentra ubicada en Suelo Urbano-Residencial Mixto-Area A1, suelo en el que expresamente está prohibida la instalación de industrias molestas. En este sentido, es interesante señalar que la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas calificó a la actividad objeto del presente expediente como: Industria molesta (Ruidos), insalubre y peligrosa (existencia de materias combustibles).

A mayor abundamiento, en el informe del Secretario Municipal, de fecha 29 de abril de 1998, se hace contar expresamente, la existencia en esa localidad de suelo industrial, apto para este tipo de instalaciones.

A la vista de estos hechos se efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 15-4-83), "...al tiempo de concederse esta clase de autorizaciones, es*

*necesario conjugar dos cuestiones distintas, pero siempre concurrentes, como son la fundamentación urbanística del acto resolutorio del expediente sobre apertura de industria y la derivada de ser molesta, insalubre, nociva y peligrosa la proyectada actividad, teniendo al respecto, una prevalencia clara los planes de urbanismo, a tenor del art. 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, debiendo estarse, en cuanto al emplazamiento y condiciones a lo establecido en el Plan vigente..."*

*En el mismo sentido, el artículo 5.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente:*

*"Salvo que proceda la denegación expresa de la licencia por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico o en las Ordenanzas Municipales o por el incumplimiento de los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable, el Alcalde someterá el expediente a información pública durante quince días; la misma será comunicada mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial del Provincial y en el tablón de edictos del Ayuntamiento."*

*Estos hechos determinan que si la industria no se ajusta a la normativa urbanística la licencia no pueda concederse licencia de actividad, ya que, como resulta del precepto anteriormente transcrito, la Ley confiere a los Alcaldes la facultad de denegar "ad limine" por razones urbanísticas, el establecimiento de industrias que son incompatibles con los planes de ordenación urbana, frente a lo que carece en absoluto de relevancia el hecho de que la industria llevase*

*funcionando clandestinamente con anterioridad a la aprobación de dichas normas.*

*Debe tenerse en cuenta que la carencia de licencia de actividad no se subsana 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 se 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 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 5 de mayo de 1996, "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."*

*Todo lo anteriormente expuesto conduce a que, en opinión de esta Institución, el Ayuntamiento no debía haber iniciado el procedimiento establecido en el artículo 26.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, ya que la actividad objeto del presente expediente no podía regularizarse por no ajustarse a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, con lo que ha intentando consolidar una situación ilegal.*

*Por las razones expuestas anteriormente, 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, me dirijo a V.I. efectuando la siguiente Recomendación Formal:*

*1.- Que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esa Administración inicie expediente de revisión de oficio de las licencias de actividad, obras y apertura concedidas a D. XXX, con los requisitos que establece el ordenamiento vigente, con audiencia de todos los interesados y con independencia del contenido de la resolución (estimatoria o desestimatoria) que ponga fin al citado expediente.*

*2.- 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.*

*Con el fin de poder concretar en mi Informe Anual a las Cortes cuál es la postura de esa Administración frente a la Recomendación Formal efectuada, le agradeceré me comunique las medidas que, en su caso, sean adoptadas por esa Administración en orden a restablecer la legalidad.*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta por parte del Ayuntamiento.

En el mismo sentido, los expedientes de queja **Q/1346/97 a Q/1350/97**, presentados por varios ciudadanos de la localidad leonesa de Carrizo de la Ribera como consecuencia de la construcción de una nave destinada a marmolería una calle de esa localidad, sin que, según

manifestaciones de los comparecientes, hubiesen sido otorgadas las correspondientes licencias de actividad y obras, con los consiguientes perjuicios que, en un futuro, podría suponer su ejercicio (polvo, ruidos, etc.)

Se alega así mismo en los escritos que, según consta en el avance de las normas subsidiarias de Carrizo de la Ribera, la nave se encuentra ubicada en suelo no urbanizable, no habiéndose tramitado la autorización de uso de suelo no urbanizable ante la Comisión Provincial de Urbanismo.

Por otro lado señalan que en el suelo no urbanizable, lo permitido de ocupación máxima, es del 10% y separación a linderos 5 metros, no poseyendo la cantidad suficiente ha dispuesto sin consentimiento de sus respectivos propietarios de las superficies de los colindantes hasta alcanzar la superficie de 3800 metros cuadrados, sin respetar, tampoco, la separación de los 5 metros mencionados.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento no comunica que, al haberse ejecutado las obras sin la correspondiente licencia, y al encontrarse pendiente la autorización de uso del suelo, ya que una parte de la nave se encontraba ubicada en suelo no urbanizable, por parte de esa Administración se había acordado la paralización de la obra, mediante Decreto de fecha 23 de julio de 1997.

Pese a lo manifestado por la Administración, la nave había sido terminada, razones por las que, mediante escrito de fecha 5 de mayo de 1998, se efectuó el siguiente Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento:



*Debo recordarle que, acordada la paralización de las obras, por parte de V.I. se deberían haber adoptado las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos -incluso podrían haberse retirado los materiales preparados para ser utilizados en la obra o la maquinaria aprovechable siempre y cuando el interesado no lo hubiese hecho y hubiese riesgo de incumplimiento de lo ordenado. La STS de 18 de diciembre de 1991 indica expresamente 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".*

*Pues bien, de conformidad con el artículo 249.1 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...*

*Ahora bien, con fecha 20 de marzo de 1997 el TC se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por RDL 1/1992, de 26 de junio (publicada en el B.O.E de fecha 25 de abril de 1997).*

*Tras la decisión del Tribunal la LS92 desaparece prácticamente del ordenamiento jurídico a la vez que "resucita" transitoriamente y con carácter supletorio el texto preconstitucional de 1976 y sus normas complementarias o de desarrollo (Reales Decretos-Leyes 3/1980, de 14 de marzo y 16/1981, de 16 de octubre).*

*Estas normas vuelven a recobrar vida y a constituir el Derecho urbanístico vigente al que se le añaden algunos preceptos de la LS92 cuya constitucionalidad ha mantenido el Tribunal.*

*Pues bien, según se desprende de los propios términos en que aparece redactado el texto del artículo 185 LS76 (vigente también en la actualidad después de la STTC de 20 de marzo de 1997) en el caso de obras realizadas sin licencia u orden de ejecución se requerirá al promotor de las obras para que solicite en el plazo de 2 meses la oportuna licencia.*

*Es decir, se debería (y se deberá en la actualidad) requerir al promotor en todo caso -también en el caso de obras incompatibles con el planeamiento- para que solicite la oportuna licencia.*

*Ello no obstante, no deja de ser cierto que este procedimiento es mucho menos coherente y expeditivo que el de la LS92 que había supuesto en este sentido, frente a la LS76, la agilización de trámites en el procedimiento de restauración del orden urbanístico vulnerado. Efectivamente, y de conformidad con el artículo 249 LS92, solamente si la edificación fuera conforme con el planeamiento se requerirá al interesado para que solicite la oportuna licencia ya que, en otro caso, se dispondrá su demolición.*

*En otro orden de cosas, el artículo 251 de la Ley del Suelo de 1992 establecía claramente que lo dispuesto en los tres artículos anteriores (es decir, en los artículos 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 artículos 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 artículo 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 artículos 184 a 187...").*

*Por todo ello, y en uso de las facultades que me vienen conferidas por el artículo 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:*

*1.- Que por parte del Ayuntamiento de Carrizo de la Ribera se proceda a tramitar sin dilación 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, 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 (artículo 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) y que se exigirá al particular de acuerdo con lo previsto en el artículo 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".*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

La insuficiencia de las sanciones de tipo económico en este tipo de expedientes se constata en la queja **Q/1144/97** presentada por un ciudadano de la localidad salmantina de Peñaranda de Bracamonte como consecuencia de los ruidos procedentes de un Supermercado, de esa localidad.

Aportaba el compareciente, a tal efecto, copia de un acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local, de fecha 20 de mayo de 1997, en la que se reflejaba un resultado de hasta 35 decibelios a las 5,30 de la madrugada.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte nos comunica que, como consecuencia del incumplimiento 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, por parte de esa Administración se ha impuesto al titular de la actividad de referencia una sanción de 15.000 ptas., mediante Resolución de Alcaldía de fecha 3 de junio de 1997.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 9 de julio de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal al Ayuntamiento:

*Debe tenerse en cuenta que la imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento, ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes.*

*En este sentido, es preciso señalar 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

*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 Sugerencia Formal:*

*"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de requerir al titular de la actividad la ejecución de medidas correctoras adicionales, a fin de que el citado establecimiento se adecúe a las prescripciones establecidas 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 o de vibraciones."*

Con fecha 27 de julio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la Sugerencia efectuada por esta Institución y, en consecuencia el titular de la actividad será requerido para el cumplimiento de la normativa vigente sobre niveles sonoros o de vibraciones.

En otros expedientes lo que se denuncia es el alto nivel de transmisión acústica generado por los aparatos elevadores de las viviendas. En este sentido la queja **Q/1150/97** fue presentada por una ciudadana de Salamanca como consecuencia de los ruidos procedentes del ascensor del edificio en el que se encuentra ubicada su vivienda. Se aporta por la compareciente a tal efecto copia de una acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local, en la que se constatan unos resultados de hasta 42 decibelios.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Salamanca nos comunica los siguiente hechos:

Como consecuencia del Acta de la Policía Local, de fecha 17 de enero de 1998, en la que se constata que el aparato ascensor instalado en el edificio sito en la Avda. XXX, genera un nivel de transmisión acústica superior a los límites establecidos legalmente, por Decreto de la Alcaldía, de fecha 20 de febrero de 1998, se resuelve iniciar expediente sancionador contra la Comunidad de Propietarios del referido inmueble, proponiéndose una sanción de 25.000 ptas., así como el plazo de un mes para la adopción de medidas correctoras que eviten el exceso del nivel acústico comprobado. Se concede un plazo de diez días de audiencia para que la Comunidad alegue lo que considere conveniente en su defensa, así como para aportar las pruebas de que precise valerse.

Con fecha 10 de marzo de 1998 se presenta escrito de alegaciones por parte del Presidente de la referida Comunidad, informadas por el Jefe de la Sección de Calidad Ambiental con fecha 10 de marzo de 1998, desestimando las mismas.

Por Decreto de la Alcaldía de fecha 2 de junio de 1998 se desestiman las alegaciones presentadas, haciendo firme la imposición de la multa anteriormente propuesta, y concediéndole un nuevo plazo de dos meses para la adopción de las medidas correctoras en el ascensor.

Con fecha 23 de junio de 1998 se envía copia de la notificación firmada por el interesado al Sr. Gerente del Organismo Autónomo de Gestión Económica.

Con fecha 18 de octubre de 1998 se emite informe por el Jefe de la Sección de Calidad Ambiental, sobre medidas correctoras en la instalación del aparato ascensor. Como consecuencia del referido informe, por Decreto de la Alcaldía de fecha 12 de noviembre de 1998, se resuelve lo siguiente:

"Visto el Decreto de Alcaldía de fecha 2 de junio de 1998, acordando conceder el plazo de dos meses para la adopción de medidas correctoras al Presidente de la Comunidad de Propietarios en aparato ascensor sito en la Avenida XXX, y habiendo transcurrido en exceso el plazo concedido, sin que por el mismo se haya presentado la documentación solicitada, previo informe de la Comisión de Policía en sesión celebrada el día 21 de octubre de 1998, esta Alcaldía-Presidencia resuelve: iniciar expediente sancionador, proponiendo como sanción la multa de 100.001 ptas. (art. 38.2 b) y conceder al

Presidente de la Comunidad de Propietarios el plazo de un mes para la adopción de las medidas correctoras que eviten las molestias comprobadas, derivadas del aparato ascensor, con presentación de certificación final firmada por técnico competente y visada por el Colegio profesional correspondiente."

Estos hechos se ponen en conocimiento de la presentadora de la queja a los efectos oportunos.

Nuevamente se denuncia es la inexistencia de licencias para el ejercicio de este tipo de actividades en la queja **Q/533/98** relativa a las molestias ocasionadas por la empresa ganados y carnes xxx sita en la la localidad salmantina de Sorihuela, como consecuencia del alto nivel de ruidos que el ejercicio de la actividad transmitía a las viviendas colindantes, a pesar de que, según manifestaciones del compareciente, el titular de la actividad carecía de las preceptivas licencias.

Una vez examinada la documentación remitida por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información, se constata la realidad de los hechos expuestos en la queja, razones por las que, mediante escrito de fecha 8 de mayo de 1998 se efectúa la siguiente Recomendación Formal a la Delegación Territorial de Salamanca:

*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/533/98, al que le ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros, hemos tenido conocimiento de que, en la calle Larga de la localidad salmantina de Sorihuela se encuentra en pleno funcionamiento la*



*actividad ganados y carnes, a pesar de que, según documentación aportada por el Ayuntamiento de Sorihuela a esta Institución, por parte de esa Administración no haya sido concedida la correspondiente licencia de apertura como consecuencia de la insuficiente insonorización del establecimiento.*

*Debe tenerse en cuenta que, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, "si se carece del permiso necesario para desarrollar una actividad, ésta no puede continuar desempeñándose hasta tanto se obtenga la pertinente licencia, pues la Administración, tutelando el interés público por el cual la actividad en cuestión se encuentra intervenida administrativamente, no sólo puede, sino que debe poner fin a la actividad ilícita, adoptando previamente la resolución que sirva de fundamento, la cual será inmediatamente ejecutiva" (STS de 9 de febrero de 1993).*

*Así, las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de apertura como supuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, 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 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, 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 se 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 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 5 de mayo de 1996, "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 otro lado, debe tenerse en cuenta que la competencia sancionadora en relación con las infracciones cometidas en materia de actividades clasificadas viene regulada en el artículo 32 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que se expresamente se establece:*

*"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá en todo caso a la Junta de Castilla y León."*

*Así mismo, el artículo 10.2 del Decreto 268/95, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y de desconcentración de otras en su órganos directivos centrales en*

*los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, establece expresamente la competencia de las Delegaciones Territoriales en la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas en la Ley 5/1993, y la resolución de aquéllos que impongan multas hasta cinco millones de pesetas y/o la suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del daño ambiental por la comisión de faltas graves o leves, así como la suspensión cautelar de actividades regulada en el artículo 24 de la propia Ley.*

*Corresponde, así mismo, a las Delegaciones Territoriales (artículo 10.3 del Decreto 268/1995) la incoación y tramitación de todos los expedientes sancionadores por infracciones tipificadas 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, y la resolución de aquéllos que impongan multas de hasta cinco millones de pesetas y/o la suspensión temporal, total o parcial, de las actividades o instalaciones productoras del daño ambiental, por la comisión de faltas graves o leves.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que se establece el procedimiento a seguir durante la tramitación de los expedientes sancionadores, expresamente preceptúa lo siguiente:*

*"Las sanciones por infracciones se impondrán de conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A este efecto, la incoación del expediente y el nombramiento*

*del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante."*

*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:*

*Teniendo en cuenta que la empresa ganados y carnes xxx está ejerciendo la actividad sin la correspondiente licencia de apertura, hechos que son constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador (en aplicación del artículo 10.2 del Decreto 268/95) contra la referida empresa como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de apertura.*

*Así mismo, esta Institución considera necesario que, previa audiencia del interesado, se proceda a la suspensión inmediata del establecimiento de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.*

*Por otro lado, mediante escrito de fecha 8 de mayo de 1998 se comunicó al Ayuntamiento la recomendación efectuada a la Delegación Territorial, al tiempo que se sugiere la siguiente actuación:*

*Esta Institución considera necesario que el Ayuntamiento proceda a la suspensión inmediata de la actividad, de conformidad*

*con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como consecuencia de los graves perjuicios que el funcionamiento de la actividad está generando a los vecinos colindantes, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.*

Con fecha 18 de mayo de 1998 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la Recomendación Formal efectuada.

Así mismo, mediante escrito de fecha 26 de junio de 1998 la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca nos comunica que, en el supuesto de que el titular de la actividad objeto del presente expediente no ejecute las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable, por parte de esa Administración se procederá de conformidad con la Recomendación Formal formulada por esta Institución.

En el mismo sentido el escrito de queja **Q/1180/98** en el que se hace alusión a los perjuicios que, para el compareciente, supone el funcionamiento del establecimiento taller de carpintería metálica, de la localidad leonesa de Camponaraya, actividad que, según manifestaciones del presentador de la queja, carecía de la preceptiva licencia de apertura.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos comunica que la actividad denunciada contaba con la correspondiente licencia de actividad, que fue concedida en el año 1995, encontrándose pendiente en ese momento la concesión de licencia de apertura como consecuencia de ciertas deficiencias en las medidas correctoras ejecutadas. No obstante lo anterior, y según

informe del Aparejador Municipal de fecha 10 de julio de 1998, la actividad no se encuentra en funcionamiento.

Puestos estos hechos en conocimiento del presentador de la queja, éste nos comunica la falsedad de los mismos, ya que, según sus manifestaciones, era público y notorio en el Municipio que la actividad se encontraba en pleno funcionamiento.

A la vista de estos hechos, y a fin de constar la realidad de los mismos, se efectuó la siguiente Sugerencia Formal a la Delegación Territorial de León:

*Teniendo en cuenta que el artículo 20.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, 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), esta Institución considera oportuno que personal técnico de esa Administración gire visita de inspección en la actividad objeto del presente expediente, a fin de constatar la realidad de los hechos denunciados por el presentador de la queja.*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta de la Administración Regional.

### *Actividades insalubres*

En estos expedientes se constata una cierta reticencia de la Administración a la hora de intervenir en aquellas actividades que se encuentran exentas de tramitación de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, con los consiguientes perjuicios que esta situación puede generar para terceras personas afectadas. Así, la queja **Q/2488/96** presentada por una ciudadana de la localidad leonesa de La Bañeza como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes del patio del inmueble en el que tenía su residencia, en esa localidad, y que estaban ocasionados por la tenencia en el mismo, por parte de un vecino del inmueble, de animales domésticos (gallinas, pavos...), así como grandes sacos de lana.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de La Bañeza nos remite un informe en el que nos comunica que la actividad denunciada se encuentra exenta de tramitación de conformidad con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, al ser un corral doméstico.

No obstante lo anterior, mediante escrito de fecha 7 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el hecho de que una actividad esté exenta de tramitación que a los efectos de lo dispuesto en el Decreto 159/1994, de 14 de julio, en modo alguno supone que la misma quede exonerada del régimen sancionador establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.*

*A tal fin, corresponde a la Administración Local ejercer la inspección y control en estos supuestos, de conformidad con lo establecido, no sólo en la Ley 5/1993, sino también en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*Así mismo, entre las responsabilidades u obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, el artículo 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece el control sanitario de industrias, actividades y servicios, así como de los edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.*

*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 sea girada visita de inspección en el local objeto del escrito de queja a fin de constatar que las condiciones de salubridad existentes en el mismo se ajustan a las prescripciones establecidas legalmente, iniciándose, en caso contrario, el correspondiente expediente sancionador contra el titular de la actividad, D. XXX como consecuencia de estos hechos."*

*Con fecha 21 de agosto de 1998 el Ayuntamiento de La Bañeza nos comunica la aceptación de la Recomendación Formal efectuada.*



En efecto, por parte de esa Administración se va a solicitar a los Servicios Veterinarios de la Junta de Castilla y León la inspección del local objeto del escrito de queja, a los efectos oportunos.

La inexistencia de licencias también se denuncia frecuentemente en este tipo de actividades. Así la queja **Q/3209/96** relativa a las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de una explotación de ganado vacuno de la localidad segoviana de Veganzones, actividad que, según manifestaciones del presentador de la queja, venía ejerciéndose sin las correspondientes licencias municipales.

Tras varios recordatorios, finalmente el Ayuntamiento remite a esta Institución la información requerida. Del estudio de la misma se desprendía la realidad de los hechos denunciados, razones por las que, con fecha 6 de abril de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de actividad como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, 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 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, 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 se 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 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 5 de mayo de 1996, "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."*

*Dado que, según nos comunica V.I. expresamente en su escrito, la actividad objeto del presente expediente se está ejercitando sin las correspondientes licencias que, para este tipo de actividades, se exigen legalmente, en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, he estimado oportuno efectuar la siguiente Recomendación Formal:*

*Que, siempre y cuando la actividad se ajuste a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal, se requiera al titular de la actividad de referencia, a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por parte de esa Administración se determinen, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.*

Tras un primer recordatorio, con fecha 25 de junio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica que se acepta la recomendación efectuada por esta Institución, por lo que mediante escrito de fecha 2 de junio de 1998 se procedió al cierre del expediente.

En el mismo sentido, el escrito de queja **Q/898/97** en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por los ruidos, falta de salubridad y malos olores procedentes de una explotación de ganado porcino de la localidad vallisoletana de Castronuño, a pesar de que, según manifestaciones del presentador de la queja, el titular de la explotación carecía de las preceptivas licencias que, para el ejercicio de este tipo de actividades se exigen legalmente.

Admitida la queja a trámite solicitamos el correspondiente informe al Ayuntamiento de Castronuño, solicitud que reiteramos en dos ocasiones, a pesar de lo cual no tuvimos respuesta alguna.

A la vista de estos hechos, y habiendo tenido conocimiento a través de los comparecientes que, por los mismos hechos había sido cursada denuncia en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, nos dirigimos a esa Administración a fin de que nos informase sobre las actuaciones que hubiesen sido efectuadas.

Con fecha 12 de mayo de 1998 la Delegación Territorial de Valladolid nos comunica que, a la vista de las manifestaciones del compareciente y del Alcalde de la localidad de Castronuño, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se procedería a realizar visita de inspección a la nave denunciada, a efectos de concretar si se está ejerciendo una actividad clasificada,

número de cabezas de ganado existentes y condiciones higiénico sanitarias.

Cuando había transcurrido un tiempo prudencial desde este último escrito, nuevamente nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial de Valladolid para que nos informase sobre el resultado de la visita de inspección efectuada.

Con fecha 18 de agosto de 1998, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid nos comunica los siguientes hechos:

*El día 14 de mayo de 1998 técnicos de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid realizaron visita de inspección a las instalaciones denunciadas en el escrito de queja, manifestando en el acta levantada que el local se destina a garaje-almacén de unos 80 metros cuadrados, dedicándose aproximadamente 10 metros cuadrados a alojamiento de animales, encontrándose en el momento de la inspección cinco cerdos para cría, no apreciándose almacenamiento de estiércol en el interior del local. El denunciado manifestó que los cerdos existentes son para el consumo familiar.*

*Teniendo en cuenta que se comprobó la existencia de una instalación pecuaria que al albergar 5 cerdos para cría supera el umbral previsto en el apartado e) del Anexo del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas que fija en tres el número máximo de cerdos de cebo para considerarlo como corral doméstico y por lo*

*tanto como actividad exenta de tramitación conforme a los dispuesto en dicho Decreto, con fecha 28 de mayo de 1998 este Servicio Territorial remitió escrito a D. XXX por el que se le requería para que solicitase en el Ayuntamiento de Castronuño la licencia de actividad correspondiente debiendo acreditar en este Servicio Territorial en el plazo de veinte días la realización de dicha solicitud, informándole de que en el supuesto de que no se actuase de esta forma se procedería a la tramitación del correspondiente expediente sancionador por el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de actividad o apertura.*

*Copia de este escrito fue enviado al Ayuntamiento de Castronuño para su conocimiento y efectos oportunos.*

*Con fecha 18 de junio de 1998 D. XXX presenta escrito en este Servicio Territorial por el que comunica que "en el corral de su propiedad situado en la calle XXX, se ha procedido a sacar dos cerdos con lo cual sólo tres permanecen en dicho corral tal y como marca la Ley". Igualmente manifiesta que está a la espera de que esta nueva situación sea certificada por el veterinario correspondiente del Municipio de Alaejos de lo cual enviará una copia al Servicio.*

*Finalmente, con fecha 20 de julio de 1998 se registra en este Servicio escrito de D. XXX adjuntando la siguiente documentación:*

*\* Escrito del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Castronuño de fecha 16 de julio de 1998 por el que se informa que le consta que en la actualidad D. XXX solamente posee, tiene y cría-engorda tres cerdos para el autoconsumo familiar, en su inmueble urbano, conocido por corralón-garaje-almacén. Dado que ha sido*

*probado y acreditado reiteradamente, año tras año, que esos tres animales y otros también domésticos, son para autoconsumo familiar (como varios vecinos más en esta localidad) y que las condiciones higiénico-sanitarias de dicho corralón son las adecuadas según le informa el Sr. Veterinario Oficial de Salud Pública de esta zona, ratifica la autorización municipal concedida al interesado, siempre que persistan las mismas condiciones de autoconsumo y buenas condiciones higiénico-sanitarias.*

*\* Copia del informe elaborado por el Veterinario Oficial de Salud Pública de la Zona Básica de Alaejos, a solicitud del Ayuntamiento de Castronuño en el que se manifiesta que D. XXX posee en el corral-garaje-almacén de la calle XXX un total de animales domésticos de tres cerdos de autoconsumo con un peso aproximado de unos 60 Kg. en unas condiciones higiénico-sanitarias adecuadas para el uso que se destina y el tamaño familiar de la explotación porcina.*

*Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que se trata de una actividad "exenta" al ser un corral doméstico, que cuenta con la autorización municipal y que se encuentra en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas por parte de este Servicio se va a proceder al archivo de la denuncia.*

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

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 escrito de queja **Q/2227/97**, relativo a las molestias ocasionadas por la falta de salubridad y malos olores procedentes de una explotación de ganado ovino de la localidad vallisoletana de San Pelayo del Valle.

Según manifestaciones del compareciente, las molestias se encuentran agravadas como consecuencia del uso de la entrada al establo por la Plaza XXX, así como por la práctica habitual del titular de la actividad de utilizar esa vía pública para proceder a las labores de ordeño y limpieza de los animales.

Admitida la queja a trámite se solicitó al Ayuntamiento la siguiente información:

- Si por parte de esa Administración se habían concedido al titular de la explotación las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, adjuntando, en su caso, copia de las mismas, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la Administración (Ayuntamiento o Comisión Provincial de Actividades Clasificadas), en orden a evitar molestias a los vecinos colindantes.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones

- Informe, así mismo, si la ubicación de la mencionada actividad se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que, aun cuando el titular de la actividad no tiene las correspondientes licencias municipales, se encuentra en la misma situación que la mayor parte de los ganaderos de la localidad.

A la vista de este informe, mediante escrito de fecha 26 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*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 de aquel, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.*

*Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "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 se 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 5 de mayo de 1996, 12, 15 y 20 de marzo de 1984, y 13 de junio de 1983, entre otras).*

*En sentido limitativo 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 pueden 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 en el sentido lato del término" (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 5 de mayo de 1996, "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."*

*No obstante, esta Institución es consciente de que la clausura de las actividades ocasionaría unos graves perjuicios para los interesados, máxime teniendo en cuenta que se trata de explotaciones familiares que suponen la única fuente de ingresos para los titulares de las mismas.*

*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, siempre y cuando la actividad se ajuste a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal, se requiera al titular de la actividad de referencia, D. XXX, a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por parte de esa Administración se determinen, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León."*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración.

La misma situación se plantea en el escrito de queja registrado con el número de referencia **Q/454/98**, en el que varios vecinos de la localidad zamorana de Villaferrueña manifestaban su malestar con la actividad ejercida por D. XXX, quien, según manifestaciones de los

comparecientes, tiene un solar en el casco urbano de esa localidad, solar en el que estabula el ganado de su propiedad, con los consiguientes perjuicios ocasionados por los malos olores y falta de salubridad que esta situación genera para los vecinos colindantes.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento sobre los siguientes extremos:

- Si por parte de esa Administración se había concedido a D. XXX las correspondiente licencias establecidas legalmente para este tipo de actividades.

- Si la ubicación de la mencionada actividad se ajustaba a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento se desprendía que la actividad carecía de las preceptivas licencias para su ejercicio, por lo que, mediante escrito de fecha 6 de mayo de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*Dado que, según nos comunica V.I. expresamente, la actividad de referencia se está ejercitando sin las correspondientes licencias que, para este tipo de actividades, se exigen legalmente, en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, he estimado oportuno efectuar la siguiente Recomendación Formal:*

- *Que, siempre y cuando la actividad pudiera autorizarse, por parte de esa Administración se requiera a D. XXX para que regularice su situación en la forma y plazos determinados al efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993.*

*- Mientras tanto, esta Institución considera necesario ese Ayuntamiento proceda a la suspensión inmediata de la actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como consecuencia de los graves perjuicios que el funcionamiento de la actividad está generando a los vecinos colindantes, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.*

Mediante escrito de fecha 21 de mayo de 1998, el Ayuntamiento de Villaferrueña nos comunica que, por parte de esa Administración, se ha elaborado una Ordenanza Reguladora del Emplazamiento de Naves Ganaderas, Ordenanza que, en el momento actual, están pendiente del informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

Se nos indica, así mismo, que en cuanto se proceda a su aprobación definitiva, se requerirá a los titulares de las explotaciones ganaderas ubicadas en esa localidad para que regularicen su situación, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

En otras ocasiones, la Administración otorga licencia sin seguir el procedimiento establecido legalmente. Tal es el caso del escrito de queja **Q/359/98** en el que el compareciente exponía los siguientes hechos:

Con fecha 18 de julio de 1994, el Ayuntamiento de Valverde Enrique (León) concedió licencia a D. XXX, para el ejercicio de una explotación agroganadera en esa localidad, a pesar de que, en su día, el expediente no fue remitido a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en aplicación de lo preceptuado expresamente en el artículo 5.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y obrando en el expediente, así mismo, informes negativos de la Diputación Provincial de León, del Servicio Territorial de Sanidad y de la Secretaría del Ayuntamiento.

Siendo el compareciente Alcalde actualmente del Municipio, y por lo tanto, parte interesada, se veía imposibilitado para iniciar un expediente de revisión de oficio, pues al existir siete concejales en ese Ayuntamiento, 4 del Partido Popular y 3 del Partido Socialista, su abstención generaba un empate que no permitía restablecer la legalidad vigente.

Teniendo en cuenta que los hechos descritos anteriormente constituyen una grave vulneración del Ordenamiento Jurídico, sin que, por parte del Ayuntamiento de Valverde Enrique puedan ser subsanados, acudía a esta Institución en demanda de ayuda.

Admitida la queja a trámite, pusimos los hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León, Administración que se inhibió del problema planteado.

A fin facilitar una solución al compareciente, con fecha 16 de octubre de 1998 le remitimos el siguiente escrito:

*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/359/98, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre el contenido de la misma.*

*Como recordará, en el referido expediente se hace alusión a la concesión - con fecha 18 de julio de 1994- de licencia a D. XXX para el ejercicio de una explotación agroganadera a pesar de que, en su día, el expediente no fue remitido a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas y obrando en el expediente, así mismo, informes negativos de la Excma. Diputación Provincial de León, del Servicio Territorial de Sanidad y de la Secretaría del Ayuntamiento.*

*Y continuaba indicando que, siendo Ud. actualmente Alcalde de la localidad y, por lo tanto, parte interesada, se ve imposibilitado para iniciar un expediente de revisión de oficio, "pues al existir siete concejales en ese Ayuntamiento, 4 del Partido Popular y 3 del Partido Socialista, su abstención genera un empate que no permite restablecer la legalidad vigente".*

*Pues, bien en virtud de lo expuesto permítame indicarle lo siguiente:*

*La competencia para convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno es del Alcalde, atribuciones que son indelegables de conformidad con el artículo 21.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local por lo que el Teniente de Alcalde ni puede convocar ni presidir la sesión*

*por vía de delegación sino por vía de sustitución, como veremos seguidamente.*

*Ahora bien, el artículo 22.3 de la citada Ley atribuye a los Tenientes de Alcalde, por el orden de su nombramiento, la sustitución del Alcalde en los casos de vacante, ausencia o enfermedad (y en los mismos términos el artículo 47.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre).*

*En el supuesto de ausencia, enfermedad o abstención, el citado artículo 47 exige la expresa delegación, sin perjuicio de que, si esta delegación expresa no ha podido ser otorgada, el Teniente de Alcalde la asuma.*

*Por otro lado, la Ley 7/985, de 2 de abril (artículo 46.2.d) último párrafo) ha previsto expresamente el voto de calidad para los casos de votaciones con resultado de empate. A su vez, el artículo 24 a) TR reconoce al Alcalde la atribución de decidir los empates con voto de calidad y el artículo 100.2 ROF reproduce lo dispuesto en la LBRL "En caso de votaciones con resultado de empate se efectuará una nueva votación y si persistiera el empate decidirá el voto de calidad del presidente".*

*Ahora bien, a juicio de esta Institución, esta facultad de dirimir empates corresponde tanto al Presidente como al Teniente de Alcalde que le sustituya en el desarrollo de la correspondiente sesión.*

*Todo ello debiendo tenerse en cuenta, no obstante, que el voto de calidad como genuino procedimiento de dirimir empates no juega*

*más que en las votaciones en las que se requiere la mayoría simple para la válida adopción de los acuerdos (no en los casos de quórum especial).*

En otros supuestos, y aun cuando se constatan por parte de los Servicio Veterinarios una serie de deficiencias en este tipo de instalaciones, los Ayuntamientos se muestran reacios a intervenir. Tal es el caso del escrito de queja **Q/485/98** relativo a las molestias ocasionadas por la falta de salubridad y malos olores procedentes de una explotación de ganado porcino ubicada en la localidad leonesa de Herveredo.

En el expediente remitido por el Ayuntamiento de Camponaraya a esta Institución en respuesta a nuestra solicitud de información constaba un acta efectuada por los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de Cacabelos, en el que se hacían constar las principales deficiencias de la actividad, a pesar de lo cual, no obraba en el expediente que, por parte del Ayuntamiento se hubiese efectuado actuación alguna como consecuencia de estos hechos, por lo que nuevamente nos dirigimos a esa Administración solicitando información sobre estos extremos.

Mediante escrito de fecha 22 de julio de 1998 el Ayuntamiento nos comunica los requerimientos efectuados por parte de esa Administración a fin de que el titular de la actividad objeto del presente expediente ejecutase una serie de medidas correctoras. Se nos informa, por otro lado, que han intentado precintar la granja en diversas ocasiones, y que no lo han hecho porque el interesado no tiene ninguna finca en la que depositar los animales.



A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 27 de agosto de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que según consta expresamente en el informe elaborado por el Veterinario del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, de fecha 27 de junio de 1996, en la actividad de referencia se detectan las siguientes deficiencias:*

*- La instalación carece de una cerca perimetral que impida el acceso y la salida de animales.*

*- El estercolero está en malas condiciones, no posee una base impermeable, ni está cercado ni cubierto*

*- La canalización de los purines hasta la fosa está descubierta, al aire libre*

*- Carece de telas mosquiteras para limitar la presencia de insectos*

*Además de las deficiencias en las instalaciones en el informe se señala que, en el momento de la visita, D. XXX manifiesta que hay en la explotación 3 machos, 50 cerdas reproductoras, y 150 animales de cebo. En este sentido el Veterinario Titular indica que la concentración de animales resulta elevada para la capacidad de la explotación.*

*A este respecto es interesante señalar que, en el proyecto presentado en su día por el interesado, y que dio lugar a la concesión de la correspondiente licencia de apertura, se preveía el alojamiento*

*de 80 cabezas de ganado, número bastante inferior al señalado anteriormente.*

*Continúa diciendo el informe que, dado que la explotación se encuentra dentro del pueblo, a unos 50 metros de las viviendas, sería preciso realizar frecuentemente las labores de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización.*

*Se considera, por último, conveniente que en base al artículo 22 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, el Alcalde de la localidad requiera al titular de la actividad a fin de que corrija las deficiencias señaladas.*

*A pesar de lo anterior, la Comisión de Gobierno de esa Administración únicamente acordó, en sesión celebrada el 22 de noviembre de 1996, lo siguiente:*

*- Solicitar informe del Veterinario Titular sobre la situación en que se encuentra la explotación de ganado porcino.*

*- Requerir al titular de la explotación para que adopte las medidas correctoras necesarias, si fuere preciso.*

*No obra en la información remitida por V.I., actuaciones posteriores efectuadas por parte de esa Administración al respecto, con los consiguientes perjuicios que esta situación está generando para los vecinos de esa localidad.*

*Es preciso señalar 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 releven ineficaces (STS de 19-1-96).*

*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:*

*En orden a poder determinar las actuaciones concretas que, por parte de esa Administración deben llevarse a cabo, y teniendo en cuenta que no obran en el expediente remitido por V.I. nuevas actas de inspección en la actividad de referencia desde el año 1996, se hace necesario que esa Administración solicite del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León nueva visita de inspección en la explotación, a fin de constatar la situación en la que la misma se encuentra en el momento actual, debiendo hacerse especial hincapié en los siguientes extremos:*

- Número de animales ubicados en la misma*
- Deficiencias de las instalaciones*
- Medidas correctoras que, en su caso, deban adoptarse*

Con fecha 6 de octubre de 1998 el Ayuntamiento de Camponaraya nos comunica que, de conformidad con lo recomendado

por esta Institución, por parte de esa Administración se solicitó informe al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería sobre la explotación de ganado porcino de D. XXX, sita en la localidad de Hervadero, objeto del presente expediente.

En el escrito nos comunica, así mismo, el resultado de la visita de inspección efectuada con fecha 21 de septiembre de 1998, visita en la que se constataron los siguientes hechos:

El número de animales presentes en la explotación es de 80 reproductoras (hembras de más de seis meses destinadas a la reproducción), 2 verracos, 200 lechones, 50 animales de recría (desde el destete hasta los 65 días), y 35 de cebo (desde 65 días hasta los 6 meses). Se señala, en este sentido, por los Veterinarios Titulares, que en la explotación hay una elevada densidad de animales.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 4 de febrero de 1999 efectuamos nueva Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Debe tenerse en cuenta que en el proyecto presentado en su día por el interesado, y que dio lugar a la concesión de la correspondiente licencia de apertura, se preveía el alojamiento de 80 cabezas de ganado, número bastante inferior al existente en la explotación.*

*En el informe elaborado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería se indica, así mismo, que la explotación sigue careciendo de vallado y de telas en las ventanas. Se considera, por otro lado, que el mantenimiento de las instalaciones es deficiente.*

*Como medidas correctoras se proponen las siguientes:*

*1.- Comprobar a partir del expediente que obre en poder del Ayuntamiento (licencia de obra, actividad y apertura) y de las superficies mínimas por animal que establece el Real Decreto 1048/94, cual es la capacidad de la explotación y que no se supere.*

*2.- Que continúe con el actual sistema de depositar el estiércol directamente en las fincas. Si quiere depositarlo en el estercolero, al lado de las naves, no debe rebasar la base de cemento del mismo que recoge las escorrentias hacia la fosa de purines.*

*3.- Mejorar el mantenimiento de las instalaciones*

*4.- Instalar un vallado perimetral*

*5.- Realizar correctamente las labores de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización.*

*A la vista de este informe, 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 D. XXX, titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que limite el número de animales de la explotación al autorizado en su día por parte de esa Administración en la licencia de actividad. Así mismo, debe requerirse al interesado la ejecución de las medidas correctoras señaladas en el informe elaborado por el Servicio*

*Territorial de Agricultura y Ganadería, medidas a las que se ha hecho referencia en el presente escrito."*

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

La inexistencia de licencias se constata también en el expediente **Q/723/98** en el que varios ciudadanos de la localidad palentina de Carrión de los Condes exponían las molestias ocasionadas por los ruidos, falta de salubridad y malos olores procedentes de una nave de ganado ovino ubicada en la calle XXX, de esa localidad, explotación que, según manifestaciones de los comparecientes, carecía de las preceptivas licencias para su ejercicio.

Una vez analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento, en la que se constataba la realidad de los hechos expuestos en el escrito de queja, con fecha 7 de julio de 1998 se efectuó la siguiente Recomendación Formal a la Delegación Territorial:

*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/723/98**, al que le ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros, hemos tenido conocimiento de que en la localidad palentina de Carrión de los Condes se encuentra en pleno funcionamiento una explotación de ganado ovino, explotación cuya titularidad ostenta D. XXX, sin que, según informe remitido por el Ayuntamiento de Carrión de los Condes a esta Institución, de fecha 12 de mayo de 1998, hayan sido concedidas las preceptivas licencias que, para el ejercicio de esta actividad, se exigen legalmente.*

*Debe tenerse en cuenta, en este sentido, 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 presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad del proyecto, concretando su límites en aras del interés general, que exige la evitación de incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad, inherentes a ciertas actividades. Por ende, la carencia de licencias de actividad y 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, 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 se 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 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 5 de mayo de 1996, "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 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 los hechos anteriormente descritos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, infracción cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 32 de la Ley 5/1993, así como artículo 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esta Institución considera necesario que, por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador ( en aplicación del artículo 10.2 del Decreto 268/95) contra D. XXX, como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin las correspondientes licencias de actividad y apertura.*

Así mismo, con fecha 7 de julio se efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Esta Institución considera necesario que, en tanto en cuanto el titular de la actividad no obtenga las correspondientes licencias, ese Ayuntamiento proceda a la suspensión inmediata de la actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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.*



*Así mismo, y teniendo en cuenta que por parte de esa Administración se ha requerido al titular de la explotación a fin de que proceda a regularizar su situación, interesa a esta Institución conocer si la ubicación de la mencionada actividad se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.*

Mediante escrito de fecha 9 de septiembre de 1998, la Delegación Territorial nos comunica que, no teniendo conocimiento de la existencia de la explotación ganadera objeto del presente expediente, personal del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha puesto en contacto con el Ayuntamiento de Carrión de los Condes con la finalidad de comprobar los hechos denunciados, así como el autor o autores de los mismos, y realizar el informe oportuno que sirva de base para iniciar, si procede, el correspondiente expediente sancionador.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 8 de octubre de 1998 hemos recibido comunicación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia en la que se nos indica que se ha decidido aceptar la Recomendación Formal efectuada. En este sentido, mediante Resolución de fecha 30 de septiembre de 1998 se ha acordado incoar expediente sancionador a D. XXX por presunta infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

El Ayuntamiento de Carrión de los Condes, sin embargo, no contestó a la Sugerencia formulada.

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

correspondientes licencia de apertura. Así, en la queja **Q/1336/98**, en la que se hacía alusión a las irregularidades que, según manifestaciones de la compareciente, se habían producido durante la tramitación del expediente relativo a la instalación de un aprisco de ovejas de leche en una calle de la localidad palentina de Riberos de la Cueva.

Se señala, en este sentido, el inicio de las obras con anterioridad a la obtención de las correspondientes licencias, la falta de notificación a los vecinos colindantes, así como el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 5/93, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, referente a la comprobación de las instalaciones por parte del personal técnico del Ayuntamiento.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento remitió a esta Institución copia de las licencias concedidas por esa Administración.

Entre la documentación remitida no constaba, sin embargo, el proyecto presentado por el interesado, ni el acta de comprobación de las instalaciones, documentos de suma importancia para proceder a una resolución del expediente, razones por las que nuevamente nos dirigimos a esa Administración a fin de que nos informase sobre los anteriores extremos.

Finalmente, con fecha 2 de diciembre de 1998 recibimos copia del expediente completo. Una vez analizado el mismo, se constató la realidad de algunas de las irregularidades denunciadas en el escrito de queja, razones por las que esta Institución efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el artículo 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 artículo 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 ha adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en 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 suplirse, en ningún caso, por informes de particulares, y menos aún por un informe favorable del técnico que ha elaborado el proyecto, tal y como ha ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.*

*Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.*

*A este respecto, no puede articularse con éxito que el autor del proyecto, D. XXX, sea el mismo técnico que gire visita de inspección en la actividad, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, principalmente como consecuencia de las siguientes causas:*

*- El hecho de que una parte interesada en el expediente se erija como juez y parte del mismo constituye, cuando menos, una práctica viciosa del procedimiento, contraria al principio de objetividad recogido expresamente en el artículo 103 de nuestra Constitución, así como en el 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*- Por otro lado, y para aquellos supuestos en los que el Ayuntamiento no disponga de los medios técnicos necesarios, el artículo 34 del RAMINP establece la obligación de solicitar asistencia técnica al Organismo competente. En Castilla y León, el artículo 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 artículo 17 de la Ley 5/1993, debe esa Administración solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia, 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 del Ayuntamiento, aunque si hemos recibido un escrito de la compareciente agradeciendo nuestra intervención.

### *Varios*

En el expediente **Q/1020/96** varios ciudadanos de la localidad palentina de Carrión de los Condes ponían de manifiesto el temor que venían sufriendo desde hacía varios años como consecuencia de unos perros que el propietario dejaba solos en plena vía pública, y que atemorizaban a todos los vecinos de la zona, hechos que, según manifestaciones de los comparecientes, se habían puesto en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual la Administración no había efectuado actuación alguna.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunicaba la dificultad que tenía para intervenir en este caso, ya que los perros eran de un ciudadano particular que no ejercía actividad alguna con los mismos.

A la vista de éste, mediante escrito de fecha 8 de abril de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

*Es necesario partir de la inexistencia de una prohibición absoluta de tener animales en los domicilios particulares, si bien la tolerancia de tales animales y su convivencia con humanos demanda tanto la adopción de las adecuadas medidas higiénico sanitarias, como aquellas que eviten molestias a los vecinos.*

*En este sentido, la Ley 5/1997, de 24 de abril establece expresamente en su artículo 4.3 la responsabilidad del poseedor de un animal, y subsidiariamente del propietario, de los daños, perjuicios y molestias que ocasionen a las personas, cosas, vías, espacios públicos y al medio natural en general, de acuerdo con lo establecido en el*

*artículo 1905 del Código Civil. Corresponde al Ayuntamiento, dentro de su término municipal, la instrucción de expedientes sancionadores, así como la imposición de sanciones por la comisión de infracciones leves.*

*Así mismo el Ayuntamiento puede intervenir en la actividad de los particulares en ejercicio de su función de policía, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a fin de garantizar, entre otros, la tranquilidad ciudadana con el fin de restablecerla o conservarla, utilizando como medios las ordenanzas, los bandos o las ordenes individuales. Por otro lado, entre las responsabilidades u obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, el artículo 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, les impone las de controlar y vigilar el aspecto sanitario de edificios y lugares de vivienda, medio ambiente, etc.*

*Pues bien, resulta procedente en el presente supuesto que la intervención del Ayuntamiento consista en ordenar al propietario de los animales la adopción de las medidas pertinentes a fin de evitar las molestias, que, hasta este momento se vienen ocasionando a los vecinos de esa localidad, e incluso si no fueran corregidas, la orden de desalojo, siempre teniendo en cuenta que la actividad de intervención ha de ajustarse a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines que la justifican y respeto a la libertad individual (artículos 84.2 de la Ley 7/1985, 2 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales)*

*En consecuencia, de conformidad con el art.19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente Sugerencia Formal:*

*"Que por parte de esa Administración se requiera al propietario de los animales la adopción de las correspondientes medidas, a fin de garantizar la tranquilidad e integridad física de los vecinos afectados, y, en caso de incumplimiento, se pongan los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a los efectos pertinentes."*

Con fecha 22 de abril de 1998 el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la Sugerencia Formal efectuada.

En otros expedientes lo que se denuncian son las molestias que ocasionan los ensayos de bandas musicales en plena vía pública. Así la queja **Q/689/97** presentada por un ciudadano de Ávila, en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

En el Parque de San Antonio de la Ciudad de Ávila se venían realizando ensayos de bandas durante todos los días de la semana en horario no fijo, ensayos que se efectuaban al aire libre, lo que generaba, según manifestaciones de los presentadores de la queja, un elevado nivel de ruidos, con los consiguientes perjuicios que esta situación suponía para ciudadanos que residen en las inmediaciones del Parque, en donde, a mayor abundamiento, se encuentra ubicado un Centro Hospitalario.

Entre la documentación remitida a esta Institución por el Ayuntamiento de Ávila en respuesta a nuestra solicitud de información obraba un informe elaborado por la Jefatura de la Policía Local en el



que se constataban las molestias denunciadas por lo comparecientes, así como los perjuicios que ello suponía para los vecinos de la zona.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 18 de agosto de 1998 se efectuó la siguiente Sugerencia Formal al Ayuntamiento:

*Una vez examinada su respuesta de fecha 16 de julio de 1998 / número de registro de salida 7.245, en respuesta al expediente de queja registrado en esta Institución con el número de referencia Q/689/97, vuelvo a ponerme en contacto con V.I. a fin de efectuar las siguientes consideraciones:*

*Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las molestias ocasionadas por los ensayos de bandas musicales en el Parque de San Antonio de esa Ciudad, origen del escrito de queja presentado en esta Institución, han sido constatadas por el Jefe de la Policía Local, tal y como se desprende del informe elaborado a tal efecto, de fecha 19 de enero de 1998, y que fue remitido en su día por V.I. a esta Institución.*

*En referido informe se apuntaba la conveniencia de que, a fin de evitar los perjuicios que esta situación está generando no sólo para los ciudadanos que residen en las inmediaciones del Parque, en donde, a mayor abundamiento, se encuentra ubicado un Centro Hospitalario, sino también a las personas que disfrutan de su tiempo de ocio en el mencionado lugar, por parte de Administración se designasen otros lugares más adecuados para este tipo de actividades, opinión que es plenamente compartida por esta Institución,*

*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 Sugerencia Formal:*

*"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de adoptar las medidas necesarias para evitar en lo sucesivo las referidas molestias, y, en todo caso, se preste una especial atención al cumplimiento de los límites sonoros 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."*

Con fecha 11 de septiembre de 1998 recibimos un escrito del Ayuntamiento de Ávila en el que nos comunican que se ha decidido aceptar la Sugerencia Formal efectuada.

Así, se ha requerido de los Servicios Técnicos Municipales la elaboración de un informe, en el que se contemplen posibles alternativas de ubicación para los ensayos de las bandas musicales que actúan en el Parque de San Antonio de esa Ciudad.

Durante el ejercicio 1998 han vuelto a ser objeto de queja ante esta Institución aquellos problemas relacionados con el acceso a la información en materia medioambiental, con la formación de vertederos incontrolados, con las explotaciones mineras o con los aprovechamientos hidroeléctricos.

### El derecho a la información en materia de medio ambiente

A lo largo del año 1998 han sido numerosas las quejas registradas en esta Institución 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.

Entre ellas podemos destacar el expediente **Q/407/98**, en el que se hacía referencia a la falta de resolución de la solicitud de información efectuada por una asociación ecologista, mediante escrito presentado en fecha 5 de septiembre de 1997, en la Sección Comarcal del Bierzo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), respecto al acceso a los expedientes instruidos en su día para la autorización de dos canteras existentes en la provincia de León.

Dicha solicitud se efectuó en base a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Ley 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.

En su artículo 1 se establece 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.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), se remitió informe comunicando que *"aun cuando en principio por la Sección Comarcal de Industria se desestimaba facilitar la información solicitada en base a los artículos 3 e) y 4.1 de la Ley 38/95, de 12 de diciembre, el Servicio Territorial entiende que debe valorarse que el artículo 1 de la citada Ley expresa un amplio criterio de acceso y el artículo 3 e) no se expresa en términos imperativos, por lo que tanto dicho Servicio como esa Delegación Territorial entendieron que no había motivos fundados para denegar la información solicitada, razón por la que el Servicio Territorial de Industria dictó resolución en fecha 30 de abril de 1998 otorgando a la Asociación solicitante el derecho a tomar vista de los expedientes de referencia"*.

No cabe duda que la solicitud de información objeto de la queja fue resuelta expresamente por parte de dicho Servicio Territorial. Sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, que ordena velar, en cualquier caso, para que las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones que le hayan sido formuladas, se llegó a las siguientes conclusiones:

a) En cuanto a la desestimación presunta.

En un principio, según se señalaba en el citado informe, *"por parte de la Sección Comarcal de Industria se desestimaba facilitar la información solicitada por la Asociación en base a los artículos 3 e y 4.1 de la Ley 38/95"*.

Aunque con posterioridad se hubiera resuelto expresamente la solicitud de referencia, podía afirmarse que un acuerdo desestimatorio de una petición formulada a la Administración -el cual por mandato del artículo 4.2 de la Ley anteriormente citada ha de ser motivado-, que no llega a exteriorizarse por el órgano competente para resolver, priva al ciudadano solicitante de conocer el fundamento de tal decisión.

Esta es la problemática que suscita la aplicación que los órganos de las Administraciones públicas vienen haciendo de la técnica del silencio administrativo, regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y transformado en el acto presunto, tras la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante, ambos casos son un complemento indispensable de la obligación de resolver consagrada actualmente en el artículo 42 de la Ley 30/92, complemento que se establece como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, pero nunca para amparar la inactividad de los órganos administrativos. Y es que el abuso de la técnica del acto presunto, sobre todo cuando la Ley le atribuye valor desestimatorio, se concilia mal con el principio constitucional de eficacia que debe presidir la actuación de la Administración, ya que resulta difícilmente comprensible que ésta se manifieste advirtiendo a los ciudadanos que no va a resolver, en lugar de dictar la resolución que en derecho proceda.

b) En cuanto al plazo para resolver.

Aunque con posterioridad, como se ha señalado, se procedió a resolver expresamente la solicitud de información efectuada, debía tenerse en cuenta que 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, 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"*.

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.

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 le 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.

En el presente supuesto la solicitud se efectuó al amparo de la citada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Pues bien, 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 artículo 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"*.

La solicitud había sido recibida en la Sección Comarcal del Bierzo en fecha 5 de septiembre de 1997, siendo resuelta mediante resolución de 30 de abril de 1998.

Por tanto, era evidente que la solicitud de referencia no había sido resuelta dentro del plazo legalmente establecido, incumpléndose, por tanto, lo previsto en el mencionado precepto.

A tenor de todo lo expuesto, se estimó oportuno por el Procurador del Común formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) *recordatorio de los anteriores deberes legales* que deben presidir la actuación de esa Administración, cumpliendo en los procedimientos como el que había sido objeto de la queja la obligación de dictar resolución expresa en el plazo legalmente establecido.

En contestación a dicha resolución, se remitió escrito por el organismo señalado del que se desprendía su aceptación.

Esta falta de resolución dentro del plazo establecido, también se determinó en el expediente **Q/922/98**, dando lugar asimismo al citado Recordatorio de Deberes Legales a la misma Administración, que a la

fecha de cierre de este informe no había comunicado su postura al respecto.

De igual modo, dicho recordatorio se efectuó a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con ocasión del expediente **Q/1802/97**, en el que dos solicitudes de información registradas con fecha 25 de junio de 1997, fueron resueltas mediante escritos remitidos en fechas 17 y 23 de marzo de 1998, esto es, fuera del plazo legalmente establecido.

En virtud de dicha resolución, se comunicó por esa Consejería que se habían puesto en marcha diferentes acciones encaminadas a agilizar y homogeneizar el procedimiento aplicable a las solicitudes de información y, en consecuencia, se estaban estableciendo las bases para facilitar un mejor acceso de los ciudadanos a la información ambiental.

Así, se indicó por dicho organismo que se había cursado una Instrucción a todos los Servicios de la Consejería sobre la tramitación de las solicitudes de acceso a la información.

Por otro lado, también en la queja Q/1802/97 resultaba implicada otra Administración, concretamente el Ayuntamiento de Salamanca, que cuestionaba, a diferencia de los casos anteriores, la legitimación del colectivo ecologista en el acceso a la información medioambiental.

En la queja se denunciaba, en concreto, la no resolución por parte de ese Ayuntamiento de una solicitud efectuada al amparo de la Ley 38/1995 por una asociación ecologista, en relación con el censo de



empresas productoras de residuos y del control de vertidos contaminantes al alcantarillado.

En contestación a la petición de informe efectuada al respecto por esta Institución al organismo mencionado, se remitió copia del escrito de fecha 4 de mayo de 1998, por el que se resolvía la solicitud de información antes citada.

Posteriormente, la Asociación reclamante comunicó a esta Institución que la información facilitada por ese Ayuntamiento resultaba incompleta, motivo por el que se había procedido a remitir nueva solicitud en fecha 19 de mayo de 1998, que fue contestada también, según se manifestó, de forma insuficiente en fecha 15 de junio de 1998.

De este modo, el 29 de junio de 1998 el colectivo en cuestión presentó otra solicitud de información en ese Ayuntamiento en relación con el censo de industrias inscritas en el Registro municipal de vertidos, así como el control de vertidos al alcantarillado, y los resultados de los análisis de muestras de cada una de las empresas inspeccionadas.

Dado que esta última solicitud de información no había sido resuelta por la Corporación señalada, se estimó oportuno continuar las gestiones de investigación pertinentes.

En el curso de las mismas, se remitió por el Ayuntamiento copia del escrito de fecha 3 de diciembre de 1998, dirigido a la Asociación, por el que se resolvía la solicitud mencionada de fecha 29 de junio de 1998.

En dicha resolución se comunicaba la remisión de la información sobre la relación de industrias inscritas en el Registro Municipal de vertidos, los análisis de control de agua en los distintos colectores y los controles realizados a diferentes industrias inscritas. Así mismo, se manifestaba expresamente: *"En consecuencia quedan excluidos los resultados de los análisis de las muestras de vertidos particulares, por concurrir en el supuesto excluido del art. 3 g de la Ley 38/95. Esta exclusión alcanza a la petición formulada por la Asociación de modo genérico y sin motivación. Quiere ello decir que para obtener toda o parte de la información que se excluye deben justificar de modo suficiente las razones de su interés, siendo esta petición objeto de resolución singularizado"*.

Pues bien, independientemente de que la información sobre medio ambiente solicitada se encuadrara dentro de uno de los supuestos en los que la Administración pudiera proceder a su denegación -siempre motivada-, no compartía esta Institución el criterio de ese Ayuntamiento sobre la obligación de justificar "las razones de su interés" para obtener todo o parte de la información solicitada. Y ello por los siguientes motivos:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce en su artículo 35 el derecho de los ciudadanos al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes, regulando ese derecho con carácter general en su artículo 37. Este derecho se inscribe en el marco del artículo 105 b) de la Constitución, y debe considerarse como un derecho subjetivo de todo ciudadano.

Sin embargo, nos encontramos ante una regulación más restrictiva o limitativa que la que se establece en el Derecho comparado, concretamente en la Directiva 90/313/CEE, sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Este carácter restrictivo de la Ley 30/92 no deriva de los supuestos excluidos del ejercicio del derecho de acceso contenidos en su artículo 37.5, sino sobre la regulación de los requisitos subjetivos, objetivos que condicionan el ejercicio de ese derecho.

Por ejemplo, en relación con los requisitos subjetivos, en esta Ley el acceso a los documentos que contengan datos sobre la intimidad de las personas se limita a éstas (art. 37.2), o si se trata de documentos de carácter nominativo -que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador y disciplinario, y que, en consideración con su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos-, el acceso se restringe a terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

Sin embargo, esta restricción de la Ley 30/92 es contraria a la mencionada Directiva, que supera las limitaciones que en cuanto a la legitimación activa establece dicha Ley, no condicionando el derecho de acceso a la concurrencia de algún tipo de interés.

Por ello, resultaba necesaria la aprobación de una Ley que incorporara las normas de la mencionada Directiva a nuestro derecho interno.

Así pues, se aprobó la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que incorpora al derecho español aquellas normas de la citada Directiva no contenidas en la Ley 30/1992.

En su artículo 1 (con carácter de legislación básica de acuerdo con el artículo 149.1.23ª de la Constitución) establece 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*.

Por tanto, de acuerdo con la normativa vigente en la materia, podía concluirse lo siguiente:

a) Que para el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente no es preciso acreditar un interés determinado.

b) Que la información podrá ser denegada por la Administración en los supuestos contemplados en el artículo 3 de la Ley 38/95, sin que proceda su denegación por falta de justificación de ese interés.

De igual modo, pudo concluirse que dos de las tres solicitudes de información, concretamente las presentadas con fecha 23 de junio de 1997 y 29 de junio de 1998 no habían sido resueltas dentro del plazo de dos meses legalmente establecido, sino mediante escritos de fechas 4 de mayo de 1998 y 3 de diciembre de 1998 respectivamente. Ello evidenciaba igualmente el incumplimiento del ya examinado artículo 4.1 de la Ley 38/1995.

En consecuencia, por esta Institución se efectuó al Ayuntamiento de Salamanca el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales, respecto del cual no se ha recibido aún respuesta de dicho organismo a la fecha de cierre del informe.

En el expediente **Q/1894/98** era la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria la que no había procedido a resolver, según la Asociación reclamante, una solicitud de información efectuada al amparo de la Ley 38/1995, mediante escrito presentado en fecha 29 de mayo de 1998, en relación con una cantera situada en esa provincia.

En respuesta a la petición efectuada al respecto por esta Institución, se remitió informe por la Delegación indicada, en el que se comunicaba lo siguiente:

- *"La Asociación viene presentando, de forma reiterada, denuncias y escritos sobre la cantera.*

*Estos escritos han recibido la debida tramitación y contestación por parte de los distintos Servicios Territoriales y de esta Delegación Territorial. Ante dichas contestaciones, ha vuelto a replicar con valoraciones propias".*

- *"En este contexto se viene a situar el escrito de referencia, que repasa y reitera los distintos escritos y denuncias presentadas y sus correspondientes valoraciones. Estos escritos, por su parte, han recibido el trámite correspondiente, en su momento; por lo que respecto a lo planteado en el escrito de fecha 29.05.98, se entiende que éste ha sido contestado, con anterioridad, en todos los temas planteados".*

Pues bien, de acuerdo con la obligación de resolver establecida en el ya citado artículo 42.1 de la Ley 30/1992, que se recoge, asimismo, en la Ley 38/1995, concretamente en su artículo 4.1, pudo llegarse a estas conclusiones:

La solicitud de información objeto de la queja -que se presentó al amparo de la citada Ley 38/1995, mediante escrito de fecha 29 de mayo de 1998- se efectúa, según constaba en la copia obrante en esta Institución, "ante el silencio o la respuesta evasiva" de reiteradas solicitudes relativas a la cantera en cuestión, requiriéndose una respuesta a los hechos denunciados. Y en la misma se hacían constar diversos planteamientos que, según se indicaba por la asociación reclamante, no habían recibido respuesta de la Administración.

Ante dicha petición, por esa Delegación Territorial se comunicó en el informe remitido a esta Institución que la asociación venía presentando reiteradamente escritos sobre la cantera señalada, y ante las contestaciones efectuadas, aquella replicaba con valoraciones propias, como en el caso del escrito de solicitud objeto de la queja, entendiendo esa Administración que el mismo ya había sido contestado con anterioridad en todos los temas planteados.

Sin embargo, esta Institución discrepó en el criterio mantenido por la Delegación Territorial de Soria, entendiendo que la solicitud de 29 de mayo de 1998 no había sido resuelta expresamente.

Desconocía esta Institución si con ocasión de otras solicitudes presentadas por el colectivo, habían sido contestados por la Administración cada uno de los planteamientos recogidos en la solicitud objeto de la queja de 29 de mayo de 1998.

Pero de ser así, ello no justificaba en modo alguno la no resolución de la solicitud citada, conforme a lo dispuesto en la legislación antes señalada -que impone la obligación de resolver las solicitudes que sean formuladas-, sino que en ese caso se concluyó que debería igualmente ser resuelta en tiempo y forma, bien manifestándose que la petición ya había sido objeto de resolución o bien con el contenido que se estimase pertinente por parte de la Administración.

Y en el supuesto de que se constatará que alguno de los planteamientos recogidos en la petición no habían sido objeto de respuesta mediante la correspondiente resolución, se deberían adoptar las medidas pertinentes encaminadas a tal fin, bien facilitando la información solicitada o denegándola en los supuestos contemplados en la legislación aplicable a la materia.

Por todo ello, esta Institución efectuó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria Recomendación Formal, a fin de que, en caso de que persistiera la falta de contestación, se procediera a resolver expresamente la solicitud de información objeto de la queja.

La postura de dicho organismo autonómico ante la citada resolución no se había recibido aún al cierre del presente informe.

#### Los vertidos de residuos

Los vertidos incontrolados de residuos representan un peligro claro contra la protección del medio ambiente. Ello debe desplegar eficazmente la intervención de las Administraciones competentes en la

materia, en aras de preservar el medio de tales agentes contaminantes, y evitar la degradación del entorno.

Así, en el expediente **Q/217/97**, se denunciaba el vertido de residuos en el arroyo Cuérnago, sito en la localidad burgalesa de Melgar de Fernamental, así como en el camino y la ladera que transcurren paralelos al mismo.

Con ocasión de las gestiones realizadas por esta Institución a fin de verificar la veracidad de los hechos expuestos, se recibieron los siguientes informes:

Informe del Ayuntamiento de dicho municipio, comunicando que años atrás se había autorizado a una empresa a verter escombros en la parte trasera de sus instalaciones a los efectos de consolidar una vía de servicio para los vehículos de la misma, y una vez obtenida aquella había cesado en el vertido en dicha zona, por lo que esa Corporación no había realizado actuación alguna al respecto.

Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, indicando que se había comprobado la existencia de residuos sólidos depositados en la ladera situada entre las instalaciones de la empresa situada en la zona y el arroyo Cuérnago. Dicha empresa había depositado durante años en dicha ladera materiales sobrantes del proceso productivo (yesos, terrazos, etc) de un color blanquecino; observándose asimismo -mediante inspección de la zona realizada por técnicos de ese organismo- la existencia de restos de lavadoras, televisiones, etc. procedentes de particulares, sin influencia de ninguno de los residuos señalados en la calidad de las aguas del Cuérnago, pero que podían suponer una degradación del entorno.



Aunque ya no se producían vertidos en la zona, ello no obstaba para que el Ayuntamiento adoptara las medidas pertinentes en orden a la protección y restablecimiento del medio afectado:

No puede olvidarse que el artículo 45 de la Constitución Española reconoce a "todos" el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, estableciendo además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente. Dicho precepto tiene un valor normativo y vincula a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlo eficazmente operativo.

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.

De este modo, el artículo 25.2 f) y h) de la referida Ley señala expresamente que el municipio ejercerá en todo caso competencias en materia de protección del medio ambiente y la salubridad pública en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. También entre las actividades complementarias realizadas por los municipios respecto de las competencias propias de otras Administraciones se encuentra la protección del medio ambiente (art.28).

Partiendo de lo anterior, la competencia municipal sobre residuos sólidos está reconocida en el artículo 25. 2 l) de la citada Ley 7/1985, que atribuye a los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencia en materia de recogida y tratamiento de residuos. Así, el artículo 26.1 de dicha

Ley incluye como servicios obligatorios en todos los municipios el de recogida de residuos y el de limpieza viaria, y en los superiores a 5.000 habitantes el de tratamiento de residuos.

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, señalando la obligación de los poseedores o productores de residuos sólidos urbanos de ponerlos a disposición del Ayuntamiento, adquiriendo éste la propiedad de los mismos, e indicando asimismo que el servicio de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos puede realizarse por el Ayuntamiento a través de cualquiera de las formas de gestión previstas legalmente.

Dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley se incluyen los residuos sólidos producidos como consecuencia de diversas actividades o situaciones domiciliarias, comerciales, sanitarias, abandono de animales muertos, muebles, enseres, vehículos, industriales, agrícolas, de construcción y obras menores domiciliarias, etc.

Ahora bien, la adecuación de nuestro Derecho al cambio de concepción de la política de residuos por la Unión Europea, conforme a la Directiva Comunitaria 91/156/CEE, consistente en abandonar la clasificación de dos únicas modalidades (general y peligrosos) y establecer una norma común para todos ellos, y por otro lado la intención de contribuir a la protección del medio ambiente coordinando la política de residuos con las políticas económica, industrial y territorial, dió lugar a la promulgación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que deroga la anteriormente citada Ley 42/1975,

pero que garantiza las competencias que tradicionalmente han venido ejerciendo las entidades locales en materia de residuos sólidos urbanos.

Pero algunas de las obligaciones que esta nueva ley impone a las entidades locales en materia de residuos suponen una modificación del régimen general establecido en la Ley 7/1985. Así pues, y según la exposición de motivos, se atribuye de forma genérica a las entidades locales, como servicios obligatorios, la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos, mientras que anteriormente sólo existía esta última obligación para municipios de más de 5.000 habitantes.

En concreto su artículo 4.3 dispone que *"Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas"*. Y las entidades locales podrán, conforme señala el artículo 20.4, realizar las actividades de gestión de residuos urbanos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local.

Partiendo de dicha competencia, por *"gestión"* entiende la citada Ley en su artículo 3 h), la recogida, el almacenamiento, el transporte, la valoración y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas actividades, así como la vigilancia de los lugares de depósito o vertido después de su cierre. Y por *"recogida"* el apartado II) de dicho precepto entiende toda operación consistente en recoger, clasificar, agrupar o preparar residuos para su transporte.

Ahora bien, no todos los residuos tienen la consideración de urbanos o municipales, sino los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades, y así mismo tendrán dicha consideración los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, animales domésticos muertos, así como muebles, enseres y vehículos abandonados, residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria (artículo 3 b).

Pues bien, la empresa referida anteriormente había sido autorizada en su día a verter escombros en la parte trasera de sus instalaciones a fin de consolidar una vía de servicio, y una vez obtenida aquella cesó en el vertido hace años en dicha zona. No obstante, técnicos de la Confederación Hidrográfica del Duero comprobaron, mediante inspección de la zona, la existencia de otros residuos, como restos de lavadoras, televisiones, etc procedentes de particulares, que podrían suponer una degradación del entorno.

En el caso de que dichos residuos tuvieran la consideración de urbanos o municipales, su recogida correspondería a los Ayuntamientos conforme a la legislación aplicable a la materia. Y en el supuesto de que los residuos no tuvieran dicha consideración, correspondería a sus poseedores actuar conforme a lo dispuesto en la normativa que resultase de aplicación a los mismos.

Por otra parte, de conformidad con la potestad normativa local consagrada en el artículo 84.1 a) de la Ley 7/1985, y en adaptación a lo dispuesto en la Ley de Residuos -"Corresponde a los municipios, como

servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma que establezcan las respectivas Ordenanzas"- se consideró conveniente, ajustándose a la normativa vigente, la aprobación de una Ordenanza municipal sobre residuos urbanos con el fin de regular la gestión de los mismos en el término municipal, ya que ese Ayuntamiento, según la documentación remitida a esta Institución, sólo contaba con Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por recogida de basuras.

Así pues, el contenido mínimo versaría sobre las condiciones en que los poseedores de residuos deben ponerlos a disposición de los encargados de su gestión, señalando los lugares en que deben depositarse, el tipo de recipientes, envases o contenedores a utilizar, frecuencia de los servicios de recogida, etc.

En consecuencia, el Procurador del Común acordó formular al Ayuntamiento de Melgar de Fernamental la siguiente Sugerencia:

*"- En caso de que en la actualidad continúen existiendo en la zona indicada residuos procedentes de particulares que pudieran suponer una degradación del entorno, y dependiendo de la consideración que tuvieran dichos residuos, se adopten las medidas que se estimen pertinentes para su recogida y traslado al lugar oportuno.*

*- Que se estudie la posibilidad y conveniencia de aprobar una Ordenanza municipal sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en orden a la adaptación a la normativa aplicable a la materia."*

Por dicho Ayuntamiento se comunicó la aceptación de la resolución.

#### La formación o establecimiento de vertederos

Para la formación de un depósito o vertedero controlado, cualquiera que sea su forma de gestión, deben de cumplirse los requisitos y obtenerse las autorizaciones legalmente exigidas.

Constituye un problema preocupante para esta Institución la existencia de numerosos vertederos de residuos sólidos urbanos que vienen estableciéndose de forma ilegal, debido a la carencia de Centros de Tratamiento de residuos de carácter provincial.

Ello sucedía en el caso de un vertedero ubicado aproximadamente a 1,5 Km de la localidad de Mancilleros (León), tal como se manifestaba por el firmante de la queja **Q/397/97**.

De conformidad con la solicitud de información efectuada al respecto al Ayuntamiento de Villaturiel, se recibió informe en el que se comunicaba la preocupación del Ayuntamiento y de la Mancomunidad de Municipios Lancia y Sobarrina por los problemas que toda instalación de este tipo plantea a los pueblos más próximos, y la intención de mantenerlo en las mejores condiciones de salubridad posibles; motivo por el que se había procedido a efectuar una serie de obras de acondicionamiento en dicho vertedero, entre ellas la compactación de basuras, realización de drenajes, sellado y arreglo del acceso.

No obstante lo anterior, y a fin de determinar la legalidad de dicho vertedero, se solicitó informe a la citada Corporación sobre la fecha de su puesta en funcionamiento y sobre la concesión de las correspondientes licencias.

A este respecto, se comunicó a esta Institución que el año de construcción y entrada en funcionamiento del vertedero había sido en 1990, y que a pesar de haberse iniciado en su día el expediente de apertura, no se había concluido su tramitación. La carencia de dichas licencias respecto de la citada actividad pudo asimismo confirmarse mediante conversación telefónica mantenida con personal de ese Ayuntamiento.

Pese a ello, se manifestaba expresamente en el informe de dicha Corporación que *"siendo consciente de esta "irregularidad", que no se ha corregido debido a que el vertedero tiene un carácter provisional y precario, a la espera de que se construya el deseado Centro de Tratamiento de Residuos de carácter provincial, no ha sido obstáculo para que el Ayuntamiento y la Mancomunidad de municipios de Lancia y Sobarriba, que lo gestiona, hayan tenido el máximo celo en velar por la salubridad y seguridad de las poblaciones cercanas".;* manifestando asimismo que, *"a pesar de las deficiencias del vertedero, es uno de los mejores de la provincia: totalmente vallado, controlado el acceso rodado y se compacta la basura continuamente".*

Partiendo de los antecedentes expuestos, no podía olvidarse por esta Institución que el Ayuntamiento señalado pretendía velar por mantener la salubridad y seguridad, realizando para ello las obras precisas en el vertedero.

Pero tampoco podía negarse que sus competencias no se limitaban a lo anterior, sino que entre las intervenciones que los órganos municipales pueden tener en materia de medio ambiente, y que se concretan en el ordenamiento jurídico regulador de las distintas actividades que pueden afectar a éste, cabe 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, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En este mismo sentido se manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que al considerar el vertedero como actividad 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 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 artículo 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 artículo 2 como actividades sometidas a la misma, las de tratamiento, recuperación y eliminación de residuos.

En su artículo 3 exige la concesión de la denominada licencia de actividad para la instalación de una actividad clasificada. Así mismo, el artículo 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 artículo 4 del mencionado Decreto 159/1994.

Así pues, 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 presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba su legalidad, concretando sus límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos inherentes a ciertas actividades.

Así, las licencias de actividad y apertura para el funcionamiento de una determinada actividad tienen por objeto el 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 peligrosos de gravedad para las personas y bienes.

Por ello, con carácter previo al desarrollo de una actividad clasificada debe contarse con las señaladas licencias municipales.

Debe existir asimismo una coordinación entre la licencia de actividad y la licencia de obra. En razón de ello, y en base a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 5/1993, las entidades locales no podrán conceder licencias de obras para actividades clasificadas, en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente.

Por otro lado, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos 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 Ley 42/1975, viene a establecer en su artículo 12.2 la prohibición de abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional.

Así pues, no podía esta Institución compartir el criterio mantenido por el Ayuntamiento, toda vez que ese carácter provisional que pudieran tener los vertederos, como el que era objeto de la 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 construcción del deseado Centro de Tratamiento provincial para proceder al cierre definitivo del vertedero ilegal.

En consecuencia, esta Institución concluyó que, en tanto persistiera la transitoriedad de la situación actual, que además venía ya prolongándose desde el año 1990 en que comenzó el funcionamiento del vertedero, 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, sino que debería procederse, si fuera posible conforme a la normativa vigente en la materia, a la regularización o legalización de la actividad, si efectivamente ésta no lo estuviere.

En consecuencia, esta Institución consideró oportuno efectuar al Ayuntamiento de Villaturiel Recomendación Formal, a fin de que, en caso procedente, se adoptasen las medidas que se estimaran oportunas dirigidas al restablecimiento de la legalidad vigente.

Al cierre de este informe esta Institución se encontraba a la espera de recibir contestación al respecto.

También los vertederos o depósitos de vehículos usados requieren para su implantación de la obtención de las preceptivas autorizaciones. En el expediente **Q/2254/97**, entre otros, se manifestaba el rechazo a la implantación de un vertedero o cementerio de vehículos usados en una pequeña localidad de la provincia de León, debido al riesgo potencial de contaminación a la que estarían sometidos los afectados por esta actividad.

Según información facilitada por el Ayuntamiento de León, la Comisión Provincial de Urbanismo, mediante Acuerdo de fecha 29 de julio de 1997, concedía la correspondiente autorización de uso de suelo

no urbanizable para la construcción de un almacén de vehículos usados en el lugar mencionado anteriormente.

No obstante, la instalación y ejercicio de la actividad de referencia no podía llevarse a cabo sin la concesión de las preceptivas licencias municipales. Al encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, se hallaba condicionada a la obtención de las correspondientes licencias de actividad y apertura. Además, no podría concederse por la entidad local la correspondiente licencia de obras, en tanto no se hubiera otorgado la licencia de actividad.

A este respecto, el Ayuntamiento de referencia comunicó a esta Institución que no existía constancia de que tales licencias, necesarias para que se procediera a la implantación de la actividad, hubieran sido solicitadas.

En consecuencia, al no constar al Procurador del Común la solicitud de las licencias de actividad, obras y apertura y por tanto la iniciación de los correspondientes expedientes administrativos, ni que se hubiera producido la iniciación o ejecución de la instalación y el ejercicio o funcionamiento de la actividad sin el previo otorgamiento de las citadas autorizaciones, se comunicó al reclamante que no resultaba posible la intervención de la Institución, procediéndose al archivo del expediente.

### Explotaciones a cielo abierto

Los problemas originados como consecuencia del ejercicio de actividades extractivas, también han sido objeto de queja ante esta Institución. Puede destacarse el expediente **Q/1784/97**, en el que denunciaba el irregular funcionamiento de una actividad extractiva que se venía ejerciendo en la localidad de Rabanal de Fenar (León). Se indicaba, asimismo, que se estaba explotando una superficie mayor de la autorizada en su día.

A tenor de la información remitida a esta Institución, en el curso de nuestras investigaciones, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de La Robla, la situación jurídica en la que se encontraba la explotación era la siguiente:

- Por Resolución de fecha 23 de julio de 1997 se había otorgado autorización de explotación de caliza en la cantera de referencia, y se había aprobado el Proyecto de Explotación, Plan de Restauración y Estudio de Impacto Ambiental, constituyéndose aval bancario solidario e incondicionado.

- En fecha 13 de marzo de 1998 se concedió la correspondiente licencia de actividad para la explotación de la cantera citada. Pese a carecer de la preceptiva licencia de apertura, la actividad se encontraba en funcionamiento; razón por la que el Ayuntamiento había adoptado el acuerdo de requerir al titular de la explotación para que en el plazo máximo de 15 días solicitara la correspondiente licencia de apertura.

De todo ello pudieron deducirse las siguientes conclusiones:

Tal como declara el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de noviembre de 1989, *"las competencias municipales no son un mero reflejo de las estatales (o, en su caso, autonómicas), sino que concurren con éstas, de tal manera que cuando un solo hecho integra el supuesto de varias normas, según las cuales son necesarias diversas licencias o autorizaciones, cada Administración sigue siendo competente en su esfera propia, sin que la concesión de una de aquéllas prejuzgue la obtención de las restantes"*.

Así pues, la concurrencia de competencias, municipal y minera, es clara y no discutible, por cuanto la autorización estatal derivada de la legislación minera no supone ni excluye la municipal de actividad clasificada. Así se ha pronunciado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues *"se trata, en definitiva, del ejercicio de competencias atribuidas a distintas administraciones para otorgar o denegar el permiso para una concreta actividad en sus diversos enfoques o aspectos, así la propia y específica minera que compete al Ministerio de Industria y Energía y la simple actividad susceptible de ser encuadrada como molesta, nociva, insalubre y peligrosa que se atribuye a las Corporaciones Locales"*.

Por tanto, las actividades extractivas están sometidas no solamente a la legislación de Minas, sino también a la regulación que contiene el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre o, como en el presente supuesto, a la normativa que la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha aprobado sobre la materia, Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, y Decreto

159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de dicha Ley.

En el supuesto planteado en la queja, la Administración autonómica había otorgado la preceptiva autorización de explotación, lo que en modo alguno eximía de la necesidad de obtención de las obligatorias licencias municipales previstas en la normativa citada anteriormente, a las que la explotación objeto de la queja se halla inevitablemente sujeta.

Concretamente, la mencionada Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece en su artículo 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 b) del apartado 1 del artículo 2 como actividades sometidas a la misma, las extractivas.

Dicha Ley exige la concesión de la denominada licencia de actividad para la instalación de una actividad clasificada, licencia que, según la información obrante en esta Institución, fue concedida en fecha 13 de marzo de 1998.

Se exige asimismo con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, la obtención de la licencia de apertura, que conforme a la información remitida a esta Institución, no había sido concedida, pese a lo cual se había iniciado la actividad de referencia.

La actividad ejercida sin licencia de apertura y funcionamiento, según declara el Tribunal Supremo, se conceptúa 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.

Además, los hechos descritos constituían una infracción muy grave, expresamente tipificada en el artículo 28.2 b), de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

En consecuencia, el Procurador del Común consideró oportuno efectuar a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) Recomendación Formal, a fin de que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Decreto 268/95, se estudiara la posibilidad y conveniencia de incoar expediente sancionador como consecuencia del ejercicio de la actividad clasificada de referencia, en funcionamiento, sin licencia de apertura.

Asimismo y teniendo en cuenta las alegaciones de la persona firmante de la queja, se indicó a dicho organismo la conveniencia de que por personal técnico competente se constataste si la superficie explotada en la actividad extractiva de referencia, se ajustaba a lo autorizado en su día por esa Administración y, en caso contrario, se adoptaran las medidas pertinentes.

Siguiendo las indicaciones de esta Institución, por personal técnico del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, se giró visita a la explotación, pudiendo constatar que el banco situado a la cota más inferior, así como el acceso a dicho banco había sido modificado ligeramente respecto al proyecto inicial, a fin de no afectar



a una parcela del plano catastral, por ser ésta, según el Director Facultativo de la Explotación, de titularidad privada y no haber llegado a un acuerdo de compra.

Por otro lado, la Delegación Territorial referida comunicó a esta Institución que la empresa concesionaria en cuestión había aportado una acreditación de la obtención de la licencia de apertura expedida por el Ayuntamiento de La Robla. No obstante, se afirmaba que el incoar expediente sancionador por falta de licencia de apertura correspondería a la Administración Local.

No podía, desde luego, ser éste el criterio de esta Institución:

El hecho de que se hubiera obtenido la correspondiente licencia de apertura, no declinaba en modo alguno las responsabilidades que pudieran derivarse de la posible comisión del ilícito administrativo recogido en el antes señalado artículo 28.2 b) de la Ley de Actividades Clasificadas.

Y es que en dicho precepto se considera infracción grave "el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura", pero ello sin perjuicio de que posteriormente se hubiera regularizado la actividad mediante la obtención de la correspondiente licencia.

En cuanto al régimen sancionador, que se encuentra regulado en el Capítulo VI de la citada Ley, el artículo 32 recoge la competencia sancionadora del siguiente modo: *"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente y*

*Ordenación del Territorio o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá en todo caso a la Junta de Castilla y León."*

Y es la Delegación Territorial la Administración competente para iniciar el correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Decreto 268/95, de 28 de diciembre.

Se hizo preciso, por tanto, recordar los deberes legales citados a ese organismo autonómico.

#### La contaminación atmosférica

Por un colectivo ecologista se alegaba en la queja **Q/559/98**, que durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1997, según mediciones realizadas por la Red de Control de la Contaminación Atmosférica de la ciudad de Valladolid, se habían superado en dos de las estaciones operativas de la red los valores límite para el dióxido de nitrógeno previstos por la legislación vigente en materia de contaminación atmosférica, superándose asimismo en el mismo periodo los valores guía en otras cuatro estaciones.

Siendo la cuarta vez en los últimos siete años que se producía una superación de estos valores en un área extensa de la ciudad de Valladolid, se solicitaba a esta Institución que por el órgano competente se procediera a la tramitación del correspondiente expediente de declaración de zona de atmósfera contaminada.

Pues bien, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, constituye el marco general de la regulación en materia de protección de la atmósfera.

Fue desarrollada por el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que a su vez ha sido actualizado posteriormente para la adecuación de sus parámetros a los niveles previstos en las Directivas Comunitarias, por el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, y 1154/1986, de 11 de abril, para la contaminación producida por dióxido de azufre y partículas en suspensión.

La zona de atmósfera contaminada se define en el citado Decreto 833/1975 como cualquier núcleo de población, lugar, o área territorial determinada cuando se alcancen los niveles señalados a estos efectos.

El procedimiento para la declaración de zona de atmósfera contaminada ha sido modificado por medio del ya mencionado Real Decreto 1613/1985, de acuerdo con la actual organización territorial del Estado español y las experiencias obtenidas en la aplicación del anterior Decreto.

Así pues, de acuerdo con dicho Real Decreto (modificado por el RD 1154/1986) corresponde al Gobierno declarar las zonas de atmósfera contaminada en los casos que la situación de contaminación existente sobrepase el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Los expedientes son tramitados por los Alcaldes de los municipios afectados. Y así mismo, el Ayuntamiento o Ayuntamientos implicados deben elaborar un plan de medidas a adoptar tendente a mejorar progresivamente la calidad del aire, para lo cual podrán recabar la

asistencia técnica de los organismos que sean competentes en las restantes Administraciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, por esta Institución se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al objeto de determinar las actuaciones llevadas a cabo en caso de superación de los valores límite de contaminación atmosférica en las estaciones de la Red de Vigilancia y Prevención de la contaminación del aire del Ayuntamiento de Valladolid.

Del informe remitido por dicho organismo pudo constarse que los valores límite de NO<sub>2</sub> de dos estaciones habían alcanzado los valores 253 y 271 Mg/m<sup>3</sup>N, que superaban el valor límite establecido en 200 como percentil 98 de valores medios horarios del año.

La superación de los valores límite, conforme a la normativa vigente, conllevaría el inicio de expediente de declaración de zona de atmósfera contaminada, así como la elaboración y aprobación de un plan de actuación.

Pues bien, tras las gestiones realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de Valladolid, se tuvo conocimiento de que este organismo había procedido a iniciar expediente administrativo para la declaración de zona de atmósfera contaminada para el área de Valladolid delimitada al norte por las calles San Ildefonso, Paseo de Zorrilla, Paseo Filipinos, al este por el ferrocarril, al oeste por el río Pisuerga y al sur por el trazado de la ronda interior sur. Y paralelamente había elaborado un Plan de Actuaciones orientado a la disminución de la carga contaminante de esa zona de la ciudad, en lo

que había colaborado la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Este resultado fue comunicado a la Asociación reclamante, dando por concluida nuestra intervención.

#### Los aprovechamientos hidroeléctricos

En el ejercicio anterior (1997) se plantearon ante esta Institución diversas reclamaciones en relación con el impacto ambiental que suponían para el entorno natural los aprovechamientos hidroeléctricos.

También en el año 1998 este tipo de actividad ha sido objeto de reclamación. Puede destacarse, a título de ejemplo, la registrada como **Q/548/98**, en la que se mostraba la disconformidad con el proyecto de construcción de una minicentral hidroeléctrica en el curso del río Tormes, término municipal de Galisancho (Salamanca), al no valorarse el impacto ambiental de dicha presa y la afectación al entorno, a la flora y a la fauna de la zona.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, quedan sometidas al procedimiento de E.I.A. los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra clase de actividad comprendida en los anexos de la presente Ley, cuya realización o autorización corresponda a la Administración de esta Comunidad Autónoma.

Dado que la autorización del proyecto objeto de la queja no correspondía a la Administración de Castilla y León, sino a la Administración del Estado, éste se encontraba excluido del ámbito de aplicación de la citada Ley 8/1994. No obstante, otras normas someten también algunos aprovechamientos hidroeléctricos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, pero en estos casos su tramitación siempre se realizaría por la Administración estatal.

Por este motivo, se estimó oportuno realizar las gestiones pertinentes con la Confederación Hidrográfica del Duero, como organismo competente para el otorgamiento de la preceptiva autorización de la citada actividad.

Pese a que en el proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico en cuestión, según la legislación vigente, no sería obligatoria (por no ser gran presa) la tramitación de Declaración de Impacto Ambiental, puso constatarse que por el citado organismo se había previsto requerir al interesado para que sometiera el proyecto a dicha Declaración según lo dispuesto en el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

El resultado satisfactorio de las gestiones practicadas fue puesto en conocimiento del reclamante, procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

## ÁREA D

**ÁREA D**  
**EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>110</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>38</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>53</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>17</b>

Es muy habitual que los ciudadanos y colectivos de padres de alumnos se dirijan a esta Institución ante la falta de audiencia de los organismos competentes -Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura, principalmente- en la búsqueda de soluciones a los problemas detectados, ante la falta de respuesta de estos Organismos, o ante a la ausencia de una contestación por escrito a las peticiones o reclamaciones de estos colectivos.

El mero hecho de acudir a esta Institución y obtener la información reclamada, supone, de por sí, para muchos ciudadanos una gestión satisfactoria.



### Enseñanza no universitaria

Un elevado número de quejas, una vez examinada la documentación presentada, se refieren a una actuación de la Administración, en principio y hasta que no se concluya el proceso de transferencia, excluida de las competencias de esta Institución.

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 ponen en conocimiento del Defensor del Pueblo.

No obstante ello, en este epígrafe pretendemos dar una visión global de los problemas más frecuentemente denunciados.

Desde los momentos iniciales del funcionamiento del Procurador del Común viene siendo habitual que los ciudadanos recurran a esta Institución para denunciar deficiencias en las instalaciones de los centros, tanto en el aspecto de su adecuación a las actividades docentes y al uso por los alumnos a que están destinados, como en lo relativo a sus condiciones de seguridad o higiénico-sanitarias.

En estos momentos, y prescindiendo de problemas específicos, el objetivo que debe atender la Administración Educativa, en los centros escolares dedicados a impartir niveles obligatorios, es el de obtener su progresiva adecuación a las necesidades que se derivan de

la implantación del nuevo sistema en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

### *Ordenación educativa*

En el ámbito de nuestro cometido informativo, la Institución procura describir a los interesados el contenido de los preceptos legales y reglamentarios, de los que surgen las obligaciones de las Administraciones públicas en materia de escolarización.

A pesar de los constantes avances que se vienen produciendo, desde el punto de vista de la adecuada dotación al sistema educativo de los medios materiales y personales precisos para hacer posible la efectividad del derecho a la educación, se producen, aún, algunas deficiencias, especialmente en relación con las condiciones materiales de los centros, la dotación de profesorado y escolarización de los alumnos (**Q/1010/98, Q/1951/98**, entre otras).

La escolarización acordada por las autoridades educativas en un centro distinto del elegido, en primera opción, por los padres genera problemas a éstos cuando, posteriormente, pretenden escolarizar en dicho centro a los hermanos del alumno si el domicilio familiar no está ubicado en la zona de influencia de dicho centro.

Asimismo, la escolarización para cursar el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria en localidad distinta de la de residencia de los alumnos es un asunto que ha dado lugar a la recepción de cierto número de quejas (**Q/66/98, Q/573/98, Q/1904/98, Q/2217/98**, son ejemplo de ello).

Las dificultades de los desplazamientos que deben realizar los alumnos hasta el Instituto de secundaria correspondiente y el tiempo que deberán dedicar a dichos desplazamientos, o la necesidad de que, en los supuestos en que el desplazamiento diario no resulte posible, los alumnos permanezcan fuera de sus localidades alojados en régimen de internado en centros destinados a dicha finalidad, con el consiguiente desarraigo de su entorno familiar y social, son los argumentos en que se fundamentan la mayoría de las quejas que se nos formulan.

#### Servicios complementarios

En relación con el transporte escolar, debemos decir que, si bien es cierto que el citado servicio únicamente resulta ser de prestación obligatoria por parte de la Administración cuando se refiere a los niveles de enseñanza obligatoria, y siempre que concurren determinadas circunstancias, no es menos cierto que existen situaciones que precisarían de una interpretación flexible, por parte de la Administración, de las normas que regulan los supuestos en que procede autorizar la implantación del transporte escolar, especialmente en aquellos casos en que la denegación del servicio puede conllevar la imposibilidad del ejercicio del derecho a la educación o, al menos, dificultar su disfrute.

Ha sido, de otra parte, relativamente frecuente en el presente ejercicio que los padres de alumnos cuestionasen decisiones denegatorias de solicitudes de prestación gratuita de transporte escolar a sus hijos, en supuestos en que existían puestos escolares suficientes

en la localidad de su residencia, por lo que la escolarización fuera de ésta respondía exclusivamente a la elección de los padres.

Por otra parte, estimamos imprescindible un mayor esfuerzo por parte de la Administración para adaptar los vehículos de transporte escolar a las exigencias de la Ley 3/98 sobre supresión de barreras arquitectónicas, a fin de propiciar que la integración de los discapacitados en el sistema educativo se haga efectiva, sin que éstos hayan de afrontar más limitaciones o inconvenientes que las sufridas por cualquier otro alumno.

El problema suscitado en la queja **Q/2075/98** venía determinado por la delicada y crítica situación en la que se encontraba un niño de 12 años de edad, con una grave deficiencia motórica (pues tenía parálisis cerebral) asociada a otra patología degenerativa, que evolucionaba desfavorablemente.

En la actualidad, era alumno de un Colegio Público de Salamanca, en el que se encontraba perfectamente integrado desde hacía más de seis años. Sin embargo, en el curso 98/99, y como consecuencia de la enfermedad degenerativa que padecía, su familia se había visto en la necesidad de trasladar su domicilio a una vivienda adaptada que se encontraba situada a mayor distancia del citado colegio, circunstancia que había venido a incidir negativamente en su escolarización por las evidentes dificultades sobrevenidas (entre otras, el desmesurado coste de un Eurotaxi y la imposibilidad de utilizar los medios de transporte públicos convencionales) para acudir al mismo.

A todo ello, había que añadir la situación actual en la que se encontraba su madre, que padecía una enfermedad coronaria que le

impedía hacer esfuerzos físicos, que en todo caso resultaban imprescindibles para el desplazamiento de su hijo. Además, el horario laboral de su padre era incompatible con el horario escolar, por lo que tampoco podía hacerse cargo de esta tarea.

En definitiva, se planteaba la necesidad de dotar o bien de un transporte público adaptado que le trasladase de su vivienda a dicho centro escolar, o bien se le asignase una ayuda de movilidad -ya fuera económica o ayuda de tercera persona-.

Examinado el contenido del escrito, y 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, se estimó conveniente trasladar al Director Provincial del MEC y al Alcalde de Salamanca el problema que afectaba directamente al hijo de la compareciente.

El primero de los informes recibidos fue el de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura de Salamanca. En él se nos comunicaba lo siguiente:

*"De acuerdo con la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de fecha 29 de mayo/98, por la que convocan ayudas de educación especial para el curso académico 1998/99 (B.O.E. de 1 de julio), con fecha 23 de octubre/98, una vez estudiadas las solicitudes presentadas, se envió a la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio la relación de los alumnos propuestos por esta Dirección Provincial como beneficiarios de este tipo de ayudas. En esta relación se incluía el alumno como beneficiario para la concesión de ayudas de transporte escolar (61.000.- ptas.) y material didáctico (10.000,-*

*ptas.). Ayudas que con posterioridad le han sido concedidas y comunicadas.*

*Estimando los padres que las ayudas concedidas, de transporte y material didáctico, son insuficientes para cubrir los gastos ocasionados a la vista de la recomendación recogida en su escrito de fecha 16 de noviembre/98, se elaboró un informe que se remitió el 30 de noviembre/98 a la Sra. Subdirectora General de Becas y Ayudas al Estudio, con la que previamente se había comentado el caso telefónicamente, para que a la vista del mismo y al amparo de lo que prevé el art.11.e del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio (BOE de 27 de agosto), por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, se le concediera una ayuda de carácter excepcional por el importe que se considerase pertinente. Siendo nuestra estimación en torno a las 550.000,- pesetas.*

*Con fecha 15 de diciembre/98 por Resolución del Director General de Formación Profesional y Promoción Educativa se le concedió a dicho alumno una ayuda de carácter excepcional por el importe de 200.000,- ptas.*

*El 23 de diciembre nos pusimos en contacto telefónico con la familia del niño para comunicarle la concesión de esta nueva ayuda, manifestando ésta que estaban enterados por habérselo notificado directamente la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio."*

De otro lado, recientemente se ha recibido el informe elaborado al efecto por el Ayuntamiento de Salamanca en el que se hace constar las siguientes consideraciones:

*"La problemática era ya conocida por el equipo técnico del Centro de Acción Social, que viene asesorando e informando a la madre acerca de los recursos sociales que en el municipio existen, y que realizaron en su día gestiones ante el Centro de Salud de la zona con el objeto de que le fuera asignado un joven, de los que realizan la prestación social sustitutoria para que, durante la mañana, acompañara al menor en el traslado de la casa al colegio y en el trayecto de regreso.*

*Fue recibida la madre por la Concejala de Servicios Sociales de este Excmo. Ayuntamiento y, tras exponer su situación y contactar con personal técnico del Ministerio de Educación y Cultura, se constata que la institución municipal no tiene competencias directas en el caso, si bien se creyó conveniente contribuir en lo posible a mejorar su situación, por lo que fue asignado un joven prestador de la prestación social sustitutoria para que acompañara al menor durante los traslados vespertinos al centro escolar, y en las actividades extraescolares.*

*Se contactó también con el taxista titular del servicio de taxi accesible para exponerle la necesidad que esta familia tiene de que se le preste este servicio diariamente, instándole a llegar a un acuerdo con la familia sobre el precio de los Servicios.*

*Así mismo, puestos en contacto con la Delegación Provincial del Ministerio de Educación y Cultura, se nos comunica que desde esta Delegación se está intentando dar solución al problema a través de la concesión de una subvención a la familia para facilitar el transporte."*

De toda la información facilitada a esta Institución se dio cumplido traslado a la promovente de la queja.

### Educación especial

La educación especial, regida por los principios de normalización e integración escolar, exige, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, una oferta educativa -ordinaria o específica, según los casos- suficiente para atender a todas las necesidades existentes y en condiciones de calidad adecuadas para que los alumnos alcancen los objetivos educativos establecidos.

En este contexto se han recibido quejas cuestionando la suficiencia de la oferta educativa ordinaria o específica, incluyendo dentro de dicha oferta las medidas y apoyos necesarios para alcanzar los objetivos educativos establecidos.

La insuficiente oferta educativa puede condicionar en ocasiones las propuestas de escolarización de determinado alumnos, a quienes se orienta a centros de educación especial por la inexistencia de centros de integración adecuados, lo que provoca la disconformidad de los padres que entienden que tales propuestas no garantizan el progreso personal, académico y social de sus hijos, e incluso pueden ocasionar una regresión en su proceso de aprendizaje (**Q/1763/98, Q/1821/98, Q/1873/98**, entre otras)



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.

Estos problemas surgen como consecuencia de las especiales condiciones personales o sociales de estos alumnos, marcadas por su falta de recursos económicos o por su pertenencia a un colectivo marginado por razones éticas o por motivos de discapacidad.

Las quejas recibidas 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 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.

Asimismo, se observa que existen importantes carencias de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo, en particular en el caso de los fisioterapeutas y logopedas, probablemente los profesionales más demandados en las quejas recibidas.

Por tanto, si bien merece nuestro elogio el importantísimo esfuerzo que la Administración Educativa está realizando para mejorar la integración de los discapacitados en el sistema educativo, no podemos dejar de insistir en la necesidad de profundizar en el esfuerzo integrador y, sobre todo, en la necesidad de aumentar recursos destinados a estos fines educativos.

### Guarderías infantiles

Continúan recibándose quejas, como por ejemplo la registrada con el número **Q/1939/98**, que ponen de manifiesto el problema de los horarios escolares. Generalmente, se alude a que dichos horarios se concilian mal con las exigencias derivadas de la incorporación de la mujer al mundo de trabajo, ya que las madres se ven obligadas a disponer de una persona que se hagan cargo de los menores, con la repercusión económica que ello conlleva.

En la queja **Q/63/98**, el reclamante planteaba su disconformidad con la asignación del pago de la cuota máxima -9.600 ptas/mes- por la permanencia de su hijo en una Escuela de Educación Infantil de León durante el curso escolar 1997/1998.

El núcleo fundamental de la queja vino referida a determinar si la asignación de la cuota escolar resultaba o no ajustada a derecho, por cuanto que el interesado formaba, junto con su hijo, una unidad familiar independiente y autónoma -de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas-. Además, tratándose de una solicitud de reserva de plaza, de las contempladas en el apartado 3.1 del artículo tercero de la Orden de 11 de abril de 1997, esto es, su hijo se encontraba matriculado -con plaza escolar durante el curso escolar 1996/1997 en la misma Escuela-, sin embargo no se le había concedido la exención en el pago de la cuota de guardería, a diferencia de lo que ocurriera en el curso anterior (sí reconocida), cuando lo cierto es que su situación económica-social no había variado.

Este extremo tenía especial importancia ya que, conforme lo publicado en la Orden de 11 de abril de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regulaba la admisión de niños, asignación de cuotas, horario y calendario escolar de la Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de la Comunidad de Castilla y León, la convocatoria únicamente señalaba que:

*«Los padres o tutores de los niños matriculados y con plaza escolar en alguna Escuela de Educación Infantil de la Red Pública de la Comunidad de Castilla y León durante el curso escolar 1996/1997, presentarán la solicitud de reserva de plaza en su propia escuela, según modelo oficial recogido en el Anexo I de la presente Orden, hasta el día 22 de abril de 1997. La solicitud deberá ir acompañada de los documentos del apartado b) del artículo 3º.3. de la presente Orden».*

El artículo 3º.3, por su parte, consignaba exclusivamente la documentación que a continuación se especifica:

*«Certificación de haberes anuales netos de la familia sellada por la empresa pagadora, fotocopia de la última declaración de la renta y de la última nómina ».*

Admitida la queja a trámite interesamos la remisión del expediente completo de la solicitud de matriculación en la Escuela de Educación Infantil del curso escolar 97/98, así como del correspondiente a la tramitación de la primera admisión de la niña.

Para la solución del presente problema, conviene reseñar los antecedentes del caso, de los que se desprenden varias cuestiones que es conveniente analizar separadamente:

En el informe emitido, en fecha 13 de octubre de 1997, por el Presidente de la Comisión Calificadora, se dijo textualmente:

*"En escrito de fecha 17 de abril del presente año, se solicita a fin de completar y actualizar el expediente de reserva de plaza para el curso 97-98, la siguiente documentación:*

*- Certificado de haberes anuales netos de la familia por la empresa pagadora.*

*- Fotocopia compulsada de la última declaración de la renta.*

*- Fotocopia compulsada de la última nómina.*

*2.- De la documentación anteriormente descrita, y dentro de los diez días de plazo para completar la documentación, aporta con fecha 28 de abril del presente año lo siguiente:*

*a) Certificado de demanda de empleo de alta 28.04.97 y en el que consta obviamente, como no puede ser de otro modo, que a esa fecha no percibe prestación económica del INEM.*

*b) Declaración conjunta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 95 del padre y en la que consta esta persona como otro miembro de la unidad familiar.*

3.- El día 15 de mayo de 1997 se reúne la Comisión Calificadora, encargada de valorar la admisión de niños, así como la asignación de cuotas, que regula la Orden de 11 de abril de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura (BOCYL nº 72, págs. 3043/3044/3045) al objeto de valorar las documentaciones aportadas por los padres de los niños. Y en el caso que nos ocupa, valorar los ingresos mensuales de la unidad familiar en esa fecha, para actualizar, si procede, la cantidad a abonar en concepto de cuota mensual, a tenor de lo que dispone el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se establecen las nuevas tarifas aplicables para Prestación de Servicios en determinados Centros y en el que incluso se considera lo que conforma la unidad familiar.

4.- A la hora de valorar este expediente la Comisión dictaminó que puesto que no se había aportado la suficiente documentación, se optó por aplicar el Art. 8.2 de la Orden de 11 de abril de 1997, citada anteriormente, que dice: "En caso de no presentar la documentación acreditativa de la situación económico-social de la familia se procederá a aplicar la cuota máxima". Y así con fecha 26 de mayo de 1997 en escrito de salida nº 2601, el Jefe del Servicio Territorial de Educación y Cultura comunica la cuota que queda establecida para su hija, para el curso 96/97 en la Escuela de Educación Infantil en 9.600 ptas.

5.- Hasta el 2 de octubre, actual, fecha en que presenta un recurso, no se tiene constancia del desacuerdo en la fijación de la cuota. Y en este escrito es en el que da una versión de su situación familiar, un tanto atípica, si tenemos en cuenta que ahora aporta:

*a) Declaraciones individuales del IRPF de 1996 de sus padres en la que el menor no aparece como descendiente, y sin embargo sigue apareciendo como un miembro de la unidad familiar en ambas declaraciones.*

*b) Una fotocopia del ingreso que el padre hace mensualmente por importe de 20.000 ptas. en concepto de retención judicial en la cuenta de las titulares.*

*Por todo esto es por lo que, o bien aplicamos lo expuesto en el Art. 8.2 de la precitada Orden de convocatoria, al entender que no se aporta toda la documentación precisa y exacta para poder aplicar lo que realmente corresponde, o bien, si tenemos en cuenta los ingresos declarados en el IRPF de 1996 de los padres del reclamante, tendríamos en ambos casos que aplicar 9.600 ptas.*

*A la vista de estos antecedentes V.I. resolverá."*

*Por su parte, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León resolvía desestimar el Recurso interpuesto, en base, entre otras argumentaciones, a que "es de aplicación lo dispuesto en la NORMA DE APLICACIÓN 3ª del Anexo III del Decreto 23/1992 citado, por cuya virtud la consideración de la unidad familiar será la misma que se establece para el IRPF, sino que la asignación de la cuota máxima fue consecuente con la insuficiencia de la documentación económica aportada en aplicación del ya varias veces citado artículo 8º apartado 8.2, de la Orden de 11-4-97".*

En relación con lo hasta aquí expuesto, y del examen de la documentación obrante en el expediente, tuvimos que tener en cuenta los siguientes extremos:

1.- El núcleo familiar que la Ley del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas delimita, para otorgarle un tratamiento específico, se denomina «unidad familiar». Ésta configura el conjunto de individuos unidos por vínculo de parentesco que, en el caso de que opten por tal modalidad, van a tributar conjuntamente en el IRPF.

En este sentido, cabe advertir que nadie puede pertenecer simultáneamente a dos unidades familiares. Por ello en la declaración INDIVIDUAL de la Renta de los padres (abuelos del menor) no aparecía incluido el nieto. De lo contrario, se incurriría en un error, ya que el artículo 87 de la Ley del IRPF dispone textualmente que *«nadie podrá formar parte de dos unidades familiares al mismo tiempo»*, y que, en su caso, producirá las consecuencias legalmente previstas en el ámbito tributario, sin que pueda extrapolarse a la materia que nos ocupa.

En consecuencia, el hecho de haber presentado como documentación complementaria, la declaración de la Renta de sus padres, y de haber padecido el error a que nos acabamos de referir, en nada destruía la afirmación de que el compareciente y su hijo constituyesen una unidad familiar (porque así lo establecía el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, al remitirse al concepto fiscal de unidad familiar) sin otros ingresos que la cuota por alimentos, cuya cuantía ascendía a 20.000 pesetas mensuales.

En relación con este extremo, convenía tener en cuenta, además, que las anualidades por alimentos satisfechas a los hijos por sus padres, en virtud de decisión judicial, cual es el caso que nos ocupa, se deducen exclusivamente de la base imponible del obligado a pagarlas (en nuestro caso, el padre), y constituyen rentas exentas para sus preceptores, es decir para la madre.

Así pues, por lo que respecta a la falta de aportación inicial de fotocopia del ingreso bancario (por retención judicial al padre de la niña) en cuantía de 20.000 pesetas mensuales, se justificaba, de un lado, por la ausencia de especificación expresa en el tantas veces citado precepto 3.3.b), y de otro, porque tampoco se le requirió por parte de la Escuela de Educación Infantil, en el que se solicitaba ampliación de documentación, a efectos de completar y actualizar el expediente de reserva de plaza para el curso 97/98.

2.- De los datos recabados con ocasión de la tramitación de la queja, esta Institución ha podido constatar, a su vez, que, el reclamante, a la hora de proceder a cumplimentar la solicitud de renovación de matrícula se ajustó a lo requerido expresamente en el apartado 3.3.b) de la Orden 11 de abril de 1997. Ello es así, por cuanto que únicamente exigía la aportación de la siguiente documentación:

*"Certificación de haberes anuales netos de la familia sellada por la empresa pagadora, fotocopia de la última declaración de la renta y de la última nómina".*

Así las cosas, el compareciente se limitó a aportar la solicitud de reserva de plaza y la certificación de demanda expedida por el INEM habida cuenta que, como consta en este último documento, no



percibía prestación económica alguna del INEM y se encontraba en el paro -al igual que ocurriera el año anterior, cuando presentó por primera vez la solicitud de nuevo ingreso y le fue reconocida la exención en el pago de la cuota de guardería-.

En definitiva, ni en vía de instancia ni en vía de recurso pudo la interesada adjuntar el correspondiente certificado de haberes anuales netos sellado por la empresa pagadora, ni fotocopia de la última nómina, ya que no había trabajado y, por ende, al no percibir rendimientos de ningún otro tipo, tampoco presentó fotocopia de su última declaración de la renta, ante la imposibilidad material de hacerlo por cuanto que no tenía obligación personal de contribuir.

La obligada conclusión era, pues, que la interesada había empleado todos los medios a su alcance para demostrar su verdadera situación, sin que por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, se apreciase que se le hubiera facilitado a la compareciente las aclaraciones precisas para acreditar los extremos cuestionados, que, además, se resolvieron en base a puras especulaciones no contrastadas debidamente, y aplicando criterios discrecionales.

3.- Dejando aparte esta cuestión, lo cierto es que en el análisis del acto objeto de revisión, la cuota máxima por prestación de servicios en centros dependientes de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se aplicaba para aquellas personas que solicitaban plaza sin considerarse acreedoras de ningún tipo de reducción.

Desde el momento en que en el presente expediente resultaba indubitado que la interesada se consideraba acreedora de una

aplicación reducida o, en su caso, exención total (al igual que había venido disfrutando en el curso anterior), como se evidenciaba por la aportación de determinados documentos encaminados a acreditar sus circunstancias personales -precisamente interesados por esa Administración, por aplicación de la regla general contenida en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, concluimos que no podía invocarse, como fundamentación de la resolución, lo previsto en el artículo 8.2 de la Orden 11 de abril de 1997; y ello es así porque constaba en el expediente un principio de prueba.

Más al contrario, lo que había de haberse entendido con el artículo 8.2 era que, si no se aportaba ningún documento, procedería aplicar la cuota máxima.

Así las cosas, no resultaba de aplicación el contenido del artículo 8.2, porque como se trataba de una renovación de plaza contemplada en el artículo 3.1 el compareciente se había limitado a cumplir con lo que al efecto se solicitaba, pues claramente se distinguía entre las solicitudes de nuevo ingreso de las de renovación de plaza.

A ello había que añadir que, ya en el curso anterior, había aportado toda la documentación exigida y, consecuentemente, para el curso 97/98 debía entenderse, al amparo del artículo 35.h) de la Ley 30/92, que la Administración tenía conocimiento de su situación socioeconómica, la cual, como quedó acreditado, no había variado substancialmente. Por ello el reclamante no volvió a aportar determinados documentos, como el Libro de Familia, único documento en el que constaba, como es lógico, el parentesco de su hija.

Así pues, en relación con los hechos descritos, esta Institución estimó oportuno efectuar una Recomendación Formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en aras a que, previos los trámites procedimentales oportunos, se reconociera el derecho al reclamante, a la exención del pago de las cuotas mensuales devengadas durante el curso 97/98 en la Escuela de Educación Infantil, de acuerdo con lo previsto en la Norma de Aplicación nº6 del Anexo III del Decreto 23/1992, de 13 de febrero, y se procediera, en consecuencia, al abono del importe total ingresado por la compareciente".

La respuesta emitida por la Delegación Territorial de León nos hacía saber que, aún comprendiendo el razonamiento esgrimido por esta Institución, no aceptaban nuestra Recomendación y ello en base a la siguiente argumentación:

*"Si se aceptase la Recomendación de V.E., el procedimiento a seguir sería la Revisión de Oficio, regulado en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, esta Delegación no encuentra causa de nulidad o anulabilidad en la Resolución del Recurso Ordinario que justifique su revisión".*

Con relación a dichas manifestaciones, estimamos oportuno trasladar a la Delegación Territorial de León las siguientes observaciones:

En primer lugar, la autotutela administrativa no se agota en la potestad de dictar resoluciones investidas de presunción de legitimidad, obligatorias y ejecutorias, sino que puede, además, una vez dictado el acto, volver sobre él, a cuyo efecto el ordenamiento jurídico administrativo establece una serie de cauces y requisitos que varían de intensidad, según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos, o de actos que no contengan tal declaración o que comporten un gravamen para el interesado.

En el primer caso, y como garantía para el destinatario del acto favorable a sus intereses, que sin embargo se somete a revisión por la propia Administración, se exige bien la existencia de un vicio radical que permita calificar tal acto nulo de pleno derecho, bien, en otro caso, la apreciación de infracción grave del ordenamiento jurídico (supuesto general de anulabilidad).

Los cauces procedimentales exigidos en tal caso son los previstos en los artículos 102 y 103.1 LRJPA y, fuera de los supuestos descritos, la Administración no podrá utilizar los procedimientos de revisión de oficio, sino que deberá acudir al orden jurisdiccional contencioso administrativo impugnando el acto por ella misma dictado, previa declaración de lesividad para el interés público.

Este régimen se ve sustancialmente alterado cuando la infracción del ordenamiento jurídico es predicable de un acto administrativo no declarativo de derechos o de gravamen, cual es el caso que, a juicio de esta Institución, ha motivado el presente expediente de queja.

En efecto, el artículo 105.1 LRJPA, admite la posibilidad de revocar en cualquier momento, sin sujeción a procedimiento formal de revisión, los actos, expresos o presuntos, no declaratorios de derechos y los de gravamen, siempre que tal revisión no sea contraria al Ordenamiento jurídico, sin que ésta última condición signifique que la Administración pueda revisar esta clase de actos cuando se hayan dictado de acuerdo con las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables, sino única y exclusivamente cuando la Administración, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, se haya apartado de las mismas.

En otro orden de cosas, esta Institución entiende, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el derecho fundamental de acceso a los tribunales de justicia nunca vendrá a justificar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho fundamental en una carga para el justiciable cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanzaba, ni siquiera, el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo, circunstancia que viene a justificar, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante la Administración Pública.

En definitiva, el hecho de que la Resolución agotara en su día la vía administrativa y contra la misma cupiera Recurso Contencioso Administrativo, no impedía que se articulase de oficio la revisión de los actos administrativos.

### Becas, ayudas al estudio y subvenciones

Del total de las quejas planteadas durante este ejercicio, un apreciable porcentaje lo han constituido aquéllas motivadas por las demoras en la tramitación de los Recursos Ordinarios planteados contra las denegaciones de las solicitudes o contra las cuantías de las becas concedidas. Ejemplo de ello son los expedientes **Q/268/98, Q/400/98, Q/494/98, Q/505/98, Q/661/98, Q/894/98, Q/961/98, Q/962/98, Q/963/98, Q/1420/98 y Q/2245/98.**

La demora que, con excesiva frecuencia se produce, tanto en la resolución de los recursos administrativos en materia de becas, como en el procedimiento para el pago de las mismas, una vez reconocido el derecho a obtenerla, han originado que el Defensor del Pueblo -órgano competente en la materia- haya resuelto formular al Ministerio de Educación y Cultura diversas Recomendaciones generales, y Sugerencias específicas en relación con la actuación de los órganos que deben aplicar los preceptos normativos relativos al cálculo y valoración de la situación económico-familiar de los solicitantes de una beca o ayuda.

Con carácter específico, diremos que, a través de las quejas recibidas 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 curso académico.

Es cierto que, 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 procedía a remitir al reclamante copia de la normativa aplicable, así como la propia Orden de convocatoria para un mejor conocimiento y entendimiento.

### *Edificios escolares*

De las quejas recibidas, 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 centros masificados, con ocupación de los espacios comunes para habilitar aulas, lo que provoca un importante deterioro de la calidad de la enseñanza en la zona y pone de relieve la necesidad de nuevos centros que cubran la demanda real de plazas.

No cabe duda que 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 su alumnos. Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende

fundamentalmente de la preparación y de 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.

Es por ello que esta Institución se muestra especialmente sensible a las quejas que denuncian las malas condiciones de habitabilidad de algún centro docente, por cuanto que somos conscientes de que tales denuncias, lejos de constituir una mera reclamación de un mayor bienestar material, suelen presentarse en esta Institución cuando el deterioro de las infraestructuras del centro son de tal magnitud que impide un correcto ejercicio del derecho fundamental a la educación.

Así, un análisis de las quejas recibidas por tal motivo permite constatar que, en la mayoría de ellas, los interesados han agotado previamente todas las vías ordinarias de reclamación ante las autoridades educativas y, sólo en última instancia, y siempre cuando la situación ha devenido en insostenible, se permiten trasladarnos su problema y pedir nuestra intervención.

Estas quejas, que presentan una casuística muy amplia, nos permiten concluir que persisten en nuestros días y en nuestra Comunidad Autónoma 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 ostenta dichas competencia en relación a los centros de Educación Secundaria, en tanto no se concluya el proceso de transferencia en el que estamos inmersos.

Si tuviéramos que hacer una valoración del grado de cumplimiento de sus obligaciones por parte de las distintas Administraciones implicadas, habríamos de concluir afirmando que son los Municipios lo que, en mayor medida, aparecen como denunciados en las quejas que se reciben en esta Institución.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (RCL 1990\2045), de Ordenación General del Sistema Educativo, supone 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, 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 preveía tanto en la legislación local, concretamente en el artículo 25.2, n), de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205), 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 (RCL 1985\1604, 2505 y ApNDL 4323), reguladora del Derecho a la Educación, culminando con el presente Real Decreto el proceso

normativo que regula la cooperación de las Corporaciones Locales con la Administración Educativa.

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.

#### Obras y reparaciones en centros escolares

Como decimos, persisten las quejas relativas a deficiencias de los centros, especialmente en lo relativo a conservación y equipamiento de los mismos. En cuanto a lo primero, ha de hacerse constar que no pocas de ellas ponen de manifiesto el incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de las obligaciones que les incumben en esta materia.

No obstante, debe tenerse en cuenta, igualmente, que para numerosos municipios resulta poco menos que imposible hacer frente a esta carga que no pueden soportar por lo reducido de sus presupuestos.

Las quejas más frecuentes a este respecto son las que hacen referencia a persistencia de humedades en aulas y otros puntos del edificio, deficiencias en el sistema de instalación y funcionamiento de las calefacciones, cerramientos incompletos de los edificios y falta de pintura, etc.

En todos estos casos, sin embargo, las gestiones realizadas por esta Institución ante las respectivas Administraciones nos han dado ocasión de conocer que las deficiencias detectadas se habían sido subsanando.

Otro expediente, con final satisfactorio, fue el registrado con el número **Q/872/98**. Ponía de manifiesto diversas deficiencias estructurales (entre otras, el mal estado de las persianas en general) existentes en un Colegio Público de Arévalo (Ávila).

Asimismo, se denunciaba la falta de medidas tendentes a preservar la seguridad de quienes diariamente acudían a dicho centro, con el peligro que ello conllevaba.

Se solicitó del Ayuntamiento informe sobre la cuestión, que remitió en los siguientes términos:

*"Según el acuerdo firmado por el Ayuntamiento y el MEC, corresponde al Ayuntamiento el mantenimiento de los Colegios Públicos y no la reparación de ciertos elementos, que correspondería al MEC. Como consecuencia de lo anterior se pusieron en conocimiento del MEC las deficiencias del Centro y le comunico que ya han sido subsanadas (sustituyendo las persianas por otras nuevas).*

*Asimismo, en cuanto a la seguridad de las personas que diariamente acuden al Centro, este Ayuntamiento llegó a un acuerdo con la Asociación de Padres de Alumnos del Colegio Público para restringir el aparcamiento en las zonas adyacentes al mismo".*

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos resuelto el problema planteado, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto

en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, le comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas y el archivo del expediente.

Cabría añadir en este epígrafe que las obras llevadas a cabo en los centros escolares para acometer reformas necesarias ponen de relieve otros problemas dignos de resaltar: las demoras excesivas hasta que esas obras dan comienzo, su larga duración en ocasiones y la repercusión negativa en el desarrollo del centro por tener lugar en periodo lectivo. Además, otro aspecto, ya considerado en informes anteriores, es que un número importante de estas obras son causa de retraso en el puntual comienzo de curso.

No obstante, somos conscientes, en el momento de considerar estos problemas, las dificultades de contratación y adjudicación a que ha de hacer frente la Administración en estos casos.

Sin embargo, nos encontramos aquí con una importante lesión de los derechos de los alumnos y deben adoptarse todas las medidas y previsiones necesarias para que esas obras no sólo no se demoren de un curso a otro, por unas razones u otras, sino que se realicen en periodo estival, al menos, en aquellos casos en que su naturaleza y volumen permitan que se lleven a cabo en época lectiva.

Precisamente, el retraso en la ejecución de obras y realización de las mismas en periodo lectivo fue el motivo de presentación de la queja número **Q/1721/98**. Con relación a este problema, acudió un nutrido grupo de padres de alumnos de un Colegio Público, sito en León, denunciando el excesivo retraso en la ejecución de las obras que se estaban llevando a cabo en el citado centro escolar. Este hecho afectaba negativamente a los estudiantes, sobre todo a los más

pequeños, que, al parecer, debían recibir las clases repartidos entre el comedor y la biblioteca.

En este sentido, es de resaltar lo dispuesto en el artículo 5º del Real Decreto 1044/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanza de Régimen General no Universitarios, en el que se establece que los centros docentes deberán reunir las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad, que se señalen en la legislación vigente, además de los requisitos que se establecen en el citado Real Decreto.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el artículo 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, de lo que se dio cuenta a la Dirección Provincial de Educación y Cultura, de León.

Al efecto se solicitó un informe sobre las actuaciones y medidas de todo tipo que la Dirección Provincial de León hubiera realizado hasta la fecha y, en su caso, medidas que pensaban adoptar de manera inminente para la solución del mismo.

La tramitación de este expediente puso de manifiesto las disfunciones que se derivan de la realización de las obras en los centros docentes en periodos lectivos.

En efecto, la contestación dada al respecto por la Dirección Provincial de Educación y Cultura de León fue la siguiente:

*"La obra tenía un plazo de ejecución de 2 meses que termina el día 20 de noviembre. Debido a la construcción de un Aula a mayores y a problemas surgidos en el suministro del forjado, junto a otras razones técnicas ha sido necesario ampliar el plazo de ejecución en un mes, es decir hasta el 20 del próximo diciembre".*

Por su parte, el informe del Servicio Provincial de Inspección del Ministerio de Educación y Cultura disponía lo siguiente:

*"...1.- Las obras citadas han obligado a la Dirección Provincial a buscar solución para continuar escolarizando a cuatro unidades (unos 100 niños) de tres y cuatro años de Educación Infantil, etapa no obligatoria.*

*2.- Entre las distintas alternativas de solución (búsqueda de locales idóneos en el mismo barrio, traslado a otro centro mediante transporte escolar, escolarizarse en el mismo centro en el edificio principal), previa reunión de consulta con los padres de los niños afectados, se optó por la escolarización en el edificio principal del mismo centro por las siguientes razones:*

*- No se encontró ningún otro espacio idóneo en el barrio, ni en los colegios públicos o privados del mismo, que reunieran las mínimas condiciones de seguridad e higiene: existencia de patios, servicios higiénicos, etc.*

*- El traslado a otro centro obligaría a un transporte escolar, el cual ocasionaría mas trastornos a las familias cuyos hijos (la*

*mayoría) se quedan al comedor escolar, y además los niños de 3 años no podrían por su edad utilizar dicho transporte de acuerdo con la normativa vigente.*

- La opinión mayoritaria de los padres que deseaban permanecer en el mismo centro.*

- La escolarización en el mismo centro reúne considerables ventajas en beneficio de los alumnos: existencia de patios, servicios higiénicos, menos trastorno para los padres que tienen más hijos escolarizados, disponibilidad de servicio de comedor, condiciones generales de seguridad adecuada, etc.*

*3.- Para abordar esta solución la Dirección Provincial se encargó de realizar algunas obras de adaptación en el Colegio Público consistentes en la habilitación, mediante obra de albañilería, de un aula en el comedor del centro, con las dimensiones e iluminación suficientes para unos 25 niños, quedando aún suficiente espacio para el comedor; la división en dos de un aula dedicada a taller de tecnología de unos 65 m<sup>2</sup>, y la utilización de otros espacios dedicados a sala de profesores y aula de rehabilitación de alumnos con dificultades motóricas.*

*La utilización de la biblioteca del centro como aula sí se ha realizado pero con alumnos mayores: de 11-12 años.*

*4.- Respecto de las condiciones de seguridad, de espacio suficiente, acústicas e higiénicas, de todos los espacios utilizados para solucionar el problema mientras dure la realización de las obras en el Parvulario (está previsto finalizarlas en 2 ó 3 meses), son*

*aceptables a juicio de este Inspector: tienen servicios higiénicos muy próximos, están al lado del resto de las aulas del centro, están en la planta baja, no lejos de las salidas al patio y a la calle; en algún caso (sala de profesores y aula de rehabilitación, dadas sus reducidas dimensiones), se han desdoblado los dos grupos de 23-24 alumnos en tres para que no haya más de 15-16 alumnos en cada una de estas aulas habilitadas.*

*5.- Finalmente, una vez finalizadas las obras de ampliación en el edificio del Parvulario, éste pasará a tener cinco aulas más, es decir, que se dispondrá de 9 aulas, una para cada uno de los 9 grupos de alumnos de Educación Infantil escolarizados en el centro y los alumnos ahora movilizados volverán a ser escolarizados en aulas normales en el mismo edificio donde venían escolarizándose siempre."*

A la vista de la información facilitada al respecto, esta Institución estimó oportuno sugerir a la Dirección Provincial de Educación y Cultura, de León que, en lo sucesivo, la ejecución material de obras de reforma y mejora en centros escolares se llevasen a cabo, preferentemente, en periodo estival -al menos en aquellos casos en que su naturaleza y volumen lo permitieran-, porque lo contrario repercutía negativamente en el normal desarrollo de la actividad académica y, en definitiva, en el derecho de los alumnos a recibir una enseñanza de calidad.

Hasta la fecha no hemos recibido respuesta sobre la aceptación o no de la Sugerencia efectuada.



### *Instalaciones y equipamientos*

La impartición de una enseñanza de calidad demanda que los centros docentes cuenten con unas instalaciones suficientes para albergar los distintos servicios educativos y unos equipamientos mínimos que permitan un digno desempeño de las labores docentes.

La implantación del nuevo modelo educativo diseñado en la LOGSE lleva aparejada la necesidad de incrementar de forma sustancial el equipamiento de los centros docentes, tanto por lo que se refiere a su dotación de material escolar como por lo que afecta al número de instalaciones educativas. Así, la disminución de los ratios derivada de la LOGSE plantea la necesidad de habilitar aulas suficientes para acoger a la población escolar afectada por la medida.

En efecto, la aplicación de los nuevos ratios ha originado un problema de falta de espacios para acomodar a los alumnos sobrantes, que, en muchos casos, se ha solucionado mediante la ocupación de los espacios destinado a usos comunes del centro, tales como bibliotecas, laboratorios, salas de actos o dependencias del claustro, causándose con ello un perjuicio a la calidad de la docencia impartida en el centro que supera con mucho a las ventajas derivadas de los nuevos ratios.

Por otro lado, resulta evidente que las normas de desarrollo de la LOGSE introducen elementos de mejora de la calidad de la enseñanza que precisan para su concreción de nuevas instalaciones educativas, como es el caso de los talleres de tecnología, laboratorios, aulas de música, etc.

Estas nuevas instalaciones, o más bien la carencia o insuficiencia de las existentes en muchos centros docentes, constituyen el objeto de quejas que, en relación con este apartado, se reciben en esta Institución, si bien son remitidas al Defensor del Pueblo al no estar transferida a nuestra Comunidad Autónoma la Enseñanza no universitaria (**Q/573/98**, **Q/2217/98**, son ejemplo de ello).

#### *Personal docente*

Si tuviéramos que destacar algún elemento común en relación con el conjunto de las quejas tramitadas durante el pasado año, deberíamos referirnos a la continua presencia de la LOGSE en las mismas. Prácticamente todos los escritos de queja recibidos hacían referencia, directa o indirectamente, a las incertidumbres y miedos creados ente el colectivo docente por la implantación de nuevas enseñanzas.

Pese a que el expediente que a continuación destacamos se remitió al Defensor del Pueblo, por no estar transferidas las competencias en materia de educación no universitaria, resulta interesante dejar plasmadas las inquietudes que un grupo de Profesores de Educación Secundaria de la Especialidad de "Economía" trasladaron a esta Institución. En concreto en el expediente **Q/1014/98**, se cuestionaba la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta del Real Decreto 1635/1995, de 6 de octubre por el que se adscribe al profesorado de los Cuerpos de Profesores Técnicos de Formación Profesional a las especialidades propias de la formación profesional específica.

A continuación describimos detalladamente el marco normativo en el que se inscribe la disposición reglamentaria cuya aplicación suscitó la referida queja. Se precisan, además, como parte de dicha descripción, los límites de la habilitación reglamentaria concedida al Gobierno en la Disposición Adicional Décima, de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la que se autoriza a éste para concretar las especialidades a que deben quedar adscritos los profesores pertenecientes a los cuerpos integrados, entre otros, en el de Profesores de Enseñanza Secundaria, así como los contenidos con que se ha producido y viene aplicándose el citado desarrollo reglamentario.

La Disposición Transitoria Quinta del Real Decreto 1635/95, de 6 de octubre, por el que se adscribe al profesorado de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional a las especialidades propias de la formación profesional específica, prescribe lo siguiente:

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5 y en la Disposición Adicional Tercera de este Real Decreto, hasta la finalización del calendario de implantación del sistema educativo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, los funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional que estén en posesión de las titulaciones relacionadas en el anexo V, podrán optar, por una sola vez y con ocasión de vacante, a las plazas de esas especialidades en su propio centro o en otro distinto dentro del ámbito de gestión de la Administración educativa donde tengan destino, a través de los procedimientos de provisión de puestos que se

convoquen. Dichos profesores tendrán preferencia, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional tercera del presente Real Decreto, para ser adscritos a esas plazas en el caso de tener ya destino definitivo en el centro al que corresponda la vacante".

Los reclamantes consideraban que la aplicación de la citada Disposición Transitoria Quinta vulneraba derechos constitucionales como el de igualdad, al permitir que los funcionarios de carrera titulares de otras especialidades pudieran concursar a plazas de Economía, frente a los titulares de la especialidad de Economía que únicamente podían concursar por esta especialidad. Por ello, solicitaban que su situación se resolviera de la misma manera que, según manifestaban en su escrito, se había resuelto la de los profesores de titulares de la especialidad de Tecnología, por entender que estos profesores obtuvieron las plazas de dicha especialidad por concurso de traslados.

Frente a las alegaciones manifestadas por los reclamantes, se hace preciso partir de la base de la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) que crea, entre otros, el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Dispone que desempeñarán sus funciones en la enseñanza secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional. Además, se integran en este Cuerpo los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Catedráticos Numerarios, profesores Agregados de Bachillerato y Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará las especialidades a que deban ser adscritos los profesores como consecuencia de las integraciones

previstas en esta disposición y de las necesidades derivadas de la nueva ordenación académica, que incluirán las áreas y materias que deban impartir, teniendo en cuenta las especialidades de las que los profesores sean titulares.

En ejecución de dicha Disposición Adicional Décima, el Real Decreto 1701/91, de 29 de noviembre, establece las especialidades del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, adscribe a ellas a los profesores correspondientes a dicho Cuerpo y determina las áreas y materias que deberán impartir, mientras que la Disposición Transitoria Tercera establece que, en tanto no se determinen las especialidades derivadas de la regulación de la formación profesional específica, seguirán vigentes las especialidades procedentes del antiguo Cuerpo de Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial.

Con la promulgación del Real Decreto 1635/95, de 6 de octubre, se determinan en su anexo II a) las especialidades derivadas de la ordenación de la formación profesional específica, y se establece en su artículo 2, apartado 3, que los funcionarios quedan adscritos, de acuerdo con las especialidades de las que sean titulares, a las especialidades que se indican según la correspondencia establecida en el anexo II d) entre antiguas y nuevas especialidades de formación profesional específica. Asimismo, su apartado 2 dispone que los módulos profesionales atribuidos a cada especialidad del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria son los relacionados en el anexo II b). Se atribuye competencia docente a los profesores de estas especialidades en las materias de bachillerato que se indican en el anexo II c) siempre que se den las condiciones que en el mismo se detallan y sin perjuicio de la prioridad y obligación que para impartir

dichas materias tienen los profesores de las especialidades relacionadas en el anexo V del Real Decreto 1701/91, de 29 de noviembre.

La aplicación de este artículo permite que a profesores titulares de especialidades de formación profesional específica, como es el caso de "Administración de Empresas" se les atribuya competencia docente para impartir materias de bachillerato como "Economía" o "Economía y Administración de Empresas".

El artículo 3 del referido Real Decreto 1635/95, establece que los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria titulares de las especialidades creadas por el Real Decreto 1701/91, tienen competencia docente para impartir los módulos profesionales de los ciclos formativos de grado medio y superior que se indican en el anexo III siempre que reúnan las condiciones establecidas y sin perjuicio de la prioridad y obligación que para impartir estos módulos tienen los profesores de las especialidades específicas de la formación profesional relacionadas en el anexo II b).

En la Disposición Adicional Octava del Real Decreto 1635/95, mencionado repetidamente, se recoge la creación de la especialidad de Economía, que se incluye en los anexos I y V del Real Decreto 1701/91, y se dispone que los titulares de esta especialidad tendrán competencia docente para impartir las materias "Economía" y "Economía y Organización de Empresas" del bachillerato. Además tendrán atribución docente para impartir los módulos profesionales que se especifican en el anexo III, en las condiciones establecidas en el artículo 3 de este Real Decreto, es decir, siempre que reúnan las condiciones que en el mismo se detallan y sin perjuicio de la prioridad

y obligaciones que para impartir estos módulos tienen los profesores de las especialidades relacionadas en el anexo II b).

La aplicación de este precepto permite que a los profesores titulares de la especialidad de "Economía", especialidad que no es de formación profesional específica, se les atribuya competencia docente para impartir módulos profesionales atribuidos a especialidades propias de la formación profesional, como son los módulos de "Administración y Gestión de un Pequeño Establecimiento Comercial" y "Proyecto Empresarial" así como los ciclos formativos de "Comercio" y "Administración y Finanzas".

De todo ello se desprende que los profesores de Enseñanza Secundaria titulares de la especialidad de Economía tienen competencia docente para impartir no sólo materia de bachillerato sino también módulos y ciclos formativos de formación profesional.

Resulta necesario indicar que cuando la Disposición Adicional Décima de la LOGSE habilita al Gobierno para que determine las especialidades a las que deben ser adscritos los profesores a que se refiere esa disposición, está introduciendo una pauta referencial, en la que no puede prescindirse de esas "necesidades derivadas de la nueva ordenación académica, que incluiría las áreas y materias que deberán impartir".

En consecuencia, con la nueva estructura del sistema educativo se ha hecho necesario efectuar una nueva atribución docente al profesorado de las distintas especialidades, tarea que se ha llevado a cabo a través del citado Real Decreto 1635/95, de 6 de octubre, pero

que ya estaba plasmada en distintos Reales Decretos, en base a las directrices del Real Decreto 676/93, de 9 de mayo.

Otra cuestión es que, además de la atribución docente originaria de una especialidad del profesorado, en determinados supuestos, se atribuye una ampliación de esta atribución, bien dentro de las materias del bachillerato, bien dentro de la formación profesional específica.

Del contenido de estos fundamentos se deduce que la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta, que es el objeto de la reclamación, se está realizando de acuerdo con el contenido de la misma, que desarrolla las previsiones de la LOGSE.

Igualmente, debe señalarse que los reclamantes parten de un error ya que, como se indica a continuación, los profesores titulares de la especialidad de Economía pueden optar a plazas de otras especialidades del mismo Cuerpo.

Así, la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 1635/1995 establece que:

En las condiciones y con los requisitos que cada Administración Educativa determine y hasta que finalice el calendario del proceso de implantación del sistema educativo establecido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, las funciones de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria (TODOS, lo que incluye por tanto a los titulares de la especialidad de Economía) y Profesores Técnicos de Formación Profesional que estén en posesión del título de Ingeniero, Arquitecto, Doctor o Licenciado en Ciencias Físicas, o en Ciencias Químicas, o en Ciencias, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico,



Licenciado de la Marina Civil o Diplomado de la Marina Civil, podrán optar por una sola vez a plazas de la especialidad de Tecnología dentro del ámbito de gestión de la misma Administración Educativa, a través de los procedimientos de provisión de puestos que se convoquen. Dichos profesores tendrán preferencia, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta del presente Real Decreto, para se adscritos a estas plazas en el caso de tener ya destino definitivo en el centro al que corresponda la vacante.

Por su parte, asimismo, la propia disposición transitoria Quinta del mismo Real Decreto viene a establecer que todos los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria pueden optar a las especialidades relacionadas en su Anexo V siempre que estén en posesión de las titulaciones que para cada plaza se establecen. Así los titulares de Economía, podrían optar a las siguientes plazas:

- Plazas de la especialidad de Procesos de Cultivo Acuícola.
- Plazas de la especialidad de Proceso y Productos de Vidrio y Cerámica.

Igualmente se indica que nada obsta para que los titulares de esta especialidad de Economía sean, además, titulares de otras especialidades, adquiriéndolas a través de procedimientos regulados en el Título III del Real Decreto 850/93, de 4 de junio por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los Cuerpos de funcionarios docentes a que se refiere la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo. Con ello, su participación en los concursos de traslados podría realizarse a cualquier plaza de las especialidades de que sean titulares así como a aquellas

plazas de otras especialidades a las que puedan concurrir, siempre que estén en posesión de las titulaciones exigidas para su desempeño.

De igual manera los reclamantes parten además de otro error a la hora de comparar su situación con la de los titulares de la especialidad de Tecnología, en cuanto a que a las plazas de esta especialidad al igual que ocurre con los de Economía, pueden ir los titulares de otras especialidades, siempre que reúnan los requisitos de titulación exigidos en la ya citada Disposición Transitoria Segunda.

Teniendo en cuenta las consideraciones ya realizadas, cabe indicar que las Órdenes de convocatoria de los concursos de traslados en las que los reclamantes han participado no han hecho más que desarrollar las disposiciones que se han ido dictando para llevar a cabo las necesidades del nuevo sistema educativo.

### Educación Universitaria

Respecto a la colaboración de las Universidades sitas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con esta Institución debemos decir que la misma transcurrió por idénticos cauces a los de años anteriores. Esto es, resulta necesario reclamar una mayor celeridad en la remisión de los informes a las Universidades de León y Valladolid, cuya tardanza contrasta con la rapidez de los informes del resto de las Universidades.

### *Acceso a la Universidad*

En lo que afecta al procedimiento para la ordenación de solicitudes de acceso a los centros que tienen establecidos límites máximos de admisión de alumnos, las universidades deben someterse a los criterios de prioridad, preferencia y valoración establecidos en el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, criterios cuya aplicación, también como cada año, han motivado la presentación de quejas de alumnos que no pudieron acceder a los estudios deseado por estar cubiertas las únicas plazas disponibles por otros alumnos cuyas circunstancias académicas les concedían prioridad en la elección de carrera respecto de aquéllos. Los expedientes **Q/1070/98**, **Q/1807/98**, **Q/1885/98**, **Q/2011/98**, son ejemplo de ello.

Otra queja a resaltar la constituye el expediente **Q/707/98**. En esta ocasión, el compareciente nos comunicaba el problema frente al que se encontraba ya que, habiendo estudiado, durante el curso 1996-97 estudios de 2º de Bachillerato LOGSE en el I.E.S. "Ordoño II", de León por las opciones Biosanitaria y Científico-Técnica, es decir, con las asignaturas obligatorias de las dos opciones: Biología, Química, Matemáticas II y Física, sin embargo, debido a un error informático, al realizar las Pruebas de Aptitud de Acceso a la Universidad (PAU) se había examinado de Química, Biología y Matemáticas, pero no de Física, con lo que en lugar de tener las dos opciones, sólo se le había considerado la primera de las mismas.

Ello le imposibilitó acceder a la carrera universitaria de Ingeniería Informática, que era su mayor deseo.

Así las cosas, continuaba diciendo en su escrito de queja, que al pedir la información en el Negociado de Acceso de la Universidad de León para presentarse a una segunda PAU, esta vez por las dos opciones (es decir, incluir a las anteriores asignaturas el examen de Física), se le comunicó verbalmente que no podría repetirla cambiando las optativas, ya que sólo cabía repetirlas para subir nota en los exámenes ya realizados, puesto que había aprobado la PAU en la anterior convocatoria.

Como consecuencia de lo anterior con fecha 23 de septiembre y 17 de octubre 1997, el interesado presentó escrito de reclamación ante el Rectorado de la Universidad de León, sin que a la fecha de presentación de la queja (15 de abril de 1998) hubiese recibido contestación alguna.

Por tal motivo, se admitió el expediente a trámite, solicitando al efecto a la Universidad de León un informe en el que se nos indicara el motivo del retraso en la resolución de la reclamación que, en todo caso debía de dictarse al amparo del derecho de petición del artículo 29 de Texto Constitucional.

Recibido el informe, se comprobó, de un lado, que, tras elevar la Universidad de León una consulta a la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, el Rectorado había procedido a modificar el criterio, hasta el momento erróneamente sostenido, que denegaba la posibilidad de realizar nuevamente la selectividad por entender que sólo se permitía cambiar de opción en las convocatorias siguientes, si no se superaban las Pruebas.

En efecto, de acuerdo con la Resolución del Secretario de Estado de 26 de julio de 1995, (BOMECE del 4 de septiembre), se admitía la posibilidad de que los alumnos que hubieran superado una modalidad de bachillerato podían cursar materias de otra modalidad -no incluidas en su itinerario personal y vinculadas a las opciones establecidas en el apartado séptimo, punto 3, de la Orden de 10 de diciembre de 1992-. De esta manera, los alumnos que hubieran modificado sus intereses, en relación con los estudios universitarios que deseaban cursar, podían realizar las Pruebas de Acceso a la Universidad por una opción distinta a la ya superada.

Si bien consideramos que esta decisión venía a dar solución al problema que afectaba al reclamante, de lo actuado en el presente expediente se pudo advertir, sin embargo, la falta de resolución expresa a los escritos de solicitud de información alegando al respecto que *"no se había hecho resolución expresa por entender que tenía que ser negativa y no resolvía el problema real planteado, ya que podía ser algo común a otros alumnos en el futuro"* (sic).

Esta forma de proceder vulneraba, sin duda, la obligación que la Ley impone a las Administraciones de resolver expresamente, establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Esta obligación está estrechamente vinculada con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa, no cualquier respuesta, sino la adecuada, según los principios que proclama el artículo 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el número 1 del artículo 103 de la Constitución Española.

A la vista de lo expuesto, esta Institución efectuó el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

*"Que el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, dispone expresamente:*

*1. 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.*

*Están exceptuados de esta obligación los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta Ley, así como los relativos al ejercicio de derechos que sólo deba ser objeto de comunicación y aquéllos en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento.*

*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 plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.*

*Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, 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.*

*La ampliación de los plazos a que se refiere este artículo no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento.*

*Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos no cabrá recurso alguno.*

*3. Los titulares de los órganos administrativos que tengan la competencia para resolver los procedimientos que se tramiten y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, son responsables directos de que la obligación de resolución expresa se haga efectiva en los plazos establecidos.*

*El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo."*

La Universidad de León aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales.

Otra muestra significativa de esta clase de reclamaciones es la registrada con el número **Q/1025/98**. Dicha queja planteaba la disconformidad del compareciente con la imposibilidad de concurrir a las correspondientes pruebas de acceso a la Universidad para personas mayores de 25 años, al haber cursado y aprobado los estudios de C.O.U. en el Instituto de Ordoño II, nº2 de León, en el año 1976-1977, aún cuando no realizara, en su día, las pruebas de selectividad.

El núcleo fundamental de la queja venía referida a determinar si era o no ajustado a derecho exigir, a quienes hubieren realizado estudios de Bachillerato -pero sin superar las pruebas de aptitud o selectividad-, seguir la vía de acceso ordinario a la Universidad, si contaban con más de veinticinco años.

Para la resolución del presente expediente fue necesario interpretar la normativa que regula las pruebas de acceso a la Universidad de los mayores de veinticinco años, conforme a los preceptos actualmente vigentes y principios constitucionales.

En contestación a nuestra solicitud de información, se remitió por la Universidad de León un informe en el que se hacían constar las siguientes circunstancias:

*"PRIMERO- El sistema actual de acceso a la Universidad fue creado por la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. En la Sección 4ª -Educación Universitaria- en su artículo 31, distingue entre la educación cursada en la Facultad y Escuelas Técnicas Superiores que abarcará tres ciclos, (estudios de Licenciado, Ingeniero y Arquitecto más el Doctorado) y las cursadas en las Escuelas Universitarias, de nueva creación, que "constará de un solo ciclo de tres años" (estudios de Diplomado, Ingeniero o Arquitecto Técnico); en su artículo 32, que implanta el COU, dice: El curso de orientación, que constituye el acceso normal a la Educación universitaria, tiene por finalidad"...; y por último, en el 36, que regula cómo se accede a la Universidad, en el punto 1, que establece el sistema de acceso: "Tendrán acceso a la enseñanza universitaria quienes hayan superado el curso de orientación", y en el 3, define el especial". Tendrán también acceso a la educación universitaria en*



*cualquiera de sus formas los mayores de 25 años que no habiendo cursado los estudios de bachillerato superen las pruebas que reglamentariamente se establezcan a estos efectos a propuesta de las Universidades.(sic).*

*Conviene resaltar que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo recoge los dos sistemas: el primero en el artículo, 29.2 "El título de Bachiller facultará para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios", y el segundo en el 53.5: Los mayores de 25 años podrán ingresar en la Universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica".*

*Segundo- La Ley 30/1974 de 24 de julio, que crea las pruebas de aptitud para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Universitarios y Escuelas Universitarias, y, por lo tanto, introduce un nuevo sistema ordinario de acceder a la Universidad, en su artículo 1 establece que: "Para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Universitarios, una vez obtenida la evaluación positiva en el COU, deberán superarse pruebas de aptitud". Por lo tanto el COU ya solo permite acceder a la Escuela Universitaria, es decir, a los estudios de Diplomado, Ingeniero o Arquitecto Técnico.*

*TERCERO- La tercera forma de acceder por el sistema ordinario la establece el Real Decreto 707/1976, de 5 de marzo, en su artículo 9, apartado b) determina la posibilidad de acceso de los titulados de Formación Profesional de segundo grado a los Centros Universitarios que impartan enseñanzas análogas a las cursadas...,*

*CUARTO- La Orden de 25 de mayo de 1971, por la que se regula el acceso a los estudios universitarios a los mayores de 25 años que desarrolla el artículo 36.3 de la citada Ley dispone en su artículo primero: "Los mayores de 25 años que no tengan la titulación exigible para ingresar en la Universidad podrán acceder a la misma en la forma establecida en la presente Orden". Recogido como no podía ser menos en la convocatoria anual de esta Universidad.*

*QUINTO- Todas estas formas de acceso a la educación Universitaria las recoge el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios (y habría que cambiarlo por Estudios Universitarios) en el artículo 4.2, apartado a) b) c) y d) determina las prioridades y a qué estudios universitarios se pueden ingresar si se accede por el sistema ordinario. Los dos primeros regulan a los alumnos que han superado la selectividad y los otros dos a los alumnos que han superado el COU, el Bachillerato Logse, y los titulados de Formación Profesional de segundo grado.*

*En la disposición adicional sexta se establece: "Fuera del régimen establecido en los artículos anteriores, y de acuerdo con lo especialmente regulado para este supuesto, podrán iniciar estudios en una Universidad quienes superen las pruebas de aptitud para el acceso a la Universidad para mayores de 25 años en la misma. Hay que destacar que estos alumnos son los únicos que tienen reservada plaza por la Ley.*

*Por consiguiente el presentador de la queja tiene que acceder por la vía ordinaria a la universidad, aunque sea mayor de 25 años, al tener aprobado el COU, titulación exigible y necesaria para el*

*acceso a la Universidad y en consecuencia, la misma ley lo excluye de participar en la vía extraordinaria de las pruebas para mayores de 25 años".*

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable al momento actual, se efectuó a la citada Universidad algunas conclusiones valorativas de carácter general.

En primer lugar, comenzamos las argumentaciones apuntando que el Real Decreto 1700/1991, de 21 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato, disponía en su artículo 15.2 que, *«el título de Bachiller facultará para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios. En este último caso será necesaria la superación de una prueba de acceso, que junto a las calificaciones obtenidas en el Bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica de los alumnos y los conocimientos adquiridos en él».*

La Disposición Adicional Primera de esta norma prescribía que, *«en virtud de lo establecido en el artículo 53, apartado 4, de la ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, el gobierno establecerá las condiciones en las que las Administraciones educativas podrán organizar pruebas para que los adultos mayores de 23 años puedan obtener directamente el título de Bachiller».*

Además, la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo había derogado de forma expresa, en su Disposición Final Cuarta, la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, la cual establecía la posibilidad de que los mayores de veinticinco años

accedieran a la educación universitaria en cualquiera de sus formas, aunque no se hubieran cursado los estudios de Bachillerato, si se superaban las pruebas que a estos efectos se determinaban reglamentariamente.

En efecto, la citada Ley 1/1990 (en adelante LOGSE) de Ordenación General del Sistema Educativo preceptúa, en su artículo 53.5, lo siguiente:

*"Los mayores de veinticinco años de edad podrán ingresar directamente en la Universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica".*

Por otra parte la Ley 30/1974, de 24 de julio, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Universitarios y Escuelas Universitarias -degradada al rango reglamentario por la Disposición Final Cuarta de la mentada Ley 1/1990-, exige, en su artículo 1º, la superación de las pruebas de aptitud correspondientes, una vez obtenida la evaluación positiva en el Curso de Orientación Universitaria (en adelante COU), para el acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios

En consecuencia, los términos con que se expresan las previsiones precedentes revelan que, para acceder a los estudios universitarios, con carácter general, se exige la superación de la selectividad. Lo que denominaríamos acceso en vía ordinaria. No obstante y por lo que respecta a las personas mayores de 25 años, se potencia que las mismas accedan a la educación universitaria en cualquiera de sus formas, incluso, aunque no hayan cursado los

estudios de Bachillerato, si superan las pruebas que a estos efectos se determinan reglamentariamente. Esta última posibilidad constituye la vía extraordinaria.

Así pues, y si como resulta evidente, el sistema educativo garantiza que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional (artículo 51 de la L.O. 1/1990, en adelante, LOGSE), y que las Administraciones educativas promueven medidas tendentes a ofrecer a todos los ciudadanos la oportunidad de acceder a los niveles o grados de las enseñanzas no obligatorias reguladas en la LOGSE (artículo 53.1), también lo es entender que los mayores de 25 años podrían ingresar directamente en la Universidad, sin necesidad de titulación alguna -es decir, con independencia de haber o no superado el Bachillerato- aunque para ello fuera requisito indispensable superar las pruebas específicas de acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años.

Con relación a esta cuestión, procedimos hacer especial hincapié en la previsión contenida en el artículo 1º de la Orden de 26 de mayo de 1971, por la que se regula el acceso a los estudios universitarios de los mayores de veinticinco años, a saber:

*"Los mayores de veinticinco años que no tengan la titulación exigible para ingresar en la Universidad podrán acceder a la misma en la forma establecida en la presente Orden.*

*Podrán concurrir a las correspondientes pruebas de acceso todas las personas que cumplan los veinticinco años antes del día 1 de octubre del año natural en que aquéllas se celebren".*

En definitiva, otro entendimiento de estas previsiones vulnera el artículo 14 de la Constitución, ya que conlleva un trato discriminatorio no justificado en la norma, pues mientras se promueve el acceso a la Universidad para aquellos mayores de 25 años que no poseen estudios de ninguna clase, se restringe el de aquéllos que, siendo también adultos, están en posesión de Graduado en Educación Secundaria o incluso en Bachillerato.

Precisamente, una de las exigencias que presenta la ordenación universitaria es la de garantizar que los alumnos que accedan a las Facultades y Escuelas Superiores acrediten de manera suficiente la vocación, conocimiento y preparación para asegurar la eficacia de la enseñanza en estos niveles.

Así cabe entenderlo a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es exponente la Sentencia de 23-6-1994. Recurso número 186/1996. Afirma el Tribunal que, en tanto el legislador no acometa una regulación «ex novo» de los sistemas de acceso a la Universidad, no es aceptable la interpretación restrictiva de las normas aplicables, puesto que ello impide radicalmente el acceso a la Universidad de las personas mayores de veinticinco años con estudios de bachillerato que no superaron las pruebas de selectividad.

Ello es así por cuanto las pruebas de acceso a la Universidad de los mayores de veinticinco años no implican la entrada automática en el centro universitario, sino que se requiere, como condición indispensable, la superación de las pruebas correspondientes.

De lo razonado en el informe emitido por la Universidad de León parecía desprenderse que no se había tenido en cuenta que los

estudios de Bachillerato, para que pudieran ser requisito de acceso a la Universidad por la vía ordinaria, necesitaban como complementos una evaluación positiva en el Curso de Orientación Universitaria (COU) y, además, la superación de las pruebas de selectividad.

Sin embargo, Título de Bachiller, superación de COU y superación de las pruebas de selectividad constituye en el tenor literal de la Orden de 26 de mayo de 1971, en su artículo 1º, la titulación exigible, o si se prefiere la ausencia de cualquiera de esas pruebas o ciclos, junto con el requisito de edad, es lo que posibilita el acceso a la Universidad por la vía extraordinaria contemplada.

En definitiva, no tenía sentido restringir la vía extraordinaria consistente en someterse a las pruebas que la normativa vigente establece para las personas mayores de veinticinco años, en términos tales que ello beneficiase únicamente a quienes hubieran alcanzado inferiores niveles académicos.

Por ello, se formuló la siguiente Recomendación Formal:

*"Que se adoptasen las medidas oportunas para, en su caso, se reconociera al solicitante el derecho a participar en las pruebas para ingreso en la Universidad, por ser mayor de veinticinco años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la O.M. 26 de mayo de 1971, y artículo 53.5 de la LOGSE".*

Hasta la fecha no hemos recibido respuesta sobre la aceptación o no de la Recomendación efectuada.

### *Convalidación y Planes de Estudio*

Interesante, a nuestro juicio, resulta el contenido de la **Q/517/98**. De cuanto manifestaba en su escrito de queja se deducía su pretensión de que, por parte de la Universidad de Salamanca, se reconociera la totalidad de las horas realizadas en un Curso de Informador Juvenil, así como también se valorase la Memoria presentada en horas, a efectos de conseguir con ello la convalidación de dicho curso.

Al parecer, se les había informado que el referido curso "piloto" de Información Juvenil, celebrado en Béjar (Salamanca), les serviría como primer paso para la obtención del Título Propio de Experto en Información Juvenil y Atención al Ciudadano.

Pues bien, una vez recibido el informe solicitado al efecto a la Universidad de Salamanca, y estudiado con detenimiento el contenido del mismo, indicamos a los reclamantes que, en principio, y a la luz de los datos de que se disponía, no era deducible la existencia de indicios de actuación irregular imputable a la autoridad competente que debiera ser investigada por esta Institución, en la medida en que la Ley de Reforma Universitaria, en su artículo 28.3 posibilitaba a las Universidades, en uso de su autonomía, la impartición de "enseñanzas conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos", además de aquellos que tenían validez en todo el territorio nacional, y cuyas directrices generales eran establecidas por el Gobierno.

Se informó a los reclamantes que, entre la normativa que resultaba de aplicación al presente supuesto el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre sobre obtención, expedición y



homologación de títulos universitarios, que desarrolla en su sección 2ª el citado artículo bajo la denominación de Diplomas y Títulos Propios de las Universidades, establece las condiciones generales para su expedición. Asimismo, el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, regulador del Tercer Ciclo de estudios universitarios y otros estudios de postgrado insistía en su artículo 17 en la capacidad de las Universidades para impartir enseñanzas de postgrado y otorgar títulos o diplomas a quiénes superasen dichas enseñanzas.

Se les señaló, asimismo, que las Universidades no otorgaban ningún título propio correspondiente a enseñanzas cuya extensión fuera inferior a 20 créditos (200 horas). Ello no limitaba, sin embargo, la capacidad de los Centros Universitarios y Departamentos Universitarios de certificar otros cursos o seminarios sin configurar Título de la correspondiente Universidad.

La precisión anterior se efectuó al objeto de aclarar que, respecto a las convalidaciones de las materias o asignaturas de programas de estudio de los Títulos Propios, se debía atender a lo previsto en el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, en la consideración de dichas materias o asignaturas como oficiales de la Universidad.

En efecto, el Real Decreto 1267/94, de fecha 10 de junio de 1994, que modifica el Real Decreto 1497/1987, incorpora los criterios generales acordados por el Consejo de Universidades al amparo del artículo 32 de la Ley de Reforma Universitaria, a los que en todo momento se había ajustado la Universidad de Salamanca.

Ello era así, en base a que se facultaba expresamente para que cada Universidad resolviera las solicitudes de convalidación de estudios conforme a las reglas que establecían sus órganos académicos de gobierno.

Así las cosas, al amparo de lo previsto en los artículos 51 y siguientes del vigente Estatuto de la Universidad de Salamanca, la Comisión Académica del Título Propio "Experto en Servicio de Información Juvenil e Información al Ciudadano", en sesión de fecha 2 de octubre de 1997, había acordado aprobar el reconocimiento de diez créditos (100 horas lectivas) a los alumnos que hubiesen superado el Curso de Informador Juvenil (Salamanca) del 1 de octubre al 13 de diciembre de 1996.

En este sentido, resultaba preciso traer a colación el criterio mantenido por la Comisión de Convalidaciones en virtud del cual, haciéndose eco de la importancia de las materias impartidas en el Curso de Informador Juvenil, procedió al reconocimiento de 10 créditos (100 horas) de las 214 horas que integran el Título Propio.

De la documentación obrante en el expediente se deducía que la actuación de la Comisión de Convalidaciones había venido presidida por criterios académicos, convenientemente valorados.

Por todo ello se rechazó la procedencia de la queja, al no haberse detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada.

El firmante de la queja **Q/1366/97** basaba su reclamación, fundamentalmente, en dos cuestiones. De un lado, denunciaba que

habiéndose matriculado, para el curso académico 1996/97, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de León - Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas-, había solicitado, en plazo, la convalidación de la asignatura Métodos Estadísticos I por la asignatura de Estadística de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales (antes Graduados Sociales), de acuerdo con el cuadro de convalidaciones automáticas de la Universidad de León, publicado en el correspondiente Boletín Informativo.

Sin embargo, parece que, pese a que dicha convalidación estaba expresamente especificada entre las automáticas, había recibido un comunicado de la citada Universidad requiriéndole el pago del tercer plazo de la matrícula, incluyéndose la parte proporcional correspondiente a la asignatura hoy cuestionada, lo que su juicio contravenía sus legítimos intereses.

Nos señalaba, asimismo, que, había presentado reclamación ante el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y, hasta la fecha de la presentación de su queja, no había resuelto la misma.

Las consideraciones vertidas en los informes emitidos por la Universidad de León son las que a continuación se describen:

*"Recabados los informes pertinentes del Decanato de la citada Facultad y de la Comisión de Convalidaciones de esta Universidad, resulta lo siguiente:*

*1.- Efectivamente es cierto que, en la elaboración/impresión de boletín informativo correspondiente al curso 96/97 existió un error tipográfico, según el cual, figuraba como asignatura convalidable en la L.A.D.E., Métodos Estadísticos I a cuantos alumnos acreditasen haber superado la asignatura Estadística de la titulación Graduado Social Diplomado.*

*2º.- Que aún consciente del referido error tipográfico y a pesar de haber sido informado al efecto, reiterada y detalladamente por la Administración del indicado Centro, el interesado presentó oficialmente la petición de convalidación de la citada asignatura.*

*3º.- Que tal como se comprueba, de forma documental y fehaciente, en el expediente de convalidaciones tramitado a nombre del citado alumno, fue notificado oportunamente de la improcedencia de acceder a la convalidación solicitada y de la exigencia de regularizar la correspondiente situación económico-administrativa, abandonando el importe del tercer plazo de matrícula.*

*4º.- Se adjuntan a este escrito fotocopia de las resoluciones notificadas al interesado y boletín informativo vigente en el que se ha corregido el susodicho error. No obstante he de significarle que, tal como se ha informado al interesado, se trata de un documento que exclusivamente tiene carácter informativo y como se advierte en la primera página del mismo, "la información en él contenida no podrá ser alegada en reclamaciones y/o recursos".*

En relación con lo manifestado estimamos oportuno significar, en primer lugar, que las convalidaciones automáticas intercentros de la Universidad de León se aprobaban en la Comisión de Convalidaciones,

sin necesidad de ser sometidas al estudio y aprobación de la Junta de Gobierno.

En consecuencia, el cuadro de convalidaciones automáticas vigentes se había ido completando en sucesivas reuniones de la Comisión de Convalidaciones, y en lo que afectaba al asunto que nos ocupa había sido tratado en la reunión de fecha 2 de diciembre de 1996 de la citada Comisión, tal como se había podido comprobar de la fotocopia del Acta facilitada a esta Institución.

En efecto, en el punto tercero del Orden del Día se había tratado esta cuestión, en los términos que a continuación se transcribe:

*"La única modificación a incluir en el cuadro vigente, corresponde a la asignatura de MÉTODOS ESTADÍSTICOS I de la LADE, dado que por error tipográfico consta como convalidable por la asignatura ESTADÍSTICA de Graduado Social Diplomado. De dicha circunstancia se ha dado cuenta a los Centros en Comunicación Interna, de fecha 17 de julio de 1996."*

Esta Institución pudo verificar la existencia de dicha Comunicación Interna (nº41163) la cual fue, remitida por el Secretario de la Comisión de Convalidaciones a los Ponentes de las Comisiones Asesoras de Convalidaciones y a los Jefes de Administración.

Respecto a la segunda cuestión sometida a nuestra consideración, informamos al promovente de la queja que, una vez examinado toda la documentación se había constatado que la Universidad de León había resuelto, en fecha 30 de junio de 1997, la reclamación presentada.

Con dicha resolución, dimos por concluida nuestra actuación en el expediente, habida cuenta de que la actividad administrativa había sido acorde con la normativa vigente, y no resultaba posible apreciar irregularidad alguna.

#### *Personal docente*

En el expediente **Q/1930/97** se ponía de manifiesto la amplitud con que algunas Universidades españolas venían aplicando lo previsto en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto 1086/1989, de 28 agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, con el resultado de reconocer a distintos profesores de éstas los periodos de docencia prestados en el ámbito de la docencia no universitaria, sin atenerse a la literalidad de dicha disposición.

En este sentido se ha de tener presente que el Real Decreto 1086/1989, de 28 agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, incorpora, por primera vez en la normativa sobre régimen de retribuciones, el sistema de remuneración por méritos docentes evaluados objetivamente.

En el artículo 3, c) se introducía, dentro del complemento específico, el componente por méritos docentes que podía percibir el profesorado universitario por su actividad docente realizada cada cinco años en régimen de dedicación a tiempo completo o período equivalente si había prestado servicio en régimen de dedicación a tiempo parcial, tras una evaluación ante la Universidad en la que prestase sus servicios, la cual valoraría los méritos que concurrieran en el mismo por el desarrollo de la actividad docente encomendada a su

puesto de trabajo, de acuerdo con los criterios generales de evaluación que se establecieran por el Consejo de Universidades.

Fruto de dicha regulación surgió, precisamente, el motivo de la reclamación. Ello es así, al no estar conforme con el criterio sostenido por el Rectorado de la Universidad de Valladolid, el cual, de manera sistemática, venía desestimando la petición del reclamante de incluir, a efectos del complemento específico, sus servicios prestados en Enseñanzas Medias.

En este sentido, la Universidad sostenía que respecto a la conservación del componente por méritos docentes adquiridos en el Cuerpo de procedencia se mantenía una total separación en cuanto a los regímenes retributivos correspondientes al profesorado universitario y al de Enseñanzas Medias.

Como quiera que, en último término correspondía al Consejo de Universidades -de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3 del citado Real Decreto 1086/1989- apreciar otras situaciones administrativas que pudieran ser objeto de tratamiento análogo, es por lo que entendimos que la queja se refería a una actuación de la Administración excluida de las competencias de esta Institución.

Por ello, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 36/1985, de 6 de Noviembre, sobre normas de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, en el artículo 4 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, y con arreglo a los criterios de cooperación, coordinación y colaboración entre ambas Instituciones, adoptamos el acuerdo de poner

en conocimiento del Defensor del Pueblo la referida queja, junto con la documentación recabada, a los efectos oportunos.

### *Becas y ayudas al estudio*

Cabe significar el expediente **Q/899/98**. En esta queja se ponía en entredicho la notificación denegatoria de una solicitud de beca para la formación de investigadores.

El núcleo fundamental de la queja, y de nuestra resolución, vino referida a determinar si la denegación de la beca resultaba o no ajustada a derecho; puesto que se cuestionaba, de un lado, la legalidad del motivo de desestimación, la cual, por cierto, le fue comunicada telefónicamente *-no realizar el proyecto en Universidad de Castilla y León-*, y de otro, si la notificación desestimatoria practicada reunía los requisitos exigidos en el artículo 58.1 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

La convocatoria pública de concurso de méritos para la adjudicación de becas destinadas a la formación de personal investigador (Orden de fecha 29 de octubre de 1997) establecía en su Base Tercera, 3.1 como requisitos para solicitar la beca, únicamente lo siguiente:

*«Podrán solicitar las becas objeto de esta convocatoria las personas que reúnan los siguientes requisitos:*

*a) Poseer la nacionalidad española*



*b) Estar en posesión de un título universitario superior de licenciado, ingeniero o arquitecto.*

*c) Haber finalizado los estudios en 1995 o posteriormente.*

*d) Haber obtenido como nota media las calificaciones siguientes:... 2 puntos para titulados de ciencias jurídicas y sociales y humanidades...».*

Asimismo, se consignaba en su Base Quinta la documentación que había de adjuntarse con la solicitud, a saber:

*«La solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos originales o copia compulsada:*

*a) Certificación académica, en la que figuren de forma detallada las calificaciones obtenidas, y la fecha de las mismas.*

*b) Curriculum vitae*

*c) Escrito firmado por el director del trabajo o tutor, en el que haga constar el compromiso de asumir la dirección del trabajo-investigación, así como el compromiso de admisión del becario en el Organismo en el va a desarrollarse el proyecto de investigación.*

*d) Memoria -máximo 1.000 palabras- del proyecto de investigación a realizar durante el disfrute de la beca ».*

En segundo lugar es preciso recordar que, de acuerdo con doctrina jurisdiccional unánime, y reiteradamente acogida por el Tribunal Supremo en gran número de sentencias cuya notoriedad exime de su cita, las bases de los concursos para la selección de candidatos a

una beca constituye la ley de los mismos y, como tal, vinculan a la Administración, al tribunal designado para juzgar los méritos y a quienes formen parte de él y, una vez publicadas, solamente pueden ser modificadas con estricta sujeción a la normas establecidas en la LRJPAC.

En definitiva, la convocatoria fija las reglas del juego dentro de las que han de moverse los intervinientes en el proceso de selección. Mediante la publicación de las bases, la Administración se autolimita y queda efectivamente limitada.

Las bases son, por consiguiente, el elemento primordial de toda convocatoria. Comprenden, entre otros aspectos, el procedimiento y criterios de baremación para la selección, de modo que consentidas aquéllas, no es posible pretender la alteración de los estrictos términos que se incorporan a las mismas.

La solicitud de la persona interesada en tomar parte en una convocatoria para la selección de becarios es, por tanto, un acto de voluntad a través del cual el interesado manifiesta su deseo de tomar parte en dicha convocatoria aceptando sus bases. Así pues, para ser admitido y poder participar en las pruebas selectivas, es suficiente con que los aspirantes manifiesten en sus instancias que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas en la convocatoria.

Al hilo de lo anterior, es necesario que distingamos, igualmente, entre "requisitos" para tomar parte en un concurso y "méritos" que pueden o tienen que ser valorados por la Comisión seleccionadora.

En consecuencia, la admisión o exclusión se lleva a cabo en función del cumplimiento de cada una de las condiciones que se exijan en los requisitos que deban reunir las personas candidatas a ser beneficiarios de la Beca en cuestión.

El estudio de la normativa aplicable, los informes emitidos y la documentación remitida pone de manifiesto lo siguiente:

I- El hoy compareciente (Licenciado en Historia por la Universidad de Salamanca en junio de 1997, con nota media de 3.10 puntos -calculado conforme la tabla de equivalencia publicada en la propia convocatoria-) solicitó la beca para la Formación del Personal Investigador, para realizar, un trabajo de investigación con el título de *«España y Estados Unidos, 1950-1959, Análisis de un proceso de inserción internacional»*. El organismo receptor era el Departamento de Historia Medieval, Moderna, Contemporánea y de América de la Facultad de Geografía e Historia, de la Universidad de Salamanca.

II.- Pese a que el interesado presentara toda la documentación exigida normativamente (incluido, por supuesto, el escrito firmado por el Director del Trabajo, en el que constaba el compromiso firme de asumir la dirección del trabajo-investigación, así como el de admisión del becario en el Departamento de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Salamanca), la Comisión de Selección no tramitó su solicitud y fue excluida sin más.

III.- En este orden de ideas, procede detenernos y resaltar el criterio de selección que ha imperado en el caso que nos ocupa. Así, en el Acta de la Reunión de la Comisión de Selección de Becas para la Formación de Investigación, de fecha 11 de febrero de 1998, se decía:

*"...De conformidad con lo establecido en la base octava 8.1 de la mencionada Orden de Convocatoria, se procede a valorar las solicitudes admitidas conforme con los criterios de selección determinados:*

*1.- Méritos académicos y científicos de los candidatos, hasta 4 puntos.*

*2.- Méritos científicos de los candidatos e interés de la memoria-proyecto de la investigación, hasta 1 punto.*

*Dicha valoración se hace independiente para los solicitantes de cada organismo... la comisión acuerda no considerar las solicitudes correspondientes a los candidatos que sean beneficiarios de otras becas de similares características a la que son objeto de esta convocatoria. Una vez valoradas las solicitudes, se ordenan de mayor a menor puntuación, de forma independiente por cada Organismo, y dentro de estos por cada modalidad, conforme con lo indicado anteriormente, tal como se indica en el anexo I del presente acta, listado de solicitantes de becas..."*

Lo primero que llamó nuestra atención fue que, según se expresaba en el Anexo I, página 15, expediente 155, el motivo de exclusión de la reclamante, y consecuentemente de su inadmisión, estribaba en: *no realizar el proyecto en Universidad de Castilla y León (sic)*. Este hecho resultaba, cuando menos, contradictorio puesto que estaba especificado, en el correspondiente apartado, el organismo/departamento/director: Universidad de Salamanca/ Hª Medieval, Moderna y Contemporánea/ Director. Pero es que, además, el motivo de exclusión consignado no sólo no respondía a la realidad

sino que subyacía una motivación diferente, como a continuación se verá.

IV.- En efecto, y así se desprendió de la documentación obrante en el expediente, la Comisión de Selección, al resolver el concurso, había confundido dos aspectos totalmente diferenciados en la convocatoria: "los requisitos" para poder participar en el proceso selectivo, y "los condicionantes de su disfrute". Para que entrasen en juego los segundos era condición indispensable que, con carácter previo, se hubiera reconocido la cualidad de beneficiario de la beca.

Por consiguiente, la Comisión debía haber procedido a determinar, en primer lugar, si el aspirante reunía los requisitos para tomar parte en el concurso, ya que la consecuencia de éstos era necesaria para poder constituir la concreta relación jurídica entre aspirantes y Administración, en virtud de la cual se adquiriría la condición de admitido.

Por ello, los requisitos se tenían que reunir precisamente en el momento de la presentación de la instancia. En la convocatoria que nos ocupa, se especificaban los mismos en la Base Tercera y Quinta, así como también se determinaban los documentos que habían de acompañarse, sin más adjetivos ni especificaciones. Por tanto, la inclusión de un nuevo condicionante -como era el de acordar por la Comisión Seleccionadora, de modo preliminar, no considerar las solicitudes de aquellos candidatos que fueran beneficiarios de otras becas- no resultaba ajustado a derecho.

Por el contrario, al determinar en la Base Décima (puesta en conexión con la Base Decimotercera) que el disfrute de la beca era

incompatible con cualquier otro trabajo remunerado o ayudas económicas con cargo a fondos públicos o privados, no cabía duda que el objetivo de las misma era el establecimiento de un obstáculo para el disfrute simultáneo de dos remuneraciones distintas, y no la configuración de un requisito excluyente para el acceso a la beca que nos ocupa.

Por tanto, esta regla debía interpretarse necesariamente como una prohibición del disfrute simultáneo de dos becas, que no impedía el ejercicio de la correspondiente opción instrumentada a través de la renuncia.

Así pues, partiendo de la imposibilidad de simultanear dos becas, o ayudas de análoga naturaleza, el titular de ellas debería optar. Para realizar dicha opción era preciso, en primer lugar que se valorasen los méritos alegados; en segundo término que éstos fueran tales que hicieran al participante acreedor de una de las becas; y tercero, que el adjudicatario de la misma la aceptase, en cuyo caso, y para no incurrir en la incompatibilidad contenida en la base decimotercera, debería efectuar la opción. La opción, por otra parte, no sería sino manifestación del derecho que asiste al beneficiario de renunciar a una de las dos, pudiendo tal renuncia ser expresa o tácita.

La precisión anterior se efectuaba para aclarar esta cuestión, ya que se había detectado en el curriculum del reclamante que, en el momento de presentar su solicitud (diciembre de 1997) era beneficiario de otra beca: Convenio Intercambio de Caen-Universidad de Salamanca, programa Sócrates, cuya duración comprendía sólo un Curso académico (el de 1997-98). Cabía suponer que la beca a la que quería optar conllevaba una mejora económica en cuanto a su cuantía,

al tiempo que su duración era superior, pues era susceptible de renovación de conformidad con lo dispuesto en la Base Cuarta.

V- La solicitud del reclamante no había sido tomada en cuenta, pese a reunir los requisitos exigidos en la convocatoria. Ni tan siquiera había sido especificada la calificación de sus méritos, circunstancia que, en todo caso, estaba sujeta a la valoración predeterminada por la propia Base Tercera 3.2. Incluso, la compareciente superaba con creces el mínimo de nota media exigido. Recordamos que para los titulados de ciencias jurídicas y sociales y humanidades se exigía 2 puntos, y la interesada acreditaba, mediante certificación académica detallada, poseer como nota media 3.1 puntos.

En definitiva, el acuerdo adoptado por la Comisión de Selección había supuesto una clara infracción de la Base Tercera y Quinta de la convocatoria. Ello había ocasionado un grave perjuicio a la reclamante, la cual tenía muchas posibilidades de haber quedado entre los seleccionados, a juzgar por las puntuaciones que se habían asignado a las memorias-proyecto de investigación que, como mucho, podían ser evaluadas con 1 punto.

A la vista de todo lo expuesto, tuvimos que advertir que, además de excluir a la interesada por un hecho erróneamente estimado, como era el considerar que el proyecto-investigación no iba ser realizado en una Universidad de Castilla y León, en realidad se había adoptado un criterio preliminar a la hora de realizar la selección - criterio que como hemos dejado sentado no estaba contemplado entre los requisitos a reunir por los participantes-, que vulneraba el derecho de opción que correspondería al titular o beneficiario. La incompatibilidad radicaba, en realidad, en percibir simultáneamente dos

becas, pues en modo alguno podía ser incompatible una ayuda que aún no se había llegado a alcanzar.

Respecto a la falta de reclamación instada por la interesada, fue preciso recordar que, si bien era cierto que lo habitual es que fuese el ciudadano destinatario de un acto administrativo, cuya fundamentación no comparte, quien se dirija a la Administración instando su revisión en vía administrativa -circunstancia vedada en este supuesto por inexistencia de vía ordinaria de recurso- no lo era menos que el ordenamiento jurídico administrativo, a través de la revisión de oficio, establecía una serie de cauces y requisitos que variaban de intensidad, según se tratase de revisar actos declarativos de derechos, o de actos que no contengan tal declaración o, que comporten un gravamen para el interesado.

Por todo ello, se formuló a la Dirección General de Universidades e Investigación la siguiente Recomendación Formal, cuyo contenido se puso, asimismo, en conocimiento de la Consejería de Educación y Cultura:

*"Que en lo sucesivo, en los procesos selectivos, se tenga en cuenta que las bases de la convocatoria constituyen la ley por la que ha de regirse aquéllos, debiendo cumplirse estrictamente lo que en las mismas se dispone, así como los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad que deben presidir los procesos de selección de Becas para la Formación de Investigadores.*

*En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, previos los trámites procedimentales oportunos, se reconozca el derecho a D<sup>a</sup> xxx, a ser valorado su expediente, conciliando alguna fórmula para*



*paliar los posibles daños que se le hayan causado, si del total de su puntuación resultara comprendida entre los que deberían haber sido seleccionados."*

En respuesta, la Dirección General de Universidades e Investigación nos puso de manifiesto que, una vez puestos en contacto con la persona afectada y conociendo su situación actual, se iba a proceder al estudio de la situación creada para, si así se consideraba de justicia, adoptar las resoluciones y seguir las actuaciones que correspondiesen.

#### *Cursos de Postgrado*

Especial referencia merece el expediente **Q/346/97**, cuya conclusión se ha producido en el año 1998, tras un largo proceso de investigación.

Dicha queja se basaba en la necesidad de que el procedimiento de selección de aspirantes a la obtención del título de Especialista Universitario en Medicina de Urgencia y Emergencia estuviese basado en criterios objetivos y veraces, dada la incidencia que tenía la obtención de dicho Diploma -impartido por la Universidad de Valladolid-, en el acceso a la función pública sanitaria de la Comunidad de Castilla y León.

Por ello se cuestionaba el sistema de acceso a dicho curso, ya que, al parecer, los solicitantes no tuvieron, en ningún momento, conocimiento del baremo aplicable a los mismos, así como tampoco se

hizo pública la lista de las personas seleccionadas, con indicación de las titulaciones concurrentes en los seleccionados.

Este extremo tenía especial importancia ya que, conforme lo publicado en el programa preliminar de la 2ª edición, la convocatoria únicamente especificaba que el curso en cuestión estaba especialmente dirigido a *«médicos que desarrollasen su trabajo en Servicios de urgencia, médicos en formación o especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria, Medicina Interna, etc. así como a cualquier otro Licenciado en Medicina interesado en la Urgencias Médicas y Emergencias»*. El reclamante, poseía el Título de Médico Especialista en Anestesiología y Reanimación (en virtud de la Orden Ministerial de 14 de diciembre de 1994, que desarrolla el Real Decreto 1766/1994), así como también era Médico Titular.

De los informes y documentación aportados por la Facultad de Medicina se desprendieron las siguientes consideraciones:

Primero- Sobre el procedimiento de selección de aspirantes y la incidencia de la obtención de los mencionados títulos en el desempeño de puestos de trabajo de la función pública sanitaria.

Para la selección de aspirantes a la obtención del título de Especialista Universitario en Medicina de Urgencia y Emergencia, el Director del Título había emitido informe en el que dejaba sentado que *"...la normativa para cursos de postgrado existente no recoge la necesidad de elaborar actas referentes a los procesos de selección. La única condición recogida era la de estar en posesión de un título*

*universitario. Por este motivo, no disponemos de actas específicas referentes al proceso de selección seguido para este curso..."*

Se señalaba, asimismo, que el Comité de selección, a pesar de la ausencia de normativa, siguió el procedimiento de selección de acuerdo con lo indicado en la propuesta de reconocimiento a la segunda edición del título propio, cuyo contenido venía a ser idéntico al de la propuesta de la 3ª Edición.

Así, se decía que, los méritos valorados en los candidatos de la 2ª Edición eran el de ser *médicos que desarrollasen su trabajo en Servicio de urgencia o Sistemas de Emergencia, Médicos Internos y Residentes (MIR) de Medicina Familiar y Comunitaria, Medicina Interna u otras especialidades vía MIR, y de no existir un número suficiente, el resto de los candidatos se obtenía evaluando un perfil similar al señalado en su curriculum vitae completo.*

A pesar de haber sido solicitados, los informes remitidos a esta Institución no detallaban qué puntuación o valoración se habían atribuido a cada uno de los méritos evaluados, y tampoco constaba referencia alguna a estos extremos en los programas elaborados al efecto.

Desde el punto de vista de la publicidad dada a la convocatoria de este curso de postgrado, los boletines informativos de la celebración del curso únicamente señalaban que *el número limitado de plazas obligaba a establecer un sistema de selección de los aspirantes. Para ello los interesados debían rellenar la hoja de preinscripción y adjuntar a ésta fotocopia del título de Licenciado en Medicina y*

*Cirugía y un Curriculum Vitae. Si el Comité de selección lo consideraba oportuno se procedería a realizar una entrevista personal de los candidatos.*

En uno de los informes emitido por el Director del Título se invocaba, genéricamente, que las normas internas de actuación del comité de selección habían sido las mismas en la 1ª, 2ª y 3ª edición del referido curso. Lo único que se hacía anualmente era renovar la solicitud en el formato señalado por la Autoridad Académica.

Así pues, se insistía en afirmar que el criterio elegido para seleccionar a los aspirantes era el que se indicaba en la propuesta de reconocimiento a la tercera edición, y que se concretaba en que los candidatos fueran médicos que desarrollasen su trabajo en Servicios de Urgencias o Sistemas de Emergencias, Médicos Internos y Residentes (MIR) de Medicina Familiar y Comunitaria, Medicina Interna u otras especialidades vía MIR.

Esta Institución pudo comprobar, no obstante, que dicha especificación no se había establecido convenientemente en la convocatoria publicada en el programa divulgativo del curso.

De cuanto se viene exponiendo resulta, por tanto, que no se acreditó que se hubieran arbitrado criterios acordes con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, en cuanto a la selección de los aspirantes a realizar el curso. En definitiva, se desconocía si la selección de los candidatos se había realizado, en base a los méritos académicos, actividad profesional y/o actividad científica.

Si bien es cierto que no nos encontramos ante procedimientos selectivos de acceso a la función pública sanitaria (en los que deben ser observados dichos principios, por mandato constitucional), no lo era menos que los títulos acreditativos de la formación y perfeccionamiento aportados por los aspirantes podían constituir, y de hecho constituían un estadio previo a dicho acceso, puesto que su posesión se consideraba requisito o mérito para el desempeño de determinados puestos de trabajo en la Administración sanitaria de la Comunidad de Castilla y León.

Segundo- Sobre la falta de resolución expresa a la reclamación presentada, se comprobó que no se había procedido a resolver la misma. Por ello, se procedió a efectuar a la Universidad de Valladolid un Recordatorio de Deberes Legales del deber, nacido de la Ley, de resolver expresamente, ya que la institución del silencio administrativo era una garantía encaminada a evitar que los derechos de los ciudadanos se vaciasen de contenido, cuando la Administración no atendiera eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

De igual manera se formuló la siguiente Recomendación para que en el futuro se acomodara la admisión de alumnos a los principios constitucionales que resultaban de aplicación en estos casos, a saber:

*"Que los Cursos de Especialización que den lugar a la obtención del Título de Especialista Universitario se desarrollen, en todo caso, mediante convocatoria pública en la que se determinen, de forma clara y expresa, los criterios de selección de los aspirantes acordes con los principios de igualdad, mérito y capacidad.*

*A este respecto, convendría que a la hora de confeccionar las bases de selección se determinase en las mismas -y entre otras circunstancias- los méritos a valorar, así como la forma de acreditarlos."*

La Universidad de Valladolid aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales, así como también la Recomendación efectuada, si bien tuvimos conocimiento de que, en el programa divulgativo de la 4ª Edición de este Título Propio no se habían reflejado los criterios apuntados en nuestra Resolución (en la que se estimaba oportuno la conveniencia de que, a la hora de confeccionar las bases de la selección se determinase en las mismas, con suficiente claridad y publicidad, los méritos a valorar, así como la forma de acreditarlos).

Quedamos, por tanto, a la espera de su aplicación en las convocatorias que en lo sucesivo se acuerden por la Universidad de Valladolid.

#### *Otras enseñanzas*

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, estipula en su artículo 12.2 que esta Institución «*velará porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados*».

En cumplimiento de este precepto legal, esta Institución realiza frecuentes actuaciones ante los órganos de la Administración para reclamar de los mismos la necesidad de resolver las peticiones y recursos que les dirigen los administrados.

El deber de la Administración de dar respuesta a todas las solicitudes que formulen los interesados, actualmente recogido en el artículo 40 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, es una obligación fundamental de las Administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

El silencio ante las solicitudes de los ciudadanos, sea cual sea la calificación de éstas, es un defecto singularmente prohibido por las normas, contrario a la definición constitucional de la relación jurídico-pública, en la que la parte más débil -la que solicita, reclama o recurre frente a las potestades de la Administración- es un figura activa poseedora de verdaderos derechos subjetivos exigibles frente a la Administración. Derechos entre los que se encuentra el de ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 35.i) de la Ley 30/92) y el de obtener respuesta a sus solicitudes y recursos.

En el expediente **Q/740/98**, un sindicato se dirigió a esta Institución ante la falta de contestación a su solicitud de información - de fecha 20 de marzo de 1998- por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Admitida la queja a trámite se solicitó el pertinente informe. Recibido el mismo, se daba respuesta al fondo de la cuestión, la cual versaba sobre el por qué "*los alumnos de la escuela privada (sic) de Enfermería Salus Infirmorum estaban utilizando medios públicos de la Junta de Castilla y León en Salamanca, tales como el Hospital de los Montalvos y el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social*".

Tal petición de información no había sido atendida al momento de plantearse ante esta Institución. La falta de atención había sido producida por un error administrativo o confusión de la referida Consejería, tal vez debida a la identidad existente entre lo solicitado por los reclamantes y el contenido de la pregunta parlamentaria escrita 4124-I, recibida en fecha escasamente posterior a la citada solicitud.

No obstante lo anterior, dado que dicha petición de información llevaba implícita una carga de queja o una subyacente crítica (utilización de recursos públicos por una escuela universitaria "privada"), se nos efectuó las siguientes consideraciones:

1º.- La Escuela Universitaria de Enfermería "Salus Infirmorum" quedó constituida e inició su actividad docente en el curso académico 1953-1954, con prácticas en el antiguo Hospital Provincial y Clínico de Salamanca. En el curso 1982-1983, las enseñanzas prácticas pasaron a realizarse en la Dirección de Salud de Salamanca y en el Hospital de Enfermedades del Torax "Martínez Anido", entonces perteneciente a la Administración Institucional de la Sanidad Nacional(AISNA). Con la transferencia del Hospital "Martínez Anido" a esta Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 555/1987, de 3 de abril, obviamente se asumieron las relaciones preexistentes, de manera que, a falta de renuncia expresa de las partes, se ha venido manteniendo dicho compromiso interinstitucional, si bien, desde principios del presente ejercicio, se consideró la oportunidad de revisar y actualizar los contenidos del convenio para su ajuste a las nuevas realidades y exigencias. Fruto de lo anterior, próximamente se formalizará por ambas partes un nuevo convenio.



2º.- La Escuela Universitaria "Salus Infirmorum" pertenece a la Universidad Pontificia de Salamanca, no tratándose ésta de una Universidad privada (de las reguladas en el título VIII de la Ley Orgánica para la Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto, artículos 57 a 59), sino de una Universidad de la Iglesia, a las que se refiere la disposición Adicional 3º de la citada ley orgánica señalando que su aplicación a las mismas "se ajustará a lo dispuesto en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede". A estos efectos, cabe hacer alusión al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de fecha 3-1-79, ratificado por instrumento de 4-12-1979 (B.O.E. de 15-12-1979).

3º.- Los estudios de Diplomado en Enfermería, cursados en la Escuela Universitaria "Salus Infirmorum", de la Universidad Pontificia de Salamanca, tienen reconocidos efectos civiles conforme a los citados acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, y así lo determinan los Reales Decretos 899/1982, de 5 de marzo (B.O.E. de 8 de mayo) y 1578/1982, de 28 de mayo (B.O.E. de 19 de julio).

4º.- Conforme al artículo 1.2, letras b) y c), de la ley orgánica de Reforma Universitaria, son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad "la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística", así como "el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas", funciones esenciales que lo son también de las Universidades de la Iglesia. Para salvaguardar tan fundamentales objetivos, el artículo 104 de la misma Ley Orgánica establece que "toda la estructura asistencial del sistema sanitario debe

estar en disposición de ser utilizada para la docencia pregraduada, posgraduada y continuada de los profesionales, buscando una colaboración permanente "para conseguir una mayor adecuación en la formación de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del sistema sanitario. Desde este punto de vista, no se entiende la crítica implícita a la colaboración de los recursos sanitarios públicos con la formación impartida por una universidad, incluso aunque ésta fuera de naturaleza privada.

5º.- En conclusión: la premisa de la que parte la petición de información de los reclamantes (utilización de recursos públicos por manos privadas) nada tiene que ver con este asunto en que lo que se manifiesta es una colaboración, prolongada en el tiempo, entre el sistema sanitario público y una Universidad de la Iglesia -cuyo régimen se configura sobre la base de instrumentos convencionales internacionales ratificados por España- para la consecución de fines públicos valorados positivamente por el ordenamiento jurídico, buscándose la mejor formación práctica de unos estudiantes que tienen completo derecho a ella -artículo 10.3 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 más arriba citado- y cuyos estudios tendrán, al finalizar, plenos efectos civiles, habilitándoles para el ejercicio de la enfermería en el ámbito del Sistema Nacional de Salud."

En relación con los hechos descritos, esta Institución estimó oportuno efectuar un Recordatorio formal a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en aras a 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 artículo 42 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales.

### Bibliotecas

Han sido varias las denuncias sobre presuntas irregularidades en el funcionamiento de bibliotecas de Castilla y León.

Concretamente es de destacar el expediente **Q/140/98**. Denunciaba, de un lado, el cierre de las bibliotecas de la Universidad de Burgos durante los periodos vacacionales, y de otro, la falta de repuesta a una reclamación interpuesta el 19 de septiembre de 1997, ante la Consejería de Educación y Cultura no obstante haber transcurrido todos los plazos de que la Administración dispone para resolver las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

En el informe solicitado a la Universidad de Burgos se hacía constar que *"... debe tenerse en cuenta que el horario del Servicio Bibliotecario ha de ir fundamentalmente vinculado a la prestación de la jornada laboral de los funcionarios que lo atienden. Establecido éste en treinta y siete horas y media a la semana, cualquier posible ampliación del horario d apertura de las Bibliotecas conlleva una necesidad de ampliación de plantillas con lo que, de nuevo, encontramos las naturales dificultades de financiación en una Administración Institucional con presupuestos, como es bien sabido, harto menguados..."*.

Con arreglo a lo expuesto, desde esta Institución se resolvió efectuar una Sugerencia a la Universidad para alentar el efectivo desarrollo de una oferta amplia del Servicio de Lectura en Sala para consulta de fondos de la biblioteca, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 20.2 del Reglamento de la Biblioteca de la Universidad de Burgos, aprobado por la Comisión Gestora el 17 de enero de 1996. La Sugerencia fue aceptada por el Rectorado de dicha Universidad.

Por lo que respecta a la segunda de las denuncias formulada (falta de contestación a la reclamación presentada), las conclusiones que se derivaron del informe emitido por la Consejería de Educación y Ciencia, fueron que *si bien no se remitió contestación al mismo, las consideraciones en él expuestas fueron estudiadas con toda atención. En relación con ello, el Decreto 263/1997, de 26 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento interno de organización de los servicios de las Bibliotecas Públicas gestionadas por la Comunidad de Castilla y León, establece en su Artículo 5º un horario de apertura que es casi el doble del que rige con carácter general para las Bibliotecas de titularidad estatal existentes en el territorio nacional, de acuerdo con las normas reguladoras de dichos servicios.*

En relación con los hechos descritos, esta Institución estimó oportuno, efectuar un Recordatorio formal a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, de la Consejería de Educación y Cultura, 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 artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

La Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural aceptó nuestro Recordatorio de Deberes Legales.

Varias han sido las reclamaciones (**Q/355/98**, **Q/439/98**, **Q/2459/98**) que denunciaban el mal trato que dispensa el personal de una Biblioteca Pública de Castilla y León, así como sobre la falta de servicios de la misma.

Destacamos el expediente **Q/355/98**. El reclamante denunciaba la retirada de su carnet de usuario sin haberse iniciado expediente administrativo alguno al efecto; y de otro, el comportamiento poco correcto por parte del personal de esa Biblioteca Pública, cuyo proceder (actitud intimidatoria y amenazante) parecía poco adecuado y respetuoso con los derechos que al ciudadano reconoce el artículo 35.i de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta actitud había sido declarado como hechos probados en las Sentencias recaídas con fecha 10 de marzo de 1998 (Juzgado de lo Penal nº 2) y 20 de mayo de 1998 (Audiencia Provincial, Sección Segunda de Valladolid).

Por último, añadía que en el mes de abril de 1998 había presentado, ante la Consejería de Educación y Cultura, escrito de reclamación que, a fecha de julio no se había procedido a resolver.

Solicitamos información de la Consejería de Educación y Cultura. En particular interesábamos conocer si, por parte del órgano

competente se habían realizado las actuaciones relativas a una información reservada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Real Decreto 33/1986, regulador del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios, o en su caso, si se había incoado expediente sancionador al respecto.

Transcurridos siete meses desde la solicitud de información, y pese a haberse realizado varios requerimientos a ambos organismos sobre el particular, se ha procedido al cierre de la investigación ante la imposibilidad material de proseguir la misma por la falta de remisión de los respectivos informes. Por ello, dejamos constancia en este informe la falta de colaboración que al respecto han mostrado, tanto la Consejería de Educación y Cultura como la Dirección de la Biblioteca en cuestión.

### Deportes

Durante 1998 el Procurador del Común ha recibido escasas quejas referentes a las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones. Destacamos los expedientes más significativos.

En el expediente **Q/411/98** se denunciaba la falta de respuesta expresa, por parte de la Dirección General de Deportes y Juventud, a la solicitud de devolución de cuota de campamento abonada por la interesada, al no haber podido acudir su hija, por razones médicas, a una de las actividades del programa "Verano joven de Castilla y León" del pasado año.

Informamos al reclamante del resultado de la improcedencia del reintegro de la cantidad reclamada a tenor de lo que, respecto a este punto, disponía expresamente la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 15 de mayo de 1997.

De otra parte, al comprobarse la ausencia de respuesta, por parte de la citada Dirección General a la solicitud efectuada, se solicitó informe a la Administración Autonómica. En su respuesta manifestaba que:

*1º.- Las solicitudes de iniciación de los procedimientos no son meras peticiones sino que su contenido debe ajustarse a lo dispuesto por el artículo 70.1.a) de la mencionada Ley, el cual exige, entre otros requisitos la expresión de un domicilio a efectos de notificaciones, cosa que falta en el escrito del peticionario, quien únicamente indica el número de la cuenta bancaria en la que desea que se le ingrese la cantidad que pide, por lo que no es de extrañar que manifieste no haber recibido respuesta.*

*2º.- Además esta Administración ni realiza las actividades del citado programa ni percibe directa o indirectamente las cuotas de quienes en ellas participan, siendo su actuación de intermediación y fomento, y en ningún modo de prestación respecto de los servicios inherentes a dichas actividades, lo cual corresponde a la respectiva entidad organizadora. Por ello sólo en caso de haber acordado suspender una actividad se asume la responsabilidad de que sean devueltas tales cuotas. No puede admitirse que la reclamante pretenda que esta Administración le devuelva una cantidad que no ha sido entregada a la misma sino a quien había de ejecutar la actividad*

*en la que estaba interesada, desconociéndose las gestiones que haya podido hacer esta persona ante dicha entidad.*

La realización de la actividad cuestionada se concertó a través del concurso público convocado por la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 24 de marzo de 1997, para el desarrollo de proyectos de animación y realización de actividades en instalaciones, tanto propias de la Administración Regional como ajenas, ofertadas al público en el marco del programa "Verano Joven de Castilla y León".

A través de la referida convocatoria, la Administración Regional concierta con empresas o asociaciones especializadas en la realización de actividades de animación juvenil un número determinado de plazas, que se ponen a disposición de los potenciales usuarios, quienes abonan directamente a aquellas entidades organizadoras la cuota respectiva adquiriendo a cambio el derecho a recibir los servicios correspondientes, una parte de cuyo coste se subvenciona con cargo a dicha Administración. Esto supone un abaratamiento del coste a soportar por los participantes, a lo que hay que añadir la disminución en el mismo que se deriva de las economías de escala originadas por el hecho de que la reserva de plazas se haga por la Administración de modo masivo y de que mediante este sistema no repercuten en los usuarios las consecuencias económicas derivadas del hecho de que algunas de ellas queden desiertas tras su oferta pública.

A la vista de lo expuesto, consideramos necesario trasladar a la Dirección General de Deportes y Juventud que, si bien la Administración era en principio libre para iniciar de oficio un procedimiento, no existía tal libertad cuando había una solicitud o petición del administrado, pues incluso tratándose del ejercicio del



derecho de petición regulado por la ley 92/1960, de 22 de diciembre, resultaba obligada una resolución decisoria que estimase o denegase la petición formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición constitucionalmente establecido en el artículo 29.1 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.

Se indicó que cuando el escrito de solicitud de iniciación de un procedimiento no reuniera los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) o los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, preveía la ley que, en todo caso, se requiriese al interesado para que subsanara la falta o acompañase los documentos preceptivos, durante un plazo de 10 ó 15 días, con indicación de que si no se procedía a la subsanación, se consideraría producido el desestimiento tácito, con el consiguiente archivo de las actuaciones.

La precisión anterior se efectuó al objeto de corregir actuaciones como la descrita en el informe, cuando se argumentaba que la omisión del domicilio en el escrito de solicitud de la peticionaria justificaba la falta de respuesta al mismo.

No cabe dejar en indefensión a quien formula una petición a la Administración (ya se trate de solicitud, instancia de iniciación, reclamación, recurso...), no concediendo el preceptivo plazo para efectuar la subsanación de la omisión del domicilio, máxime cuando, en el presente caso, los datos completos de la peticionaria se contenían en

la correspondiente solicitud de plaza, remitida conforme disponía la Orden de 15 de mayo de 1997, al Servicio Territorial de Educación y Cultura, de Soria.

En este sentido, se precisó que pudo haberse recabado el expediente, al objeto de intentar requerir la subsanación, conforme previene el artículo 71 de la LRJPAC.

Esta forma de proceder vulneraba la obligación que la Ley impone a las Administraciones de resolver expresamente, establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Por lo expuesto, se procedió a trasladar a la Administración Regional las anteriores consideraciones para que sirvieran como Recordatorio de los preceptos legales citados.

La Dirección General de Deportes y Juventud aceptó nuestra Resolución, si bien con las matizaciones que a continuación se describen:

*"Le comunico que no se hace objeción a las consideraciones legales que en él se exponen por cuanto esta Administración se halla sujeta en su actuación al principio de legalidad.*

*No obstante se observa que en el referido escrito la falta de indicación en la solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo del domicilio de quien la fórmula es considerada un defecto subsanable a instancia de la Administración según lo contemplado en el artículo 71 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

*Esto es ilógico, pues para requerir al interesado tal subsanación debería primero conocerse el domicilio de aquella persona. Otra cosa bien distinta es sostener que ha de soportar la Administración la carga de averiguar un dato que el solicitante ha omitido en su petición para poder darle la respuesta que proceda y que, al mismo tiempo, aquella continúe funcionando eficazmente (durante la realización del programa "Verano joven de Castilla y León" del pasado se atendieron alrededor de 9.000 solicitudes).*

De otro lado, destacamos, el expediente **Q/1839/98** en el que se cuestionaba la celebración de la Asamblea de la Federación Territorial de Atletismo de Castilla y León. A este respecto se procedió a informar al reclamante de la queja que no consideramos posible nuestra intervención, dado que el problema planteado se encontraba comprendido en el ámbito privado, ello era así por cuanto que la Federación de Atletismo es un entidad privada y no pública, debiendo sustanciarse la reclamación, por consiguiente, ante los Tribunales de Justicia competentes.

En efecto, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1985, *las Federaciones se configuran como Instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva.*

Tal naturaleza impide atribuirles la configuración de órganos de la Administración, pese a que, en cierta medida desarrollen funciones públicas con carácter administrativo, como es el caso de servir de vía para canalizar la asignación de subvenciones, fuera de cuyos campos actúan con plena autonomía.

Así pues, y en base a lo expuesto, entendimos que en el presente caso no resultaba procedente la intervención solicitada de esta institución -dado que el problema no había sido provocado por una irregularidad de la Administración, sino por una supuesta incorrecta actuación de la Federación Territorial de Atletismo de Castilla y León-.

### **PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO**

El objetivo fundamental de esta Institución en relación con las quejas relativas al Patrimonio Histórico-Artístico de esta Comunidad Autónoma, no ha sido otro que el de investigar el grado de cumplimiento de las normas que velan por la protección de los bienes que lo conforman.

Dentro del ámbito de la conservación del Patrimonio Histórico, existe una estrecha relación entre las cuestiones culturales y las urbanísticas. Por ello, la labor de supervisión del Procurador del Común se ha extendido no solamente a la Administración autonómica, sino también a la local, que además le compete la cooperación en la protección del Patrimonio existente en su término municipal.

En el aspecto estadístico, cabe destacar que ha existido un incremento del número de quejas presentadas en esta materia, lo que denota, a juicio de esta Institución, un mayor grado de concienciación por parte de los ciudadanos acerca de las cuestiones relacionadas con el patrimonio histórico. Esto ha intensificado, a su vez, una mayor preocupación de las Administraciones Públicas por su protección y restauración.

En el presente ejercicio los problemas planteados en esta materia hacen alusión a los daños producidos en los bienes integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León, a la necesidad de su conservación y restauración, a su contaminación visual o al patrimonio arqueológico.

Pues bien, de acuerdo con su naturaleza, las reclamaciones presentadas pueden encuadrarse en los siguientes epígrafes:

#### La conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico

Son muchos los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma que precisan de protección. Esta diversidad de bienes provoca que la función de conservación encomendada a los poderes públicos resulte no solamente difícil, sino también muy costosa.

Por ello, sería lógico que las distintas Administraciones con competencias en la materia dispusieran de los medios económicos necesarios para el ejercicio de dicha función.

Sin embargo, no es ajeno a esta Institución que la financiación de que disponen las administraciones públicas para llevar a cabo la difícil tarea de protección que impone la gran variedad de bienes que conforman nuestro patrimonio histórico, es como poco insuficiente.

Las limitaciones presupuestarias impiden en muchos casos la realización de las obras de restauración o rehabilitación que demanda el

deterioro creciente de numerosos inmuebles situados en la amplia geografía de Castilla y León.

No olvida tampoco esta Institución que el deber de conservación de estos bienes compete a sus propietarios o, en su caso, a los titulares de derechos reales o a los poseedores de los mismos, que en muchos casos resultan ser particulares sin disponibilidad económica o exigua para hacer frente a los gravosos costes que puede llevar aparejada la restauración.

Todo ello conlleva la necesidad de una gran colaboración entre las distintas Administraciones implicadas, máxime si tenemos en cuenta que la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico representa un medio fundamental para el desarrollo turístico cultural de nuestra Comunidad Autónoma.

Esta colaboración interadministrativa quedó patente en el expediente **Q/2001/97**. El reclamante manifestaba la situación de creciente deterioro del Palacio de Pedro I, sito en la localidad de Cuéllar (Segovia), adquirido por el Ayuntamiento de Cuéllar en el año 1996, según se indicaba, a instancias de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, para proceder a su restauración mediante una colaboración entre ambas Administraciones, financiando las obras al 50%.

Sin embargo, se denunciaba por la persona firmante de la queja el incumplimiento sistemático de las promesas efectuadas por esa Dirección General en torno a su restauración, lo que provocaba el retraso en el comienzo de la misma.

Por ello, esta Institución se dirigió al citado organismo a fin de comprobar la realidad de los hechos expuestos.

La Dirección General mencionada comunicó que había asumido el compromiso de colaborar con el 50% de la intervención del referido inmueble y contratado la redacción de un proyecto de restauración al arquitecto propuesto por el Ayuntamiento de Cuéllar. Para ello, se había procedido a firmar un convenio de colaboración entre ambas Administraciones, por el que se comprometían a actuar de forma coordinada en las obras de rehabilitación del Palacio.

No obstante, esa Dirección General, según comunicó a esta Institución, tras comprobar que el proyecto redactado y presentado en el Servicio de Restauración, era totalmente inadecuado a los valores del Palacio, había previsto su reforma, así como la contratación de estudios en materia de geotecnia y cimentaciones con carácter previo al inicio de las obras de restauración.

Tras las sucesivas gestiones llevadas a cabo por esta Institución para determinar el inicio de dichas obras, se informó por la Dirección General de Patrimonio de la contratación pública para su realización. Efectivamente, mediante Resolución de 30 de septiembre de 1998, publicada en el B.O.C. y L. de 2 de octubre de 1998, se anunciaba licitación por concurso, procedimiento abierto y tramitación urgente, de las obras de restauración del Palacio de Pedro I.

Finalmente, se tuvo conocimiento de que el 17 de noviembre de 1998 se había procedido al comienzo de dichas obras.

En la queja **Q/89/98** se transmitía a esta Institución la preocupación por el mal estado del patrimonio histórico artístico de la localidad de Paredes de Nava (Palencia):

- La Iglesia de San Martín y la de Santa María, en una situación de progresivo deterioro que hacía necesaria su restauración.

- La Iglesia de Santa Eulalia, declarada bien de interés cultural, con numerosas humedades, algunas de ellas muy cerca del retablo principal, que posee tablas de Berruguete.

- El monumento a Jorge Manrique, todavía sin finalizar.

Todo ello precisaba asimismo de la colaboración de las distintas administraciones públicas además de la del Defensor del Pueblo. Así pues, la actuación de esta Institución se dirigió hacia la Consejería de Educación y Cultura, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, la Diputación Provincial de Palencia y el Ayuntamiento de Paredes de Nava.

De las gestiones realizadas, pudo comprobarse la cooperación mostrada por los distintos organismos en la restauración de ese Patrimonio.

Por un lado, la Consejería de Educación y Cultura comunicó que, como consecuencia de las patologías existentes en la Iglesia de Santa Eulalia, se había previsto intervenir en la misma en el bienio 1998/99. Actualmente, según información facilitada por el Ayuntamiento de Paredes de Nava, se está procediendo a la realización de las obras de rehabilitación en dicha Iglesia.



La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia puso en conocimiento de esta Institución que la Consejería de Fomento tenía previsto la realización de determinadas obras en la Iglesia de Santa María por importe de 13.374.000 pesetas.

Asimismo, nos transmitió que dicha Delegación había comunicado oficialmente al Ayuntamiento su intervención en la Iglesia de San Martín.

Por su parte, la Diputación Provincial de Palencia manifestó su disposición a cooperar en las obras que pudieran programarse en las Iglesias, en colaboración con el resto de las Administraciones Públicas.

En relación con el Monumento a Jorge Manrique, y según información del Ayuntamiento de Paredes de Nava, se procederá a la firma de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la citada Corporación para la realización de la segunda fase de las obras del citado Monumento.

El expediente **Q/877/98** versaba sobre la Iglesia mozárabe situada en la localidad de Santo Tomás de las Ollas (León).

Dicho inmueble, según el reclamante, sufría desperfectos en su techumbre que originaban importantes humedades y goteras que hacían peligrar su estado de conservación.

Por otro lado, se aludía al desprendimiento de la citada Iglesia de una pequeña campana que era utilizada para convocar al pueblo a la celebración de oficios religiosos y a concejo público. Pese a solicitarse en su día a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) autorización para proceder a la reposición de la misma, el

reclamante alegaba que dicho organismo no había procedido a su concesión.

Solicitada la pertinente información a la señalada Delegación Territorial, se procedió a comunicar a esta Institución las actuaciones realizadas a raíz del informe remitido a ese organismo sobre las patologías, tratamiento y posible coste de reparación de la Iglesia:

La Arquitecta del Servicio Territorial de Educación y Cultura emitió informe sobre el inmueble para la Comisión Territorial de Patrimonio, en el que se indicaba lo siguiente:

*"Puesto que en el año 1991 no se detectó esta patología y que con posterioridad se realizaron obras de urbanización en el espacio público que circunde el monumento, es posible que parte de las humedades sean provocadas por una inadecuación de las condiciones del perímetro. La caída de aguas pluviales de las cubiertas sobre el pavimento de hormigón producen el salpicado y la retención de humedad en la base de los muros.*

*Como es habitual en todas las patologías de humedad, es posible que existan una confluencia de varios factores que perjudican el saneamiento de las fábricas. Por ello se considera conveniente la realización de un análisis mas global antes de realizar ningún tipo de obra de restauración. Dada la importancia del monumento sería deseable su inclusión en futuras programaciones de obras de restauración, iniciando el proceso con los estudios necesarios para determinar las acciones prioritarias".*

Así pues, la Comisión Territorial de Patrimonio, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 1998, adoptó el acuerdo de remitir la memoria valorada y el informe de la Arquitecta del Servicio Territorial, a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, a fin de que asumiera el importe de las obras para eliminar las humedades de la Iglesia de Santo Tomás de las Ollas.

No obstante, en el caso de que la Dirección General no las subvencionase, se afirmó expresamente que se estudiaría la posibilidad de incluirlos dentro del presupuesto desconcentrado de 1999 del Servicio Territorial de Educación y Cultura.

Por lo que se refiere a la reposición de la campana, la pertinente autorización, según se informó por la Delegación Territorial de León, quedó formalizada el 25 de septiembre de 1998 en escrito remitido por el Presidente en funciones de la Comisión Territorial de Patrimonio.

Del resultado de las actuaciones practicadas se dió traslado al reclamante, procediéndose al archivo del expediente, no sin dejar patente nuestra preocupación al observar tales deficiencias en un monumento tan singular, el estado de abandono, la situación de creciente deterioro y, en consecuencia, el peligro de derrumbamiento en que se encuentra el Castillo de Castrotorafe, sito en la provincia de Zamora, y declarado monumento nacional histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931, fue objeto de la queja **Q/64/98**.

El reclamante solicitaba la adopción de medidas urgentes dirigidas a la realización de las obras de mantenimiento necesarias para detener el deterioro del Castillo, incluyendo dicho monumento en una actuación de carácter preferente, vista la precariedad de su situación.

A tal efecto, el Procurador del Común celebró una entrevista con el Alcalde del Ayuntamiento de San Cebrián de Castro, en cuyo término municipal se ubica el Castillo. En dicha entrevista se consideró no solamente la necesidad de conservación de las ruinas existentes, sino también la urgencia de proceder a la instalación de un cartel indicativo.

Por este motivo, esta Institución estimó oportuno efectuar *sugerencia* al referido Ayuntamiento, *"a fin de que, a la mayor brevedad posible, se procediera a la instalación de un cartel en las inmediaciones del Castillo, en el que se indicara su declaración como monumento nacional histórico-artístico, el peligro que pudiera existir por posibles derrumbamientos, así como que los daños ocasionados en el mismo podrían ser constitutivos de delito"*.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que la propiedad del Castillo corresponde a la Diputación Provincial de Zamora, se solicitó información a esa Administración acerca de las medidas a adoptar para la conservación y restauración del citado Monumento.

Dicho organismo, según informó a esta Institución, procedió a solicitar a los técnicos informe exhaustivo del estado del Castillo, con el fin de adoptar las medidas pertinentes para evitar su deterioro.

La coordinación entre el Ayuntamiento y la Diputación dió el siguiente resultado:

Se ha procedido a la realización de *un proyecto de Escuela Taller*, promovido por el Ayuntamiento de San Cebrián de Castro, que ha sido presentado ante la Dirección Provincial del INEM de Zamora,

y cuyo objeto es la restauración y consolidación de las ruinas de Castrotorafe.

A tal efecto, se ha redactado un estudio previo de rehabilitación sobre el conjunto de edificaciones situado al sitio de Castrotorafe, para iniciar un proceso de reconocimiento, limpieza y consolidación de cada una de sus partes, con el fin de paralizar el incesante proceso de deterioro.

Asimismo, se ha firmado un Convenio de colaboración entre los organismos antes mencionados *"para la restauración del denominado Castillo, Ermita y Murallas del despoblado de Castrotorafe"*.

Finalmente, se está realizando en la actualidad un cartel indicativo del citado conjunto para su ubicación en el acceso al mismo, tal y como se sugirió por esta Institución al Ayuntamiento de San Cebrián de Castro.

Solo queda esperar que, tras los trámites administrativos pertinentes, la restauración del monumento se haga pronto realidad.

La situación de deterioro progresivo del Castillo de la Villa de Torremormojón (Palencia), fue manifestada por el firmante de la queja **Q/1984/98**.

Dicha situación fue comunicada a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, al objeto de que indicara las medidas que pudieran adoptarse para solventar el problema existente.

De acuerdo con el informe remitido a este respecto, debe tenerse en cuenta que, la referida Administración, no teniendo

constancia fehaciente de la titularidad del bien, no había considerado prioritario actuar en el mismo.

Ello hacía preciso que, dada la situación de deterioro progresivo del inmueble, el Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, adoptara por su parte las medidas oportunas para evitar su deterioro o destrucción.

En este sentido, el Ayuntamiento de Torremormojón había manifestado al reclamante su interés en adquirir la propiedad del referido Castillo, como paso previo para su rehabilitación, señalando para ello dos opciones: la expropiación y el expediente de dominio.

Pues bien, para determinar las posibilidades de adquirir la propiedad mediante dichas figuras, debía tenerse presente lo siguiente:

a) En relación con la expropiación.

El Castillo de Torremormojón se encuentra encuadrado en el Decreto de 22 de abril de 1949, sobre normas para la protección de los Castillos. Por ello, en el caso de que no contar con un expediente individualizado de declaración como bien de interés cultural, le sería de aplicación la Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que en relación con el citado Decreto le confiere la condición de Bien de Interés Cultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, la referida Ley del Patrimonio Histórico se refiere en varios preceptos a la posibilidad de expropiación:

El artículo 36 establece en su apartado 1 que *"los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes"*, y en su apartado 4 dispone que *"el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente"*.

La expropiación prevista en este precepto es una expropiación-sanción, una privación de facultades dominicales impuestas como consecuencia de un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 36. En este caso, el expropiante es "la Autoridad competente".

Poniendo en relación este precepto con el artículo 6 a) de la Ley, habrá que considerar que son competentes los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico. Efectivamente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene competencias exclusivas en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico de interés para la Comunidad, correspondiéndole la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de su Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, el artículo 37.3 de la ya citada Ley de Patrimonio prevé asimismo la utilización del instituto expropiatorio. Dicho precepto dispone que *"será causa justificativa de interés social para la expropiación por la Administración competente de los bienes afectados por una declaración de interés cultural, el peligro de*

*destrucción o deterioro....". De igual modo, se indica que "los Municipios podrán acordar también la expropiación de tales bienes notificando previamente este propósito a la Administración competente, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad".*

Este precepto vuelve a referirse a la "Administración competente" como expropiante; sin embargo aquí ya hay una referencia expresa a los organismos locales, al señalar que los municipios pueden acordar también la expropiación, pero otorgando prioridad para ejercitar esta potestad a "la Administración competente", que será casi siempre la Comunidad Autónoma, salvo en los casos que el artículo 6 b) de la Ley 16/1985 reserva a la Administración del Estado.

Pero para que el Ayuntamiento pueda acordar la expropiación, deben reunirse los requisitos establecidos en el mencionado artículo 37.3, esto es, tratarse de un bien afectado por una declaración de interés cultural y existir un peligro de destrucción o deterioro como causa justificativa de interés social.

Reunidos dichos requisitos, y teniendo en cuenta la prioridad de la Comunidad Autónoma, la expropiación habrá de llevarse a cabo de acuerdo con el procedimiento especial previsto en los artículos 76 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, y 92 y siguientes de su Reglamento de 26 de abril de 1957, salvo que la declaración de interés cultural se hubiera producido con una antelación inferior a un año a la fecha de iniciación del procedimiento expropiatorio, en cuyo caso se aplicará el procedimiento expropiatorio general (artículo 92,2 del REF).

b) En relación con el expediente de dominio.



Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución a fin de determinar la propiedad del Castillo de Torremormojón, por parte del Registro de la Propiedad núm. 2 de Palencia se remitió certificación de dominio relativa al citado inmueble, en la que se hace constar expresamente:

*"Rústica: Un Castillo o Fortaleza situado en término de Torremormojón en la cuesta del Castillo, a la izquierda saliendo para la villa de Ampudia. Linda por el Oriente y Mediodía y Poniente con eriales de Villa y Norte, con tierra de Carlos Elvira. Su circuito, incluso el antemuro, ocupa 437 estadales, equivalentes a treinta y cinco áreas y sesenta y cinco centiáreas, contados al Sur 22,5 estadales, al Norte, otros 22,5, al poniente 17 estadales y al Oriente otros 17; el antemuro tiene 5,5 estadales y su secto mayor tiene de circulación 10 estadales y un octavo y su figura secmento mayor.*

*Figura a nombre de ... por título de herencia, según testimonio de hijuela expedido en Palencia el 7 de agosto de 1896 ante el Notario, que motivó la inscripción 3º de herencia de 1 de septiembre de 1897."*

Pues bien, el Tribunal Supremo viene a declarar que el expediente dominio tiene por finalidad posibilitar la inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna o la reanudación del tracto sucesivo interrumpido. En el caso que nos ocupa, era preciso centrarse en el segundo de los supuestos, al encontrarse ya inscrito el inmueble de referencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, había de partirse del hecho de que uno de los requisitos para que el expediente de dominio pudiera

cumplir su función de reanudar el tracto sucesivo interrumpido, según se afirma por la Dirección General de los Registros y del Notariado, es que se haya producido una efectiva ruptura en la cadena de titularidades registrales, esto es, que esté interrumpido por faltar inscripciones intermedias.

A los efectos de promover expediente de dominio para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, viene a ser necesario que el promovente cumpla con lo preceptuado en los artículos 201, regla 2ª de la Ley Hipotecaria y 274, 275 y 285 de su Reglamento.

Este expediente es un procedimiento de jurisdicción voluntaria modulado por la aplicación al mismo de la Legislación Hipotecaria. Por ello, tal como dispone el artículo 201 de la Ley Hipotecaria, es Juez competente para su tramitación el de primera instancia del partido en que radique el bien. Y en este procedimiento, según se afirma por el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de mayo de 1981, ya de inicio se prevé la existencia de contradictores a los que precisamente hay que traer al expediente para seguidamente regular su oposición, y terminar por Auto en el que el Juez declare justificados o no los extremos aducidos en el escrito inicial, si bien no tiene el valor de cosa juzgada material, por lo que no ha de impedir la posterior incoación del juicio declarativo que corresponda por quien se considere perjudicado.

Este expediente tiene, entre otras, *"la función de dar cabida a la petición de la reanudación del tracto sucesivo para acomodar la realidad inmobiliaria a la registral, impidiendo que por omisión de la inscripción de una de las transmisiones, se obstaculice el seguimiento del curso adquisitivo, con la consiguiente inseguridad que ello*

*provocaría en el tráfico jurídico"* (Auto de 28 de abril de 1993 de la Audiencia Provincial de Málaga).

Por ello, tal como indica la jurisprudencia menor, *"viene a ser, dada la regulación de los artículos 201 y siguientes de la Ley Hipotecaria y correspondientes a su Reglamento, uno de los tipos de regulación supletoria tendentes, en forma primordial, a lograr la inscripción de aquellos actos registrales que no puedan serlo por no disponer de una titulación adecuada, adverándose la titulación existente por la oportuna resolución judicial que declarara justificada la adquisición de los inmuebles que se tratan de titular por parte de la persona instante y, en atención a los términos en que aparecen redactados los artículos 201 citado de la Ley Hipotecaria y 282 de su Reglamento, la justificación de la adquisición dominical hay que referirla no al derecho de dominio en sí, sino más bien en lo que respecta a si se debe estimar acreditado el hecho de la adquisición, puesto que la resolución tiene un carácter eminentemente constitutivo, no debiendo contener declaraciones de derecho alguna"*.

Su objeto, por tanto, es la obtención de título formal bastante que permita el acceso al Registro de la Propiedad el dominio cuya inscripción registral se pretende por los promotores, salvando el obstáculo de la ruptura material y formal del tracto sucesivo según la historia registral de la finca.

*"A tal propósito, y según se desprende de los artículos 201.2ª c9 y 4ª de la Ley Hipotecaria y por remisión de éste 274.2ª y 4ª, y 282 del Reglamento Hipotecario, basta para que se deba obtener un pronunciamiento judicial favorable a las pretensiones de los promotores, que por éstos se acredite la adquisición del dominio de la*

*finca cuyo tracto trate de reanudarse. Su objeto queda ceñido exclusivamente, como se infiere, entre otras, de las Resoluciones de la Dirección General de Registros y Notariados de 16 de febrero de 1988 y 24 de enero de 1994, a la justificación o prueba por los promotores de la existencia de causa o título apto e idóneo para provocar la adquisición del dominio de la finca a su favor. No se trata de discutir ni tiene por objeto declarar el derecho de propiedad de los promotores, su cualificación o límites, para lo cual es inidóneo el expediente instado y que sólo podrá ventilarse en el oportuno procedimiento declarativo y contradictorio" (Auto de 16 de diciembre de 1996 de la Audiencia Provincial de Cantabria).*

De igual modo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que el único alcance de la resolución que pone fin al expediente es declarar probado que el actor adquirió el dominio de la finca, es decir, que se ha producido un acto o causa idónea para tal adquisición, de modo que no se discute ni se decide la existencia del derecho de dominio, si realmente es dueño quien instó el procedimiento, sino si está justificada su adquisición, y no tiene por objeto una declaración de derecho, sino una declaración de puro hecho.

Y en el supuesto de que *"se alegue que como título de adquisición tan sólo la posesión, ésta no puede ser enjuiciada en un expediente de dominio para la reanudación de tracto sucesivo, al ser el procedimiento adecuado para ello el juicio declarativo correspondiente. Para que el expediente de dominio posibilite la reanudación del tracto sucesivo interrumpido no basta con que el Auto resolutorio del mismo declare la sola posesión del promotor sino que habrá de declarar tanto el dominio de éste, como la existencia de*

*un hecho adquisitivo legalmente suficiente para producir tal efecto"* (Resolución de 24 de enero de 1994 de la Dirección General de los Registros y del Notariado).

De todo lo anterior, se extraían las siguientes conclusiones en relación con el expediente de dominio para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido:

- Se requiere que se haya producido una efectiva ruptura en la cadena de titulares registrales.

- Para obtener una declaración judicial favorable es preciso que los promotores del expediente acrediten la adquisición del dominio de la finca cuyo tracto trate de reanudarse.

- Su única finalidad es declarar probado que el promotor del expediente adquirió el dominio, esto es, decidir si está justificada su adquisición, y no se trata de declarar el derecho de dominio del promotor (lo que sólo es posible en el correspondiente juicio declarativo) y, por tanto, no tiene por objeto la adquisición de la propiedad.

- La posesión no puede enjuiciarse en un expediente de dominio, sino en virtud del procedimiento declarativo oportuno.

En consecuencia, de las dos opciones examinadas para la adquisición de la propiedad del Castillo de referencia por parte del Ayuntamiento de Torremormojón, era viable, en caso de darse los requisitos legalmente establecidos, la expropiación prevista en el artículo 37.3 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico.

Ahora bien, en el supuesto de que se adquiriera la propiedad del Castillo a través de la expropiación, y existiera una efectiva ruptura de la cadena de titulares registrales, podría optarse posteriormente por acudir a un expediente de dominio para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido.

Por ello, esta Institución *sugirió* al Ayuntamiento de Torremormojón que, en caso de persistir su interés en adquirir la propiedad del Castillo, se estudiara la posibilidad y conveniencia de acordar su expropiación, para lo que debían cumplirse estrictamente los requisitos y tramites legalmente establecidos y tenerse en cuenta la prioridad de la Comunidad Autónoma, y todo ello sin perjuicio de acudir, una vez adquirida la propiedad, a un expediente de dominio para la reanudación del tracto sucesivo, en caso de darse todas las condiciones para la viabilidad de este procedimiento.

En contestación a dicha sugerencia, se remitió escrito por el citado Ayuntamiento comunicando que los supuestos propietarios habían iniciado un expediente de dominio en el Juzgado de Primera Instancia de Palencia al objeto de reanudar el tracto sucesivo, motivo por el que esa Administración se había personado en dicho expediente de dominio para mostrar su oposición y solicitar la transformación del mismo en procedimiento declarativo ordinario, indicándose asimismo que si de esta manera no se lograra la propiedad por ese Ayuntamiento, *se insistiría en la expropiación*.

Por ello, en tanto se resolviera judicialmente sobre la propiedad del inmueble de referencia, se procedió a suspender la intervención de esta Institución, toda vez que la determinación de la propiedad resultaba requisito previo a la determinación de las actuaciones

encaminadas a la protección del bien, pues a los propietarios corresponderá su conservación, mantenimiento y custodia, sin perjuicio de las facultades que otros organismos ostenten en la materia.

#### Los daños ocasionados a bienes integrantes del Patrimonio Histórico

Los daños que se ocasionan a los bienes que conforman nuestro Patrimonio histórico, pueden ser constitutivos, en su caso, de infracción administrativa o, incluso, de infracción penal.

En el expediente **Q/143/97**, el reclamante manifestaba la disconformidad con el derribo del inmueble denominado "Casa del Tinte", sito en la localidad de Benavente (Zamora).

De la documentación e información remitida a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora (Servicio Territorial de Educación y Cultura) y el Ayuntamiento de Benavente, pudieron extraerse los siguientes antecedentes de hecho:

- En fecha 9 de febrero de 1996 el Ayuntamiento de Benavente dicta Decreto por el que se declara la ruina inminente del citado edificio, otorgando un plazo de cuarenta y ocho horas a los propietarios para proceder al derribo y disponiendo el desalojo de los moradores y el acordonamiento de la zona por motivos de seguridad, advirtiendo del peligro de derrumbamiento existente. Dicho Decreto fue notificado al Servicio Territorial de Educación y Cultura junto con informe emitido por los servicios técnicos del citado Ayuntamiento; informe en el que se señalaba que:

*"Según acuerdo de la Comisión de Patrimonio Histórico Artístico:*

*a) Debe mantenerse la portada de la fachada principal con los dos escudos de armas que campean en sus francos.*

*b) Debe mantenerse el patio central con su arcadas y galerías".*

- En fecha 13 de febrero de 1996 la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Zamora acordó ratificarse en el acuerdo adoptado en la sesión celebrada el 29 de noviembre de 1993, que dice literalmente:

*"Debe exigirse un trabajo de inventario y documentación previa al derribo del inmueble, al objeto de que aquellas partes que la Comisión juzgue interesantes puedan reconstruirse en el inmueble que sustituya a éste.*

*La Comisión considera que deberán salvarse del derribo, debidamente protegidas, la portada de piedra así como las arquerías de piedra y ladrillo que conforman el patio central y todos los elementos de cerrajería, balaustradas metálicas y otras.*

*El derribo se hará por procedimientos manuales, manteniendo las fachadas en planta baja para no provocar un vacío urbano en tanto se construye el nuevo solar y como protección de los elementos que se mantengan en pie.*

*Asimismo se recuerda el escrito enviado por la Dirección General de Patrimonio, de fecha 19 de enero de 1994, mediante el*



*cual se indica la obligatoriedad de que debe mantenerse y tutelarse la portada, el pórtico y el volumen global y la composición originaria de los alzados".*

- Transcurrido el plazo señalado en el Decreto de ruina, dos días más tarde, se procedió al derribo del edificio.

- Informada la Comisión Territorial de Patrimonio de Zamora en sesión de 9 de abril de 1996, en virtud de visita de inspección del Arquitecto Territorial, del incumplimiento de las prescripciones impuestas en el derribo del citado edificio, por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora se dictó acuerdo de suspensión cautelar de las obras en fecha 9 de abril de 1996.

- En sesión celebrada el 3 de julio de 1996 (respecto al expediente Consulta Urbanística de anteproyecto de edificio de 26 viviendas, locales y garajes "Casa del Tinte"), la Comisión Territorial de Patrimonio informó desfavorablemente el proyecto.

- En sesión celebrada el 1 de octubre de 1996 en relación con el expediente citado, la Ponencia Técnica de la Comisión Territorial de Patrimonio acordó dejar sobre la mesa el expediente a la espera de documentación complementaria comprensiva de los siguientes extremos:

*"1.- Deberá presentar planos, secciones y detalles de la cubierta del patio.*

*2.- Alzados y plantas con despiece de los arcos existentes.*

*3.- Deberá aceptar expresamente y por escrito la Ordenanza Arqueológica.*

*Antes de proceder al inicio de las obras previstas en el proyecto de ejecución, deberá presentar proyecto de derribo, ya que a la vista de estas obras, parece necesario".*

- La citada Comisión Territorial, en sesión celebrada el 12 de noviembre de 1996, en relación con el expediente citado, adoptó acuerdo por el que se informaba favorablemente el derribo, así como el proyecto de ejecución, condicionado a la presentación de compromiso firmado por el interesado del cumplimiento de las prescripciones impuestas por la Ponencia Técnica.

- Mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 1996 del Delegado Territorial de Zamora, notificado a las distintas partes así como a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, se procedió al levantamiento de la suspensión cautelar de las obras.

- Sin embargo, la ya mencionada Comisión Territorial de Patrimonio, en sesión celebrada el 25 de marzo de 1998, y previa visita de inspección hizo constar que no se habían cumplido las prescripciones impuestas de forma enteramente correcta:

Concretamente, y tal como se señala en informe de la Delegación Territorial de Zamora (Servicio Territorial de Educación y Cultura) remitido a esta Institución, *"no se han salvado las dovelas de los arcos ni los planteros de las puertas, y por otra parte los remates del frontón deberían haberse incorporado de una forma más*

*integrada. Tampoco se han salvado del derribo las arquerías de piedra y ladrillo del patio central, aunque si se han reproducido recuperando el patio, al alegar los promotores el mal estado en que se encontraban los originales, mientras que en relación con los elementos de cerrajería, balaustradas metálicas y otros, a fecha de hoy no consta que se hayan incorporado al nuevo edificio, aunque las obras aún no han finalizado".*

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacía preciso determinar el valor histórico o artístico del inmueble en cuestión:

En el listado de Bienes de Interés Cultural de la provincia de Zamora (actualizado a junio de 1997) obrante en el Servicio Territorial de Educación y Cultura de Zamora, consta que en fecha 11 de abril de 1990 se solicitó la incoación de expediente de declaración de B.I.C. para la "Casa del Tinte".

Sin embargo, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la entonces Consejería de Cultura y Turismo afirmaba expresamente en escrito de fecha 20 de enero de 1994 dirigido al Delegado Territorial de Zamora lo siguiente: *"He analizado detenidamente el tema de la Casa del Tinte de Benavente y no considero necesario, por el momento, proceder a su incoación como Bien de Interés Cultural. No obstante, te agradecería que instes al Ayuntamiento de Benavente que el planeamiento urbanístico vigente en esa localidad contemple lo que debe mantenerse y tutelarse: la portada y el pórtico con el volumen global y la composición originaria de los alzados."*

Pese a no incoarse expediente para la declaración de dicho inmueble como Bien de Interés Cultural, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Benavente, que datan de 1988, en su anejo 4 relativo al Catálogo de Edificios de Valor Histórico Artístico del municipio, en su ficha número 65, hacen referencia al citado edificio, con una antigüedad de 150 años, dotado de una protección urbanística estructural y como actuaciones permitidas: recuperar portada, rejas y alero.

Los Catálogos, previstos en la vigente legislación urbanística, están concebidos como documentos complementarios de los planes urbanísticos, y tienen como finalidad contener la relación de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes de valores o características singulares, que han de ser objeto de una protección especial.

Por tanto, tal como viene afirmando la doctrina, confieren una protección administrativa especial a determinados bienes que, por su singular valor o características monumentales o paisajísticas, requieran de conservación o mejora, no siendo necesarios cuando los bienes hubieran sido objeto de una declaración expresa al amparo de la legislación del Patrimonio Histórico-Artístico.

Así pues, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español 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 de ruina, 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 una regulación específica cuando, pese a la imposición del deber de conservación establecido en el artículo 36.1 de la Ley de Patrimonio Histórico, 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 artículo 25 de la LPHE, 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 artículo 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.

De este modo, en el presente supuesto la Administración competente en materia de Patrimonio dictó, de conformidad con lo preceptuado en el mencionado artículo 25 de la LPHE, Decreto de suspensión cautelar de las obras por incumplimiento de las prescripciones impuestas en el derribo.

Pues bien, el nuevo Código Penal ha introducido un nuevo capítulo bajo la rúbrica "De los delitos sobre el patrimonio histórico" (artículos 321 a 324). Ya el anterior Código tipificaba en el artículo 558.5 los daños causados en el Patrimonio Histórico Artístico Nacional.

El edificio en cuestión gozaba de una especial protección al estar incluido en el ya mencionado Catálogo de Edificios de Valor Histórico Artístico del municipio, lo que justificó la intervención de la Administración autonómica competente en materia de patrimonio histórico en el expediente de ruina, fijando aquellas partes que por su valor o interés debían salvarse del derribo. Sin embargo, según comprobaciones posteriores de dicha Administración, sus prescripciones fueron incumplidas.

Por todo lo expuesto, el Procurador del Común estimó oportuno remitir a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia toda la documentación que al respecto obraba en esta Institución, a fin de que se incoaran las pertinentes diligencias de investigación al amparo del artículo 785 bis del Código Penal, se ordenara la práctica de las debidas actuaciones para la comprobación del hecho, 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 acordada su archivo y su remisión a la Administración autonómica por si procediera incoar expediente sancionador.

Como consecuencia de ello, se recibió en esta Institución escrito de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Zamora, comunicando que en virtud de lo acordado en las diligencias

preliminares seguidas por esa Fiscalía, éstas habían sido remitidas al Juzgado Decano de Benavente a fin de que por el Juzgado al que por turno de reparto correspondiera se procediera a la incoación de diligencias por posible delito contra el patrimonio.

Dando por concluida, por tanto, la intervención de esta Institución, lo anterior fue puesto de manifiesto no solamente al reclamante, sino también a la Delegación Territorial de Zamora y al Ayuntamiento de Benavente.

#### El patrimonio arqueológico

La Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico tipifica las infracciones administrativas en esta materia. Los hechos así tipificados constituyen una vulneración de los objetivos fundamentales de protección, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico, y su reparación, mediante la imposición de las correspondientes sanciones, resulta indudable para el restablecimiento del orden jurídico.

Repartidos por distintos lugares de nuestra geografía se localizan numerosos yacimientos. Sin embargo, al no existir oficialmente para la Administración, no gozan de las necesarias medidas de protección que eviten los continuos expolios a los que se ven sometidos mediante la utilización por particulares de detectores de metales. Ello podrá ser igualmente sancionable, previa tramitación del correspondiente procedimiento.

Este era el caso del expediente **Q/1988/97**, en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con el expediente

sancionador iniciado por supuesta infracción a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y al Decreto 58/1994, de 11 de marzo, sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales, expediente en el que se dictó Resolución por la que se sancionaba al infractor con una multa de 50.000 pesetas.

Del expediente remitido a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), pudieron destacarse los siguientes antecedentes de hecho:

- En el Servicio Territorial de Educación y Cultura se recibió denuncia formulada por la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil contra el interesado, que en fecha 27 de abril de 1996 fue sorprendido en las inmediaciones de un paraje sito en una pequeña localidad leonesa, con un detector de metales, sin contar con ningún tipo de autorización para realizar prospecciones arqueológicas. En dicha denuncia se hacía constar además que no se había encontrado ningún objeto.

- En fecha 3 de mayo de 1996 se dictó acuerdo de iniciación de expediente sancionador, presentándose posteriormente alegaciones por el interesado.

- El instructor del expediente formuló en fecha 31 de mayo de 1996 pliego de cargos, determinándose la infracción de lo establecido en el artículo 1 del Decreto 58/1994, de 11 de marzo, sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales en actividades que afecten al Patrimonio Arqueológico de la Comunidad de Castilla y León, así como de lo



establecido en el artículo 42 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Por parte del interesado se contesta a los hechos expuestos en dicho Pliego.

- El 18 de junio de 1996 se dictó Propuesta de Resolución, en la que se propone una sanción de 50.000 pesetas, formulándose asimismo alegaciones por el interesado.

- En virtud de Resolución de fecha 9 de julio de 1996 se impone una sanción de 50.000 pesetas, contra la que se interpone recurso ordinario que fue desestimado por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural.

Pues bien, resultaba de aplicación al presente supuesto la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como el Decreto 58/1994, de 11 de marzo, de la Junta de Castilla y León, relativo a normas sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales, en el que vienen a complementarse alguno de los preceptos contenidos en la citada Ley.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Patrimonio Histórico, el Patrimonio Arqueológico a que se refiere su artículo 1 comprende los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo; por lo que su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley no depende del origen o situación de los bienes, sino de su naturaleza, y merecen igual protección tanto si se conocen y han sido estudiados como en caso contrario.

Asimismo, el artículo 41.2 define las prospecciones arqueológicas como exploraciones superficiales o subacuáticas, sin remoción del terreno, dirigidas al estudio, investigación o examen de datos sobre cualquiera de los elementos a que se refiere el apartado anterior (restos históricos o paleontológicos).

El artículo 42.1 somete a autorización expresa de la Administración competente toda prospección arqueológica, al tiempo que el número 3 del referido precepto afirma la ilicitud de las realizadas sin la autorización correspondiente y la consiguiente sanción que se impondrá a los responsables de tal actividad conforme a lo dispuesto en la misma Ley.

Así pues, el artículo 76.1, f) señala lo siguiente: *"Salvo que sean constitutivos de delito, los hechos que a continuación se mencionan constituyen infracciones administrativas y serán sancionadas conforme a lo dispuesto en este artículo:*

*f) La realización de excavaciones arqueológicas u otras obras ilícitas a que se refiere el artículo 42.3".*

Y en el apartado 3 del citado artículo 76 se establece una multa de hasta 25 millones de pesetas.

Por su parte, el Decreto 58/1994, de 11 de marzo, de normas sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales, viene a reiterar en su artículo 1 la exigencia de autorización expresa del órgano administrativo competente de la Junta de Castilla y León para la realización de toda prospección arqueológica que se realice en esta Comunidad Autónoma.

Así, el artículo 2 de este Decreto considera prospecciones arqueológicas, además de las exploraciones a que se refiere el artículo 41.2 de la Ley 16/85, la utilización de aparatos que permitan la detección de objetos metálicos para la búsqueda de objetos susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica.

Por ello, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Patrimonio Histórico, se instruyó el oportuno expediente sancionador y se impuso, conforme a la normativa anteriormente mencionada, una sanción de 50.000 pesetas.

Pero independientemente de la procedencia de la sanción impuesta al interesado en el expediente sancionador objeto de la presente queja, se pudo comprobar por esta Institución la existencia de defectos formales o irregularidades en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, que si bien en este supuesto no habían invalidado los actos administrativos viciados, constituían auténticos incumplimientos de los trámites inexcusables del procedimiento, que deben observarse en todo caso para que éste se revista de todas las garantías exigidas, a fin de evitar indefensión al administrado y, en su caso, la anulación de los actos.

Los defectos formales verificados en la expediente sancionador se encontraban en los siguientes trámites del procedimiento:

En la iniciación del expediente sancionador:

Como ya se indicaba anteriormente, el 3 de mayo de 1996 se dictó acuerdo de iniciación de expediente sancionador.

Respecto a la formalización de la iniciación, el artículo 7.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dispone que *"La iniciación de los procedimientos sancionadores se formalizarán con el contenido siguiente: a) Breve referencia a los hechos que motivan el expediente, infracción administrativa cometida y disposiciones vulneradas, así como identificación de la persona o personas presuntamente responsables"*.

Examinado dicho acuerdo, se comprobó que en el mismo únicamente se hacía constar la identificación de la persona presuntamente responsable y el nombramiento del Instructor, por lo que no se fijaba la infracción administrativa cometida y las disposiciones vulneradas, lo que suponía un incumplimiento de la normativa mencionada y, en consecuencia, la existencia de defectos de forma.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene a manifestar que *"todo procedimiento debe iniciarse por una resolución que así lo acuerde, y esta resolución debe fijar, "ab initio", los hechos que motivan la investigación y las personas que en principio puedan ser responsables de los mismos, así como la calificación jurídica que inicialmente pueda atribuirse a tales hechos. Realizar esta fijación previa de elementos es tarea para la que la Ley no sólo autoriza sino que obliga al órgano administrativo (artículo 135 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, y Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto)"*.

En la resolución sancionadora:

El contenido de la Resolución de fecha 9 de julio de 1996, que ponía fin al procedimiento administrativo sancionador, era el siguiente:

*"DECRETO: Vistos los antecedentes de este expediente, la propuesta del Instructor, la Ley Orgánica 4/83, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Decreto 58/1994, de 11 de marzo, sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales en actividades que afecten al Patrimonio Arqueológico de la Comunidad de Castilla y León, y demás disposiciones de general aplicación, vengo a sancionar a, con una multa de cincuenta mil pesetas(50.000,-pts.).*

*Contra esta Resolución, cabe interponer Recurso Ordinario ante el Director General de Patrimonio y Promoción Cultural..."*

El contenido de la citada Resolución evidenciaba un claro incumplimiento de la normativa procedimental aplicable al expediente sancionador en cuestión, toda vez que el artículo 13.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece que el órgano competente dictará resolución motivada, decidiendo todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente.

En este mismo sentido, el artículo 20.4 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto -de aplicación supletoria en lo que no se oponga o contradiga al Decreto 189/1994 antes citado- dispone que las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluirán la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijará los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Asimismo, el artículo 138 de la ya citada Ley 30/1992 (Título IX relativo a la potestad sancionadora) establece que la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.

Pues bien, tanto la jurisprudencia como la doctrina científica ponen de relieve que la potestad sancionadora debe ejercitarse en términos tales que, procurando la necesaria protección de los intereses generales, no suponga merma alguna de las garantías de los infractores. A este tenor, los defectos de la resolución sancionadora que pudieron advertirse eran los siguientes:

a) Falta de motivación:

Si resulta admitida la importancia de motivar todas las resoluciones emitidas por las administraciones públicas, esta

motivación se muestra mucho más necesaria en el ejercicio de la potestad sancionadora. Los preceptos que han sido mencionados anteriormente instauran, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la obligación de que el órgano decisor del expediente sujete su pronunciamiento a las exigencias propias del deber de motivación y, al mismo tiempo, el derecho del administrado a que dicha resolución sea acorde con tales exigencias.

Así, el Tribunal Constitucional ha venido declarando que el cumplimiento del requisito de la motivación de las sentencias penales, de cuya misma naturaleza participan las resoluciones administrativas sancionadoras, exige la formalización por parte de la autoridad con competencia decisor de una motivación fáctica y jurídica: *"de una parte, la existencia de una motivación fáctica o antecedentes de hecho, inferida a partir de la prueba practicada, en la que deberán consignarse...los hechos enlazados con las cuestiones que hayan de resolverse en el fallo, haciendo declaración expresa y terminante de los que se estimen probados; de otra parte, una valoración jurídica suficientemente razonada acerca de los hechos declarados probados"*.

Del mismo modo, el Tribunal Supremo hace referencia a que la jurisprudencia Constitucional define el deber de la Administración de motivar los actos que supongan sacrificio de derechos fundamentales, no como una elemental cortesía para que los destinatarios conozcan los razonamientos de la Administración, sino como un requisito cuya ausencia o cuya determinación irrazonable determina la vulneración del derecho fundamental coartado en su ejercicio.

No obstante, estas exigencias no imponen a la motivación una determinada extensión conforme a las circunstancias del caso concreto,

sino que, tal como viene estableciendo el Tribunal Supremo, la norma sólo exige que la motivación sea sucinta, referida a hechos y fundamentos jurídicos de la decisión, lo que es indudable sinónimo de suficiente o bastante para que se logre la finalidad propuesta, sin necesidad de complejos análisis ni razonamientos, ni formalidad alguna.

Por ello, se hace preciso determinar la regla general que establezca las pautas que deben seguirse a fin de que no exista una falta de motivación. Dicha regla general la ha venido suministrando la jurisprudencia del Tribunal Supremo al afirmar que *"el deber de motivar las resoluciones no exige de la autoridad decisora una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le ha llevado a resolver en un determinado sentido, ni le impone una determinada extensión, intensidad o alcance en el razonamiento empleado, sino que para su cumplimiento es suficiente que conste de modo razonablemente claro cuál ha sido el fundamento en derecho de la decisión adoptada"*.

Así pues, el Tribunal Constitucional declara que *"la suficiencia de la motivación ha de entenderse en el sentido de que en las resoluciones consten, de forma que puedan ser conocidos como tales, los fundamentos en que se basa la resolución, esto es, al menos, los hechos probados de que se parte y la calificación jurídica que se les atribuye"*.

Y ello encuentra su fundamento no solamente en el adecuado ejercicio de los medios de impugnación y, en su caso, en el pleno control jurisdiccional de la actividad administrativa sancionadora, sino que, según el Tribunal Supremo, la justificación objetiva de todo juicio



de valoración o estimación de hechos o datos es el presupuesto formal que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad y constituye garantía imprescindible del correcto, congruente y adecuado ejercicio de las facultades administrativas que conllevan un juicio de dicha clase.

Es evidente que en el expediente sancionador en cuestión, la resolución sancionadora carecía de la motivación legal y jurisprudencialmente exigida, al contener única y exclusivamente una relación de las normas de aplicación, sin hacer siquiera una breve referencia a los hechos probados y a su calificación jurídica.

b) Incongruencia:

Asimismo, junto al deber de motivación de la resolución sancionadora, se impone el deber de congruencia, mediante la exigencia de que dicha resolución resuelva todas las cuestiones planteadas. Esta obligación administrativa de dar respuesta en la resolución a todas y cada una de las cuestiones suscitadas a lo largo del expediente sancionador, sean principales o meramente conexas, se destaca asimismo por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo, en el presente supuesto, la resolución de referencia omitió el pronunciamiento de las cuestiones debatidas en el expediente, conteniendo solamente, como antes se indicaba, las disposiciones legales de aplicación al caso en concreto.

Se produjo, por tanto, una quiebra de las normas fundamentales del procedimiento sancionador. Y es que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de nuestra Constitución en materia de procedimiento, resultan aplicables a la actividad sancionadora de la

Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentren en la base de tal precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución y, de otro lado, que el no cumplimiento de las normas procedimentales específicas del procedimiento sancionador constituye una violación del derecho constitucional del expedientado a su defensa en el seno del expediente sancionador. Por ello, el derecho a seguir los inexcusables trámites del procedimiento forma parte de las garantías tan sentidas como las que deben preservarse en el mismo.

Sin embargo, la consecuencia de estas irregularidades o defectos formales, es decir, el privar de virtualidad al acto en cuestión, se determina en función de que se haya producido indefensión al interesado.

Con carácter general, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que la anulación de los actos administrativos afectados de vicios formales se encontraba regulada por el art.48.2 de la LPA de forma claramente restrictiva -como ahora hace el art. 63.2 de la Ley 30/1992-, al decir que sólo la determinará cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o dé lugar a indefensión de los interesados, razón por la que la relevancia del trámite procedimental de que se trata tiene que ser ponderada en cada supuesto específico.

En particular, y respecto a los defectos existentes en el acuerdo de iniciación del expediente, el Tribunal Supremo declara que *"ello constituye una irregularidad que no ha originado indefensión al interesado, teniendo en cuenta que los datos omitidos se recogen posteriormente a lo largo del procedimiento, y que del mismo se le ha*

*dado vista concediéndole, tanto frente al pliego de cargos como frente a la propuesta de resolución audiencia para realizar alegaciones".*

Respecto a la ausencia de motivación, este Alto Tribunal señala que no solamente puede generar el nacimiento de una específica responsabilidad disciplinaria, sino que también *"es susceptible de ocasionar la nulidad de pleno derecho o la anulabilidad de la resolución sancionadora, según que la entidad de dicha ausencia haya ocasionado o no indefensión a los interesados"*.

Y finalmente, por lo que se refiere a la incongruencia, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido la doctrina de que ésta no se transforma necesariamente, por sí sola, en vulneración de los derechos de carácter fundamental que reconoce el artículo el artículo 24 de la Constitución Española, entendido como derecho a una resolución de fondo motivada en derecho, por lo que la incongruencia sólo entra en conexión con los derechos reconocidos en el citado precepto cuando pueda encontrarse en el asunto, además de la incongruencia, la situación de indefensión.

Por tanto, para determinar si efectivamente se había producido indefensión en el presente supuesto, podría acudirse a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que afirma que cuando el interesado formula alegaciones, o aporta pruebas a través de los distintos escritos y recursos presentados, no puede afirmarse que haya existido una auténtica situación de indefensión en ningún momento, al haber disfrutado de posibilidades de conocimiento y defensa, lo que permite aplicar el criterio jurisprudencial de relativización de vicios de forma.

Así, el vicio de forma, según esa doctrina, puede purgarse a lo largo del procedimiento, ya por el mismo órgano que lo produjo, ya por el superior al conocer en vía de recurso.

En el presente supuesto no resultó una anulación de los actos administrativos afectados por vicios formales, al no haberse producido, a juicio de esta Institución, una indefensión al interesado, ya que por una parte, los datos omitidos en el acuerdo de iniciación se habían reproducido a lo largo del procedimiento, por otra el interesado había tenido conocimiento de los distintos actos y no se ha visto privado de la oportunidad de hacer valer su derecho, y finalmente los defectos existentes en la resolución sancionadora habían sido subsanados en vía de recurso.

Sin embargo, aunque no se hubiera producido indefensión, no podía escapar al control de esta Institución el incumplimiento por parte de la Administración de las normas procedimentales y, en consecuencia, la existencia de defectos formales en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por cuanto la imposición de sanciones ha de adoptarse a través de un procedimiento que respete todas las garantías exigidas, de manera que queden salvaguardados los derechos de defensa de los afectados, evitando por tanto posibles causas de anulabilidad y la necesidad de retrotraer el procedimiento al momento en que se produzca la irregularidad invalidante.

Por este motivo, el Procurador del Común efectúo a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (Léon) *recordatorio de los anteriores deberes legales*, que deben presidir la actuación de la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos, y como máxima garantía de sus derechos e intereses.

En contestación a dicha resolución, por dicho organismo se remitió escrito a esta Institución indicando que se aceptaban las consideraciones señaladas en la misma.

En otro orden de cosas, y en relación con los restos arqueológicos, debe destacarse que no todos los objetos y restos materiales descubiertos poseen los valores que son propios del Patrimonio histórico, y por tanto, que les hagan merecedores de formar parte del mismo.

Así, en la queja **Q/1060/98**, se aludía a los posibles hallazgos paleontológicos aparecidos al realizar determinadas obras en el año 1996 en la vivienda propiedad del reclamante, sita en Zamora, respecto de los cuales éste interesaba que se estudiara su consideración como restos paleontológicos y se procediera a su posterior exposición o a lo que, por la Administración, se considerase oportuno.

En principio, se trataba de determinar si los objetos encontrados debían considerarse como "hallazgos paleontológicos" y, por tanto, susceptibles de integrarse en nuestro Patrimonio Histórico.

Para ello debía partirse de lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico (LPHE). Esta Ley, que regula en su Título V el Patrimonio Arqueológico, hace referencia en el artículo 41.3 a los "*hallazgos casuales*", considerando como tales «*los descubrimientos de objetos y restos materiales que poseyendo los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español, se hayan producido por azar o como consecuencia de cualquier otro tipo de remociones de tierra, demoliciones u obra de cualquier índole*». En todo caso, a tenor del artículo 44.1 LPHE, los elementos hallados

tienen carácter de bien de dominio público y el descubridor -como el propietario del lugar- tienen derecho "en concepto de premio en metálico, a la mitad del valor que en tasación legal se le atribuya, que se distribuirá entre ellos por partes iguales".

Pero la consideración de los objetos como "hallazgos casuales" y, por tanto, el derecho reconocido al que acredite ser el descubridor, quedan sin duda alguna sometidos a unas condiciones que la expresada legislación determina:

Se exige en primer lugar, como ya se ha señalado, que se hayan producido por azar o como consecuencia de cualquier otro tipo de remociones de tierra, demoliciones u obra de cualquier índole. Y se exige al descubridor comunicar inmediatamente el descubrimiento a la Administración (artículo 44.1 LPHE).

Pero, además, resulta ineludible que los objetos o restos materiales posean *"los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español"* (art. 41.3 LPHE).

A dichos valores se hace alusión en el artículo 1.2 LPHE, al señalar como integrantes del Patrimonio Histórico los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, documental, científico o técnico.

En relación con dicho precepto, cabe destacar lo dispuesto en el artículo 40.1 LPHE, que recoge que forman parte de dicho Patrimonio *"los bienes de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica"* y, además, *"los elementos paleontológicos"*

*relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes".*

Por ello, las cualidades o valores que concurren en los objetos encontrados serán fundamentales para determinar si los mismos pertenecen a nuestro Patrimonio Histórico como restos paleontológicos y, por ello, merecen la consideración de "hallazgos casuales" y han de someterse al régimen legal previsto para los mismos.

Y ello por cuanto no es el hecho del descubrimiento el que provoca el surgimiento de la calificación jurídica de "hallazgo arqueológico o paleontológico" y la subsiguiente atribución de la consideración de bien de dominio público, sino el hecho de la pertenencia al Patrimonio Histórico.

En el presente supuesto, una vez conocidos los posibles hallazgos por parte de la Administración autonómica, y a fin de determinar su interés, el técnico arqueólogo del Servicio Territorial de Educación y Cultura se personó en el lugar de referencia. Dada la especialidad del tema, según consta en el informe remitido a esta Institución por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se consultó sobre la naturaleza de los restos a un vocal del Consejo Asesor de Arqueología y Paleontología de la Junta de Castilla y León, quien afirmó que se trataban de formaciones naturales de la piedra y, por tanto, descartó tajantemente que los materiales hallados fueran restos de fauna desaparecida y, de este modo, declinó cualquier interés científico para el patrimonio paleontológico.

Así pues, la ausencia de dicho interés hacía suponer la no pertenencia de los restos al Patrimonio Histórico, lo que fue

comunicado al reclamante, considerándose finalizada la intervención de esta Institución.

### La contaminación visual del Patrimonio Histórico

En relación con los problemas que afectan a nuestro Patrimonio Histórico, merece destacar el surgido como consecuencia de la realización de obras que pueden provocar su contaminación visual y, por tanto, la degradación de su entorno.

Este fue el problema planteado en el expediente **Q/126/98**, en el que se denunciaba el impacto visual que, para el patrimonio histórico de Zamora, suponía un edificio de nueva construcción que, al parecer, había terminado con la visión del Puente de Piedra desde el cercano Mirador de Pizarro.

En virtud de las gestiones llevadas a cabo con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, el Delegado Territorial y Presidente de la Comisión de Patrimonio informó a esta Institución que tras girar visita de inspección por la Unidad técnica del Servicio Territorial de Educación y Cultura, en relación con el edificio en construcción de referencia, se comprobó que el proyecto presentado y aprobado en su día por la Comisión no se ajustaba a lo realmente ejecutado, tanto en su volumetría como en las rasantes a la Cuesta del Pizarro, conforme a la documentación presentada y al estudio del impacto ambiental aprobado en su día.

En concreto:



a) Respecto a las cotas, se apreciaban unas diferencias ostensibles entre lo aprobado y lo real.

b) Respecto al impacto ambiental aprobado no concordaba con el edificio en construcción.

A la vista de ello, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Zamora en Sesión celebrada el día 21 de Enero de 1998 acordó por unanimidad: Comunicar al Ayuntamiento de Zamora el citado incumplimiento, así como que procediera a solicitar del promotor la presentación de las modificaciones oportunas al proyecto para que el impacto visual sobre el Puente de Piedra tomado desde el Mirador, fuera nulo; esto es que se cumpliera el impacto aprobado.

Y todo esto sin perjuicio de las actuaciones administrativas, que para ello se reservaba la Comisión Territorial de Patrimonio.

A este respecto, el Presidente de la Comisión Territorial de Patrimonio comunicó a esta Institución que se había llegado al acuerdo de proceder a la supresión de la cubierta del edificio en construcción, para posteriormente ver con más claridad qué modificaciones serían necesarias al proyecto, al objeto de que el impacto visual sobre el puente de piedra tomado desde el mirador fuera nulo y cumpliera el impacto aprobado en la Comisión de Patrimonio.

A la vista de lo expuesto, que fue comunicado al reclamante, se dió por concluida favorablemente la intervención de esta Institución.

**ÁREA E**

**ÁREA E**  
**INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>59</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>46</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>7</b>

Al igual que ocurría en ejercicios anteriores, durante el año 1998 una parte importante de este Área ha estado constituida por quejas relacionadas con la energía eléctrica.

Siendo el suministro de dicha energía esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad, la Administración pública debe velar por la garantía de su calidad y seguridad.

Por ello, las deficiencias de dicho suministro en algunas localidades o en municipios concretos han provocado la actuación de esta Institución.

La ampliación considerable de los trazados de nuevas líneas eléctricas y, por tanto, el establecimiento de las pertinentes instalaciones, requiere, en muchos de los casos, la ocupación de bienes y derechos cuya titularidad pertenece a personas particulares. La

disconformidad de éstos con la ubicación de las instalaciones o con los procedimientos llevados a cabo para su establecimiento han originado la presentación de reclamaciones ante esta Institución.

En otros casos, ha sido la carencia de las pertinentes autorizaciones administrativas para la instalación de las líneas eléctricas, su afección al medio ambiente o su impacto visual lo que ha provocado, a instancia de parte, la intervención del Procurador del Común.

Asimismo, se ha supervisado por esta Institución la actividad de la Administración autonómica desarrollada en el ámbito de sus facultades de inspección, a fin de comprobar la regularidad y continuidad en la prestación del suministro eléctrico.

También constituyen parte de este Área aquellas quejas relacionadas con el gas, como las relativas a las condiciones de seguridad de las instalaciones, o la falta de autorización para su establecimiento.

Por lo que se refiere a la defensa de los consumidores y usuarios, las Asociaciones y Organizaciones creadas a tal efecto se ha dirigido a lo largo del año 1998 en numerosas ocasiones ante esta Institución, con la finalidad de hacer valer sus derechos, en la mayoría de los casos, ante la Administración local.

Vuelven, asimismo, a ser objeto de reclamación en este ejercicio aquellos temas relacionados con el comercio -como la venta ambulante-, la inspección técnicas de vehículos, o el turismo.

A fin de proceder al análisis de las quejas que durante el presente ejercicio han sido objeto de este Área, pueden sistematizarse en los siguientes epígrafes:

### Energía eléctrica

#### *La calidad del suministro eléctrico: Deficiencias y suspensión. La potestad inspectora de la Administración*

La calificación jurídica de servicio público que desde antaño se aplicaba al suministro de energía eléctrica, viene a sustituirse en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico -que deroga la anterior Ley 40/1994, de 30 de diciembre- por el concepto de servicio esencial, debiendo garantizarse el suministro a todos los consumidores demandantes dentro del territorio nacional. Se conservan, por otro lado, en la legislación vigente obligaciones como la regularidad del suministro o la calidad del servicio.

Por ello, es obligación de las empresas suministradoras que prestan un servicio declarado esencial por el artículo 2.2 de la citada Ley 54/1997, garantizar la regularidad y continuidad en la prestación de las actividades necesarias para el suministro. De este modo, su interrupción o suspensión no puede llevarse a cabo sin que medien los requisitos legales para ello.

Pues bien, de igual modo a como ocurría en ejercicios anteriores, los reiterados cortes del suministro de energía eléctrica sin

previo aviso por parte de las empresas suministradoras a sus usuarios, han vuelto a ser objeto de queja en el año 1998.

A título de ejemplo pueden destacarse los expedientes **Q/948/98, Q/1378/98 y Q/227/98.**

Las deficiencias del suministro eléctrico existentes en la localidad de Toreno (León), debido a los continuos cortes producidos por la entidad distribuidora, dieron lugar a la queja **Q/948/98.**

Las gestiones llevadas a cabo por esta Institución se centraron en determinar las medidas a adoptar para la adecuada prestación del servicio y la continuidad del suministro en esa zona.

Como resultado de dichas gestiones, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) puso en conocimiento de esta Institución que por personal técnico del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se había llevado a cabo la certificación de *una actuación general para la mejora del suministro eléctrico en Toreno*, consistente en la alimentación subterránea del centro de transformación, eliminando el tramo aéreo sobre postes de madera, y mejorándose asimismo todas las salidas en media y baja tensión; actuación con la que, según se comunicó, quedaba garantizada la regularidad del suministro a la Villa de Toreno.

La localidad de Poza de la Vega (Palencia) ha sido, de igual modo, objeto de deficiencias en la prestación de dicho servicio, que fueron denunciadas ante esta Institución dando lugar al expediente **Q/1378/98.**

El reclamante exponía los hechos de la siguiente forma: *"Siendo éste un pueblo de ganaderos, se hace muy difícil llegar a la hora del ordeño sin cortes de suministro por falta de tensión, haciendo peligrar las instalaciones, así como la conservación de la leche".*

En contestación a la solicitud efectuada por esta Institución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, se remitió informe por dicho organismo del que resaltaba lo siguiente:

- *"En el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo no consta ninguna solicitud o denuncia al respecto por parte de interesado alguno. No obstante, si se presentara escrito al respecto por interesado que se identificase -en la queja no consta- se procedería a su comprobación".*

- *"De la información que se tiene en el referido Servicio Territorial no puede deducirse un servicio deficiente por causa de las instalaciones de distribución, sin perjuicio de las irregularidades que se ponen de manifiesto en la queja y que no han sido puestas en conocimiento de ese Servicio Territorial".*

De lo anterior se dedujo que por parte de la Administración citada no se adoptaría medida alguna en relación con el problema expuesto, en tanto en cuanto no se presentara por el interesado escrito de reclamación.

Ello, a juicio de esta Institución, suponía una dejación de las funciones otorgadas a la Administración autonómica en la normativa aplicable a la materia. Y ello por los siguientes motivos:

Anteriormente indicábamos que las empresas de energía eléctrica tienen obligaciones respecto a la garantía de la calidad del suministro. Estas obligaciones se exigen no sólo en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía (Decreto de 12 de marzo de 1954), sino también en la antes vigente Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, y en la señalada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que deroga la anterior.

Así pues, la empresa distribuidora no puede en modo alguno desconocer la realidad en la que se desarrolla dicha actividad, debiendo, por tanto, asegurar la calidad del servicio.

Esta configuración del suministro o distribución de la energía eléctrica como un servicio esencial, del que en algunas ocasiones los particulares se ven privados injustificadamente, no atribuye la titularidad de la actividad a la Administración, pero ésta sí tiene potestad de intervención en la actividad de las empresas suministradoras, ya que le incumbe el deber de garantizar el correcto funcionamiento del servicio. De este modo, tal como se declara por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, este servicio requiere la intervención administrativa desde la producción de la energía eléctrica hasta su distribución.

Pues bien, el Título V del citado Reglamento de Verificaciones Eléctricas, relativo a la *"Regularidad en el suministro de energía eléctrica"* establece las condiciones que debe cumplir el suministro, y las facultades de control de la Administración.



Concretamente, el artículo 66 dispone que salvo causa de fuerza mayor, las empresas o entidades distribuidoras de energía eléctrica tienen la obligación de mantener permanentemente el servicio en las condiciones indicadas en el artículo anterior, debiendo velar por el cumplimiento de dicha obligación el organismo competente de la Administración.

Dicho precepto despliega en términos generales las competencias de intervención que en esta materia ostenta la Administración, y que pueden ejercitarse por el órgano administrativo competente bien a instancia de parte o de oficio. Así se infiere del citado Reglamento, al señalarse en el artículo 65.2 que el organismo de la Administración Pública competente cuidará de que en todo momento se mantengan las características de la energía suministrada dentro de los límites autorizados oficialmente, comprobando directamente tales características cuantas veces lo estime necesario, independientemente de las comprobaciones motivadas por solicitud de parte interesada.

También se deduce del artículo 68 párrafo 1º, al referirse a la determinación de las características del suministro de energía eléctrica, a instancia de parte, por el organismo competente.

Por su parte, ya la antes citada Ley 40/1994, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, recogía en su artículo 47 dicha potestad inspectora, al señalar que los órganos de la Administración competente dispondrán, de oficio o a instancia de parte, la práctica de cuantas inspecciones y verificaciones se precisen para comprobar la regularidad y continuidad en la prestación de las actividades necesarias para el suministro, así como para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes.

En la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, que deroga la citada Ley 40/1994, reproduce el contenido del citado precepto en su artículo 49 (potestad inspectora) del Capítulo II, relativo a la *"Calidad del suministro eléctrico"*.

En consecuencia, no puede desconocerse que el ejercicio de esta actividad administrativa, encaminada a conseguir la regularidad del suministro y las debidas condiciones de seguridad de los usuarios y de terceros, puede llevarse a cabo de oficio o a instancia de parte.

Estimó, por todo ello, esta Institución que la Administración no podía alegar la falta de una reclamación de parte interesada como causa motivadora de su no intervención, pues ello no impedía que el organismo competente, de oficio, pudiera disponer la práctica de las inspecciones precisas al objeto de comprobar la regularidad y continuidad del suministro en la zona afectada, máxime cuando las deficiencias -en caso de existir- no afectarían a un único interesado cuya identidad fuera precisa para iniciar las actuaciones pertinentes, sino a toda una localidad.

Además, la reclamación sobre las deficiencias mencionadas había llegado a la Delegación Territorial de Palencia a través de esta Institución, razón por la que las manifestaciones contenidas en la misma podían entenderse como motivo para iniciar las actuaciones inspectoras procedentes, y ello sin perjuicio de que los interesados denunciaran a su vez reclamación ante ese organismo los hechos expuestos.

Por ello se consideró oportuno efectuar a la mencionada Delegación Territorial sugerencia, a fin de que se adoptaran las

medidas pertinentes encaminadas a la práctica de las inspecciones precisas para comprobar la regularidad y continuidad en la prestación del suministro de la localidad de Poza de la Vega.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración, colocándose un voltímetro registrador para comprobar las alteraciones que se producían en la tensión, conectándose el equipo el día 3 de diciembre de 1998 y desconectándose el 15 de diciembre.

Determinándose por la Administración que la instalación en la que se había procedido a la colocación del voltímetro sufría caídas de tensión en momentos determinados, comunicó de este modo a esta Institución que, previos los trámites pertinentes, se adoptaría la solución que se estimara conveniente para lograr la regularidad del suministro eléctrico.

Finalmente, en la queja **Q/227/98** el reclamante aludía a los problemas de suministro eléctrico existentes en la localidad de Camponaraya (León), concretamente en el barrio El Sardón.

Tras las gestiones llevadas a cabo con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), se tuvo conocimiento de que en fecha 24 de julio de 1997 había sido aprobado el proyecto presentado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en relación con la LMT 15 Kv de enlace entre la Subestación Camponaraya con la LMT Villafranca-Cacabelos; proyecto que había sido posteriormente anulado.

No obstante, pudo constatarse que por la empresa suministradora se había procedido a presentar un nuevo proyecto que,

según informó la citada Administración, previsiblemente mejoraría el servicio eléctrico de la zona, y que se encontraba en estudio al objeto de proceder a su aprobación por el órgano competente, para su posterior ejecución.

*La suspensión del suministro como consecuencia de defectos en las instalaciones de enlace de los edificios.*

De acuerdo con la legislación vigente, el suministro de energía eléctrica solamente podrá suspenderse, entre otros supuestos, como consecuencia de situaciones de las que se pueda derivar amenaza cierta para la seguridad de las personas o cosas.

Pero dicha suspensión deberá llevarse a cabo cumpliendo todas y cada una de las garantías procedimentales establecidas legalmente.

El incumplimiento de dichas garantías quedó patente en el expediente **Q/75/98**, en el que se comunicaba la situación caótica y dramática en la que se encontraban los vecinos de un edificio ubicado en la ciudad de León, como consecuencia de la suspensión del suministro de energía eléctrica por parte de la empresa suministradora, en virtud de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 20 de noviembre de 1997, por la que se otorgaba un plazo de 30 días para la adecuación de las instalaciones de enlace del citado edificio a la normativa vigente.

Conforme a la documentación facilitada al respecto por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León), resultaron acreditados los siguientes antecedentes de hecho:

- Uno de los vecinos del inmueble había presentado escrito en fecha 7 de mayo de 1993 en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, solicitando la revisión de las instalaciones eléctricas del inmueble de referencia.

- Girada visita de inspección a las instalaciones de enlace de dicho edificio (1 de julio de 1993), se emitió el correspondiente Dictamen en fecha 12 de julio de 1993, recogándose defectos mayores en la instalación, haciendo constar el posible riesgo de incendio y concediéndose el plazo de 30 días para la corrección de dichos defectos. Ese Dictamen se notifica a los abonados (arrendatarios), concretamente a 9; intentándose asimismo notificar al "hipotético propietario", sin conseguirlo, ya que, según la copia del acuse de recibo que consta en el expediente (15.07.93) se encontraba ausente en horas de reparto, devolviéndose a su procedencia.

- El expediente permaneció paralizado hasta el 22 de abril de 1997, fecha en la que la entidad suministradora presentó un escrito en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, informando que las instalaciones de enlace del edificio continuaban en el mismo estado señalado en el Dictamen de 1993.

- Por técnico del citado Servicio Territorial se giró visita de inspección en fecha 13 de mayo de 1997, emitiéndose informe, en el que se indicaba que la instalación aparentemente permanecía según el Dictamen de Inspección de 12 de julio de 1993.

- El 14 de junio de 1997 se remitió a todos los abonados y a otros dos (al parecer propietarios del inmueble), mediante correo certificado con acuse de recibo, un escrito por el que se les informaba

del resultado de la inspección girada, recogiendo los defectos detectados, actuaciones que debían llevar a cabo y procedimiento a seguir para la reforma y documentación de las instalaciones de enlace del edificio, a la vez que se les comunicaba la apertura del trámite de audiencia contemplado en el artículo 84 de la Ley 30/1992. Se notifica a cuatro abonados o inquilinos, estando ausentes los restantes y resultando desconocidos los propietarios del inmueble.

- En fecha 20 de noviembre de 1997 se dictó Resolución por la que se otorgaba un plazo de 30 días para la adecuación de las instalaciones de enlace del mencionado edificio a la normativa vigente, una vez transcurrido el cual sin haber presentado ante la compañía suministradora la documentación técnica reglamentaria debidamente diligenciada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo que avalara la situación reglamentaria de las mismas, ésta debería proceder a suspender el suministro eléctrico a las instalaciones, comunicando posteriormente por escrito, en el plazo de diez días, la adopción de esta medida al Servicio Territorial.

Esta Resolución se intentó notificar en tres ocasiones, recibándose únicamente por cuatro abonados, y por el "hipotético propietario".

- Contra dicha resolución se interpuso recurso ordinario por uno de los abonados.

- La entidad suministradora procedió al corte del suministro eléctrico en fecha 12 de enero de 1998.

A tenor de estos hechos, esta Institución llegó a una serie de conclusiones determinantes de las irregularidades cometidas por la Administración.

Antes de entrar a su análisis, conviene precisar que esta Institución no dejó de tener presente en ningún momento que nos encontrábamos ante un supuesto afectante al interés general por razones de seguridad, sin olvidar, además, que aunque ese interés general debía prevalecer, no podía ignorarse absolutamente el interés de los afectados, en su condición de usuarios de un servicio público del que se habían visto privados.

a) Falta de identificación de la propiedad del edificio:

Este extremo resulta de gran importancia, toda vez que las consecuencias derivadas del expediente afectarían también al propietario del inmueble, de cuya actuación dependería, a su vez, las que se derivaran para los arrendatarios.

Pues bien, en el informe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo remitido a esta Institución, se manifestaban constantemente las dudas de la Administración respecto a la identidad del propietario o propietarios del inmueble, al hacerse constar expresamente:

*"Asimismo se intenta notificar al hipotético propietario, sin conseguirlo".*

*"Con fecha 14 de junio de 1997 se remite a todos los abonados y a...y... (al parecer propietarios del inmueble)..."*

*"La tramitación del expediente se ha llevado a cabo, tanto con los inquilinos como con quienes parecen ser propietarios o representantes de la propiedad".*

No obstante, de la documentación remitida a esta Institución no se desprendía que la Administración hubiera llevado a cabo las averiguaciones necesarias para confirmar la identidad de los propietarios.

Dichas averiguaciones debieron realizarse con anterioridad al intento de notificación personal, y en caso de resultado infructuoso realizar la notificación conforme a lo dispuesto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, ya que la falta de un conocimiento exacto de la identidad del propietario o propietarios podía llevar aparejada la realización de notificaciones defectuosas, que colocasen no solamente a los verdaderos propietarios en una situación de indefensión, sino también a los propios inquilinos, que a su vez sufrirían las consecuencias de la inactividad de aquellos.

Y ello por cuanto la Instrucción Complementaria MIE-BT 042 del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, establece en su apartado 5 a) que *"cuando el estado de conservación de las instalaciones, a juicio del Organismo competente, suponga peligro para la seguridad pública, se ordenará su inmediata reparación como condición indispensable para permitir la continuación del suministro, corriendo siempre los gastos de dicha reparación a cargo del propietario del inmueble"*.

b) Inactividad de la Administración:



Examinadas las actuaciones que se llevaron a cabo por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, pudo comprobarse que desde la visita de inspección realizada el 1 de julio de 1993, -dando lugar al Dictamen de 12 de julio de ese año-, no se realizó actuación alguna por parte de esa Administración hasta el 13 de mayo de 1997, esto es, casi 4 años después. Ello suponía una clara dejación de sus funciones, máxime si se tenía en cuenta que en el referido Dictamen de 1993 se advirtió de la peligrosidad de la situación y del riesgo de incendio, concediéndose un plazo de treinta días para su corrección.

Sin embargo, una vez transcurrido dicho plazo, no se procedió a constatar el estado de las instalaciones hasta casi cuatro años después, habiéndose producido, en consecuencia un comportamiento inactivo por parte de la Administración, que suponía una quiebra total del principio de eficacia y del deber de resolver que pesa sobre la misma.

De este modo, la Resolución anteriormente citada (20.11.97) debió adoptarse en su día una vez finalizada la oportuna instrucción del procedimiento por todos sus trámites, a fin de evitar no solamente el peligro existente, sino también perjuicios para los abonados y propietarios.

c) Defectos formales:

Del examen del expediente pudieron constatarse también irregularidades en cuanto al trámite de audiencia.

Este trámite resulta inexcusable en todos aquellos casos en que haya riesgo de indefensión para los interesados, y encuentra su fundamento en el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído, dando lugar a una copiosísima jurisprudencia que, a lo largo de los años, ha evolucionado, en el sentido de -aunque manteniendo la calificación de trámite sustancial e incluso sagrado- buscar compatibilizar el principio citado con el derecho a un proceso sin dilaciones innecesarias.

La audiencia constituye, por tanto, una potestad reglada y no discrecional, ya que (considerando cierto que en toda potestad, por reglada que sea, hay siempre un margen de libertad para que la Administración valore determinadas circunstancias a la luz de lo que exija el interés general) es seguro que en el caso que nos ocupa esa libertad de apreciación se limita a determinar si la omisión del trámite puede provocar la indefensión del interesado, en cuyo caso la Administración se encuentra en el deber de darla.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso destacar que en el supuesto objeto de la queja examinada, tras intentar la notificación de la apertura del trámite de audiencia, se notificó únicamente, según el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, "a cuatro abonados o inquilinos, estando ausentes los restantes y resultando desconocidos los propietarios del inmueble".

Por su parte, la práctica de las notificaciones se regula en el ya señalado artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo de interés para el asunto que nos ocupa lo dispuesto en su punto 4: *"Cuando los interesados en un*

*procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó".*

Esta forma subsidiaria de realizarse la notificación a fin de evitar que se produzca una situación de incertidumbre para los interesados, con los consiguientes perjuicios para sus legítimos derechos, no se llevó a cabo por la Administración, dando lugar, en consecuencia, a una notificación defectuosa del trámite de audiencia.

Las consecuencias que puede acarrear la notificación defectuosa de este trámite las recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo: privar de toda virtualidad a ese trámite, en función de que la misma haya dado lugar a indefensión al interesado.

Asimismo, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que la anulación de los actos administrativos afectados de vicios formales se encontraba regulada por el artículo 48.2 de la LPA de forma claramente restrictiva -como ahora hace el art. 63.2 de la Ley 30/1992-, al decir que sólo la determinará cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o dé lugar a indefensión de los interesados, razón por la que la relevancia del trámite procedimental de que se trata tiene que ser ponderada en cada supuesto específico.

La dificultad surge, en consecuencia, al determinar si efectivamente se ha producido indefensión en el presente supuesto.

De la jurisprudencia del Tribunal Supremo existente puede deducirse que habrá existido indefensión en los casos en que el interesado no haya tenido oportunidad a lo largo del procedimiento de formular alegaciones o de hacer valer la defensa de sus intereses.

En el presente supuesto se comprobó que alguno de los abonados o arrendatarios e incluso de los "hipotéticos propietarios", no habían tenido conocimiento a lo largo del procedimiento de ninguno de los actos de la Administración (dictamen, audiencia, resolución), y por tanto, habían sido privados de la oportunidad de hacer valer su derecho, lo que, a juicio de esta Institución, suponía una verdadera situación de indefensión. Por ello, las ventajas indudables derivadas de la aplicación del principio de economía procesal, que había sido alegado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, no podían ser aprovechadas en este supuesto.

Pero, tal como viene declarando el Tribunal Supremo, el vicio de forma o de procedimiento no es invalidante de por sí, sino en los supuestos en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados, como ya se ha manifestado, y de ahí que pueda purgarse a lo largo del procedimiento, ya por el mismo órgano que lo produjo, ya por el superior al conocer en vía de recurso.

Finalmente, señalar que las consecuencias de la Resolución administrativa dictada no afectaban en igual medida a propietarios y a inquilinos, ya que éstos son los que de hecho sufrieron la suspensión

del suministro eléctrico. Por ello, en supuestos como el presente se estimó por esta Institución que debían extremarse al máximo las garantías procedimentales, con el fin de evitar que encuentren amparo (siquiera indirecto) situaciones que propicien eventuales resoluciones de arrendamientos de rentas bajas, ante la insostenible situación que padecen los arrendatarios.

Estas irregularidades llevaron a esta Institución a formular *recomendación formal* a la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Industria, Comercio y Turismo), a fin de que dicho organismo, como superior jerárquico con competencia revisora de lo actuado por órganos inferiores, se adoptaran cuantas medidas fueran pertinentes en orden a la subsanación de los vicios o defectos formales acaecidos en el procedimiento del que trajo causa la suspensión del suministro de energía eléctrica a los abonados del inmueble de referencia.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración, manifestando que la recomendación formulada se tendría en cuenta para la resolución de los recursos presentados, e igualmente que, recibida dicha recomendación, se había hecho un recordatorio genérico a todos los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo para que en sus actuaciones, y especialmente cuando de las mismas pudieran derivarse perjuicios para los administrados, se vigilaran cuidadosamente los trámites administrativos reglamentarios y especialmente los de notificación.

Además, se hace preciso señalar que, según comunicó el citado organismo, las instalaciones de enlace del edificio en cuestión fueron renovadas, procediéndose al restablecimiento del servicio.

*Instalaciones de transporte de energía eléctrica: Ubicación, autorizaciones administrativas y traslados.*

El establecimiento de instalaciones de transporte de energía eléctrica ha venido suscitando repetidas reclamaciones en el presente ejercicio. El objeto de las mismas ha versado fundamentalmente en la disconformidad con su ubicación o bien en la ausencia de las preceptivas autorizaciones administrativas para su establecimiento.

Pues bien, la actividad de transporte requiere la construcción de una serie de instalaciones eléctricas (líneas, transformadores, etc) que sirvan de soporte necesario para el tránsito de la energía. Pero su establecimiento conlleva la ocupación de bienes y derechos que bien pueden pertenecer a la empresa que ha obtenido las autorizaciones pertinentes o bien ser de titularidad de terceras personas. En este último caso, deberá convenirse con el particular afectado la adquisición de un derecho de paso. La falta de acuerdo al respecto determinará la necesidad de la expropiación de los bienes y derechos precisos y la imposición de servidumbre de conformidad con la legislación aplicable a la materia.

Por ello, en bastantes ocasiones los ciudadanos han acudido a la Institución del Procurador del Común pretendiendo la concesión de reivindicaciones como el traslado de las líneas o su cambio de ubicación.

La resolución de estos problemas se complica si tenemos en cuenta que el establecimiento de estas instalaciones determina en muchos casos la intervención de diversas Administraciones, generándose la concurrencia de distintos títulos competenciales -

estatal, autonómico y local- sobre la misma materia, que precisa de una coordinación entre el procedimiento de autorización industrial con los relativos al otorgamiento de licencias municipales (urbanísticas o de actividades clasificadas), e incluso con el expropiatorio.

Además de verse afectados derechos individuales, en algunos de los casos la problemática se planteaba por una colectividad de personas, como en el expediente **Q/711/98**, en el que vecinos de la localidad de Moreruela de Tábara (Zamora) manifestaban su disconformidad con la intención de la entidad suministradora de construir una instalación de transporte de energía eléctrica (transformador) en una plaza de dicha localidad, y solicitaban su cambio de ubicación.

De conformidad con las gestiones de información efectuadas con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora y con la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Industria, Comercio y Turismo), se destacaban los siguientes trámites administrativos realizados respecto a la instalación de referencia:

- Dado que en fecha 12 de marzo de 1998 la empresa suministradora había solicitado autorización administrativa para la instalación de una línea subterránea de media tensión a 13,2 KV y centro de transformación en Moreruela de Tábara (Zamora), el proyecto presentado fue sometido al preceptivo trámite de información pública, formulándose alegaciones por vecinos de la localidad citada que fueron comunicadas a la entidad solicitante.

- Asimismo, la petición se puso en conocimiento del correspondiente Ayuntamiento, emitiéndose informe en el que se manifestaba "no existir inconveniente alguno en lo solicitado".

- Por personal técnico del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se emitió, previa visita, el correspondiente informe, en el que se confirmaban las razones expuestas por la empresa distribuidora contra el cambio de ubicación del centro de transformación (se perjudicaría la finalidad de acercarle a los nuevos puntos de suministro sin que se produzcan las caídas de tensión sufridas actualmente, se aumentaría el impacto visual de la instalación al tener que aumentar el tamaño de los conductores,...), considerándose técnicamente correcto el proyecto, y proponiéndose que para la disminución del impacto visual se integrara el módulo prefabricado, pintado de verde, dentro de la zona ajardinada ampliando el cerramiento del jardín, y así la zona verde aumentaría su superficie.

- Así pues, el 16 de junio de 1998 se dictó Resolución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, autorizando la mencionada instalación proyectada, e incluyendo la propuesta anteriormente citada. Contra esta resolución se interpuso recurso ordinario.

- Se realiza nueva visita de inspección por el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, emitiéndose un nuevo informe técnico favorable, en el que se ratificaba la ubicación correcta del centro de transformación.



- En fecha 3 de noviembre de 1998 la Dirección General de Industria, Energía y Minas dictó resolución desestimando el citado recurso ordinario.

Pues bien, no puede olvidarse que la actividad eléctrica afecta fundamentalmente a un bien de primera necesidad que es el consumo de la electricidad en la vida actual.

El suministro de energía eléctrica es, por tanto, esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad; siendo actividades destinadas a este suministro las consistentes en su generación, transporte, distribución, etc.

De este modo, en la normativa vigente se exige a las empresas distribuidoras la adecuada prestación de dichas actividades y la continuidad del suministro, a lo que se destina, por ejemplo, la construcción de nuevas infraestructuras eléctricas.

Pues bien, para poder construir una instalación eléctrica constituyen un requisito esencial las autorizaciones administrativas. En primer lugar ha de concederse la preceptiva autorización del órgano de la Comunidad Autónoma competente en la materia:

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, concretamente su artículo 36, exige autorización para la construcción de las instalaciones eléctricas de transporte. Esta necesidad de obtener una autorización no constituye una novedad que se introduce en la citada Ley del Sector Eléctrico, sino que ya se establecía en la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, derogada por dicha Ley 54/97.

La autorización es el resultado de un procedimiento interventor en la industria, que es compatible con el reconocimiento de la libertad de empresa.

Con dicha exigencia se recoge, tal como ha establecido la doctrina, el principio de autorización del vigente ordenamiento jurídico español, que tiene un carácter de habilitación para tales actividades y que se ejerce de acuerdo con los derechos y obligaciones que la norma legal mencionada establece.

En la normativa vigente con anterioridad a la aprobación de la citada Ley 40/94, la Administración tenía un margen de apreciación en el otorgamiento de autorizaciones. La Administración podía, según la doctrina, valorar la oportunidad y conveniencia para el interés público de la realización de la instalación proyectada.

Estas afirmaciones se correspondían con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al señalar que la Administración es competente para adoptar la decisión de otorgar las autorizaciones de conformidad con el Decreto 2617/1966, sobre la oportunidad y conveniencia de la misma, y de la utilización de estos criterios se desprendía su carácter discrecional, debiendo concluirse que si la Administración hubiera considerado que era necesaria y, por tanto, procedía su autorización, habría de aceptarse esta resolución.

De esta manera, según el Tribunal Supremo, *la Administración actúa con sujeción a la ley bajo el control de los Tribunales (artículos 103 y 106 de la Constitución), y lleva consigo un tratamiento distinto que no se opone al principio de igualdad, cuando se realiza de conformidad con la legalidad*".

Siguiendo esta línea jurisprudencial, en la Ley 40/94 antes y ahora en la Ley 54/97, del Sector Eléctrico, esta potestad administrativa se configura de manera semejante. Como ocurría anteriormente, no existe una declaración expresa de esa discrecionalidad, sino que se deduce de diversos preceptos. A título de ejemplo, el artículo 36.3 de la Ley 54/97 (antes art. 35.3 Ley 40/94) establece que los criterios que determinarán el otorgamiento de las autorizaciones atenderán entre otras circunstancias a las señaladas en dicho precepto. Esta previsión lleva consigo un amplio margen de libertad administrativa para evaluar la conveniencia de la instalación.

Sin embargo, no puede olvidarse que también existen elementos reglados que relativizan el alcance de la discrecionalidad administrativa: la autorización debe otorgarse por el órgano competente mediante la tramitación de un procedimiento administrativo.

Los diversos trámites o reglas del procedimiento autorizatorio se recogen en la antes citada Ley 54/97, del Sector Eléctrico, y en el Decreto 2617/1996, sobre autorización de instalaciones eléctricas, vigente en tanto no se desarrolle reglamentariamente dicha Ley.

Entre estos trámites cabe destacar el periodo de información pública, al que puede concurrir cualquier interesado. En el supuesto de no respetarse, y según el Tribunal Supremo, el acto sería nulo por producirse indefensión.

Y es que el trámite de información pública se da para admitir reclamaciones y para que se aporten al expediente todos los elementos de juicio aprovechables para asegurar el acierto de la decisión, que no prejuzgan el criterio que presidirá la resolución final del expediente.

En el supuesto examinado, se había procedido a presentar solicitud para el establecimiento de una instalación eléctrica, necesaria para dar suministro a vecinos de Moreruela de Tábara. Tras dicha solicitud, el proyecto fue sometido al trámite de información pública, al objeto de que los interesados presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes. De igual modo, tal como establece el Capítulo III del señalado Decreto 2617/1966, la petición se puso en conocimiento del Ayuntamiento afectado. Por otra parte, las alegaciones o reclamaciones presentadas por los interesados fueron comunicadas a la empresa solicitante a fin de que formulara la contestación oportuna.

Así pues, una vez llevados a cabo los trámites mencionados y exigidos en la normativa vigente, se procedió por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora a dictar resolución autorizando la instalación. De este modo, se dió cumplimiento al pertinente procedimiento.

Pero además de la obligación de ajustarse y respetar el correspondiente procedimiento de otorgamiento de la autorización, existen en la legislación vigente medios para la reducción de la discrecionalidad: así pues, debe tenerse en cuenta la reglamentación sobre las condiciones técnicas que han de cumplir las instalaciones.

En el caso que nos ocupa, el personal técnico del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo emitió informe, previa inspección, considerando técnicamente correcto el proyecto, sin que ello fuera desvirtuado por los reclamantes. Y, además, posteriormente el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo emitió un nuevo informe técnico favorable, tras la correspondiente visita, ratificando la ubicación.

No obstante lo anterior, el otorgamiento de la autorización señalada, no es el único requisito necesario para poder construir la instalación eléctrica; esto es, dicha autorización no eximía de la necesidad de obtener el resto de las autorizaciones administrativas preceptivas para el establecimiento y puesta en funcionamiento de la instalación de referencia.

En este sentido, la antes citada Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, establece que la construcción de las instalaciones de transporte de energía eléctrica están sometidas al régimen de autorización administrativa previa, cuyo otorgamiento corresponde -en este caso- a la Comunidad Autónoma, pero ello sin perjuicio de las que resulten necesarias.

En primer lugar, y tal como se recoge en la Resolución de autorización de 16 de junio de 1998, el titular de la instalación deberá seguir los trámites establecidos en el Capítulo IV del Decreto 2617/1966, obteniendo el correspondiente acta de puesta en marcha. Y por otro lado, será precisa la concesión de las licencias municipales que, en su caso, resulten pertinentes, y que serán concedidas o denegadas, previos los trámites oportunos, por el órgano competente.

La autorización concedida, por tanto, conllevaría necesariamente la obtención de las restantes que resultasen preceptivas.

Las anteriores consideraciones fueron comunicadas a los reclamantes, a fin de que si el establecimiento o funcionamiento de la instalación se llevase a cabo sin la concesión del resto de las autorizaciones preceptivas, se dirigieran nuevamente en queja ante esta Institución para llevar a cabo las gestiones pertinentes.

También, esa disconformidad con la ubicación de las instalaciones eléctricas, en este caso manifestada en la falta de consentimiento de los propietarios afectados, fue alegada en el expediente **Q/339/97**, en el que por el reclamante se hacía referencia a la instalación de una línea eléctrica en una finca de su propiedad, sita en la localidad de Navas de Oro (Segovia), sin consentimiento de la que entonces había sido su propietaria, instando su cambio de situación.

La referida línea, según la información que fue remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, había sido instalada con bastante anterioridad a los años 78-79, tratándose de un expediente muy antiguo y quizás procedente de la Administración Central, pudiendo derivar de una adquisición de mercado de una anterior ocupación de la zona, siendo habitual en dichos años que la tramitación de ocupación se efectuara con autorización verbal de los afectados y, por tanto, no exigiéndose autorización escrita.

Ante ello, no podía ser otro el criterio de esta Institución que el entender que la instalación de la línea eléctrica pudo autorizarse verbalmente con anterioridad a los años 78-79 por el anterior propietario, dado que no se había acreditado en modo alguno ante esta Institución que el mismo hubiera utilizado, como consecuencia de su disconformidad ante una posible vía de hecho por parte de la Administración, de las garantías legales pertinentes:

a) El artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa y el artículo 139 de su Reglamento establecen que, en el caso de que la Administración Pública, como órgano expropiante, ocupara o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación con infracción de lo dispuesto

en las Leyes, el interesado puede utilizar, aparte de los demás medios legales, los interdictos de retener y recobrar la posesión.

Se trata, por tanto, de "vía de hecho" si se ocupan los terrenos sin haberse cumplido los requisitos exigidos para que tal ocupación pueda producirse. La "vía de hecho" consiste, pues, en abrir legalmente la posibilidad de una reacción por los medios del Derecho Civil, privando a la Administración de su privilegio de fuero; y sobre todo de la posición favorable que del hecho central de este privilegio deriva.

En definitiva, el citado artículo 125 consagra la admisibilidad de la vía interdictal como una de las garantías que al particular afectado se confieren frente a la actuación irregular por parte del expropiante. Esta posibilidad, resulta también, con carácter general, de los artículos 349, 441 y 446 del Código Civil.

La Ley, por tanto, ofrece protección al particular frente a la actuación de "hecho" del ente público. Del mismo modo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene señalando que procede el interdicto incoado por el dueño de una finca en la que el demandado, sin previa concesión, y sin cumplir los requisitos legales, instaló columnas para el tendido de cables conductores de electricidad.

b) Por otra parte, la especial mención que hace el mencionado artículo 125 a la acción interdictal, no implica la imposibilidad de utilizar otros medios procesales reconocidos por las Leyes, sino que además la citada Ley de Expropiación Forzosa, en el Capítulo II del Título IV, incluye normas reguladoras de indemnizaciones causadas por lesiones producidas a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Concretamente, el artículo 121

atribuye a los particulares el derecho a indemnización por toda lesión que sufran en los bienes o derechos a que esta Ley se refiere, requiriéndose, pues, ante todo la producción de una lesión, equivalente a un perjuicio patrimonialmente evaluable.

Así pues, la atribución del derecho a indemnización por daños resultantes del funcionamiento de los servicios públicos viene a proclamar el principio de que la responsabilidad patrimonial de la Administración entra en juego, entre otros casos, cuando han mediado actuaciones ilícitas o irregulares de su órganos.

Y es el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa el que regulaba (artículos 133 a 138) los trámites a seguir para la exigencia de indemnizaciones dimanantes de lo previsto en la citada Ley. No obstante, dichos preceptos han sido expresamente derogados 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.

Partiendo de lo anterior, pudo llegarse a la conclusión de que en el supuesto examinado no se había acreditado en modo alguno que el entonces propietario de la finca hubiera utilizado alguna de las anteriores vías legales, u otro tipo de reclamación ante la Administración Pública, en defensa de su derecho a la propiedad consagrado en el artículo 33 de nuestra Constitución, de lo que se derivaba una conformidad tácita con la ocupación o incluso la existencia de una posible autorización verbal. Hecho éste que no se desvirtuaba ante la posterior adquisición, por cualquier título, de la finca, toda vez que las actuaciones para llevar a cabo una ocupación por causas de utilidad pública o interés social se entenderán con el que



sea propietario de la cosa o titular del derecho objeto de dicha ocupación en el momento de la misma.

No obstante lo anterior, la empresa distribuidora, según la citada Delegación Territorial, había manifestado su disposición a llegar a cualquier tipo de acuerdo con la persona afectada, en el sentido de modificar o desviar el trazado de la línea, si ello fuera necesario por necesidades de construcción o cualquier otra necesidad apremiante.

Por ello, se estimó oportuno comunicar dicho extremo al reclamante, indicándole en este sentido que, la posibilidad del que es titular del predio sirviente, si no existen dificultades técnicas, de solicitar el cambio de trazado de la línea se recoge en el artículo 7.1 de la Ley 10/1966, y el 28.1 de su Reglamento, y que en caso de falta de acuerdo con la entidad titular de la misma, el titular del predio sirviente a quien interese la variación del trazado, puede solicitar de la Administración competente dicha variación.

Esta variación del trazado de la línea eléctrica fue también reivindicada en el expediente **Q/993/98**. Pero la pretensión del reclamante consistía en que dicho cambio se llevara a cabo a costa de la empresa suministradora, motivo por el que mostraba su disconformidad con el presupuesto que para realizar la obra le había sido remitido por la misma.

Pudo observarse que en este supuesto no había existido actuación alguna de la Administración susceptible de supervisión por parte de esta Institución. No obstante, y teniendo en cuenta que la distribución de la electricidad tiene carácter de servicio esencial, dada

la finalidad que la prestación del suministro eléctrico cumple, se estimó oportuno entrar a analizar la cuestión.

Para ello, se hacía preciso partir del hecho de que en materia de servidumbre de paso de energía eléctrica para el establecimiento de instalaciones de producción, transformación, transporte y distribución de dicha energía, es legislación de carácter específico aplicable, la Ley 10/1966, de 18 de marzo y su Reglamento, aprobado por Decreto 2619/1966, de 20 de octubre. Siendo de destacar que el artículo 10.1 de la Ley y el artículo 14 de su Reglamento establecen que la declaración de utilidad pública llevará implícita, en todo caso, la necesidad de ocupación de los bienes o de la adquisición de los derechos afectados.

Así pues, declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1995, que *"la propia naturaleza de la línea declarada de utilidad pública impone al propietario unas limitaciones a su derecho directo de propiedad que vienen delimitados por la función social que la línea eléctrica cumple.*

*La Ley citada y su Reglamento establecen el procedimiento para imponer -en el caso litigioso- una servidumbre de paso que concilie la delimitación del contenido de su derecho de propiedad afectada por la servidumbre legal con los intereses públicos que determinan la declaración de utilidad. Una vez firme la declaración de utilidad de la instalación, el procedimiento para decidir la necesidad de la expropiación en cada caso se somete, cuando no hay acuerdo entre la empresa peticionaria y los propietarios afectados, a unos trámites que se dirigen a cohonestar el interés público con el privado, pero sin que atribuyan a éstos (propietarios) ni derechos de*

*variación (que se confieren en el artículo 28 del Reglamento) que sus posteriores a la instalación de la línea".*

*Por ello, como continúa diciendo la señalada Sentencia, "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".*

Efectivamente, la mencionada Ley 10/1966 establece en su artículo 7.1 que el dueño del predio sirviente podrá solicitar el cambio del trazado de la línea, si no existen dificultades técnicas y corriendo a su costa los gastos de la variación.

De igual modo, el artículo 28.1 del Reglamento anteriormente citado reitera dicha posibilidad, pero condicionándola a la no existencia de dificultades técnicas y al pago de los gastos de la variación por parte del solicitante; pudiendo solicitarse a la Administración competente dicha variación, en caso de falta de acuerdo con la entidad titular de la línea.

Así pues, dichas consideraciones fueron puestas de manifiesto al reclamante a los efectos oportunos.

La ausencia de las preceptivas autorizaciones para el establecimiento de las instalaciones eléctricas ha sido también, como se indicaba con anterioridad, motivo de queja ante esta Institución. Tal es el caso del expediente **Q/1118/97**, en el que se denunciaba la instalación de una línea aérea de alta tensión de 13.2 Kv en la localidad

de Santa Cristina de la Polvorosa (Zamora), sin el cumplimiento de la legalidad.

De la documentación remitida al respecto por el Ayuntamiento de ese municipio, se dedujo que dicha instalación no contaba con licencia municipal de obras.

Únicamente constaba entre esa documentación una certificación una la sesión celebrada por la Comisión de Gobierno, en la que se había tomado, entre otros, el acuerdo que literalmente dice: "A un escrito remitido por el Servicio Territorial de Economía de Zamora. Asunto: Solicitando Informe, sobre la instalación línea a 13,2 KV. y C.T. 25 KVA. Los miembros de la Comisión de Gobierno, se dan por enterados y por unanimidad acuerdan informar favorablemente, sobre la instalación de la línea de transporte de energía eléctrica referida en la memoria adjunta, siempre que el actual titular de la precitada línea así como los subsiguientes, se comprometan a su traslado o variación cuando el Ayuntamiento así lo solicite, por motivos de utilidad pública o interés social".

Por esta Institución se consideró que dicho informe favorable, emitido a petición de la Administración Autonómica, no suplía en modo alguno a la correspondiente licencia municipal.

Para determinar la necesidad de concesión de las correspondientes autorizaciones en orden al establecimiento de las instalaciones eléctricas, había de partirse de que la materia relacionada con la energía eléctrica (con independencia de la fuente), objeto de regulación por la entonces vigente Ley 40/1994, de 30 de diciembre de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, venía a establecer que la

construcción, explotación, modificación, transmisión y cierre de las instalaciones de producción, transporte, distribución de energía eléctrica están sometidas al régimen de autorización administrativa previa cuyo otorgamiento corresponde a la Administración del Estado - o, en su caso, a la Comunidad Autónoma-, pero ello sin perjuicio de las que resulten necesarias, entrando en juego las competencias municipales.

Ello viene asimismo recogido en la hoy vigente Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

De igual modo, en las citadas normas se obliga al planificador urbanístico a prever el emplazamiento de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica.

El sometimiento a la normativa del suelo conlleva la necesidad de comprobar la conformidad de las actuaciones con las previsiones urbanísticas. Comprobación que se realiza de forma efectiva a través del procedimiento de otorgamiento de la licencia de obras.

De este modo, el Tribunal Supremo viene a establecer 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".*

En este sentido, también ha señalado este Tribunal que el artículo 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 1, 6 del Reglamento de Disciplina Urbanística y 1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales imponen a los Ayuntamientos y a los particulares la obligación inexcusable de cumplir la legalidad urbanística y conceden a aquéllos la potestad de someter a previa licencia los actos de edificación y uso del suelo que se realicen dentro de su término, al que se extiende la aplicación de los Planes Generales Municipales y, desde luego, la legislación urbanística.

Debe destacarse en tal sentido el artículo 1.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística que se refiere a toda clase de obras de construcción de edificaciones e instalaciones de nueva planta, poniéndose así de manifiesto un principio de competencia municipal sin limitación territorial alguna que debe prevalecer sobre la legislación especial de las industrias eléctricas, lo que conduce al resultado inaceptable de dispensar a las empresas eléctricas de la observancia de

la legislación del suelo y planes de ordenación urbana, permitiéndoles realizar -incluso en suelo rústico- sus instalaciones con total frustración de las previsiones urbanísticas. Ni siquiera la instalación de servicios públicos y realización de obras por el propio Estado están exentas de dicho cumplimiento, ni de la obligatoriedad de obtener la previa licencia municipal, cuya necesidad en todos los supuestos de actos de edificación y uso del suelo proclamada en los textos legales y reglamentarios citados, se hace más incuestionable desde que el artículo 140 de la Constitución Española garantiza la autonomía municipal, ante lo que el Ayuntamiento encontraría cauce normativo para oponerse eficaz y lícitamente a la instalación de la línea.

Así pues, la jurisprudencia de ese Alto Tribunal viene a señalar que de lo estatuido en los artículos anteriormente citados se desprende que, entre los actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia municipal, están comprendidos los de construcción, ampliación, modificación y reforma de instalaciones eléctricas, cualquiera que sea la calificación del terreno en que se hallen situadas.

Además, el artículo 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 con casco de población en municipios que carezcan de dicho Plan, y que, precisamente concede a los Ayuntamientos una discrecionalidad de uso rigurosamente excepcional para ante una petición del titular de la instalación, autorizar el tendido aéreo si es que las circunstancias técnicas o económicas lo aconsejan, pero en cualquier caso cuando la línea propuesta cumpla las

condiciones de seguridad reforzada impuestas por el artículo 32 y se guarden las distancias mínimas exigidas.

De lo expuesto se deducía que la licencia se convierte en un requisito más para poder construir las instalaciones eléctricas.

Por todo ello, esta Institución consideró procedente efectuar al Excmo. Ayuntamiento de Santa Cristina de la Polvorosa *recomendación formal*, al objeto de se adoptaran las medidas pertinentes encaminadas al restablecimiento de la legalidad vigente.

En contestación a dicha resolución, se remitió escrito por dicho organismo del que se desprende su no aceptación, ya que consideró que la autorización de la instalación se llevaba a cabo por la Delegación Territorial.

También la queja **Q/2312/97** versaba sobre con la disconformidad con la colocación de un conductor de baja tensión en la fachada de una vivienda, sita en una pequeña localidad de la provincia de Valladolid, por carecer de autorización.

A fin de determinar el alcance de la intervención de la Administración en el establecimiento de la instalación de referencia y, en consecuencia, las posibilidades de actuación de esta Institución, se solicitó la pertinente información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid.

De la información remitida por dicho organismo pudo comprobarse que dicha instalación, incluida dentro de la ampliación de la red de distribución efectuada, tenía la consideración de *acometida en baja tensión monofásica*.



Ello era fundamental para precisar la necesidad del control de la Administración mediante el procedimiento para la concesión de autorización.

Ha partirse del hecho de que las entidades distribuidoras que tengan establecidas redes en alta o baja tensión deben efectuar las ampliaciones necesarias para atender las exigencias del mercado eléctrico.

Pero las instalaciones eléctricas, para la viabilidad de su funcionamiento, habrán de ajustarse a la normativa vigente, sometiéndose al régimen de autorizaciones administrativas:

En las redes de distribución de baja tensión, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas (Decreto de 12 de marzo de 1954 y modificaciones posteriores), basta para su aprobación la tramitación de un expediente de ampliación como previsión anual. No obstante, se establecen determinados supuestos (párrafo tercero artículo 90) en los que no será precisa autorización administrativa, como es el caso de las acometidas en baja tensión. De igual modo se manifiesta el Decreto 2617/1966, sobre autorización de instalaciones eléctricas.

Por otro lado, había de tenerse presente que entre el procedimiento de autorización y el expropiatorio no puede desconocerse la existencia de una íntima conexión.

Así pues, el Decreto 2619/1966, por el que se aprueba el Reglamento sobre expropiación forzosa en materia de instalaciones eléctricas, en su artículo 2.1 excluye de su ámbito de aplicación las

redes de distribución de baja tensión -de acuerdo con el antes citado art.90-, y por tanto las acometidas en baja tensión.

De todo ello se dedujo que la instalación objeto de la queja (acometida en baja tensión realizada desde la red de distribución) no precisaba autorización. Por tanto, la no tramitación del correspondiente procedimiento para la concesión de autorización, determinaba la ausencia de actuación por parte de la Administración, motivo por el cual no resultaba posible la intervención del Procurador del Común de conformidad con las funciones específicas conferidas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

Así mismo, pudo concluirse, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la intervención de la Administración para conocer los conflictos entre empresas eléctricas y particulares sólo sería factible cuando hubiera existido un procedimiento formal incoado conforme a la legislación reguladora señalada. Y de no ser así, debe ceder la competencia sobre esta problemática a favor de la autoridad judicial.

En consecuencia, tuvo que comunicarse al reclamante la imposibilidad de intervención de esta Institución por los motivos señalados.

*Cesión de las instalaciones eléctricas a la empresa distribuidora. Facturaciones e indemnizaciones.*

En el expediente **Q/372/97**, el reclamante solicitaba la intervención de esta Institución a fin de que el suministro de energía

eléctrica a una finca situada en la provincia de Salamanca, se realizara a través de instalaciones propiedad de la empresa suministradora con la aplicación de la tarifa R.0. "Riegos Agrícolas en baja tensión". Así mismo, instaba el reclamante la actuación del Procurador del Común en relación con la facturación girada y, en su caso, para que se le indemnizara por el cambio de titularidad (cesión) a dicha empresa de sus instalaciones.

Así pues, la solicitud efectuada por el reclamante a esta Institución podía desglosarse en los siguientes extremos:

a) En relación con el suministro de energía eléctrica en baja tensión a través de instalaciones propiedad de la empresa suministradora.

Como se señalaba, el reclamante instaba que el suministro de energía eléctrica a la finca de su propiedad se realizara a través de instalaciones de la empresa suministradora, con la aplicación de la tarifa R.0. "Riegos Agrícolas en baja tensión", y no con la tarifa R.1. "Riegos Agrícolas en alta tensión" que hasta ese momento se venía aplicando.

Ha de partirse de la Resolución dictada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas en fecha 1 de julio de 1996, en la que se establecía que la facturación se realizaría conforme a las tarifas aprobadas en alta tensión. No obstante, se manifestaba que no existía ningún inconveniente para recibir la energía en baja tensión a través de instalaciones propiedad de la entidad suministradora, solicitándolo a la misma, y pudiendo realizarse bien mediante acuerdo de cesión de las instalaciones existentes -de propiedad del reclamante-

a la empresa eléctrica, o mediante el desmonte de éstas y la solicitud de nuevo suministro.

Solicitado por el reclamante a la entidad suministradora la facturación en baja tensión mediante la cesión de sus instalaciones, dicha entidad manifestó su no disposición a aceptar dichas instalaciones por circunstancias de explotación; motivo por el que aquél se había dirigido a la Administración autonómica a fin de que instara el cumplimiento de lo dispuesto en la citada Resolución.

Pues bien, a raíz de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca pudo constatarse que, de conformidad con el artículo 23 del Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Acometidas Eléctricas, que establece que *"las instalaciones de extensión quedarán en propiedad de las empresas eléctricas, quienes deberán atender a su explotación y mantenimiento"*, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca dictó Resolución en fecha de 20 de marzo de 1997, accediendo a lo solicitado por el reclamante.

Concretamente, se dispuso que la empresa eléctrica asumiría la titularidad de la instalación y que el titular cedería la servidumbre de paso a favor de dicha entidad.

Sin embargo, contra dicha Resolución se interpuso recurso ordinario por el reclamante, por considerar que en la misma no se precisaba la característica del suministro (alta o baja tensión), ni que la servidumbre de paso sería exclusiva para el mismo.

En virtud de ello, tal como pudo comprobarse por esta Institución, la Dirección General de Industria, Comercio y Turismo procedió a dictar Resolución por la que, en relación con la indefinición de las características del suministro, se especificó que estaba condicionado por la cesión de la línea, debiendo ser en baja tensión si las instalaciones pasaban a propiedad de la empresa eléctrica, así como que la servidumbre de paso habría de entenderse adherida a la línea en cuestión, y no extensible a otras que pudieran instalarse en el futuro.

Pues bien, como consecuencia de la firma del contrato de cesión de la línea de alta tensión y centro de transformación a favor de la entidad eléctrica, quedó finalmente resuelto este aspecto del problema planteado.

b) En relación con la facturación.

Aunque la resolución antes mencionada de la Dirección General confirmaba la del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de 20 de marzo de 1997, el reclamante manifestaba que la Administración se inhibía en relación con la improcedente facturación que había sido aplicada.

A este respecto conviene precisar que en un principio la Resolución de 20 de marzo de 1997 del mencionado Servicio Territorial había fijado una liquidación a favor de la empresa suministradora sin motivación o justificación alguna, error que fue posteriormente subsanado por la Administración al anular dicha liquidación en la resolución del recurso ordinario mencionada.

Dicha anulación no suponía en modo alguno que la Administración se inhibiera en su competencia, sino que su mediación en la cuantificación de la deuda, en caso de que las partes no llegaran a un mutuo acuerdo, resultaría precisa cuando así se solicitara por éstas, mediación que en el presente supuesto, como así se indicaba por la Dirección General de Industria, Comercio y Turismo, no se había requerido expresamente.

La intervención de la Administración no está autorizada en las gestiones encuadradas en el ámbito privado y directo de las relaciones de las empresas suministradoras y los usuarios que traspasan los taxativos motivos que enumera el artículo 2 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas.

Así, respecto a la posibilidad de intervención de la Administración, el Tribunal Supremo señala que en el artículo 2 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas, en la redacción dada por el RD 2 febrero 1979, se dispone que respecto a la intervención en los suministros de energía eléctrica se atribuye a la Administración, entre otras funciones, la vigilancia de la equidad en las facturaciones.

Es reiterada la jurisprudencia del TS en la que se proclama que el suministro de energía eléctrica ofrece una vertiente pública -relativa a la organización, vigilancia y control del servicio- que está a cargo de la Administración, y otra privada, referente a la relación con los usuarios.

Así, se indica que el contrato para el suministro de energía eléctrica que formaliza la empresa con el usuario es de naturaleza mixta. Algunas de sus cláusulas están gobernadas por el principio de la

autonomía de la voluntad, tienen carácter estrictamente privado y las pretensiones procesales a que pueden dar lugar deben ventilarse entre los órganos jurisdiccionales del orden civil. Otra parte de su contenido tiene una predominante dimensión administrativa por estar predeterminada por normas de Derecho Administrativo que se imponen con carácter necesario a las dos partes del contrato. Entre tales normas se encuentra el Reglamento de Verificaciones Eléctricas, cuyo art. 2 determina los órganos competentes para vigilar el cumplimiento de lo previsto en dicho Reglamento y las atribuciones que, en ejercicio de tal competencia les corresponden. Por ello, cuando la Administración hace uso de alguna de estas competencias administrativas, actúa en el ámbito del Derecho Administrativo, produce actos administrativos, cuyo enjuiciamiento no corresponde a los órganos jurisdiccionales del orden civil sino a los del orden contencioso-administrativo, ante los que son deducibles las correspondientes pretensiones una vez que alcanza carácter definitivo la resolución correspondiente.

Será preciso, por tanto, que las cuestiones entre suministradora y usuarios que se sometan a la intervención de la Administración, no traspasen su ámbito competencial, y no deban resolverse exclusivamente entre las partes.

Así pues, la Administración podrá intervenir -de ser competente- cuando la mediación sea solicitada expresamente por los interesados, dando lugar a un nuevo expediente, y debiendo resolver de forma motivada, teniendo en cuenta que se ha de cumplir el mandato constitucional de someter las decisiones a la ley y al derecho.

De acuerdo con lo anterior, se consideró oportuno comunicar al reclamante que, en el supuesto de que no existiera acuerdo entre las

partes respecto a la facturación, se requiriera explícitamente la mediación de la Administración a fin de llegar a una resolución al respecto.

c) En relación con la pretensión de indemnización por el cambio de titularidad (cesión) de las instalaciones del reclamante a la empresa eléctrica.

Partiendo de que el artículo 23 del Real Decreto 2949/82 no impone la obligación de cesión, y de que el contrato de cesión celebrado entre las partes no aludía para nada a posibles indemnizaciones, debía partirse de lo señalado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

De los artículos 23 y 9 del Real Decreto 2949/82, no puede extraerse la conclusión de que el primero de ellos establezca la expropiación forzosa de las instalaciones eléctricas existentes (y, en consecuencia, la correspondiente indemnización), habida cuenta cuanto se determina en su párrafo 3.º, aparte que la entidad suministradora - con la que concertaron el contrato de cesión- aunque concesionaria de un servicio público no por ello se convierte en Administración, pues continúa siendo una persona jurídica privada sin ninguna dependencia y sólo vinculada a dicha Administración en virtud del contrato administrativo del que nace la concesión, por lo que ni la Administración puede en este caso iniciar un expediente expropiatorio ni ordenar su inicio, ya que la declaración de utilidad pública de la Ley de Expropiación Forzosa y Servidumbre de paso para instalaciones eléctricas de 18 de marzo de 1966 y de su Reglamento de desarrollo de 20 de octubre de 1966, no opera «ope legis».



Pero es que además, carecería de todo fundamento que la Administración iniciase u obligase a iniciar un expediente de expropiación, cuando los bienes sobre los que se pretende aparecen como de propiedad de la suministradora al haberle sido concedidos; pues al pretenderse la iniciación de la expropiación, se olvida que el artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, establece que la procedencia se da en el supuesto de cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan.

En todo caso, afirma el Tribunal Supremo que si los contratantes estimasen que por el contrato de cesión -en el que no se hace referencia a indemnización alguna- han sufrido perjuicio en sus derechos o que del mismo nace una contraprestación a su favor, son cuestiones a ventilar en vía jurisdiccional civil, mas no por la vía de la expropiación forzosa sino en base a los contratos suscritos y como consecuencia derivada de los mismos si procede.

Dichas consideraciones, por tanto, fueron puestas en conocimiento del reclamante a los efectos oportunos.

### El Servicio Público del Gas

La jurisprudencia mayoritaria ha situado el comienzo de la configuración del suministro de gas como servicio público en el Real Decreto Ley de 12 de abril de 1924.

El calificar de servicio público a una actividad -con independencia de su forma de gestión- implicará en todo caso la intervención de la Administración. en el caso del suministro del gas la titularidad pública se extiende sobre todas las actividades integrantes del ciclo.

#### *Conservación y mantenimiento de las instalaciones de gas*

La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en su Capítulo I relativo a la "Seguridad Industrial", establece como objeto de la seguridad la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, bienes, etc., derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones y de la producción, uso o consumo o almacenamiento o desecho de los productos industriales.

Por su parte la Ley de Castilla y León 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial, regula la actuación de la Administración autonómica, con el fin de garantizar la seguridad de las instalaciones industriales en esa Comunidad Autónoma, dentro del ámbito de las competencias establecidas por el Estatuto de Autonomía.

Los requisitos técnicos esenciales y las medidas de seguridad mínimas que deben observarse al proyectar, montar, utilizar y mantener las instalaciones de almacenamiento de GLP (Gases licuados del petróleo: butano, propano) mediante depósitos fijos destinados al suministro o distribución para su consumo en instalaciones receptoras, deben cumplir determinados requisitos técnicos esenciales así como las

correspondientes medidas de seguridad, que se encuentran regulados en la Orden de 29 de enero de 1986.

Ello conlleva determinadas obligaciones tanto para las empresas suministradora de GLP, las empresas instaladoras, así como para los usuarios de las instalaciones receptoras de este tipo de gas.

Concretamente, será responsabilidad de las empresas instaladoras de gas que el mantenimiento y reparación de las instalaciones que le sean confiadas se adecúe a la normativa vigente.

Por ello, la Administración autonómica, tal como consta en la queja **Q/1364/98**, había procedido a incoar expediente sancionador por presuntas infracciones previstas en la Ley 21/1992, de Industria, contra el mantenedor de la instalación de gas de un edificio ubicado en Palencia, con base en la desatención injustificada a las recomendaciones y requerimientos del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, la inadecuada conservación y mantenimiento de la instalación de gas mencionada, al poder resultar un peligro para las personas y bienes, y la realización de actividades y utilización de titularidad que no correspondían con los datos que constaban en ese Servicio, como por ejemplo la distribución de gas.

Sin embargo, por el Jefe del mencionado Servicio Territorial se había acordado la caducidad del citado expediente con fecha 22 de junio de 1998. Caducidad con la que los reclamantes mostraban su disconformidad y, en consecuencia, con el archivo de las actuaciones.

De la tramitación del expediente sancionador de referencia, cuya copia fue enviada a esta Institución por la Delegación Territorial

de la Junta de Castilla y León en Palencia, pudieron extraerse los siguientes antecedentes:

- En fecha 15 de octubre de 1997 se dictó Acuerdo de incoación de expediente sancionador por presuntas infracciones previstas en la Ley 21/1992, de Industria.

- El pliego de cargos se dictó en fecha 4 de noviembre de 1997.

- Por el interesado se presentó en fecha 18 de noviembre de 1997 contestación al pliego de cargos, proponiéndose asimismo la práctica de diversas pruebas.

- En fecha 2 de enero de 1998 se acordó la apertura del periodo de prueba.

- Posteriormente, se procedió a la práctica de la prueba pericial (el 23 de enero de 1998), testifical (el 22 de enero de 1998 y el 16 de febrero sin comparecencia del testigo) y documental.

- Por el interesado se solicitó en fecha 2 de abril de 1998 copia de lo actuado, denunciando el retraso del procedimiento. La vista del expediente se produjo en fecha 14 de abril de 1998.

- El 18 de mayo de 1998 el interesado solicitó la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones.

- El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo dictó resolución en fecha 22 de junio de 1998 acordando la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones, procediéndose a su notificación el 26 de junio.

Pues bien, la cuestión previa a resolver por esta Institución era determinar si efectivamente se había producido la caducidad del procedimiento sancionador de referencia por el transcurso del tiempo establecido en la normativa vigente.

Debió partirse de que el problema de la caducidad de los expedientes sancionadores, puesto en relación con la prescripción de la infracción, es de gran relieve al estar en juego el principio de seguridad jurídica, que se ve entorpecido cuando el expediente dura mucho más de lo que parece necesario en razón de la naturaleza de la infracción.

La caducidad, por tanto, es un modo anormal de terminación del procedimiento producido por su paralización durante el tiempo establecido en cada caso por el ordenamiento jurídico.

Ya la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 señalaba en su artículo 61 que el tiempo a transcurrir desde el día en que se iniciara un procedimiento hasta aquel en que se dictara resolución, no podía exceder de seis meses, salvo que mediaran causas excepcionales que lo impidieran.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, de conformidad con lo establecido en el citado artículo, venía a establecer que la inactividad de la Administración en los procedimientos sancionadores no producía la caducidad o perención del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad del funcionario causante de la demora.

Es decir, conforme a la anterior legislación, el transcurso del plazo de seis meses establecido en el artículo 61 no producía como efecto jurídico la caducidad del expediente. Y es que dicho precepto se

limitaba a imponer a la Administración el deber de resolver los expedientes administrativos dentro del plazo de seis meses, estableciendo que su infracción podía afectar a la responsabilidad. Por tanto, en el sistema general de la LPA la caducidad operaba únicamente cuando la paralización del expediente se producía precisamente por causa imputable al administrado, sin que la inactividad de la Administración pudiera provocar la caducidad aunque diera lugar a otras consecuencias.

Sin embargo, de acuerdo con la normativa vigente, no podía llegarse a esta conclusión. Nuestro ordenamiento jurídico permite a la Administración la persecución de una conducta jurídica durante un determinado espacio de tiempo (prescripción), pero una vez iniciados los trámites necesarios para acometer dicho enjuiciamiento, éstos deberán necesariamente finalizar en otro plazo considerablemente inferior (el de caducidad). Tal como declara el Tribunal Supremo, para que la sanción administrativa sea válida en derecho es preciso no sólo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento y en el plazo exigido por la Ley; el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo.

Así, el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 14.1 que *"La duración de los procedimientos sancionadores será de seis meses contados desde la iniciación del mismo"*.

Por su parte, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, -que resulta de aplicación supletoria en lo que no se oponga o contradiga al Decreto 189/1994-, dispone en su artículo 20.6 que *"Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los artículos 5 y 7, se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."*

Dicho artículo 43.4 establece: *"Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento."* Este precepto, aunque no se refiere específicamente a los procedimientos sancionadores, es inequívocamente aplicable a ellos, dado su tenor literal.

Por tanto, los artículos 43.4 Ley 30/1992 y 20.6 Real Decreto 1398/1993 determinan que la caducidad del procedimiento tendrá lugar cuando transcurra un plazo de treinta días (hábiles, según el 48.1 Ley 30/92) a contar desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada

la resolución, que el último de los citados preceptos cifra en un periodo de seis meses a contar desde la iniciación del expediente, que se hará siempre de oficio por acuerdo del órgano competente (artículo 6.1 Decreto 189/1994 y 11.1 Real Decreto 1398/1993).

Teniendo en cuenta lo anterior, y según se indicaba en la resolución de 22 de junio de 1998 por la que se acordaba la caducidad, del examen del expediente resultó que desde su iniciación, 15 de octubre de 1997, el plazo de seis meses mas treinta días hábiles había finalizado el 21 de mayo de 1998. Durante ese periodo de tiempo no se había dictado resolución en cuanto al fondo del procedimiento, sin que además éste se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, consumándose, por tanto, la caducidad del expediente, y siendo, en consecuencia, conforme a derecho la consiguiente resolución acordándose por la Administración dicha caducidad.

Aunque efectivamente se ajustara a la legalidad la resolución por la que se acordaba la caducidad del expediente, no podía escapar al control de esta Institución que durante el plazo legalmente establecido la Administración no había dictado la correspondiente resolución.

Siendo el procedimiento la vía de exteriorización de la voluntad administrativa, es la ausencia de resolución la que reclama toda la atención reaccional del ordenamiento.

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. Este deber de dictar resolución expresa, recogido en el artículo 42.1 de la Ley 39/1992, no alcanza solamente a



cuantas solicitudes se formulen por los interesados, sino también, como ha declarado la doctrina, a "los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado".

Si la incoación del procedimiento obliga a la Administración a dictar resolución expresa en el mismo, aunque se trate de un procedimiento de oficio, siendo necesaria la realización de actos de instrucción que precisan de algún tiempo, se afirma que la citada obligación es una obligación de plazo. La existencia de este plazo para resolver en los procedimientos iniciados de oficio, al menos en los de carácter desfavorable, está confirmada en el antes citado artículo 43.4 de la Ley 30/92.

Este deber de resolver persiste hasta que se produzca, entre otros, el instituto de la caducidad, como excepción a la regla general establecida en la Ley 30/92; pero lo que cesa es el deber de decidir en cuanto al fondo del expediente.

Así pues, en el presente supuesto resultó claro que durante el plazo establecido no se había procedido a dictar la resolución del expediente, lo que conllevaba la terminación anormal del procedimiento.

Al no constar paralización por causa imputable al interesado, ni tampoco acuerdo de suspensión, se produjo la caducidad. Pero esta no imputabilidad al interesado no conllevaba necesariamente a la de la Administración, aunque lo normal es que la paralización del expediente se deba a la inactividad de ésta. Sin embargo, puede ocurrir que la inactividad no exista cuando sea imposible materialmente resolver

antes del vencimiento del plazo establecido, esto es, que el retraso esté justificado, lo que no impide tampoco que se produzca la caducidad.

En el presente caso no constaban los motivos por los que no se había dictado resolución en plazo. Pero podía destacarse que en un escrito del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 6 de abril de 1998 dirigido al interesado se señala expresamente: "En contestación a su petición de indicar la situación del expediente, señalar que se encuentra en trámite de elaborar la propuesta de resolución del mismo". Sin embargo, finalizado el periodo de seis meses, dicha propuesta no se había dictado, y sin que pudiera determinarse que había existido una imposibilidad de resolver desde la terminación del periodo de prueba hasta el vencimiento del plazo.

Asimismo, se indicaba en el escrito referido anteriormente (6 de abril 1998) que "no han existido dilaciones indebidas imputables a la Administración, pero es necesario tener en cuenta la acumulación de asuntos que se da en este servicio". De todo ello pudo deducirse:

- Que hasta esa fecha pudo haber existido actuación de la Administración, pero no constaba que con posterioridad, hasta el vencimiento del plazo, se hubiera procedido a dictar resolución, ni causa de imposibilidad que lo justificara.

Unicamente, tras el vencimiento del plazo (seis meses más treinta días hábiles), se había dirigido propuesta de resolución (4 de junio) por el instructor al Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo que no llegó a ser notificada al interesado.

- Que no podía estimarse como fundamento de la inactividad y, por tanto, de la imposibilidad de resolver en plazo, una supuesta acumulación de asuntos (como manifestaba la Administración), pues de ser así se estaría aceptando por los órganos administrativos una indebida proliferación de procedimientos caducados.

Además, en el supuesto de que lo anterior hubiera sido susceptible de ocasionar retraso, la Ley 30/1992 prevé en su artículo 42.2 la posibilidad de ampliar el plazo, al disponer que cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa. Ello no sucedió en el procedimiento objeto de la presente queja.

Por tanto, se indicó a la Administración que debía, salvo imposibilidad material justificada, realizar su actividad con la debida celeridad al objeto de evitar verse sorprendida por una caducidad del procedimiento producida por el simple transcurso del tiempo.

Por otro lado, se hacía preciso para esta Institución determinar si era posible la validez de un nuevo procedimiento. Para ello, se partió de la diferencia entre la figura de la caducidad y la prescripción:

El fundamento de la prescripción y de la caducidad se liga al principio de la seguridad jurídica.

El Tribunal Supremo ha venido definiendo la caducidad del expediente como un modo anormal de finalización del procedimiento

determinado por su paralización durante el tiempo establecido, por no haber tenido lugar actos procesales por parte del órgano al que corresponde impulsar su prosecución. Y además pone de relieve la diversidad existente entre la caducidad y la prescripción, señalando que la paralización, de producir efectos, no daría lugar a la puesta en juego de la prescripción, sino a la caducidad del procedimiento.

Prescripción y caducidad determinan, por tanto, el nacimiento de dos distintas obligaciones públicas: el primero la de enjuiciar y reprimir el ilícito en un periodo de tiempo, y segundo la de tramitar dicho enjuiciamiento y represión en otro espacio de tiempo de menor duración que el anterior. En lo que respecta al infractor, prescripción y caducidad originan el nacimiento de dos distintos derechos: el del sujeto activo de la infracción a no ser imputado o a no serle exigida la sanción sino durante la vigencia de los plazos de prescripción, y el de no estar incurso como sujeto pasivo de un procedimiento sancionador por un periodo superior al determinado por el plazo de caducidad.

Así pues, tal como se afirma por la doctrina, el vencimiento del plazo de prescripción implica la definitiva imposibilidad de perseguir y sancionar un comportamiento antijurídico o de exigir la sanción ya impuesta, mientras que el vencimiento del plazo de caducidad no impide que con posterioridad pueda iniciarse un nuevo procedimiento destinado a los mismos fines que el ya caducado; pero esta segunda posibilidad, es claro, sólo resultará admisible en el marco de la vigencia del plazo general de prescripción, y no cuando el mismo haya finalizado.

A esta posibilidad se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Ley 30/92, al disponer que *"La caducidad no producirá por sí sola la*

*prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción".*

Ello supone que la declaración de caducidad del procedimiento, al no contener pronunciamiento alguno respecto de lo que haya sido su objeto, en ningún caso produce efectos de cosa juzgada, pues precisamente, tal declaración deja imprejuzgada la cuestión de fondo, y que el procedimiento caducado no alcanza a interrumpir el plazo general de la prescripción. Esto es, si bien la caducidad no produce por sí sola la prescripción del ilícito administrativo, los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción, de manera que dicha prescripción no quedará interrumpida por la iniciación de un procedimiento posteriormente caducado (excepción pues, a la regla general del artículo 132.2 de la Ley 30/92).

En relación con esto último podría dudarse si en el plazo de prescripción entra asimismo el tiempo de duración del procedimiento caducado, defendiéndose dos tesis doctrinales distintas: De una parte, que el tiempo de duración del procedimiento no se computa a efectos de la prescripción, empezando a correr el plazo desde el momento en que se produce la declaración de caducidad. De otra, que el tiempo de duración del procedimiento se computa a efectos de la prescripción. El plazo empieza de nuevo a correr, pero retrotrayendo el cómputo al momento en que se produjo la interrupción. Desde luego esta segunda tesis parece más adecuada con el alcance que debe darse a la expresión legal.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente supuesto para la iniciación de un nuevo procedimiento habría de estarse al plazo de

prescripción de las presuntas infracciones imputadas, establecido en la propia norma sustantiva (Ley 21/1992, de Industria), o en su defecto en la norma procedimental (artículo 132 Ley 30/1992).

Así pues, por esta Institución se estimó oportuno efectuar *recomendación formal* a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, a fin de que en el supuesto de no haberse producido la prescripción, se estudiara la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento sancionador contra el presunto infractor destinado a los mismos fines que el ya caducado.

Dicha resolución fue aceptada por esa Administración.

#### *Autorización de las instalaciones*

La falta de las autorizaciones precisas para el establecimiento y funcionamiento de las instalaciones de gas, se hizo patente en el expediente **Q/55/98**, en el que el reclamante aludía a la indebida instalación y puesta en funcionamiento de un depósito de almacenamiento de G.L.P. de aproximadamente 20 m<sup>3</sup>, por parte de dos empresas instaladoras, en el subsuelo de un edificio ubicado en la localidad de Béjar (Salamanca), que venía utilizándose desde julio de 1994 para suministrar sin ningún tipo de permiso a otros edificios de la misma localidad.

Conforme a la información y documentación que a este respecto fue remitida a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, quedaron acreditados los siguientes hechos:

- En fecha 28 de enero de 1994 la empresa instaladora presentó solicitud de licencia para la instalación de un depósito de gas propano para suministro de varios edificios ubicados en la localidad de Béjar.

- De acuerdo con Edicto de fecha 31 de enero de 1994, el expediente promovido para obtener la mencionada licencia fue sometido al trámite de información pública, y respecto al cual se formularon reclamaciones.

- El 31 de enero de 1994 se interesó visita de inspección a los Servicios técnicos municipales y al Médico de A.P.D. para la emisión del correspondiente informe técnico y sanitario.

- En el informe sanitario (18 de marzo de 1994) se señalaba que "las instalaciones reunían las suficientes condiciones higiénico-sanitarias para el uso que se le va a dar". Así mismo, en el informe técnico (10 de febrero de 1994) se indicaba que la concesión del permiso debía tramitarse según el Reglamento de Actividades molestas.

- En fecha 24 de marzo de 1994 la Comisión de Gobierno acordó, por unanimidad, significar que el informe a emitir por el Ayuntamiento en el expediente de referencia, para su elevación a la Comisión Provincial de Saneamiento, a fin de que ésta emitiera el suyo preceptivo, se pronunciaba en sentido favorable. En esa misma fecha se remitió el expediente a la Comisión Provincial de Saneamiento.

- Así pues, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en sesión celebrada el 26 de mayo de 1994, calificó la actividad como peligrosa y emitió informe favorable. Por dicha Comisión se comunicó lo anterior al Ayuntamiento de Béjar.

- El 6 de noviembre de 1997 por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se remitió al Ayuntamiento escrito, indicando que al no tener constancia del otorgamiento de las correspondientes licencias de actividad y apertura, se solicitaba informe sobre las actuaciones realizadas por ese Ayuntamiento en el plazo de un mes. Así, en fecha 4 de diciembre de 1997 ese organismo remitió copia del expediente al mencionado Servicio Territorial.

Al no constar en dicho expediente documentación que acreditara la existencia de resolución expresa de ese Ayuntamiento, por esta Institución se solicitó información a la citada Corporación local sobre si la instalación de referencia continuaba sin las correspondientes licencias municipales.

Cumplimentando lo interesado, se remitió a esta Institución informe del Área de Gobernación indicando que "no se tiene constancia de que se haya concedido licencia de actividad ni de puesta en funcionamiento", e informe del Área de Urbanismo señalando que "no se ha concedido licencia municipal para la instalación de referencia, sin que el Ayuntamiento haya tomado medidas al respecto". Dicha información fue ratificada asimismo mediante conversación telefónica mantenida con personal de dichas Áreas.

Pudo constatar, de este modo, que en el citado Ayuntamiento se había venido tramitando expediente relativo a la solicitud de licencia para la instalación de un depósito de G.L.P. para suministro de varios edificios ubicados en Béjar.



Las licencias para la instalación y funcionamiento de la actividad se encuentran reguladas, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, y en el Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de dicha Ley.

Se ha de tener en cuenta que, tal como dispone el artículo 19 de la Ley 5/93, las entidades locales no podrán conceder licencias de obras en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente.

Por tanto la concesión o denegación de la licencia de actividad es requisito indispensable para que posteriormente la Administración se pronuncie sobre la procedencia de la correspondiente licencia de obras.

Pues bien, dicho expediente se inició en fecha 28 de enero de 1994 con la correspondiente solicitud, sin que desde esa fecha se hubiera procedido a dictar resolución expresa por la Administración.

Y ello pese a que 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, 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".

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.

Así pues, la falta de resolución produce diversos efectos, que persiguen la terminación del procedimiento una vez vencido el plazo legalmente establecido para resolver expresamente, y su finalidad esencial, por tanto, es procurar la seguridad jurídica. El simple vencimiento del plazo de resolución da vida, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, al silencio administrativo, que permite obtener ex lege un acto o resolución presunta ante la falta de resolución en plazo de la Administración.

En este sentido, la antes mencionada Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas establece en su artículo 8 que las licencias de actividad se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo en el plazo de cuatro meses, computados a partir del día siguiente a su solicitud.

El silencio, por tanto, encuentra su fundamento en el deber de la Administración de resolver y su causa legal en el incumplimiento de este deber, que constituye una conducta ilegal y, por tanto, prohibida para la Administración. Pero puede afirmarse que ésta ha utilizado en muchas ocasiones el silencio en su provecho, considerando que, al procurar una resolución presunta, se liberaba de dicha obligación. Sin embargo, ya con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se concebía el silencio exclusivamente en beneficio del particular, no liberando a la Administración de su obligación de resolver.

De este carácter reaccional del silencio administrativo parte la Ley 30/1992, considerándolo "no como un instituto jurídico normal,

sino como la garantía que impide que los derechos de los ciudadanos se vacíen de contenido cuando las Administraciones no atienden eficazmente y con la celeridad debida las solicitudes".

Es decir, el silencio constituye una garantía de los administrados frente a la falta de resolución de la Administración, normalmente provocada por la inactividad de ésta. Pero haya o no inactividad, el interesado puede acogerse, una vez transcurrido el plazo, al instituto silencial, respecto del cual pueden señalarse estos aspectos:

a) Carácter potestativo del silencio.

Se confiere al silencio un carácter potestativo, de modo que es facultad del interesado acogerse o no a él y decidir el momento oportuno para hacerlo, solicitando la certificación de acto presunto regulada en el artículo 44 de la Ley 30/92.

Pero la emisión de certificación ha de estar provocada, en principio, por la petición del interesado. No puede olvidarse que el silencio se concibe como una garantía en beneficio de los interesados y, por tanto, sólo ellos pueden hacerlo valer, sin que la Administración, emitiendo de oficio la certificación, pueda imponer los efectos de ese silencio.

b) La certificación de acto presunto y la obligación de resolver.

Debe partirse de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 43.1 de la Ley 30/92, que establece que el vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberán abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación a que se refiere el artículo 44 (certificación de acto presunto).

Pues bien, podría pensarse que el artículo 44.2 de la Ley 30/92 configura la certificación del acto presunto como presupuesto de eficacia y no de existencia y validez del acto, y que el silencio de efecto positivo se produce por el transcurso del plazo para resolver, desde cuyo momento ha surgido el acto que queda amparado por el principio de irrevocabilidad, como si de acto administrativo expreso se tratara.

Podría sostenerse que la existencia del acto y, por tanto, su validez es automática una vez ha transcurrido el plazo para resolver, y que producido el acto, solo a través de la revisión de oficio o de la revocación puede eliminarse por la propia Administración un acto producido por silencio positivo.

A este respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado en el Dictamen 423/94, señalando que *"no parece ésta la voluntad objetiva de la Ley 30/92. Tal vez esto es lo que debiera ser, pero los preceptos muestran inequívocamente que la voluntad de la Ley es una equiparación a los fines indicados del silencio positivo y del negativo, según la conjunta interpretación de los artículos 43 y 44 de la Ley. Cabe, pues, afirmar que una interpretación sistemática de los indicados preceptos lleva a la conclusión de que la Administración puede resolver hasta que se ha emitido la certificación de acto*

*presunto o haya transcurrido el plazo para emitirla, a lo cual corresponde, además, que la Ley ha entendido que tal certificación no es conceptualmente un simple presupuesto de eficacia, sino de producción del acto presunto".*

Ha de afirmarse, por tanto, que el vencimiento del plazo de resolución no libera a la Administración del deber jurídico de resolver expresamente, deber que cesa cuando se haya emitido la certificación de acto presunto o haya terminado el plazo para su emisión.

A esto debe añadirse que el contenido de la resolución expresa habrá de ser el que corresponda dictar en el procedimiento, de conformidad con el principio de legalidad y con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 30/92, pudiendo coincidir o no con el sentido del silencio. Se evita, de esta forma, que la Administración tenga que acudir a la vía de la revisión de oficio de aquellos actos, que por causa del silencio, fueran contrarios al ordenamiento jurídico.

Pudiendo concluirse, por tanto, que el Ayuntamiento no había dictado resolución expresa sobre la solicitud presentada, obligación que pesa sobre el mismo conforme al artículo 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la que sólo queda dispensada en el supuesto de haberse expedido la certificación de acto presunto o de haber terminado el plazo para emitirla.

A tenor de todo ello, se estimó oportuno efectuar al Excmo. Ayuntamiento de Béjar *recomendación formal*, al objeto de que se procediera, previos los trámites pertinentes, a resolver expresamente el expediente de referencia, con el fin de restablecer la legalidad vigente.

A la fecha de cierre de este informe se estaba a la espera de recibir contestación a la referida recomendación.

*El ejercicio de la actividad de las empresas instaladoras y de mantenimiento*

Previo al ejercicio de su actividad, los instaladores y mantenedores deben obtener los correspondientes carnets profesionales. El procedimiento para la obtención de los carnés exigidos por los diversos Reglamentos técnicos, se encuentra recogido en la Orden de la Consejería de Industria, Energía y Trabajo de la Junta de Castilla y León de 1 de marzo de 1983.

Una vez obtenidos, su validez se prolongará durante un plazo de cinco años. Por ello, con anterioridad a finalizar dicha validez, el interesado deberá solicitar su renovación ante la Administración que lo hubiera expedido.

Pues bien, si la solicitud de renovación se presenta con posterioridad a dicho plazo, de acuerdo con lo dispuesto en la referida Orden, "se podrá abrir en su caso un expediente sancionador al interesado, y si dicho plazo se sobrepasa en más de tres meses, deberá además superar un examen sobre la reglamentación específica".

Este último caso fue el expuesto en el expediente **Q/1073/98**, en el que se aludía a la no renovación de los carnets de instalador de calefacción y agua caliente sanitaria y de gas que el reclamante había solicitado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid.

Pudo comprobarse, de acuerdo con la información remitida a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, que el interesado era titular de dos carnets profesionales, de calefacción y de gas, expedidos en fecha 14 de mayo de 1992, y con una validez de 5 años, esto es, hasta el 14 de mayo de 1997.

Solicitada la renovación de dichos carnets el 17 de abril de 1998, fuera de todo plazo reglamentario, no resultó, por tanto, procedente su renovación. Y ello en virtud de lo dispuesto en la anteriormente Orden de 1 de marzo de 1985.

Pues bien, por parte del interesado se facilitó a esta Institución la notificación que al respecto le había sido remitida por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo con sello de fecha 22 de abril de 1998, copia de la cual fue enviada igualmente a esta Institución por dicho Servicio.

En esa notificación se comunicaba al interesado que la renovación era totalmente imposible y no ajustada a la norma de conformidad con lo señalado anteriormente, y que el cauce para la obtención de los carnets sería el establecido en la Orden antes señalada, para lo que debía superar el examen de reglamentación.

Con independencia de que en cuanto al fondo de la cuestión la Administración hubiera actuado conforme a la normativa vigente en la materia, no pudo escapar al control de esta Institución el hecho de que la notificación practicada adolecía de defectos al omitirse circunstancias propias de toda notificación formalmente correcta: no se hacía indicación alguna de si era o no definitiva en la vía

administrativa, ni se expresaban los recursos que procedían, órgano ante el que habían de presentarse y plazo para interponerlos.

Y ello en contra de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 58.2 establece que *"toda notificación ...deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos..."*.

Por este motivo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que será defectuosa la notificación si no cita los recursos admisibles (Sentencia de 29 de septiembre de 1982 y 28 de enero de 1990), si indica un recurso improcedente (Sentencia de 7 de diciembre de 1990), si no indica el órgano ante el que ha de interponerse el recurso (sentencia de 27 de febrero de 1990), si no indica el plazo para interponerlo (Sentencia de 19 de octubre de 1962).

Además, el carácter formal de la obligación de notificar las resoluciones o actos administrativos a los directamente afectados lleva como consecuencia legal, según el Tribunal Supremo, que sólo se estimará producida cuando se lleve a cabo conforme a las prescripciones de la Ley, careciendo de efectos en el supuesto contrario.

Pero de haberse practicado con infracción de los requisitos legales, y por tanto, ser defectuosa, surtirá sus efectos normales siempre que se hubiese subsanado el defecto.



En este sentido, el apartado 3 del artículo 58 de la citada Ley 30/1992, admite las siguientes formas de subsanación: *"Las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interpongan el recurso procedente"*.

Y es que el principio de buena fe, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la abundante jurisprudencia recaída sobre las notificaciones defectuosas impiden aceptar que la practicada con incumplimiento de los requisitos de expresión de los recursos procedentes, órgano ante el que deben presentarse y plazo para la interposición, sea incompatible con la grave consecuencia de impedir al interesado que ultime la vía administrativa y acceda al consiguiente recurso contencioso.

Pero, aunque la propia norma recoge la subsanación de los defectos de la notificación cuando los interesados interpongan los recursos procedentes en tiempo y forma, no podía olvidarse en modo alguno por la Administración la obligación impuesta legalmente en cuanto al contenido de las notificaciones, de forma que se garanticen los derechos e intereses de los administrados.

De acuerdo con esta obligación establecida entonces en el artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, hoy reproducida en los artículos 58.2 y 89.3 de la Ley 30/92, y según la jurisprudencia menor, en el supuesto de que la ausencia de las indicaciones señaladas en la notificación hubiera privado al interesado de interponer recurso en debida forma, purgando la deficiencia formal y

alcanzando plena eficacia, procedería la retroacción del procedimiento para que se practicara adecuadamente la notificación.

De este modo, el Procurador del Común efectuó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid *recordatorio del citado deber legal* que habría de presidir la actuación de esa Administración, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30/1992.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración, comunicándose en este sentido que por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se volvería a notificar la resolución manifestando todos los extremos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, también las empresas instaladoras de gas precisan, conforme a lo dispuesto en la Orden de 17 de diciembre de 1985 (Instrucciones sobre instaladores autorizados y empresas instaladoras), estar acreditadas mediante el correspondiente certificado emitido por el organismo competente.

La falta de expedición de dicho certificado fue objeto de la queja **Q/1533/98**. El reclamante señalaba que pese a la presentación en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid de toda la documentación necesaria relativa a una empresa instaladora, al objeto de que se expediera el correspondiente certificado para poder ejercer su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por dicho organismo no se había dado contestación al respecto.

Con motivo de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, se pudo comprobar que dicho organismo había procedido finalmente a otorgar a la entidad en cuestión el certificado de empresa instaladora.

Considerándose resuelto el problema expuesto, se procedió al archivo del expediente.

### Comercio

#### *El ejercicio de la actividad de venta ambulante: su ordenación*

Continúan siendo objeto de queja ante el Procurador del Común aquellos problemas surgidos en materia de comercio. Pueden encuadrarse dentro de las mismas las relativas a la actividad de venta ambulante.

A título de ejemplo destaca el expediente **Q/361/98**, que versa sobre el ejercicio de venta ambulante en una furgoneta sin autorización, en la localidad de Camponaraya (León).

Como consecuencia de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con el Ayuntamiento de la localidad citada, se tuvo conocimiento de que la Alcaldía había adoptado las medidas que a continuación de exponen respecto al ejercicio de la venta ambulante en todo el municipio:

a).- Exigir el cumplimiento de lo dispuesto en los Reales Decretos 1010/1985, de 5 de junio; 1521/1984, de 1 de agosto, 1137/1984, de 28 de marzo, 381/1984, de 25 de enero, 2192/1984, de 28 de noviembre y en la Ley 26/1984.

b).- Fijar el horario de venta en cada localidad para que se inspeccione por los veterinarios titulares.

c).- Prohibir esta actividad en Camponaraya, salvo en los barrios ubicados fuera del casco urbano, conocidos como: Pedralba, Sardón, Canal y Chanas.

d).- Que se intervengan las mercancías del que no cumpla tanto las medidas sanitarias exigidas en las disposiciones expresadas como el horario que fijen con los veterinarios.

Asimismo, se comunicó a esta Institución que dado que la actividad objeto de la queja no se había vuelto a ejercer, no había sido necesario adoptar medida alguna al respecto.

Pues bien, no cabe duda que dentro de las competencias municipales en materia de abastos, mercados, protección de la salubridad pública y defensa de consumidores y usuarios (artículo 25.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril) se encuentra la de controlar la actividad de venta ambulante que se realiza en el término municipal.

La adopción por la Alcaldía de las medidas antes señaladas, denotaba el interés de ese Ayuntamiento en ordenar este tipo de actividad en ese municipio. No obstante, esta Institución estimó que el cauce adecuado para ello y, en consecuencia, para evitar las molestias,

inconvenientes e ilegalidades en el ejercicio de dicha actividad comercial, era la elaboración por parte del Ayuntamiento de su propia regulación.

Esta posibilidad se recoge en el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, sobre el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, al señalar en su artículo 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 puede, por tanto, establecer su propia regulación (Ordenanza Municipal), en la que en primer término deberá determinar los requisitos mínimos para la obtención de la correspondiente autorización por parte de los vendedores, así como su periodo de validez. Entre los requisitos mínimos a exigir para la obtención de la preceptiva licencia, habrán de incluirse los siguientes: Estar dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas, Seguridad Social, Datos del vehículo utilizado con sus correspondientes Inspecciones Técnicas de Vehículos y seguro obligatorio, etc.

Asimismo, podrán determinarse las zonas en las que pueda ejercerse la actividad y en las que quede prohibida, los horarios, etc., especificándose además las sanciones a imponer por infringir las normas de obligado cumplimiento que así se establezcan.

Así pues, para ordenar el ejercicio de la actividad de venta ambulante, evitar sus inconvenientes y, en su caso, prohibirla, se

estimaba precisa por esta Institución la elaboración de una regulación específica por parte de la Corporación Local.

Había de tenerse en cuenta, además, que todos aquellos extremos o particularidades que no fueran expresamente regulados por el Ayuntamiento, se regirían con carácter supletorio por las normas del ya citado Real Decreto 1010/1985, tal y como se establece en el último párrafo del artículo 1 de dicha disposición.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que en el municipio, según se informó, no existía aprobada Ordenanza alguna al respecto, esta Institución resolvió efectuar al Excmo. Ayuntamiento de Camponaraya *recomendación formal*, a fin de que se estudiara la posibilidad y conveniencia de aprobar una Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante en su término municipal, en orden a evitar posibles irregularidades en su ejercicio y perjuicios para los consumidores.

Al cierre de este informe no se ha recibido todavía respuesta de la Administración a dicha resolución.

#### *Cámaras oficiales de Comercio e Industria*

Tras la entrada en vigor de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que deroga la anterior normativa, básicamente constituida por la Ley de 29 de junio de 1929, se produjo un aumento del número de las solicitudes de baja de dichas Cámaras.

Ello fue motivado, en otras cosas, como consecuencia de la cuestión de inconstitucionalidad que en su día fue promovida en relación con determinados preceptos de dicha Ley por supuesta vulneración del artículo 22.1 de la Constitución.

Entre estos casos se encuentra el planteado en el expediente **Q/1498/98**, en el que se hacía referencia a la resolución de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Burgos, por la que se desestimaba una solicitud de causar baja en dicha Cámara.

Sin entrar en el fondo de la cuestión, en la queja presentada ante esta Institución se denunciaba la falta de resolución del recurso ordinario interpuesto ante la Dirección General de Comercio y Consumo, contra la citada Resolución de la Cámara de Comercio e Industria de Burgos. Por este motivo, se solicitaba la intervención de esta Institución a fin de que se procediera por dicho organismo a efectuar la pertinente contestación.

Pues bien, tras las diversas gestiones llevadas a cabo con la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, pudo constatarse que por la Administración en cuestión se había procedido a dictar la resolución del recurso ordinario mencionado, así como a su pertinente notificación.

Resuelto el problema expuesto por el reclamante, se dió por concluida nuestra intervención, y se procedió al archivo del expediente.

## Consumo

### *Las Asociaciones de Consumidores y Usuarios*

Las Asociaciones de consumidores y usuarios gozan de una naturaleza jurídico privada. Desde el punto de vista constitucional, su creación lleva consigo el ejercicio del derecho fundamental de asociación del artículo 22.1 de la Constitución española.

Si bien no puede dudarse de dicha naturaleza privada, no es menos cierto que estas Asociaciones secundan un interés público, como es la defensa de los consumidores y usuarios, de igual manera que los poderes públicos de acuerdo con el artículo 51.1 de la Constitución.

De conformidad con esta finalidad, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios se han dirigido a esta Institución en el presente ejercicio en diversas ocasiones, reclamando la esperada respuesta de las Administraciones Públicas ante las distintas solicitudes presentadas en relación con materias de índole diversa afectantes a sus intereses:

En los expedientes **Q/220/98** y **Q/491/98**, tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con las Administraciones implicadas (Ayuntamiento de Medina del Campo, Diputación



Provincial de Valladolid y Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio respectivamente), dichos organismos procedieron a dar contestación a las distintas solicitudes planteadas, de acuerdo con lo dispuesto en 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.

Es preciso hacer constar que en el caso de las quejas **Q/1779/97**, **Q/1936/97** y **Q/20/98**, el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no dió respuesta a esta Institución a las solicitudes de información que le fueron efectuadas con la finalidad de llevar a cabo las gestiones de investigación precisas.

Y en el expediente **Q/490/98**, se constató la actuación irregular de la Administración. El reclamante alegaba la falta de contestación, por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a la solicitud presentada por una Asociación Consumidores y Usuarios, en relación con la inspección y control de los animales en las cuadras ganaderas, en su transporte, mataderos y carnicerías.

Pues bien, del informe remitido a esta Institución por el citado organismo, se desprendía que no se había resuelto la solicitud efectuada por la Asociación, lo que evidentemente chocaba con el principio de eficacia que debe presidir toda acción administrativa.

Ello no podía en modo alguno escapar al control del Procurador del Común, al que el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, ordena velar, en cualquier caso, para que las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones que le hayan sido formuladas.

Pues bien, ya que el artículo 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 que pesa sobre la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, se apreció irregularidad en la actuación de esa Consejería, no resultando justificados los argumentos alegados en el informe remitido por dicho organismo a esta Institución.

Y es que la "obligación de resolver" establecida en el citado precepto, se configura como un deber público subjetivo, tal como se deduce, además, del art. 89.4 de la referida Ley 30/1992, siendo en consecuencia correlativo al derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa en el plazo establecido, y no de cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el núm.1 del art. 103 de la Constitución Española, ordenadas a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, lo cual se produciría si la Administración no atendiese eficazmente y con la celeridad debida a las funciones para las que se ha organizado.

Y ese deber público de resolver es igualmente 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.

Además, en relación con lo anterior, no podía olvidarse por la Administración que, en cumplimiento del art. 51 de la Constitución

Española, compete a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 26/1984, promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios.

En consecuencia, se efectuó a la Consejería de Agricultura y Ganadería un *recordatorio de los deberes legales* que debían presidir la actuación de esa Administración, cumpliendo lo dispuesto en el citado artículo 42 de la Ley 30/1992.

En respuesta a dicho recordatorio, se recibió informe del citado organismo del que se desprendía que se había remitido contestación por escrito a la Asociación de referencia, considerándose, por tanto, aceptada la resolución formulada por esta Institución.

La falta de audiencia de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en la elaboración de disposiciones, también ha sido objeto de reclamación ante el Procurador del Común. Así, en el expediente **Q/875/98**, se denunciaba por una Asociación de Consumidores que no era oída a la hora de elaborar la normativa en materia de tributos locales, pese a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 26/1984.

Pues bien, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios - entendidas como aquéllas que, constituidas con arreglo a la Ley de Asociaciones, tengan como finalidad la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, incluyendo la información y educación, bien sea con carácter general, bien en relación con productos o servicios determinados-, cuentan con una serie de derechos consagrados en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, entre ellos a ser oídos en el procedimiento

de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo más reciente se orienta a favor del trámite de audiencia a las entidades asociativas legalmente constituidas, a las que les esta encomendada la defensa de intereses generales o corporativos, de tal modo que la omisión injustificada del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, constituye un vicio esencial determinante de su nulidad de pleno derecho. Ahora bien, dicha afirmación debe ser matizada:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1985, en relación con el artículo 105.a) de la Constitución, propugna la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que la afecten.

Por su parte, el Tribunal Supremo declara que la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha fluctuado en la calificación de este trámite de audiencia considerado en las Sentencia de 16 de diciembre de 1966, 20 de junio de 1979 y 10 de octubre de 1978 como facultativo, de observancia discrecional, no afectando su inobservancia a la validez de la disposición general administrativa, pero no es menos cierto que la más moderna jurisprudencia ha mantenido que el trámite de informe de las entidades corporativas y representativas de los intereses afectados por tales disposiciones, que equivale y sustituye al de audiencia a los interesados, no constituye formalidad accesoria sino requisito y garantía esencial ligada a la validez del resultado del procedimiento elaborativo, postura reforzada por nuestra Constitución.

Así pues, el artículo 22.1 de la citada Ley 26/1984, establece el principio general de que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios serán oídas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios; y, en el apartado 2, se añade que será preceptiva la audiencia en los siguientes casos: a) Reglamentos de aplicación de esta Ley; b) Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; c) Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; d) Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las administraciones públicas; e) Condiciones generales de los contratos de empresas que presten servicios de régimen de monopolio; f) En los casos en que una Ley así lo establezca.

Resulta, por tanto, tal como viene estableciendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, "que establecida con carácter general la audiencia, sólo se estima preceptiva en los seis casos que concreta el párrafo 2, casos en los que bajo ningún concepto está comprendido el desarrollo reglamentario de las leyes tributarias".

Pero con independencia de que la materia objeto de la presente queja estuviera incluida o no en uno de los supuestos de audiencia preceptiva, habrá de estarse a que la elaboración de las disposiciones de carácter general dictadas por las Entidades Locales en materia tributaria encuentra su cauce procedimental en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. En dicho procedimiento se articula un trámite de gran importancia como es el de

audiencia o información pública, con el que queda cubierta la participación de los interesados.

Esta legislación constituye una normativa específica de procedimiento que desarrolla el artículo 105 de la Constitución Española en el ámbito local. Conforme a dicha normativa, la elaboración de las disposiciones generales en materia tributaria por las entidades locales, deberá ajustarse a un procedimiento en el que se prevé la apertura de un trámite de información pública a los interesados para la correspondiente presentación de reclamaciones o alegaciones en el plazo al efecto establecido.

Por ello, la audiencia de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios no deja de tener garantía en el ámbito local, sino que constituye un trámite esencial.

En este sentido, la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que ha venido a extremar en los últimos años el rigor en la exigencia del cumplimiento del artículo 130.4 de la LPA en la elaboración de disposiciones de carácter general de otras Administraciones Públicas, interpreta dicho precepto conforme al artículo 105.a) de la Constitución, y subraya que el trámite de informe equivale al de audiencia.

Conforme a esta corriente jurisprudencial, se entendió que la audiencia a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Ley 26/84 tiene también una significación acorde, en el ámbito tributario local, con el trámite de información pública.

Por tanto, no cabía afirmar que en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general por las entidades locales en materia tributaria, se incumplía lo dispuesto en la Ley 26/84 por no darse audiencia a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, ya que en dicho procedimiento la participación de las mismas se articulaba a través del trámite de información pública.

Ello fue comunicado a la Asociación reclamante al objeto de proceder al archivo del expediente.

#### *Las oficinas municipales de información al consumidor*

Estas oficinas, de carácter municipal, se encuentran al servicio del consumidor y tienen, entre otras funciones recibir, registrar y acusar recibo de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su remisión a los organismos correspondientes.

La actividad de la Oficina Municipal de Información al Consumidor de Burgos fue objeto de la queja **Q/674/98**, en la que se hacía referencia a la reclamación presentada, en relación con el excesivo precio abonado a una entidad privada por un certificado exigido para la revisión del carnet de conducir.

Ante ello, el reclamante había solicitado a la Oficina en cuestión la correspondiente tramitación administrativa en caso de existir indicios de infracción en materia de protección al consumidor. Ante la falta de noticias de dicho organismo, se solicitaba al respecto la intervención de esta Institución.

Pues bien, como consecuencia de las gestiones que fueron realizadas con el Ayuntamiento de Burgos, se constató que la citada Oficina Municipal de referencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 apartado c) de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, había procedido a remitir la reclamación a la Sección de Inspección de Consumo de la Junta de Castilla y León, al entender que los hechos que la motivaban podían ser constitutivos de infracción administrativa en materia de protección al consumidor, y a fin de que se promovieran cuantas acciones fueran procedentes.

Considerando solucionado el problema objeto de la queja, se procedió a su archivo.

### Industria

En principio se incluirían bajo este epígrafe todas aquellas quejas que, sin pertenecer a ninguno de los apartados anteriores, han versado sobre actuaciones realizadas por Administraciones competentes en materia de industria.

No obstante, se ha de tener en cuenta que no pocas de ellas manifestaban una directa implicación con el medio ambiente, que obligaba a su vez a supervisar la actividad de los organismos con competencia en esta materia, como es el caso de determinadas actividades industriales.

En estos casos, como en el ejercicio pasado, se ha optado por incluirlas dentro del Área C, relativa al medio ambiente.



Podemos destacar, así pues, los siguientes temas relativos a la materia ahora estudiada:

### *La inspección técnica de vehículos*

En el expediente **Q/1844/97**, el reclamante denunciaba el trato abusivo en el servicio prestado por la Estación de Inspección Técnica de Vehículos, como consecuencia de la inspección realizada en un vehículo de su propiedad. Ello había motivado la presentación de diversas reclamaciones en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Soria.

A fin de determinar las posibilidades de actuación de esta Institución, se estimó oportuno recabar información de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria. Del informe remitido pudieron extraerse las siguientes circunstancias:

1.- En la realización de la inspección objeto de la queja, se apreció un defecto consistente en que el vehículo llevaba un enganche sin legalizar.

2.- Como consecuencia del resultado desfavorable de la inspección, se informó al reclamante de las opciones existentes para solucionar el defecto: bien desacoplar el enganche o bien legalizarle mediante la presentación de un certificado del fabricante, que debía cumplir las directrices marcadas por la Administración, y un certificado del taller autorizado.

3.- Posteriormente, el reclamante se personó en la Estación de Inspección Técnica de Vehículos optando por legalizar el enganche, para lo que presentó certificado de acoplamiento del mismo y certificado de fabricación del enganche fechados en Barcelona el 6 de julio de 1993.

En esta segunda inspección se advirtió que el certificado del fabricante no contenía el croquis del enganche que permitiera su identificación. Dado que el interesado se comprometió a aportar dicho croquis, se emitió informe favorable provisional de dos semanas, sustitutivo de la tarjeta de I.T.V., durante la tramitación.

Dicho croquis, no obstante, no fue facilitado.

4.- Pese a ello, el interesado se personó de nuevo en la Estación exigiendo la documentación del vehículo. Tras indicarle que no procedía su devolución, se le comunicó las opciones existentes para solventar el problema: a) legalizar el enganche aportando la documentación requerida, b) desacoplarle, c) que desde otra estación se solicitara la documentación a fin de legalizar la situación.

Sin embargo, en los escritos remitidos por reclamante al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Soria no se optaba por ninguna de esas soluciones, sino que simplemente manifiesta sus quejas ante la situación relatada.

5.- Por ello, posteriormente se le concede un plazo para optar por cualquiera de las soluciones, advirtiéndole que transcurrido el mismo se daría parte a la Jefatura Provincial de Tráfico.

Pese a no recibirse contestación al respecto, el referido Servicio Territorial optó por no remitir la ficha de inspección técnica a la citada Jefatura, por considerar esta solución un grave perjuicio para el interesado.

6.- Finalmente, por la Estación de I.T.V. de Barcelona se solicitó la documentación obrante en el Servicio Territorial a fin de legalizar la situación.

Pues bien, al amparo del Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos, que establece que la ejecución material de las inspecciones podrá ser realizada directamente por empresas privadas en régimen de concesión administrativa, la Estación de I.T.V. en cuestión se gestionaba en dicho régimen por una empresa privada.

Conforme a que las funciones específicas conferidas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, quedaba excluida del ámbito de supervisión de esta Institución la empresa concesionaria mencionada por su carácter privado.

No obstante, dado que la Administración Autonómica debía ejercer su control sobre la explotación de la red en el ámbito territorial de su competencia, las gestiones llevadas a cabo por esta Institución se centraron en la supervisión de dicha Administración, concretamente, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

Para poder llegar a una conclusión sobre el fondo de la cuestión, se hacía necesario partir de que el acoplamiento del enganche en cuestión constituía una *"reforma de importancia generalizada"* de los vehículos de carretera establecidas en Real Decreto 736/1988, de 8 de julio.

Ello era así por cuanto que dentro de esas reformas de importancia generalizada, se encuentra la incorporación de dispositivos para remolcar (gancho, bola o quinta rueda).

En caso de que se desee recurrir a este tipo de reformas (que se realizan de forma repetitiva en más de un vehículo del mismo tipo), el fabricante, concesionario o taller debe presentar solicitud ante la Administración competente, resolviéndose el expediente, en su caso, mediante autorización. Así, en el presente supuesto, el Ministerio de Industria y Energía había autorizado dicha reforma mediante Resolución de fecha 4 de marzo de 1991.

Sin embargo, dicha Resolución exige, entre otras, como condición específica que *"Los vehículos en los que se efectúe la reforma amparándose en esta autorización generalizada, deberán presentarse a inspección técnica según lo dispuesto en el punto 2, apartado B del artículo 4 del Real Decreto 763/1988, debiendo aportar en el momento de la inspección el certificado de fabricación del dispositivo, que contendrá un croquis o esquema y el del taller que efectúe la instalación"*.

Así, en los casos de reforma de importancia generalizada como el presente, se exige tanto la presentación del vehículo a inspección

técnica, como la aportación del certificado de fabricación con un croquis o esquema y certificado del taller:

a) Presentación del vehículo a inspección técnica:

El precepto al que alude la mencionada Resolución del Ministerio de Industria y Energía (punto 2 apartado B del artículo 4, del Real Decreto 736/1988 que establece el procedimiento para autorizar las reformas de importancia) indica que el titular que haya efectuado la transformación de su vehículo amparándose en dicha autorización deberá presentarlo a inspección individualmente, ante el órgano de la Administración competente en materia de Industria donde se haya efectuado la citada reforma.

De igual modo, el artículo 5.1 de dicho Real Decreto señala que el titular de un vehículo que haya sufrido una reforma de importancia está obligado a presentar el mismo a inspección técnica, en el plazo máximo de una semana después de la realización de la misma.

En el caso que nos ocupa, el acoplamiento o instalación del enganche, esto es, la reforma de importancia, se había llevado a cabo el 6 de junio de 1993. Se hacía evidente, por tanto, que el vehículo no se había presentado a inspección técnica dentro del plazo legalmente establecido, sino cuatro años después, en julio de 1997. Además, se había presentado ante una Inspección Técnica de Vehículos distinta a la del lugar donde se había llevado a cabo la reforma, pese a lo dispuesto en el señalado Real Decreto.

b) Presentación del certificado de fabricación con un croquis o esquema y certificado del taller que haya efectuado la instalación:

Pues bien, una vez presentado el vehículo a inspección en la I.T.V. de Soria (cuatro años después al plazo establecido), en su realización se apreció un defecto, consistente en llevar un enganche sin legalizar. Así pues, ante este resultado desfavorable de la inspección, se procedió a indicar al interesado las opciones existentes para solventar el defecto detectado: desacoplar el enganche o legalizarlo, para lo que sería necesario presentar los certificados exigidos en la Resolución del Ministerio de Industria y Energía de 4 de marzo de 1991 (certificado de fabricación y certificado del taller de montaje).

Así pues, el interesado volvió a acudir a la Estación de I.T.V. optando por legalizar el enganche, para lo que presentó certificación de acoplamiento del mismo y certificado de fabricación del enganche. Sin embargo, en esta segunda inspección se advirtió que el certificado del fabricante no contenía el croquis correspondiente, tal como exige la citada Resolución. El interesado, según informó el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, se comprometió a aportar dicho croquis, motivo por el que se emitió informe favorable provisional de dos semanas, sustitutivo de la tarjeta de I.T.V, durante la tramitación.

Sin embargo, no fue presentado dicho croquis al objeto de legalizar el enganche, no procediendo en consecuencia la devolución al reclamante de la documentación del vehículo, no solamente al amparo de la legislación arriba indicada, sino también del Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos, a cuyo tenor, debió subsanarse el defecto detectado en el plazo establecido, optando bien por desacoplar el enganche, bien legalizarlo presentando la documentación exigida, o

bien solicitar del Interventor Técnico de la I.T.V. la remisión de dicha documentación a otra Estación que se considerara conveniente.

Todo ello fue comunicado al interesado por el Servicio Territorial, bajo la advertencia de que, en caso de no optar por alguna de las alternativas indicadas, se daría parte a la Jefatura Provincial de Tráfico a fin de que actuara en consecuencia.

Así pues, se entendió que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se habían llevaron a cabo las gestiones pertinentes para solucionar el problema, esto es, para legalizar la situación, lo que no pudo llevarse a efecto hasta el momento en que se realizó una de las opciones planteadas por esa Administración.

A tenor de lo expuesto, no se detecto ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración y que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común, lo que fue comunicado al reclamante.

### *La catalogación de los vehículos como históricos*

Los vehículos históricos, por su condiciones de antigüedad y singularidad, precisan de un régimen especial que garantice su carácter representativo de una determinada época. Por ello, no se encuentran sometidos a la normativa común, sino que están regulados por Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio, que aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos para la aplicación y desarrollo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que a su vez se aprueba el

Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

A esta materia se refiere, entre otros, el expediente **Q/481/98**, en el que se hacía referencia a que la Junta de Castilla y León no procedía a la catalogación como históricos de diversos vehículos (motocicletas) propiedad del reclamante. Asimismo, de la documentación aportada por éste, se dedujo su intención de proceder al acoplamiento del sidecar a dichas motocicletas, y a su legalización.

Pues bien, en el Reglamento citado se establecen los requisitos que debe cumplir un vehículo para que tenga la consideración de histórico: En primer lugar se precisa la previa inspección en un laboratorio oficial acreditado en la Comunidad Autónoma, que emitirá informe sobre su autenticidad, características técnicas, exenciones, etc., para que posteriormente el órgano competente de la Comunidad Autónoma dicte la resolución final del procedimiento sobre la catalogación del vehículo y, en su caso, se proceda a su matriculación como histórico.

Previa a la actuación del laboratorio oficial, tal como se dispone en el artículo 3 del Reglamento, es necesaria la presentación de diversa documentación. Esto es, el interesado en obtener la catalogación de un vehículo como histórico deberá dirigir la solicitud de inspección a un laboratorio oficial y acompañarla necesariamente de una serie de documentación, entre las que cabe destacar la que acredite las características técnicas y autenticidad del vehículo.

En el presente supuesto, tal como se informó a esta Institución por el único Laboratorio Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla



y León, únicamente se había presentado solicitud para la catalogación de vehículo como histórico en relación con una de las motocicletas a las que el reclamante aludía en su escrito de queja y con el sidecar acoplado a la misma con posterioridad a su matriculación.

Respecto a dicha solicitud, el citado laboratorio oficial observó graves irregularidades en la documentación presentada, por cuanto el acoplamiento del sidecar a la citada motocicleta suponía una modificación de importancia que debía ser avalada por la correspondiente documentación o certificación del órgano competente que admitiera la reforma, documentación que no había sido presentada por el interesado. Por ello, en caso de efectuarse la inspección, el laboratorio emitiría un informe desfavorable que sería remitido para la resolución final al órgano autonómico.

En este sentido, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León informó a esta Institución que las motocicletas con el sidecar acoplado, precisaban para su legalización de la denominada "homologación de tipo":

Dichas motocicletas, según pudo constatarse por esta Institución, habían sido matriculadas como motocicletas sin sidecar. Por ello, y de conformidad con la clasificación de vehículos establecida en la Orden del Ministerio de Industria de 14 de diciembre de 1974, por la que se aprueba el Reglamento de homologación de vehículos en lo que respecta al frenado, dichas motocicletas sin sidecar se encuadraron en su día en la Categoría L (vehículos automóviles de menos de cuatro ruedas), y dentro de ésta en la Categoría L3, constituida con los vehículos de dos ruedas en los que la cilindrada del

motor pasa de 50 centímetros cúbicos o cuya velocidad por construcción pasa de 40 Km/h.

Sin embargo, el reclamante quería acoplar el sidecar a dichas motocicletas. Ello suponía, por tanto, que los vehículos (motocicletas sin sidecar) dejarán de pertenecer a la Categoría L3 antes mencionada y pasarán a la Categoría L4, en la que se incluyen los vehículos de tres ruedas asimétricas respecto al eje medio longitudinal, en los que la cilindrada del motor pase de 50 centímetros cúbicos o cuya velocidad por construcción pase de 40 Km/h (motocicletas con sidecar).

En consecuencia, el acoplamiento del sidecar a las motocicletas suponía, a tenor de la clasificación señalada, un cambio de categoría y, por ello, un tipo de vehículo totalmente distinto que debía cumplir para su legalización los requisitos establecidos en la normativa vigente en la actualidad.

Así pues, debía cumplir lo dispuesto en el Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre homologación de tipos de vehículos, remolques, semirremolques, partes y piezas. Los anexos de dicho Real Decreto resultan de aplicación a los tipos de vehículos pertenecientes a las categorías definidas en el antes mencionado Reglamento de homologación de vehículos en lo que respecta al frenado, entre las que se encuentra la Categoría L.

Partiendo de su ámbito de aplicación, el artículo 1 del citado Real Decreto establece que todos los vehículos automóviles - (calificación de la que goza la motocicleta según el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial)- y sus remolques deberán corresponder a tipos homologados como

condición previa para que puedan ser matriculados para su circulación. La obtención de la homologación de tipo será condición previa para la matriculación de los vehículos.

Esto es, para la legalización o matriculación de estas nuevas categorías de vehículos (motocicletas con sidecar) es necesario obtener la preceptiva homologación de tipo. Ésta no era exigible con anterioridad al referido Real Decreto, y por tanto no fue necesaria a la hora de matricular las motocicletas sin sidecar, por lo que éstas podían continuar circulando como tales.

Pero al pasar en la actualidad a una nueva categoría por el acoplamiento del sidecar, había de aplicarse la nueva normativa en vigor, siendo precisa la homologación de tipo, de la que, según informó la Delegación Territorial de León, carecían los vehículos señalados (motocicletas con sidecar), y sin la cual no era posible la matriculación.

En consecuencia, pudo llegarse a la siguiente conclusión:

a) Las motocicletas fueron matriculadas en su día sin sidecar, incluyéndose en la categoría L3, y como tales podían seguir circulando.

b) El acoplamiento del sidecar a las motocicletas implicaba un cambio de categoría (L4) que debía ser aceptado por el órgano competente, y precisaba (salvo que se acreditara que se trata de uno de los supuestos de exención recogidos en el citado Real Decreto) de la obtención de la correspondiente homologación de tipo como condición previa a la matriculación, de lo que carecían las citadas motocicletas con sidecar.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, en la solicitud para la catalogación como vehículo histórico presentada respecto de una de sus motocicletas con sidecar, el laboratorio oficial detectó irregularidades en la documentación aportada, por lo que de efectuarse la inspección, se emitiría un informe desfavorable que sería remitido al órgano autonómico competente para la resolución final del procedimiento.

Conforme a todo lo anterior, y al objeto de que en el procedimiento de catalogación como vehículos históricos el órgano competente de la Comunidad Autónoma dictara resolución favorable y se llevara a cabo la matriculación como históricos, se estimó oportuno indicar al reclamante que sería conveniente, salvo caso de exención, la obtención de la documentación que a este fin le había sido requerida.

#### *La actuación administrativa ante las solicitudes de información*

En algunos casos las Administraciones deniegan sin causa justificada las solicitudes de información que presentan los ciudadanos, bien a título individual o colectivo.

Este fue el caso del expediente **Q/2253/97**, en el que se aludía a la solicitud de información o de acceso a los archivos y registros presentada por la Sociedad General de Autores y Editores mediante dos escritos registrados en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en fecha 16 de septiembre de 1997, en relación con las listas de precios de establecimientos de hostelería de la provincia de Zamora, y la declaración de precios de establecimientos y

datos de información turística de establecimientos de hospedaje situados en determinados municipios de esa provincia.

Las solicitudes efectuadas fueron resueltas por el citado Servicio Territorial mediante escrito que contenía el siguiente texto:

*"Una entidad de gestión de los derechos de propiedad intelectual, está obligada a contratar con usuarios de su repertorio, que lo soliciten; está facultada para hacer valer los derechos administrados, por la utilización de su repertorio; y no está legitimada para dirigirse a este Servicio, cuya actividad está fuera del ámbito de los derechos y obligaciones reconocidos en la Ley de Propiedad Intelectual.*

*Por ello, en virtud de los artículos 145. 146 y 152 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/96, se dispone el archivo de los escritos registrados de entrada números 6846 y 6847, adjuntando copia".*

Según criterio de esta Institución, la irregularidad de la Administración se hacía patente en la resolución mencionada. Y ello de acuerdo con las siguientes consideraciones:

La Sociedad General de Autores y Editores (en anagrama SGAE), que nació el 3 de marzo de 1932 con carácter exclusivamente civil, y fue instituida luego con carácter oficial por Ley de 24 de junio de 1941, es continuadora de la Sociedad General de Autores de España. En la forma actual, se constituyó, en cumplimiento de lo establecido en la entonces vigente Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, como asociación sin ánimo de lucro.

La SGAE fue autorizada para actuar como entidad de gestión de los derechos de propiedad intelectual en virtud de Orden de 1 de junio de 1998 del Ministerio de Cultura.

La naturaleza 'híbrida entre lo público y lo privado' de la SGAE y el carácter 'único' que le atribuye la ley de creación, han sido reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La Orden de 20 de febrero de 1995 del Ministerio de Cultura aprueba la modificación de los Estatutos de la Sociedad General de Autores de España, en los que se establece como fin principal de esta Sociedad la protección del autor, editor y demás derecho habientes en el ejercicio y mediante la gestión eficaz de una serie de derechos (derechos exclusivos de reproducción, distribución, comunicación pública, de remuneración, etc.), siendo asimismo fines de esta Sociedad, entre otros, el contribuir a la más eficaz protección de los derechos gestionados.

Partiendo de lo anterior, la controversia suscitada en torno a la legitimación de la Sociedad General de Autores y Editores, conforme al criterio que ya expuso la jurisprudencia menor en numerosas sentencias, se ha visto reforzado por la nueva redacción dada al artículo 145 en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, que conforme a su Disposición Derogatoria Única, deroga, entre otras, la referida Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual y la Ley 20/1992, de 7 de julio, de modificación de la misma.

Dicho precepto establece, tal como lo hacía el artículo 135 de la citada Ley 22/1987, que las entidades de gestión, una vez

autorizadas, estarán legitimadas, en los términos que resulten de sus propios estatutos, para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales.

A dicha legitimación se hace referencia de igual modo en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria de 11 de junio de 1997, entendiendo que *"como ya se ha dicho en otras ocasiones (Sentencias de 3 mayo 1997) y siguiendo la opinión mayoritaria de las Audiencias Provinciales (Audiencia de Barcelona, Sentencia de 13 julio 1993, de Zaragoza 9 diciembre 1993; de Asturias 9 noviembre 1994, de Segovia 15 marzo 1996 y de Zamora 13 abril 1996) la Sociedad General de Autores está legitimada por sustitución adquirida «ex lege» para accionar en defensa de los intereses colectivos de los autores con arreglo a los límites que resulten de sus Estatutos"*.

Esto es, se inclina por estimar la legitimación indirecta o por sustitución (dado que sería imposible que la actora expresara todos y cada uno de los autores que le hubieran encomendado la gestión, con lo que haría ineficaz la institución), figura procesal reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la Sentencias de 16 y 19 de julio de 1993, que permite a la SGAE arbitrar los instrumentos necesarios para la exacción de los derechos correspondientes a los autores por la comunicación pública de la obra en establecimientos públicos. También el Tribunal Supremo llega a esta conclusión, entre otras en la Sentencia de 18 de noviembre de 1990.

Aunque algunas de estas Sentencias se han dictado en vía civil, vienen a establecer el ámbito al que se extiende la legitimación de la SGAE.

Por tanto, para la comprensión del asunto debía partirse de lo dispuesto en la entonces vigente Ley de Propiedad Intelectual de 1987, según la cual las entidades legalmente constituidas que pretendan dedicarse, en nombre propio o ajeno, a la gestión de los derechos de explotación y otros de carácter patrimonial por cuenta y en interés de varios autores y otros titulares de derechos de Propiedad Intelectual, una vez obtenida la preceptiva autorización del Ministerio de Cultura, que habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado, podrán ejercer los derechos de propiedad intelectual encomendados a la gestión y tendrán los derechos y obligaciones que se establecen en el Título IV de la mencionada Ley.

En concreto, están obligadas a aceptar la administración de los derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual que les sean encomendados de acuerdo con su objeto y fines, y ello con sujeción a sus Estatutos y demás normas aplicables al efecto, hallándose legitimadas, una vez autorizadas, para ejercer, en los términos que resulten de sus propios Estatutos, los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales. Disposiciones que se encuentran plenamente asumidas por los artículos 142, 145 y 147 del vigente Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 abril.

Sentado todo lo anterior, no podía olvidarse que el derecho de acceso a archivos y registros administrativos que recoge el artículo 37



de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se inscribe en el marco del artículo 105 b) de la Constitución, y debe considerarse como un derecho subjetivo de todo ciudadano , uno de cuyos límites básicos es, efectivamente y también por imperativo constitucional, el derecho a la intimidad de la persona a que se refieren los datos de esa naturaleza.

Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los ciudadanos, en su relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho al acceso a sus registros u archivos en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes (arts. 35 h) y 37); en tanto en cuanto no incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas; pudiendo denegarse el acceso cuando prevalezcan razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada; o que se trate de los expedientes a que se refiere el ap. 5); y a salvo, los que se regulan por sus disposiciones específicas (ap.6).

Incluso se admite el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador y disciplinario, y que, en consideración con su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por quienes no siendo titulares acrediten un interés legítimo y directo (art.37.3).

En relación con este último artículo, y pese a que la doctrina viene a considerar que se trata de un precepto de difícil interpretación, conviene que su objeto parece consistir en flexibilizar la regla de la reserva absoluta a las personas afectadas del acceso de los documentos que contienen datos relativos a la intimidad de las personas, pero con dos precisiones: que se trataría de documentos que únicamente podrían contener un tipo de dato relativo a la intimidad de las personas -los llamados documentos nominativos-, mas no otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, y que el acceso a estos documentos no estaría abierto de un modo indiscriminado al conjunto de ciudadanos, sino unicamente a aquellos que pudieran acreditar un interés legítimo y directo.

Sin embargo, la doctrina parte de la conocida revisión operada por la jurisprudencia de la exigencia de interés legítimo "directo", por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1990, que deja claro que "el concepto de interés directo debe entenderse sustituido por el de interés legítimo, pues del ejercicio de este derecho puede depender la posterior reclamación a la Administración, sin que esta reclamación tenga que tener su origen exclusivo en un interés individual".

Pues bien, aunque el acceso a la información lleva implícita la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, lo cierto es que la Ley 30/1992 no presta apenas atención alguna a la regulación de este procedimiento. En cualquier caso, la doctrina entiende que le son aplicables las garantías jurídicas mínimas establecidas en la propia Ley al regular el procedimiento administrativo común.

Este procedimiento se inicia con la correspondiente solicitud ante el órgano administrativo, solicitud en la que la obligación del solicitante de indicar las razones por las que pide el acceso al documento, se encuentra enteramente ligada a la mencionada exigencia de acreditar un interés para ejercitar el derecho de acceso.

En relación con todo lo expuesto, esta Institución no compartió el criterio del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo - que entendía que la SGAE "no está legitimada para dirigirse a este Servicio"-, por cuanto el ya mencionado Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual le atribuye legitimación para ejercer los derechos confiados a su gestión, haciéndoles valer ante toda clase de procedimientos judiciales o administrativos en los términos de sus propios estatutos.

De este modo, la SGAE había presentado solicitud de información o acceso a archivos y registros al citado Servicio Territorial, de conformidad con lo dispuesto en el referido Texto Refundido, en relación con las declaraciones y listas de precios de los establecimientos de hostelería y hospedaje, a fin de poder comprobar la titularidad y la utilización del repertorio de los autores cuya gestión tiene encomendada mediante la suscripción de los correspondientes contratos.

Pudo, por tanto, concluirse:

a) Que para la gestión y eficaz protección de los derechos de propiedad intelectual, la SGAE está legitimada para intervenir en toda clase de procedimientos administrativos, y por tanto, en el

procedimiento de acceso a información ante las distintas Administraciones Públicas.

b) Que en el caso de documentos nominativos, sería preciso acreditar un interés legítimo, esto es, motivar la solicitud.

Pero es que en el presente supuesto ni siquiera la Administración denegó la solicitud por no haberse acreditado un interés legítimo, sino que afirmó rotundamente que la SGAE no estaba legitimada para dirigirse a ese Servicio, ya que su actividad está fuera del ámbito de los derechos y obligaciones reconocidos en la LPI.

Cierto es que el Servicio Territorial no tiene encomendada la defensa de los derechos de propiedad intelectual, lo que en modo alguno fue solicitado por la entidad de gestión, pero no es menos cierto que dicha Sociedad puede hacer valer los derechos encomendados a su gestión en toda clase de procedimientos administrativos, como puede ser el del presente supuesto. Cosa distinta es que la información solicitada pudiera ser denegada por algún motivo establecido legalmente.

Pero la actuación irregular de la Administración no terminaba aquí, sino que, además, pudo comprobarse la falta de motivación de la resolución y la notificación defectuosa de la misma:

a) Falta de motivación.

Aunque la Ley 30/1992 parece exigir únicamente el requisito de la motivación en los supuestos contemplados en el apartado 4 del artículo 37, no obstante, la doctrina afirma que debe entenderse que, en todo caso, es aplicable la regla general contenida en el artículo 54.1 de

la Ley, en virtud de la cual deben motivarse todos los actos que limiten los derechos subjetivos o intereses legítimos, puesto que el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un verdadero derecho subjetivo sustantivo, de rango constitucional, y no meramente adjetivo o procedimental, cuya preceptiva motivación deba precisar una mención legal expresa.

Es decir, cualquier resolución que deniegue el derecho de acceso -ya sea por afectar a alguno de los intereses tutelados por la Ley o por otras razones, tales como que se considere que la petición recae sobre un documento inexistente o incompleto, o no se estime suficientemente acreditado el interés legítimo para acceder a documentos nominativos, etc.- debe ser obligatoriamente motivada.

Por tanto, la motivación constituye un requisito formal del acto administrativo, y supone la exigencia formal de que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión.

De este modo, el artículo 54.1 de la Ley 30/1992 en relación con la motivación, hace referencia a la "sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho".

Y la falta de motivación o motivación defectuosa pueden integrar, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante: para ello se ha de comprobar si 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.

En el presente supuesto, si la intención de la Administración fue la de denegar la solicitud efectuada por la SGAE, debió motivar el acto en cuestión en la forma establecida legalmente, motivación que esta Institución no consideró cumplida por el hecho de manifestar que la actividad del Servicio Territorial está fuera del ámbito de los derechos y obligaciones reconocidos en la Ley de Propiedad Intelectual.

b) Notificación defectuosa.

El artículo 58.2 de la ya citada Ley 30/1992 señala que toda notificación "...deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos...".

Por este motivo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que será defectuosa la notificación si no cita los recursos admisibles (Sentencia de 29 de septiembre de 1982 y 28 de enero de 1990), si indica un recurso improcedente (Sentencia de 7 de diciembre de 1990), si no indica el órgano ante el que ha de interponerse el recurso (sentencia de 27 de febrero de 1990) y si no indica el plazo para interponerlo (Sentencia de 19 de octubre de 1962).

Pues bien, examinada la resolución de las solicitudes formuladas, pudo observarse que la notificación practicada a la SGAE adolecía de defectos, toda vez que la misma incurría en un error procedimental o de forma, al no indicarse si era o no definitiva en vía administrativa, no expresarse los recursos que procedían, órgano ante el que habrían de presentarse y plazo para interponerlos.

Todas estas irregularidades llevaron al Procurador del Común a formular Recomendación Formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, a fin de que se adoptaran las medidas pertinentes encaminadas a subsanar los defectos observados en la mencionada resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, falicitando, si precediese, a la Sociedad General de Autores y Editores la información solicitada.

En respuesta a dicha resolución, por dicho organismo se remitió escrito en el que se comunicaba que la citada recomendación había sido cumplimentada, habiendo procedido a subsanar los extremos que esta Institución no consideraba cumplidos. No obstante, por dicha Administración no se estimó procedente facilitar la información solicitada a la Sociedad de referencia.

### Turismo

Al igual que ocurría en ejercicios anteriores, son escasas las quejas presentadas en esta Institución en materia de Turismo.

Puede destacarse la queja **Q/1/98**, que versaba sobre el expediente sancionador incoado al titular de un establecimiento de alojamiento de turismo rural sito en la provincia de León, por presunta infracción del artículo 18.4 de la Orden de 27 de octubre de 1995, de Ordenación de Alojamientos de Turismo Rural. Por Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León se impuso una sanción de 15.000 pesetas.

Contra dicha Resolución el interesado presentó recurso ordinario, declarándose su inadmisión al haber sido presentado fuera de plazo, por Resolución de la Delegación Territorial de León.

Manifestando el reclamante su disconformidad con dicha resolución, alegaba que la dictada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo le había sido notificada el 8 de abril de 1997, presentándose el recurso ordinario mediante correo certificado en fecha 8 de mayo de 1997, esto es, dentro del plazo legalmente establecido.

Pues bien, de acuerdo con la información que a este respecto fue remitida por la Delegación Territorial de León, no se detectó, tras un detenido estudio, irregularidad alguna achacable a la actuación de la Administración susceptible de supervisión por parte de esta Institución.



**ÁREA F**

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

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>94</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>48</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>34</b>

Siguiendo la tendencia de ejercicios anteriores, en el ámbito de la agricultura las quejas que con mayor frecuencia se plantean son las relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria.

Otras de las cuestiones que abordan con frecuencia las reclamaciones tramitadas dentro de este área son: el reparto de aprovechamientos de pastos, la gestión de ayudas a la actividad ganadera y algunas relacionadas con aprovechamientos forestales de los montes existentes en la Comunidad Autónoma.

Por lo demás debe aludirse a otras quejas relacionadas con las actividades de caza y pesca, las cuales constituyen una minoría dentro de este área.

**Agricultura**

*Concentración Parcelaria*

- Disconformidad con los lotes de reemplazo

Al igual que en ejercicios precedentes, la mayoría de las quejas relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria han estado motivadas por la disconformidad de los propietarios con la extensión, calidad y situación de las parcelas que les han sido adjudicadas.

Pueden darse aquí por reproducidas las consideraciones realizadas respecto de la discrecionalidad de que goza la Administración para llevar a cabo las compensaciones de tierras que resulten necesarias, siempre, eso sí, con arreglo a criterios objetivos, conforme a los términos potestativos en que aparece redactada la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Tal discrecionalidad no es igual a arbitrariedad, pero desde luego tampoco va a suponer que a cada propietario se le conceda lo solicitado, ni se le entreguen las fincas que pretende, pues la concentración parcelaria aspira a satisfacer una finalidad social, por encima de los intereses privados.

En bastantes ocasiones los afectados acuden a la Institución del Procurador del Común como a una última instancia de la que pretenden la concesión de reivindicaciones concretas relativas a las características de sus propiedades. Muchas veces los interesados no han presentado recursos administrativos en tiempo y forma, otras veces, aunque habían presentado reclamaciones, no habían sido reconocidas sus peticiones concretas.

A título de ejemplo pueden citarse los expedientes **Q/114/98**, **Q/117/98**, **Q/499/98** y **Q/996/98**. En ellos los interesados pretendían la exclusión del procedimiento de concentración parcelaria de las fincas de las que eran propietarios o bien una nueva clasificación de las mismas, por lo que se hizo necesario informar a estas personas de que

con posterioridad a la declaración de firmeza de las Bases no es posible incidir en estas cuestiones que, por otro lado, debieron alegarse en el momento procedimental oportuno, la fase de alegaciones a las Bases provisionales y de recurso frente a las Bases Definitivas.

- Falta de resolución de los recursos

Otro de los aspectos recurrentes de las quejas relativas a concentración parcelaria ha sido durante el pasado año el del retraso o ausencia de resolución a los escritos presentados por los afectados a lo largo del procedimiento.

De la documentación remitida por los propios reclamantes o de la facilitada por la Administración en caso de que esta fuera solicitada, se desprendía, en muchos de estos casos, que el pretendido silencio de la Administración no era tal, puesto que las observaciones y sugerencias, verbales o escritas, a las Bases Provisionales y al Proyecto de Concentración, no tienen el carácter de reclamación y se consideran contestados, conforme se establece en el art. 48.2 de la Ley 14/90, mediante la publicación de las Bases Definitivas y del Acuerdo de Concentración Parcelaria.

Otras veces ha podido detectarse la existencia de demoras en la resolución de los recursos interpuestos contra las Bases Definitivas y contra el Acuerdo de Concentración, aunque lo cierto es que durante este año ha descendido el número de quejas presentadas ante esta Institución sobre este tema.

Es significativo el expediente **Q/973/98** en el cual se planteaba una cuestión relativa a la sustanciación del procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Cardeñosa (Ávila).

Las Bases Definitivas habían sido aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 8-2-95 y publicadas en el B.O.P. de 22-3-95, sin embargo, en el mes de junio de 1998, fecha de presentación de la queja, los recursos interpuestos contra las Bases Definitivas aún no habían sido resueltos,

Esta cuestión ya había motivado el envío a esa Consejería de una resolución dictada por esta Institución con fecha 13-6-97, en la que se instaba a la agilización de los trámites de resolución de los recursos presentados contra las Bases Definitivas de la Concentración de la zona de Cardeñosa (Ávila) a la vez que se recordaba el deber de la Administración de resolver en tiempo y forma los recursos.

Sin embargo el reclamante se refería a un dato nuevo pues, según indicaba, personal adscrito al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, durante el mes de abril del año 1998, había entregado a los propietarios afectados un formulario impreso, con espacios en blanco para rellenar la identidad del propietario, fecha y firma, por medio del cual los propietarios desistían del recurso ordinario interpuesto contra las Bases Definitivas de la Concentración, aprobadas por esa Dirección General con fecha 8-2-95.

Según el informe emitido por la Dirección General de Estructuras Agrarias había sido causa importante del retraso de la resolución de los recursos y de la firmeza de las Bases de la zona, el amplio grado de desacuerdo mostrado en los recursos sobre la exclusión o inclusión en la concentración de amplios sectores de terreno, aspecto éste fuertemente determinante para las actuaciones posteriores.

La consideración de la importancia de este asunto había movido a los Servicios de la Consejería a realizar una larga serie de reuniones para tratar el tema planteado de las exclusiones, en el intento de

conciliar posiciones enfrentadas entre los agricultores, buscando fórmulas alternativas a la exclusión que permitieran conciliar los intereses de los recurrentes con la aplicación de la concentración a la mayor superficie posible de la zona.

Algunas de las fórmulas propuestas por los técnicos del Servicio Territorial, en esta línea de conciliación, habían sido bien acogidas por los recurrentes, hasta el punto que 75 de ellos manifestaron su deseo de desistir del recurso presentado y, a estos efectos, recabaron la ayuda de los funcionarios del Servicio para la redacción por escrito de dicho desistimiento. Accediendo a su solicitud, sólo para ellos y para cualquier otro propietario que voluntariamente deseara utilizarlo, se habían confeccionado los impresos.

A la vista de la información no fue necesario emitir una nueva resolución, si bien se mantenían los términos en que se había formulado la anterior.

- Iniciación de los procedimientos de concentración parcelaria.

Los firmantes de la queja **Q/1572/98** solicitaban en su escrito que se instara la declaración de nulidad del Decreto 234/1990, de 22 de noviembre, por el que se declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Garrafe de Torío (León).

En apoyo de su solicitud alegaban que la concentración había sido acordada en atención a la petición de un número de personas que no representaba la mayoría de los propietarios de los terrenos afectados.

También indicaban que no se había realizado un estudio técnico previo de la zona, sin embargo, del propio preámbulo o exposición de motivos del Decreto impugnado resultaba que la Dirección General de Estructuras Agrarias había elaborado un informe del que se deducía la conveniencia de llevar a cabo la concentración parcelaria por razón de utilidad pública, sin que estos datos hubieran sido destruidos por ninguna prueba en contrario.

Tanto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, como la Ley 14/1990 de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, prevén dos vías de iniciación del procedimiento de concentración parcelaria: la primera, a instancia de los propietarios de la zona en la que concurren unos requisitos expresados en esta normativa y, la segunda, de oficio por la Consejería de Agricultura y Ganadería sin tener en cuenta "quórum" alguno. (Artículos 180 y 181 LRDA y artículos 16 y 17 Ley 14/1990).

De ello resulta que la oposición de la mayoría de los propietarios no impide que el procedimiento de concentración parcelaria se realice, siempre y cuando la Administración inicie de oficio su actuación, cuando lo considere oportuno en virtud de la facultad que se le concede, cuando exista una dispersión grave de los terrenos que aconseje su concentración.

Por lo tanto, lo que justifica la potestad administrativa en este particular, nunca desviable y cuya correlativa arbitrariedad constitucionalmente se halla proscrita (artículo 106.1), es la preponderancia de un interés superior a los derechos particulares.

El artículo 33 de la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada, estableciendo seguidamente, en su párrafo 2º, que el contenido de este derecho lo delimita su función social de acuerdo con las leyes.

Como expresión de este principio constitucional, la Ley 14/1990 citada da un contenido eminentemente social a la propiedad privada, circunstancia ésta que ha motivado la posibilidad de que la concentración pueda iniciarse de oficio.

En consecuencia, la causa que puede hacer que la concentración parcelaria se lleve a cabo es la gravedad de la dispersión de los terrenos y la conveniencia de su eliminación, siendo lógica la consecuencia de que las transformaciones en la titularidad dominical puedan imponerse a una mayoría de propietarios que se oponen a ella, si la Administración hace suya la petición de la minoría iniciando el expediente de oficio. Todo ello nos lleva a la conclusión de que es una razón de utilidad pública la que exige que, frente a ella, tienen que ceder los intereses privados de los propietarios.

Esta es la doctrina jurisprudencial al respecto, pues el Tribunal Supremo tiene declarado que "no se debe llegar a la nulidad por falta de quórum preciso en el número de propietarios solicitantes de la concentración si la Administración hace suya la petición de la minoría y si la misma puede iniciar el procedimiento sin que nadie en particular la pida".

La queja se rechazó por las razones expuestas.

- Paralización de los procedimientos de concentración parcelaria

En el expediente **Q/1628/98** los reclamantes lamentaban la paralización de las actuaciones tendentes a la realización del procedimiento de concentración parcelaria en la zona de El Negrodo y Madriguera (Segovia).



Según manifestaciones suyas, *"no se había iniciado ninguna gestión en El Negredo, mientras que en Madriguera se estaban recogiendo los impresos de declaración de fincas de los propietarios"*.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia informó a esta Institución que en la zona de Madriguera se habían iniciado los trabajos de campo con la preinvestigación de la propiedad. En la zona de El Negredo se estaban realizando trabajos de gabinete consistentes en la digitalización y comprobación de planos. Previsiblemente los trabajos de campo en la zona de El Negredo se iniciaría en los primeros meses del año.

De todo ello se informó a los interesados, sin que se apreciara la existencia de ninguna irregularidad.

También la paralización del procedimiento de concentración fue objeto de estudio en el expediente **Q/420/98**. Se trataba en este caso del procedimiento iniciado en la localidad de La Tuda, perteneciente al término municipal de Pereruela (Zamora).

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora nos informó en los siguientes términos:

*"- La Concentración Parcelaria de La Tuda fue solicitada con fecha 15 de diciembre de 1980 y remitida a la Presidencia del I.R.Y.D.A. el 17 de febrero de 1981.*

*- El Decreto por el que declaró de utilidad pública y urgente ejecución es de 8 de noviembre de 1990 (B.O.C. y L. de 30 de noviembre de 1990).*

*- El Contrato de Adjudicación del Proyecto de Colaboración de Servicios Técnicos para la realización de los estudios sobre preparación de las Bases Provisionales de concentración parcelaria,*

*se firmó el 6 de noviembre de 1991 con la empresa DESHERCA INGENIEROS, S.A., quien el 13 de abril de 1992 presenta escrito solicitando una prórroga de seis meses para la terminación de dicho proyecto de colaboración debido a la oposición surgida por parte de los propietarios. Con fecha 22 de abril dicha solicitud acompañada de informe se remite a la Dirección General de Estructuras Agrarias, la que con fecha 27 de abril accede a lo solicitado.*

*- Con fecha 15 de febrero de 1995, la citada empresa notifica a este Servicio que ha llegado a la conclusión de que, a pesar de las numerosas gestiones realizadas en la zona por parte de la Administración y de la empresa, es imposible continuar dada la fuerte oposición de los propietarios solicitando la rescisión del contrato. Con la misma fecha se propone a la Dirección General de Estructuras Agrarias la anulación definitiva del encargo de colaboración de SS. TT. para preparación de Bases Provisionales de Concentración Parcelaria en La Tuda a la Empresa Desherca Ingenieros, S.A."*

Posteriormente los reclamantes manifestaron que no existía oposición vecinal a la realización de la concentración parcelaria, al contrario, la mayoría de los propietarios deseaban la reanudación de los trabajos.

Con fecha 4-12-98 se recibió en esta Institución la solicitud de reanudación del procedimiento de concentración parcelaria suscrita por veintinueve propietarios de la zona de La Tuda, quienes afirmaban que constituían el 90% de los afectados.

Por ello se consideró conveniente dar traslado de dichas solicitudes a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora y recomendar que se examinaran las mismas a efectos de proseguir el proceso de concentración parcelaria en la zona de la Tuda.

La respuesta a la recomendación efectuada indicaba que *"según datos del Servicio del Catastro de la Riqueza Rústica de la provincia de Zamora de 27 de septiembre de 1956, el número de propietarios de La Tuda era de 188; con fecha de actualización del año 1989, constan 242 propietarios, por lo que los 29 firmantes que solicitan la Concentración Parcelaria (de los que 9 no constan en los datos catastrales de 1989) no son significativos."*

Sin embargo estos datos fueron contradichos por los interesados quienes afirmaban que *"el actual censo de propietarios comprende un total de 221 propietarios, comprendidos los de La Tuda y Las Enillas, en Las Enillas se ha realizado hace un año aproximadamente la concentración. De esos 221 están exentos 183 por tanto restan 38 propietarios de los que hay que descontar los de Las Enillas ya concentrados. Por ello se remitieron las firmas de 29 propietarios, los que existen en la actualidad menos uno que resta por firmar."*

Por todo ello se reiteró la recomendación de proseguir el procedimiento de concentración parcelaria, no ya por la solicitud de los propietarios, sino porque las decisiones administrativas no pueden quedar a merced de la voluntad -o posible oposición, en este caso- de los afectados.

- Diferencias de cabida de las fincas.

Uno de los propietarios afectados por la Concentración Parcelaria de la zona de Muro (Soria) denunciaba en el expediente **Q/82/98** la diferencia de cabida entre la superficie real de su finca y la reflejada en los planos del Acuerdo de concentración parcelaria.

Según manifestaciones del reclamante, en el Proyecto de concentración parcelaria la superficie atribuida a la finca era de 19.260 m<sup>2</sup>, sin embargo según informes periciales aportados al expediente, que al parecer obraban igualmente en poder de la Administración, la finca medía 18.295 m<sup>2</sup>.

El interesado exponía también los perjuicios por las inundaciones constantes que sufría la parcela, según nos indicaba, como consecuencia de la existencia de un camino situado a un nivel superior.

Del informe elaborado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, con fecha 4-11-97 (BOP de 3-11-97) se había otorgado la posesión provisional de las nuevas fincas procedente del proceso de Concentración Parcelaria de Muro (Soria), concediéndose un plazo de 30 días hábiles, (hasta el 10-12-97), para recurrir sobre la diferencia de cabida entre la superficie real y la asignada en el Acuerdo de Concentración Parcelaria que fuera superior al dos por ciento

La reclamación había sido presentada el día 21-11-97, por tanto dentro del plazo establecido al efecto. En aquellos momentos, según el informe remitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, una vez recogidas todas las reclamaciones, se estaba procediendo a la inspección sobre el terreno para informar a la Dirección General de Estructuras Agrarias que resolvería lo procedente.

Respecto de las inundaciones aludidas, personal técnico adscrito al Servicio Territorial, había emitido un informe en el que se indicaba que el camino presentaba una pendiente longitudinal equivalente a la de la finca y se hallaba separado de ésta por una cuneta bien definida. Esta cuneta conducía las aguas del camino, hasta la hondonada situada en el extremo sur de la finca que había sido desde

siempre el lugar natural de evacuación de las aguas, por lo cual el trazado de caminos no había agravado la afluencia de aguas a este punto.

No se apreció en este caso la existencia de una actuación irregular de la Administración.

- Rectificación de errores en el procedimiento de concentración parcelaria.

En el expediente **Q/841/98** se planteaba la modificación de los límites de una parcela situada en el término municipal de Abraveses de Tera, durante la realización del procedimiento de Concentración Parcelaria de Micereces de Tera-Monte (Zamora).

Según manifestaciones del reclamante "cuando se hicieron las mediciones y se colocaron los mojones la parcela tenía la superficie que debía, 3470 m<sup>2</sup>, o al menos su diferencia de cabida era inferior al 2%. Sin embargo, transcurridos 15 ó 20 días de colocados los mojones, los responsables de la concentración movieron los mojones sin realizar medición alguna en mi finca, detrayendo de la parcela una franja de viñedo que pasó al terreno colindante, con lo cual me he visto perjudicado y sin posibilidad de defenderme".

El informe remitido desde la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora indicaba que *"al efectuar el replanteo de las fincas de reemplazo servidas por el camino de Penillas desde el camino de Abraveses a San Pedro de Zamudia se constató que existía un error en el trazado de la línea de término de Abraveses con Micereces de Tera que afectaba a los Polígonos 2 y 3 del Acuerdo de Concentración de Abraveses, motivado dicho error por figurar mal reflejada la mencionada raya en los planos de Bases y haber sido*

*trasladada así a los planos del Proyecto y Acuerdo, dicho error afectaba entre otras a las fincas nº 254 y 255.*

*Por resolución de fecha 5 de octubre de 1995, publicada en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el B.O.P: el 30-10-95, el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura modifica la raya en los planos de Bases Definitivas polígonos 8 y 9 y los polígonos 2 y 3 del Acuerdo y la superficie de las fincas de reemplazo afectadas por dicho error.*

*En el plazo establecido en el aviso, -es decir, del 30-10-95 hasta el 30-11-95-, no se interpuso ningún recurso".*

A la vista de esta respuesta se solicitó la remisión de un nuevo informe en el que se especificaran los siguientes datos:

- Fecha en que se habían aprobado y publicado las Bases y el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Abraveses de Tera-Monte.

- Fecha en que tuvo lugar la puesta a disposición de las parcelas a los propietarios de la zona y fecha de terminación del plazo para presentar las reclamaciones por diferencias de cabida de las fincas de reemplazo inferiores al 2%.

- Momento en que se ejecutó materialmente sobre el terreno la rectificación del error padecido en los planos.

- Copia de la contestación al escrito formulado por propietario de la parcela nº 255 con fecha 26-5-95 (fecha de registro de entrada en la Dirección General de Estructuras Agrarias con el nº 16016).

- Copia de la ficha de atribuciones rectificada y entregada al interesado.

En el informe aclaratorio que se envió posteriormente se hacía constar que *"la ejecución material sobre el terreno del error sufrido en el amojonamiento (no en los planos) se efectuó entre los meses de febrero y marzo de 1995"*.

A pesar de la confusión que producía la lectura conjunta del primer informe y del segundo, parecía deducirse la existencia de dos errores que afectaron a la finca nº 255, uno en el amojonamiento, realizado en los meses de febrero y marzo de 1995, otro error en los planos de Bases, Proyecto y Acuerdo de Concentración, error que había sido rectificado por Resolución de fecha 5 de octubre de 1995, publicada en el B.O.P. de 30-10-95.

En la documentación remitida a esta Institución no constaba que la rectificación del primero de los errores aludidos se hubiera notificado a los afectados, ni siquiera que se hubiera dictado un acto de rectificación del error.

En definitiva, al propietario de la parcela no se le había ofrecido la oportunidad de formular las alegaciones convenientes en defensa de sus derechos e intereses, pero una vez que había comprobado la ejecución de la rectificación sobre el terreno, de forma espontánea había cursado un escrito con fecha 26-5-1995.

La operación rectificadora referida a errores materiales, de hecho o aritméticos, para la que se halla habilitada la Administración sin límite temporal, de oficio o a instancia del interesado, al amparo del artículo 105 de la Ley 30/1992, así como del artículo 49 de la Ley 14/1990, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, debe realizarse de modo que el afectado por el acto de rectificación tenga efectivo y real conocimiento de dicho acto o, al menos, se haya intentado dar audiencia al mismo.

En definitiva, no había quedado acreditado que la Administración posibilitara la audiencia al interesado de la rectificación practicada entre los meses de febrero y marzo de 1995.

Esta Institución persigue como fin prioritario el de la defensa de los intereses de los ciudadanos, por lo que con carácter general debe velar para que se procure posibilitar la audiencia a los interesados en los procedimientos administrativos. El procedimiento de rectificación, en cuanto puede terminar en un acto administrativo que agrava la situación jurídica del particular, requiere la previa audiencia de éste a tenor del art. 84 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No cabe duda de que una vez producida durante su instrucción la aportación de cuantos elementos sean necesarios para acreditar el error ha de darse audiencia al interesado para que alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes, pues, dicho trámite tiene un alcance general para todo tipo de procedimientos y representa una garantía para el interesado, tanto más necesaria cuando el mismo aparece confiado en un acto cuya rectificación puede conducir a un agravamiento de su situación jurídica, como en este caso, en que la rectificación había supuesto la disminución de la cabida de la parcela.

Por todo ello se recomendó que el escrito presentado por el interesado se tramitara como recurso ordinario al acto de rectificación y se procediera a dictar resolución del mismo, con posterior notificación al interesado.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora aceptó la recomendación y envió a esta Institución copia del informe-propuesta del recurso ordinario que había sido remitido a la



Dirección General de Estructuras Agrarias para que dictara la resolución procedente.

- Consecuencias del procedimiento de concentración parcelaria.

Esta Institución ha recibido las reclamaciones de personas que se quejaban de las consecuencias negativas que se habían derivado de la realización de los procedimientos de concentración parcelaria, más concretamente de las infraestructuras para el riego o de la nueva red de caminos creada.

Así en la queja **Q/183/97** el propietario de unas fincas situadas en el término municipal de Fuentemolinos (Burgos), ponía de manifiesto los perjuicios derivados de las obras realizadas en el cauce de la acequia de riego, las cuales no se ajustaban al trazado previsto en los planos de concentración parcelaria de esa zona.

Admitida a trámite la queja, la Comunidad de Regantes de Adrada de Haza (Burgos) declaraba que *"el único que puede solucionar el tema es el Servicio de Estructuras Agrarias de la Junta de Castilla y León en Burgos, ya que es el único organismo competente a la vez, que fue el que diseñó e hizo los estudios y trazados de las regaderas de dicha Comunidad."*

Sin embargo la Dirección General de Estructuras Agrarias dependiente de la Consejería de Agricultura y Ganadería informó a esta Institución que las obras de instalación del riego en los terrenos incluidos en la zona de concentración parcelaria de Fuentemolinos (Burgos) no habían sido proyectados ni ejecutados por la Administración Autonómica.

Los planos de concentración eran el reflejo fiel de las fotografías aéreas de las que se obtuvieron los planos parcelarios y en ellas aparecían las acequias existentes en aquel momento y que no habían sido ni retocadas ni modificadas posteriormente por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

A todo ello debía añadirse que una vez declarado firme el Acuerdo de Concentración, lo cual se había producido con fecha 29-7-86, la Dirección General de Estructuras Agrarias había concluido su función, si hubiera posteriores movimientos en obras o en mojones, no tiene función alguna encomendada por la ley para ejecutar ninguna iniciativa al respecto.

El artículo 74 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, y el artículo 199 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, otorga a las Comunidades de Usuarios el carácter de corporaciones de derecho público para el desarrollo de sus funciones.

Son pues, estas Comunidades de Usuarios las que realizan, por mandato de la ley y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía que la legislación de aguas les encomienda.

Existe por tanto un principio de titularidad y competencia de estos organismos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución, constituye la premisa para una posible exigencia de responsabilidad y subsiguiente indemnización por la lesión que haya podido causarse a los bienes y derechos de los particulares.

Por todo ello se sugirió a la Comunidad de Regantes que se comprobara sobre el terreno la adecuación de la acequia de riego que bordeaba las fincas del interesado a los planos de la zona mencionada

y, en caso de haberse realizado obras no autorizadas, se adoptarían las medidas procedentes para restablecer a los perjudicados en el ejercicio de sus derechos.

También el interesado de la queja **Q/93/98** planteaba un problema de riego que había surgido como consecuencia de la realización de la concentración parcelaria de la zona. Según el reclamante, después de la concentración parcelaria se habían realizado las obras de canalización subterránea para regar la totalidad de las fincas situadas en el término municipal de Villavidel (León), menos las de su propiedad y las de otros propietarios.

Las obras habían sido ejecutadas por la Comunidad de Regantes del Canal margen izquierda del Porma de Cabrereros del Río, por lo que se dirigió un escrito solicitando información a este organismo.

De la documentación remitida se deducía que la Comunidad de Regantes del Canal Margen Izquierda del Porma había solicitado a la Consejería de Agricultura y Ganadería la concesión de una ayuda para la mejora de los sistemas de conducción de agua para el riego, con la finalidad de mejorar las zonas excluidas de concentración.

Las obras que esta Comunidad había ejecutado en Villavidel habían consistido en canalizar las acequias de tierra que conducían el caudal de riego de las fincas excluidas desde la desaparición de la presa Rodrigo Abril-San Marcos.

Las acequias de tierra que constituían el objeto de su reclamación eran acequias que atravesaban el casco urbano por los márgenes de las calles y por debajo de los edificios y conducían el caudal a una superficie de 1000 metros aproximadamente.

La ejecución de dichas obras se hallaba condicionada a la preceptiva concesión de licencia municipal, que había sido concedida sólo en parte, ya que el Ayuntamiento de Villavidel la había denegado para ejecutar las obras en las acequias que atraviesan el casco urbano.

El motivo de dicha denegación lo constituía, según la Corporación Municipal, el peligro que estas conducciones subterráneas de riego producían sobre los inmuebles, con filtraciones en los edificios.

Por otro lado, las fincas no carecían de riego, sino que mantenían este servicio por el cauce ya existente.

El Ayuntamiento informó también a esta Institución que *"no obstante, todo lo expuesto anteriormente, este Ayuntamiento no tendría inconveniente en autorizar a la Comunidad de Regantes Margen Izquierda del Porma, para que efectuase las obras de canalización subterránea y con las debidas garantías de seguridad para dar riego a todos los solares afectados, no solo a los de los reclamantes, responsabilizándose la Comunidad y los propietarios de los daños que la citada infraestructura pueda causar a los propietarios de los inmuebles que pudiesen sufrir daños."*

La Comunidad de Regantes nos comunicó a su vez que *"a la fecha de hoy y no existiendo dotación presupuestaria en el año en curso para la ejecución de las obras de canalización para las acequias de tierra, no es posible asumir esas obras aunque no obstante, se valorará y tendrá en cuenta para los próximos proyectos a ejecutar."*

Esta Institución tuvo en cuenta que el artículo 75 de la Ley 29/1985, de Aguas, impone a las comunidades de usuarios la

obligación de realizar las obras e instalaciones que la Administración le ordene a fin de evitar el deterioro del dominio público hidráulico.

Como se desprende del contenido de su informe, la Comunidad de Regantes asumió en su día la ejecución de las obras de canalización de acequias de tierra que proporcionan el riego a las fincas excluidas del procedimiento de concentración parcelaria, por lo que lo que su inejecución podría ir en detrimento del principio de igualdad entre los usuarios.

Existía por tanto un principio de titularidad y competencia de estos organismos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución, constituye la premisa para una posible exigencia de responsabilidad y subsiguiente indemnización por la lesión que pudieran causarse a los bienes y derechos de los particulares.

Por todo ello se recomendó que se iniciaran las gestiones oportunas para solicitar del organismo competente la autorización de las obras de canalización subterránea de las acequias de riego que en su día quedaron pendientes de ejecución y se consigne en el presupuesto correspondiente al próximo ejercicio la cantidad suficiente para acometer la obra descrita, solicitando si fuera preciso las ayudas financieras necesarias.

Dicha recomendación fue aceptada.

### Ganadería

#### *Gestión de ayudas en materia de agricultura y ganadería*

El interesado de la queja **Q/47/98** se dirigió a esta Institución para denunciar la existencia de un error en la concesión de las ayudas por cantidad de referencia de leche de la reserva nacional:

El interesado había solicitado la asignación de una cantidad de referencia de leche de 40.000 Kg., al amparo de lo dispuesto en la Orden de 22 de abril de 1997 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecían normas para regular el procedimiento de solicitud y asignación de la cantidad de referencia liberada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, procedente del Plan Nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera instrumentado por el R. D. 154/1996.

El peticionario había comprobado con posterioridad la existencia de un error en los datos incluidos en los ficheros automatizados de la Sección de Sanidad y Producción Animal dependiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, ya que la cantidad de leche entregada ascendía a un total de 73.416 Kg.

Estas circunstancias habían sido manifestadas por el interesado por medio de un escrito, sin que por el momento hubiera obtenido respuesta al respecto.

Solicitada información a la Delegación Territorial de Salamanca, este organismo procedió a subsanar el error.

El interesado de la queja **Q/309/98** manifestaba que había sufrido un retraso en la tramitación de su solicitud de ayudas sobre cese anticipado en la actividad agraria.

Según el interesado este retraso había tenido su reflejo en la cuantía de la indemnización, pues, según declaraba, se había

comenzado a percibir la ayuda en el mes de julio de 1.997, cuando le correspondía desde el mes de enero.

Sin embargo después de recibir la información solicitada de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia se comprobó que la tramitación del expediente se había ajustado a la regulación establecida en la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 15 de diciembre de 1995, sin que se detectara ninguna demora injustificada.

Conforme disponía la Orden de convocatoria de las ayudas, presentada la solicitud con la documentación acreditativa de las circunstancias de los beneficiarios, cesionarios y explotaciones objeto de transmisión, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería debe llevar a cabo la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos procediéndose a los trámites subsiguientes. La resolución corresponde dictarla al Director General de Estructuras Agrarias.

Por su parte, el cedente, una vez notificada la resolución, debe acreditar los compromisos de transmisión de la explotación en cuya titularidad cesa, en el plazo máximo de doce meses a partir de la recepción de la notificación de resolución favorable.

Justificada la transmisión de los elementos de la explotación del beneficiario de las ayudas, el Servicio Territorial expedirá certificación acreditativa del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

La solicitud de ayuda por cese actividad agraria se había registrado el 10-12-96.

La Sección de Modernización de Explotaciones del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería procedió al examen del expediente, comprobando que el mismo adolecía de defectos y falta de

documentación, por lo cual se procedió a solicitar, mediante escrito de fecha 20-1-97, la subsanación de dichos defectos.

Completada la documentación por el reclamante, se había trasladado el expediente a la Intervención Territorial, emitiendo ésta Nota de Reparos con fecha 5-3-97. El 10-3-97 se había solicitado por escrito la subsanación de los defectos observados por la Intervención.

Con fecha 26-3-97 se había emitido por la referida Sección informe en el que se hacía constar que el titular del expediente cumplía los requisitos establecidos por la normativa aplicable a estas ayudas.

Con fecha 16-4-97 se propone por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia la aprobación del expediente.

Una vez fiscalizado el expediente por la Intervención Delegada de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se aprobó la ayuda mediante Resolución del Director General de Estructuras Agrarias de fecha 27-6-97.

Notificada la Resolución el interesado había justificado la transmisión de la explotación con fecha 7-7-97, emitiéndose por la Sección citada certificación acreditativa del cumplimiento de los compromisos con fecha 9-7-97.

Por lo que se refería a la fecha en la que debía comenzar a percibir la ayuda, el artículo 18.3 de la Orden de 15 de diciembre de 1995 establece que "el derecho del titular de la explotación que cesa en la actividad a la percepción de la indemnización, se genera a partir del día 1 del mes siguiente a que se acredite la transmisión de los elementos de la explotación".



En este caso concreto el derecho a percibir la ayuda había nacido el 1 de agosto de 1997, por haberse transmitido la explotación en el mes de julio del mismo año.

No se apreció, por las razones expuestas, irregularidad alguna en la actuación administrativa.

También el tema de las ayudas se planteaba en el expediente **Q/639/98**. En él los representantes de una asociación exponían las dificultades que los agricultores pertenecientes a la misma sufrían a la hora de presentar la documentación exigida para optar a las ayudas convocadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería mediante Orden de 24 de enero de 1997.

Según los interesados, representantes de la asociación, dentro del conjunto de documentación a entregar por cada agricultor, se exigía una memoria donde se valoraba la rentabilidad y viabilidad de la mejora a realizar en la explotación. Al parecer, la confección de la memoria resultaba fácil si se disponía de un "diskette" de ordenador con el programa informático correspondiente.

Continuaban los reclamantes exponiendo que este "diskette" se facilitaba anualmente por la Junta de Castilla y León a las diferentes Organizaciones Profesionales Agrarias con ámbito regional, siendo negado a la Asociación promotora del expediente en base a su carácter comarcal.

Por parte de la Asociación se alegaba que *"el único interés en disponer del programa informático radica en facilitar a los agricultores el acceso a las ayudas reguladas por la Orden de 24 de enero de 1997, ya que actualmente tienen que desplazarse a León y muchas veces no son atendidos porque la realización de la memoria lleva un cierto tiempo. Es más, se les suele aconsejar que se afilien a*

*un Sindicato Agrario para que realicen la memoria con dicho "diskette".*

La información se había solicitado a la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 14-5-98 y el día 30-6-98 expiraba el plazo de solicitud de las ayudas, sin embargo fue necesario enviar dos recordatorios de la primera solicitud los días 4-8-98 y 2-11-98.

Finalmente la respuesta a nuestra solicitud de información fue emitida el 12-11-98. En ella se indicaba que *"dada la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (30 de junio de 1998) hacía prácticamente inviable la preparación y remisión del diskette y su utilización en la presente campaña por la Asociación."*

Sin embargo también se señalaba que *"para la futura campaña, se tratará de facilitar el programa informático en las condiciones que se establezcan, dado que está siendo demandado por entidades de todo tipo, lo que obligará a una distribución más generalizada pero con el obligado control y con la protección y seguridad necesarios, dado que se trata de un programa cuyos derechos exclusivos corresponden a la Consejería de Agricultura y Ganadería."*

De ello se informó a los reclamantes y se procedió al archivo del expediente por considerar solucionado el problema para sucesivas convocatorias.

*Expediente sancionador en materia de sanidad animal. Actividad probatoria.*

La reclamación registrada con el número **Q/1501/98** hacía referencia a las actuaciones practicadas en el seno de un expediente

sancionador en materia de sanidad animal, instruido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora.

Los hechos declarados probados en la Resolución administrativa sancionadora, base de la multa impuesta, consistían en "transportar, el día 15-5-97, por el término de Benavente, en el vehículo ZA-7220-F, 5 corderos sin marcas individuales de identificación y sin acompañar el carnet de inscripción del vehículo en el Registro de Ganadería de la provincia.", que coincidían con los hechos recogidos en la denuncia.

Según manifestaciones del reclamante, *"no transportaba cinco corderos sino una ternera, pues no soy ganadero de ovino sino de bovino, el que en la denuncia aparezcan 5 corderos puede deberse a un error pues el ganadero que me precedía llevaba corderos"*.

El interesado hizo constar esta circunstancia en las alegaciones que había presentado una vez notificada la denuncia, de nuevo en la fase de audiencia tras la propuesta de resolución y en el recurso ordinario que había interpuesto contra la resolución sancionadora y en apoyo de sus manifestaciones había aportado la prueba documental a la que luego se hará referencia.

La resolución sancionadora dictada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora con fecha 4-11-98, con arreglo a la presunción de veracidad de las denuncias, declaró probado en la Resolución sancionadora el hecho de "transportar, ... 5 corderos ...".

La resolución de 19 de junio de 1998 de la Dirección General de Agricultura y Ganadería desestima el recurso ordinario interpuesto por D. Eutiquiano Ferreras Pérez contra la Resolución sancionadora y, en el punto IV de los Fundamentos de Derecho, literalmente indicaba

*que "El denunciado no ha aportado ni llevado a efecto actividad probatoria que desvirtúe el contenido de la denuncia de 15 de mayo de 1997, por lo que los hechos recogidos en ella gozan de la presunción de veracidad, al amparo de lo preceptuado en el mencionado artículo 137.3 de la citada Ley 30/1992."*

Del análisis de la totalidad del expediente, cuya copia remitió la Delegación Territorial de Zamora, se desprendía que el denunciado, en ejercicio de su derecho de defensa, había aportado datos suficientes que permitían, al menos, dudar que efectivamente transportara "cinco corderos" como se insiste a lo largo de todo el procedimiento. No era cierto, que el expedientado no hubiera aportado ninguna prueba en contrario, pues entre la documentación que forma parte del expediente administrativo figuraban:

- Control de movimiento pecuario en el que figuraba que dicho documento amparaba el transporte de un ternero de 15 días identificado con el nº ZA-2259-GB.

- Cartilla ganadera acreditativa de ser exclusivamente ganadero de bovino.

- Tarjeta sanitaria.

- Certificado de la unidad veterinaria en el que constaba la condición de ganadero de bovino exclusivamente del denunciado.

La cuestión principal se centraba en determinar si estos documentos servían para desvirtuar la presunción de veracidad de la denuncia formulada por la Autoridad.

Tanto la legislación como la Jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a los informes de los Agentes de la Autoridad un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad

apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario.

La expresión "salvo prueba en contrario", establecida legalmente, excluía que el contenido de la denuncia constituya una prueba tasada cuyo contenido se imponga inexorablemente, ya que su consecuencia no es otra que la de invertir la carga de la prueba de los hechos que recoge, que queda desplazada al administrado.

No se trata de poner en duda la seriedad y competencia de las apreciaciones efectuadas por los agentes denunciante, se trata simplemente de valorar con arreglo a criterios de objetividad y racionalidad las pruebas practicadas.

En la Resolución sancionadora se contenía un párrafo del siguiente tenor literal *"Estas manifestaciones realizadas por el infractor no desvirtúan la acusación realizada ni el fundamento de la imputación por cuanto que no son de aplicación al fondo del asunto sino que son motivos y criterios que han de ser tenidos en cuenta en la graduación de la sanción que ya han sido observados por el instructor del presente procedimiento en orden a la misma"*.

Frente a ello era necesario indicar que, dentro de cualquier procedimiento sancionador, la graduación de la sanción consiste precisamente en adecuar la sanción al hecho cometido, pero un paso previo es determinar cuál sea el hecho cometido.

Por eso, en todo caso, la Administración no puede imponer unas multas sin la previa instrucción de un procedimiento encaminado a comprobar -antes de que se dicte la primera resolución administrativa que resuelva la cuestión de fondo- si se ha cometido la infracción y bajo qué circunstancias, a fin de imponer, en su caso, una sanción proporcional al ilícito castigado.

No podía obviarse, por lo demás, que la ratificación de la denuncia no estaba hecha por quienes suscribieron la primera denuncia, sino por otro miembro de la Fuerza Actuante.

Por todo ello no cabía conferir el carácter de prueba suficiente de cargo a la denuncia, considerando que esa actividad probatoria carecía de virtualidad suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia que el artículo 24 de la Constitución reconoce al reclamante.

Por ello se recomendó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora que valorara la conveniencia de revisar de oficio la Resolución dictada en el procedimiento sancionador en cuestión.

#### *Acceso a archivos y registros*

Un supuesto relativo a la vulneración del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos fue el examinado en el expediente **Q/1836/98**. En el escrito de queja se aludía a la denegación de una solicitud para obtener "fotocopias compulsadas de todo el expediente nº 562 de la PAC de 1998", relativo al arrendatario de las fincas de su propiedad.

El derecho de acceso a archivos y registros administrativos que recoge el artículo 37 de la Ley 30/1992 se inscribe en el marco del artículo 105 b) de la Constitución y debe considerarse como un derecho subjetivo de todo ciudadano, uno de cuyos *límites básicos* es, efectivamente y también por imperativo constitucional, *el derecho a la intimidad de la persona a que se refieren los datos de esa naturaleza*.

Según la LRJ-PAC los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho al acceso a los registros y

archivos de las mismas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes -arts. 35, h) y 37-; en tanto en cuanto no incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas; pudiendo denegarse el acceso cuando prevalezcan razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada (art. 27.2 y 4); o que se trate de los expedientes a que se refiere el ap. 5); y a salvo, los que se regulan por sus disposiciones específicas (ap. 6).

Incluso se admite el acceso a los documentos de carácter nominativo que *sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas* figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador y disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por quienes no siendo titulares acrediten un interés legítimo y directo (art. 37.3).

El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados ... previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

A nuestro entender los datos solicitados por el reclamante podían entenderse como pertenecientes a la intimidad de las personas, por la naturaleza misma de los documentos a que la petición formulada se refería.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, no existen derechos ilimitados, todo derecho tiene sus límites que, en relación a los derechos fundamentales, establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la

necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos.

Lo dispuesto en el artículo 105 b) de la Constitución en relación con la intimidad de las personas significa que las informaciones que la Administración pueda legítimamente poseer no se convierten, por ese solo hecho, en públicas. Por el contrario la aplicación de este precepto supone un instrumento para ganar la confianza del ciudadano en la Administración, pues le asegura que la información que revele a ésta no habrá de ser conocida por terceros.

Además, los datos que se solicitaban formaban parte de un fichero automatizado, por lo que era necesario tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 octubre, que tiene por objeto limitar el uso de la informática y otras técnicas y medios de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

Según el artículo 2 el ámbito de aplicación se extiende a los datos de carácter personal que figuren en ficheros automatizados de los sectores público y privado y a toda modalidad de uso posterior, incluso no automatizado, de datos de carácter personal registrados en soporte físico susceptible de tratamiento automatizado. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento automatizado sólo podrán ser cedidos con el previo consentimiento del afectado. (Art. 11).

La queja no fue admitida a trámite por los motivos señalados.

#### Aprovechamiento de bienes comunales

Dentro del apartado relativo a los aprovechamientos comunales los expedientes de queja más comunes han sido los que planteaban los reclamantes excluidos de los aprovechamientos de estos bienes.



Así el caso abordado en la queja **Q/509/98**, el cual se aludía a la posible exclusión de tres personas del aprovechamiento de pastos comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de Palacios de Jamuz (León) y de las solicitudes de pastos para el año 1997 y 1998 cursadas a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

En el informe procedente de la Junta Vecinal mencionada se afirmaba categóricamente que esa Junta Vecinal no había excluido a nadie del aprovechamiento de unos pastos comunales.

*"Como prueba de cuanto se manifiesta y que en modo alguno jamás esta Junta Vecinal ha excluido a nadie adjuntamos la relación de todos los adjudicatarios para el ejercicio 1998 de los mencionados pastos comunales".*

Sin embargo no se remitía la relación de adjudicatarios enviada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León para el ejercicio 1997.

Por otro lado, obraba en poder de esta Institución documentación relativa al expediente sancionador en materia de montes incoado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León contra uno de los firmantes de la reclamación, en el cual se afirma que el mismo "no aparecía incluido en la solicitud de aprovechamientos vecinales del M.U.P. nº 80 para 1997 remitida por la Junta Vecinal de Palacios de Jamuz el 12-6-96".

De ello se dedujo que, aunque en la práctica no se privara a estas personas del aprovechamiento de los bienes comunales, concretamente y para el año 1997, no habían sido incluidas en el censo de ganado de uso propio de los vecinos que esa Junta Vecinal, como Entidad propietaria del monte, debía remitir al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León.

La normativa vigente únicamente exige para tener derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales poseer la condición de vecino. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 79.3 define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. La atribución a estas personas se reitera en el artículo 18.1.c) de la citada Ley, en el cual se configura el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino.

Es cierto que pueden exigirse determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia, según costumbre local, tal y como dispone el artículo 75.4 TRRL, sin embargo el disfrute de los bienes comunales no puede condicionarse al pago de las cantidades destinadas a compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

Es necesario tener en cuenta que el aprovechamiento de bienes comunales tiene carácter gratuito, lo cual no es óbice para que la legislación permita la posibilidad de fijar un canon por su utilización.

Así, el artículo 77 del TRRL permite que *"en casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes"*.

Según la doctrina del Consejo de Estado para que se imponga el canon establecido en los artículos 77 del TRRL y 99 del RB se tiene que justificar la estimación de los gastos mencionados y su

reparto mediante dicha cuota antes de proceder a su establecimiento. (D. 19-10-89).

Por lo demás señalar que esta Institución compartía las reflexiones que esa Junta Vecinal realizaba sobre la necesidad de que los reclamantes abonaran la cuota que les correspondiera de estos gastos.

La determinación de la naturaleza de los cánones es importante a la hora de determinar la vía adecuada par exigir su abono en caso de impago. El Tribunal Supremo ha calificado técnicamente los cánones como exacciones fiscales, por tanto, su naturaleza de ingresos de Derecho público no ofrece duda.

En caso de no ser abonada la cuota correspondiente dentro del periodo reglamentario se ejecutará la deuda por la vía de apremio.

Trasladándonos al contenido del art. 137 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, de Haciendas Locales, dedicado a los recursos de las entidades que interesan, su apartado 2, señala que "Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local que regulen las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio determinarán los recursos de sus respectivas Haciendas, entre los previstos en esta Ley para los Municipios..."; y en similares términos la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto su art. 4, que describe las competencias de los Municipios y como una de ellas la potestad tributaria -art. 4.1, b)-, igualmente establece "Lo dispuesto en el número precedente y en el art. 2 podrá ser de aplicación a las Entidades Territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación" -art. 4.2-.

Del contenido de estos artículos se deduce, como presupuesto para que pueda hacerse efectiva la posibilidad de establecer y exigir estas exacciones fiscales, la necesidad de la existencia de una Ley posterior de la Comunidad Autónoma que regule y desarrolle su potestad tributaria.

Si la atribución de la potestad tributaria a las entidades locales menores era discutida con anterioridad a la promulgación de la Ley sobre régimen local en el ámbito de la Comunidad Autónoma, a partir de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León las entidades locales menores tendrán como competencias propias: la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales. Para el ejercicio de su competencias propias las entidades locales menores ostentarán la potestad del establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. (Arts. 50 y 51).

Por tanto la Junta Vecinal encontraba en estos preceptos la cobertura legal necesaria que respalda el derecho para reclamar las cantidades no percibidas en concepto de canon por el aprovechamiento de los bienes comunales.

Todas estas consideraciones fueron trasladadas a la Junta Vecinal de Palacios de Jamuz (León) como recordatorio de los preceptos legales citados, a la vez que se recomendaba que se adoptaran las medidas oportunas en aplicación de los mismos.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta al recordatorio de deberes legales emitido.

### Montes

En el expediente **Q/1239/98** un vecino del municipio de Momblona (Soria) planteaba un problema de reparto del aprovechamiento de bienes comunales en un monte catalogado de utilidad pública.

En el escrito de queja esta persona afirmaba que había quedado excluido del aprovechamiento de los bienes citados, según su criterio injustamente, *"como lo demuestra el hecho de que los años anteriores sí había resultado beneficiario del disfrute de los bienes comunales."*

El Ayuntamiento de Momblona es propietario del Monte denominado "Robledal y Dehesa", incluido con el número 215 en el Catálogo de los de Utilidad Pública de la provincia de Soria, el cual tiene la consideración de bien comunal.

El régimen jurídico de los aprovechamientos en los montes catalogados viene establecido en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por D. 485/1962, de 22 de febrero.

Según esta normativa, las Entidades Locales realizarán el aprovechamiento de sus montes con subordinación, en lo técnico-facultativo, a lo que disponga la Administración Forestal y, en lo económico, a lo que establezca la legislación de Régimen Local sobre administración del patrimonio y sobre contratación.

La Administración competente en materia forestal, en la actualidad la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, había autorizado la inclusión en los Planes Anuales de Aprovechamientos un aprovechamiento de cultivo agrícola en 139 Has. del Monte citado, a realizar por el sistema de reparto vecinal, mediante

la concesión de prórrogas por períodos de cinco años y por la tasación inicial fijada.

Con fecha 14-02-1997 el Ayuntamiento de Momblona había solicitado una nueva prórroga del citado aprovechamiento por un período de cinco años (campañas agrícolas 1998/99 a 2.002/3), la cual fue concedida y autorizada la inclusión del aprovechamiento del cultivo agrícola en el Plan Anual correspondiente mediante Resolución de la Dirección General del Medio Natural de fecha 07-04-1997.

El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales pertenecientes a las Entidades Locales se regula en los artículos 74 y siguientes del R.D. Leg. 781/1986 y 94 a 107 del R.D. 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

El disfrute vecinal simultáneo es la regla general para el aprovechamiento de los bienes comunales, ahora bien, cuando existen normas consuetudinarias o una ordenanza local que regule la forma de llevar a cabo el aprovechamiento, éstas normas serán de obligado cumplimiento.

En el informe emitido por el Ayuntamiento de Momblona se hacía constar la imposibilidad de llevar a cabo el aprovechamiento en régimen de explotación común o cultivo colectivo, por lo que la costumbre local tradicionalmente observada era la única manera viable de ejecutar el mismo.

De acuerdo con ello, la Asamblea Vecinal en régimen de concejo abierto, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 1998, había adoptado acuerdo motivado para la adjudicación de lotes o suertes por el sistema de reparto vecinal en la forma tradicionalmente observada en el municipio, mediante la adjudicación de un único lote o suerte por

cada casa abierta y vivienda familiar existente en la localidad, de modo que resultaran beneficiarios del aprovechamiento aquellas personas que reúnan todos y cada uno de los siguientes requisitos:

a) Haber adquirido la condición de vecino mediante la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes de Momblona.

b) Tener residencia fija en Momblona, entendiendo como tal la residencia permanente y habitual con casa abierta en la localidad.

c) Realizar el cultivo directamente.

Recibidas las solicitudes de adjudicación de lotes, la Asamblea Vecinal, en sesión celebrada el día 15 de mayo de 1998, había denegado la solicitud formulada por el reclamante *"porque como ha quedado de manifiesto en años anteriores, resulta evidente su imposibilidad para realizar el cultivo directamente al no ejercer personalmente la actividad agrícola"*.

Por tanto su exclusión del aprovechamiento del cultivo agrícola citado venía motivada por el incumplimiento de uno de los requisitos fijados por la Asamblea Vecinal en su acuerdo de fecha 13-03-1998 -realizar el cultivo directamente-, que se ajustaba a la forma tradicionalmente observada en el municipio desde que se autorizó el cultivo en el Monte nº 215 del C.U.P., hace más de 30 años.

Era cierto que se le había adjudicado un lote de fincas para su cultivo durante el período 1993/94 a 1997/98 en base a la solicitud que en aquella época había formulado (la primera vez que lo solicitaba) y desde la primera campaña agrícola en que tuvo a su disposición el lote no había realizado el cultivo directamente, lo que había llevado a la Asamblea Vecinal a denegar la solicitud actual, amparándose no sólo

en la costumbre local, sino en las condiciones técnico-facultativas que rigen el aprovechamiento.

Estas condiciones técnico-facultativas vienen establecidas en el Pliego General (Resolución de 24-04-1975), en el Pliego Especial (Resolución de 23-06-1977) y en el Pliego Particular. Precisamente en la Condición Décimo Sexta del Pliego Especial de Condiciones Técnico-Facultativas para la regulación de la ejecución de los aprovechamientos de cultivos agrícolas de carácter vecinal a realizar en Montes a cargo del ICONA, de fecha 23-06-1997, que señala que "será causa resolución de la adjudicación... el abandono del cultivo directo por más de un año".

Por lo tanto, al no haber realizado el cultivo directo durante las cinco campañas agrícolas anteriores en que había tenido a su disposición el lote de fincas rústicas, la Asamblea Vecinal había denegado la solicitud de adjudicación del aprovechamiento por un nuevo período de cinco años.

Por tanto, no se apreció ninguna irregularidad en la actuación municipal.

### Caza

En materia de caza haremos referencia a dos expedientes que se tramitaron durante el pasado año en los que se abordaban los problemas de constitución de los cotos de caza.

En el expediente **Q/87/98** el reclamante ponía de manifiesto su desacuerdo con la inclusión de las parcelas de las que era arrendatario dentro del acotado de caza Matrícula P-10.685, ubicado en el término municipal de Renedo de la Vega (Palencia).



El firmante del escrito exponía que, en su calidad de arrendatario, disponía del derecho al disfrute cinegético de los terrenos, pero en ningún momento había prestado su consentimiento para la inclusión de los terrenos en el coto de caza P-685.

Tales circunstancias habían sido puestas en conocimiento del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia, sin que por el momento el interesado hubiera obtenido una respuesta al respecto.

Admitida a trámite la queja se solicita informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, el cual una vez recibido indica que el coto privado de caza P.10.685, está constituido por 982 Ha. de terrenos de la Junta Vecinal de Santillán de la Vega, del Ayuntamiento de Renedo de la Vega y de diversos particulares que cedieron el aprovechamiento cinegético de sus fincas para su inclusión en el coto.

Dichas cesiones, y por lo tanto el coto, habían sido renovadas dos veces desde su constitución, habiéndose dictado la última resolución de prórroga con fecha 1 de julio de 1991.

A la solicitud de prórroga del coto, los titulares adjuntaron certificación en la que figuraba el propietario de los terrenos a los que se aludía en la reclamación como cedente del aprovechamiento cinegético de 64 Ha. de terrenos, por un período de 10 años.

Visto el escrito del arrendatario en el que se mostraba disconforme con la inclusión en el coto P-10.685 de las fincas rústicas arrendadas, esta reclamación se había notificado al titular del coto, quien manifestó que las fincas habían sido cedidas por el hijo de la propietaria y usufructuaria, por lo que no se habían excluido del coto en el momento de su constitución.

De todo ello había sido informado el reclamante por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia.

La Ley 4/1996, de 22 de julio, de Caza de Castilla y León dispone en el artículo 21.4 que se considerarán incluidos en un coto de caza aquellos predios enclavados en el mismo cuyos propietarios o titulares de otros derechos reales o personales que conlleven el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético no se manifiesten expresamente en contrario.

Los propietarios o titulares de otros derechos reales o personales que conlleven el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético de los terrenos a que se refiere el párrafo anterior, tendrán derecho previa solicitud, a la segregación de los mismos del coto de caza, pasando a tener la consideración de terrenos vedados.

En este supuesto todas las fincas rústicas que constituían el objeto de la queja estaban cedidas en arrendamiento, con lo cual la cuestión de fondo se circunscribía a dilucidar si el aprovechamiento cinegético de los terrenos correspondía al arrendatario de las parcelas.

A estos efectos el artículo 4 de la ley citada precisa que los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, en cuanto se relacionan con los aspectos cinegéticos de los terrenos, corresponden a los titulares de los derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza en dichos terrenos, quienes, podrán cederlos a un tercero para que sea éste quien ostente la titularidad cinegética.

Sin perjuicio de que dicha cuestión debiera solventarse en la vía judicial correspondiente, es decir, ante la Jurisdicción Civil, se tuvo en cuenta que el artículo 3.2 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de

Arrendamientos Rústicos, establece que, salvo pacto expreso, en el arrendamiento de una finca para su aprovechamiento agrícola o ganadero no se considerarán incluidos los aprovechamientos de otra naturaleza, como la caza o los aprovechamientos forestales.

Según se desprendía de la documentación aportada por el propio interesado "en el citado arrendamiento no se ha hecho reserva alguna en cuanto al uso, disfrute y aprovechamiento de las mismas", por tanto, no podía entenderse que los aprovechamientos cinegéticos se hubieran cedido al arrendatario.

No existía pues ninguna irregularidad achacable a la actuación Administración.

También el expediente **Q/2134/97** versaba sobre el cambio de titularidad de un coto privado de caza ubicado en Curillas de la Sequeda (León).

La cuestión central de la reclamación aludía a la extensión del acotado y la concurrencia o no de los requisitos mínimos exigidos por la Ley de Caza de Castilla y León para autorizar el cambio de titularidad a favor de la Asociación de caza -es decir, si se habían acreditado el derecho al disfrute cinegético en al menos el 75% de la superficie que se pretendía acotar la cual, a su vez, debía tener un mínimo de 500 hectáreas-.

Según manifestaciones del reclamante, el coto en cuestión incumplía estos requisitos, debido a que las superficies declaradas por los propietarios no se correspondían con las reales.

En el expediente administrativo tramitado ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León para el cambio de titularidad del coto aparecía una certificación

expedida por el Presidente de la Junta Vecinal de Curillas de la Sequeda, acreditativa de los propietarios y extensión de los terrenos en los que se pretendía constituir el coto de caza.

La queja fue admitida a trámite, por lo cual se solicitó la remisión de un informe a la Dirección General del Medio Natural dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dicho organismo comunicó a esta Institución lo siguiente: *"en el expediente de cambio de titularidad presentado obra documentación requerida a la Junta Vecinal de Curillas de la Sequeda por el Servicio Territorial acreditativa de la superficie y propiedad de los terrenos que van a incluirse en el coto privado de caza LE-10517. Dicha documentación consiste en copias compulsadas de recibos catastrales y de Seguridad Social en los que consta la superficie de las fincas particulares y certificación de la Junta Vecinal sobre los terrenos comunales".*

Con el fin de comprobar todos estos extremos se solicitó, con fecha 29-6-98 y 14-10-98, la certificación emitida por la Junta Vecinal citada para su aportación al expediente de cambio de titularidad del acotado, así como la copia de los antecedentes, libros o documentos que hubieran servido de base para su expedición.

Según su respuesta *"dada la precariedad de medios técnicos y administrativos de que dispone esta Junta Vecinal no podemos enviarle la copia del certificado que usted solicita, pues esta Junta Vecinal no quedó con ningún tipo de documentación al respecto."*

El propio texto de la certificación que obraba en el expediente de cambio de titularidad del coto indicaba lo siguiente:

*"En calidad de Presidente de la Junta Vecinal Administrativa de Curillas de la Sequeda certifico: Que los anteriormente*

*mencionados figuran como propietarios junto con las hectáreas que aportan mediante documentos que obran en los archivos de esta Entidad."*

La certificación es un acto administrativo de comprobación, caracterizado por su función autenticadora.

La facultad certificante tiene siempre por base un documento, expediente, etc., que obra en la dependencia, dándose fe de su existencia y su contenido. Si el documento no existe falta la base de la fe pública y no puede ser objeto de certificación, pues no puede darse fe pública de lo que en realidad no existe.

El artículo 204 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado mediante R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que "las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, así como las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el Secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa".

Por otro lado, las certificaciones deben ser expedidas por el Secretario, pues a este funcionario le atribuye la normativa local la facultad certificante. Además del precepto anteriormente citado, el apartado e) del artículo 2 del R.D. 1174/1987, de 28 de noviembre establece que la función de fe pública que *corresponde al Secretario* comprende "*certificar de ... los antecedentes, libros y documentos de la Entidad*".

No existe en el ordenamiento local ningún otro precepto expreso que atribuya poder certificante al titular del órgano o puesto de

trabajo alguno distintos del Secretario y del Interventor, éste último en casos concretos relativos a los documentos de contabilidad.

Cuando el Alcalde o Presidente de una Junta Vecinal, como había ocurrido en este caso, suministra información bajo la indebida denominación de certificaciones, no están ejerciendo poder certificante del cual carecen, ni emitiendo verdaderas certificaciones, sino proporcionando meros informes que pueden discutirse sin argüir falsedad mediante el mantenimiento de un criterio distinto.

Esta Institución estima que en estos casos debía sustituirse el término "certifico" por otro más adecuado y ello aunque, por tratarse de impresos ya confeccionados, fuese necesario corregir su texto impreso.

Pero es que, además, cuando se acudió al expediente de cambio de titularidad del coto tramitado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, donde, según su informe, se encontraban los documentos que sirvieron de base para certificar los propietarios y las hectáreas que aportan, se observó que estos documentos consistían en recibos catastrales, correspondientes a distintos ejercicios, (unos propietarios presentan los correspondientes al ejercicio 1992, otros a 1993 y otros a 1994), y la suma de las hectáreas acreditadas por estos documentos alcanzaba un total de 549,67 y no de 748,56 como se recogía en la certificación expedida por la Junta Vecinal.

Llamaba la atención la diversidad de los recibos catastrales que cada propietario presentaba y que, como se ha dicho, correspondían a ejercicios distintos y sin embargo la extensión que se reflejaba en ellos se computaba de forma global, como si se hubiera tratado de un mismo periodo impositivo.

También podía observarse que ninguno de los recibos corresponde al ejercicio inmediatamente anterior, esto era 1995, tomando como referencia la fecha que aparecía en la certificación del Presidente de la Asociación de caza y del Presidente de la Junta Vecinal de Curillas de la Sequeda, 11 de marzo de 1996.

Los bienes inmuebles, pueden sufrir de un periodo a otro alteraciones físicas, jurídicas o económicas, las cuales surtirán efecto durante el periodo impositivo inmediatamente siguiente a aquel en que las mismas se produzcan. (Así lo establece el artículo 75.3 de la Ley de Haciendas Locales).

Por otro lado obraba en poder de esta Institución el certificado expedido por el Servicio de Gestión de la Gerencia Territorial del Catastro de León, con fecha 12 de septiembre de 1996, según el cual "Comunal de Curillas" figuraba en los archivos catastrales de esta Gerencia Territorial como titular catastral de bienes inmuebles de naturaleza rústica cuya extensión alcanzaba un total de 77,3539 hectáreas.

De todo ello se deducía:

- Que los documentos que habían servido de base para emitir la erróneamente calificada de "certificación" no obraban en poder de esa Entidad, contrariamente a lo manifestado en el texto de la misma y a lo dispuesto en la normativa local.

- Desconocía esta Institución los motivos que llevaron a firmar un documento en el que se expresaba que la superficie acreditada ante esa Junta Vecinal por un total de 53 propietarios era de 748,56 cuando según la documentación remitida al Servicio Territorial era de 549,67.

- Desconocía asimismo esta Institución la razón de que existiera una discordancia entre la cantidad que figuraba como aportada por la Junta Vecinal en la certificación de 11 de marzo de 1996 (en la que aparecía en el puesto número 36 de la relación de propietarios): 101,43 hectáreas, la que figuraba acreditada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente: 103,75 hectáreas y la que resultaba de la certificación de la Gerencia Territorial del Catastro de León del día 12 de septiembre de 1996: 77,3539 hectáreas.

De los recibos catastrales aportados al expediente administrativo resultaba acreditada la existencia no de 599,29 hectáreas, sino, y de forma dudosa de 549,67, por todo lo razonado con relación a los recibos catastrales.

Cuestión distinta era la existencia de propietarios de fincas enclavadas en el coto que no aparecían mencionados en la relación y que no se habían manifestado expresamente en contrario a la inclusión de sus parcelas en el coto, cuyas parcelas sumadas a la anterior de 549,67 arrojan la cantidad de 599,29 hectáreas.

Finalmente poner de relieve que, al parecer, se había completado el expediente mediante una medición topográfica del terreno de la cual, lamentablemente, no había quedado constancia escrita, por lo que podría efectuarse de nuevo para resolver el recurso pendiente

Todo estas consideraciones concluyeron con la formulación de dos resoluciones por el Procurador del Común, ninguna de las cuales había obtenido respuesta en el momento de elaboración de este informe: por un lado, un recordatorio de deberes legales a la Junta Vecinal de Curillas de la Sequeda y, por otro, las siguientes recomendaciones dirigidas a la Dirección General del Medio Natural:



- Que se comprobara que el titular del coto ocupaba realmente una superficie destinada al aprovechamiento cinegético que se correspondía con la que incluyó en su petición de reconocimiento de titularidad del coto privado a su favor.

- Que se valorara la conveniencia de contrastar los datos obrantes en el expediente mediante certificaciones del Padrón del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica y del Catastro correspondientes al periodo impositivo inmediatamente anterior al que se cursaba la solicitud.

- Que se valorara la posibilidad de realizar una medición sobre el terreno por parte de los servicios técnicos para completar el expediente.

- Que, en el futuro, se diligenciaran por escrito en el expediente las actuaciones y mediciones realizadas por los servicios técnicos dependientes de esa Consejería.

## **ÁREA G**

**ÁREA G**  
**TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS**  
**SOCIALES**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>327</b>
<b>Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo .....</b>	<b>69</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>158</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>74</b>

Se incluyen en esta sección las quejas relativas a las actuaciones en materia de Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales.

En relación con las primeras se trata de cuestiones referidas a la actividad administrativa en el marco del empleo y del desarrollo de las relaciones laborales, cuyas competencias se llevan a cabo a través de la Dirección General de Trabajo.

El artículo 149.17 C.E., establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma, que tienen plena capacidad para su organización.

Únicamente en materia de cooperativas y mutuas, no integradas en el sistema de la Seguridad Social, tiene competencias exclusivas la Comunidad Autónoma, a tenor de lo que dispone el artículo 32.24 de nuestro Estatuto de acuerdo con la modificación efectuada por la Ley

Orgánica 4/1999, de 8 de enero, que reitera el texto del apartado 1.23 del art. 26 de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

La competencia legislativa en esta materia se ha materializado con la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León el pasado 15 de diciembre del Proyecto de Ley de Cooperativas de Castilla y León, cuya tramitación esperamos que culmine en la presente legislatura y que permitirá la adaptación de la normativa de estas sociedades a las características propias de nuestra Comunidad.

Las quejas relativas a la Seguridad Social, tratan de la actuación de las Entidades Gestoras de ámbito estatal, -Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo y Tesorería General de la Seguridad Social-, gestoras de las prestaciones y de los recursos económicos de la Seguridad Social, que implica la colaboración y coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo.

La Constitución dispone en su artículo 149.1.17, la competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía, actualmente en su apartado 3º fija la función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias de la gestión de las prestaciones y servicios sociales. Teniendo en cuenta la determinación de las prestaciones, los requisitos para acceder a ellas y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado, de conformidad con lo regulado en el art. 149 de nuestra Carta Magna.

En este ámbito, ha finalizado el pasado año el proceso de transferencias de determinadas residencias del antiguo INSERSO a la Comunidad Autónoma, con lo que se ha complementado el proceso de transferencias en esta materia.

## Trabajo

En materia de trabajo, se han presentado quejas que, por una parte se refieren a problemas con empresas privadas, en las que pese a caer fuera de las competencias de la Institución, hemos tratado siempre de cumplir al máximo el deber de información y orientación. Y por otra parte, se refieren a cuestiones en las que la Comunidad Autónoma no tiene competencia pero en las que, damos la atención que quien acude al Procurador del Común espera obtener.

En relación a esto último, no todas las quejas que se refieren a temas que exceden de nuestro ámbito competencial son automáticamente remitidas al Defensor del Pueblo, sino que reciben distinto tratamiento según su contenido.

Así, aquellas que no ofrecen ninguna duda sobre la ausencia de irregularidad en la actuación de la Administración, aunque se refieran a la Central, se le hace saber al interesado procediendo al cierre de la queja. Si la irregularidad detectada es fácilmente subsanable y solo requieren una actuación informal del órgano competente ubicado dentro de nuestro ámbito territorial, se realizan las gestiones tendentes a la solución del problema y una vez obtenida la respuesta, que en muchos casos lleva implícita la solución del problema, se le comunica al interesado.

Por el contrario, si del contenido de la queja o de la respuesta emitida se desprende la necesidad de una investigación o de una actuación más formal, se remite al Defensor del Pueblo con toda la información obtenida.

Las cifras de paro, a pesar de la evolución favorable habida, principalmente en el pasado año, son todavía elevadas en nuestra Comunidad Autónoma, donde según la estadística publicada el año

1998, la tasa de desempleo fue superior a la media nacional, por ello son muchos los ciudadanos que se acercan a la Institución solicitando información para conseguir un puesto de trabajo. Entre los colectivos más afectados por esta situación y que acuden a nuestra Institución, están los parados de larga duración, los mayores de 45 años y los minusválidos.

Un significativo grupo de quejas se refieren a la disconformidad con las decisiones de los Tribunales de Justicia. Estas quejas son rechazadas por caer fuera del ámbito de la Institución, sin perjuicio de informar a los interesados de los derechos que conforme a la legislación vigente pueden tener, así como la forma de hacerles valer.

Finalmente existe un grupo de quejas relativas a las relaciones laborales existentes entre la Administración Autónoma y Local y el personal a su servicio, sometidas por tanto a la legislación laboral en las cuales nuestra competencia es plena.

#### *Acceso al trabajo*

Entre los expedientes más relevantes destacaremos:

**Q/1275/97:** El presentador de la queja planteaba su disconformidad a su solicitud relativa a la autorización para ejercer la actividad de Agente Social, y por la forma y contenido de la respuesta efectuada por el Ayuntamiento de Palencia.

Admitida la queja a trámite y solicitado informe del Ayuntamiento de Palencia, en éste se hace constar:

*La contestación efectuada por el Ayuntamiento de Palencia el 30 de Julio de 1997 contenía una declaración de incompetencia de*

*esta Administración para resolver sobre la autorización solicitada, más que una denegación de la autorización.*

*Dicha contestación fue fruto del análisis de los informes técnicos y jurídicos que obran en el expediente".*

Se acompañan informes de la Policía Local y de la Secretaría del Ayuntamiento comprensivos de un detallado y minucioso estudio del proyecto presentado, así como de las causas y fundamentos jurídicos que a juicio de los informantes concurren en el supuesto y que deben conducir a la denegación del expediente.

Pues bien, con tal prolijo estudio y documentación con la que se contaba para la resolución del expediente acumulada en la fase de instrucción del mismo, extraña que se haya producido una resolución en la que se deniega lo solicitado, careciendo de los mínimos requisitos exigidos y que basándose en los informes obrantes no se hayan incorporado éstos al texto de la resolución como prevé el art. 89.5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común.

Todo ello pone de manifiesto que por parte de esa Administración no se han atendido las normas procedimentales de inexcusable observancia, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de las Administraciones la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la concesión o estimación de solicitud planteada por los interesados, si para adoptar tal decisión debe realizarse una interpretación del régimen sustantivo aplicable, como ha ocurrido en el presente caso.

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 sobre todas las cuestiones planteadas, y aquellas otras que se derivan del mismo, ni la notificación practicada cumple los requisitos establecidos para éstos en el apartado 2º del art. 58 sobre indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo.

En consecuencia, con todo lo anterior se formuló al Ayuntamiento de Palencia Sugerencia para que se informe adecuadamente al solicitante de la autorización para desarrollar la actividad de Agente Social Nocturno sobre los motivos por los que se desestimó su solicitud, así como sobre la normativa aplicable para el desarrollo de cualquier actividad económica que no esté sometida a limitaciones legales especiales.

Asimismo, y en relación a las consideraciones efectuadas en esta resolución se realizó Recordatorio de Deberes Legales, a los que ese Ayuntamiento deberá atenerse en la resolución de las solicitudes que se formulen, cuya tramitación y resolución tiene atribuida.

El Ayuntamiento nos remitió escrito de fecha 17 de septiembre de 1998, comunicando la aceptación de la Resolución formulada.

Otros escritos recibidos en relación con la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo, son más bien peticiones concretas de un puesto de trabajo o de la posibilidad de acceder a ayudas asistenciales, donde se nos describen las graves situaciones económicas por las que están atravesando ellos y sus familiares, así los expedientes **Q/614/98**, **Q/897/98** y **Q/1977/98**, en estos supuestos se les asesora sobre las ayudas previstas en nuestra legislación, el organismo ante el que se solicitan y la dirección del mismo.



Esta preocupación por el empleo y la dificultad para acceder a un puesto de trabajo se manifiesta también en las quejas tramitadas relativas a la posibilidad de acceder a las bolsas de trabajo del Insalud, o a la discrepancia sobre la puntuación que en las mismas se les ha otorgado. Así, los expedientes **Q/1269/98**, o **Q/1357/98**, en los que al no tratarse de cuestiones meramente formales y dependiendo de la Administración Central el organismo, se remitieron al Defensor del Pueblo.

En otras ocasiones, lo planteado en la queja, es el temor por la pérdida previsible de empleos, derivada de decisiones acordadas por las empresas, así la **Q/1046/98**, referida a Iberdrola o la **Q/1883/97**, referente a Telefónica, en las que los representantes de los trabajadores se dirigen a esta Institución en demanda de ayuda, pero donde no existe una actuación administrativa previa que se pueda supervisar y por otra parte son decisiones de las empresas que se enmarcan dentro de sus facultades organizativas que no incumplen ninguna norma legal.

En otros casos, la intervención posible de la Administración es conocida por los medios de comunicación pero viene referida a un futuro próximo sin que en ese momento exista actuación administrativa que pueda ser objeto de supervisión. En esta misma línea enmarcaríamos el expediente **Q/960/98**, referido a las previsiones de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en relación con la situación del Hospital de Cruz Roja de León, y la posible cesión por Cruz Roja de éste a la Administración Autónoma para la construcción de un centro geriátrico, pero que, por no estar formalizada aquella cesión en ese momento, no se podría hablar de posible sucesión empresarial.

Acuden también a la Institución otros colectivos cuya problemática es mucho más compleja, como la de los antiguos trabajadores de la empresa Nicas, **Q/1473/97**, en la que doscientos

sesenta y seis empleados existentes en el año 1993 perdieron sus empleos como consecuencia de autorización administrativa para la extinción de las relaciones laborales. Dicha autorización, fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que ha dictado sentencia en 1997, en la que se declara la nulidad de las resoluciones administrativas. Esta sentencia está ahora pendiente del recurso de casación interpuesto por la empresa. No se ha admitido por el tribunal la ejecución provisional y por ello los trabajadores siguen sin una solución efectiva a sus problemas.

Se han mantenido múltiples reuniones con ellos a lo largo de este año y medio, desde que han obtenido la sentencia favorable y se han realizado actuaciones de mediación ante el Defensor del Pueblo y ante la Fiscalía General del Estado.

Situación diferente es la que se produce cuando los que acuden a la Institución presentando las quejas son trabajadores que prestan sus servicios para las Administraciones Públicas mediante relación de naturaleza jurídico-laboral o cuando viene referida a procesos de selección y/o concurso para la prestación de servicios de carácter laboral para las mismas, como se analiz en el área A.

Otras quejas que llegan a la Institución provienen de colectivos pertenecientes a nuevas titulaciones como los Educadores Sociales en los que al no estar especificadas las funciones que tienen atribuidas, no les permiten concurrir a puestos de trabajo para los que ellos estiman deberían ser de atribución exclusiva. En la actualidad no pueden ni siquiera acudir en competencia con otras titulaciones como los Diplomados en Trabajo Social o con los Profesores de Enseñanza Primaria. Este planteamiento se nos hacía llegar en relación con un proceso de selección para bolsas del Insalud, expediente **Q/1161/98**, y que se remitió al Defensor del Pueblo.

Con relación a esta problemática del acceso a un empleo, destacaremos también el expediente **Q/718/98**, relativo a la selección efectuada para diversas plazas de Monitores de Escuela Taller. En concreto la queja se refería a la selección de una plaza de Monitor de Carpintería de la Escuela Taller de La Tejera, Escuela en la que participaba el Ayuntamiento de Palencia y el Instituto Nacional de Empleo (INEM):

En el escrito presentado se ponía de manifiesto que el reclamante efectuó solicitud para una de las plazas de monitor de carpintería de Escuela Taller, convocadas por el Ayuntamiento de Palencia y el Inem, cuyo anuncio reflejaba: "se valorará experiencia profesional docente". A dicha instancia acompañó curriculum en el constaba además de su experiencia como monitor de carpintería de otra Escuela Taller por espacio de tres años, 250 horas de formación en cursos del Inem de metodología didáctica. A pesar de ello ni siquiera resultó preseleccionado para la celebración de la entrevista que se efectuó a otros candidatos. Así mismo manifiesta que al menos uno de los seleccionados carece de la experiencia docente que, según reflejaba el anuncio, se valoraría.

Se solicitó informe de las dos Administraciones implicadas en la actuación denunciada, al objeto de contrastar estos hechos, siendo necesario reiterar la información pedida. Finalmente el último informe tuvo entrada en esta Institución el 18 de noviembre de 1998.

De los informes y documentación remitida, se comprueba la realidad de los hechos denunciados, y se observa que no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el art. 7 apto. b) de la citada resolución del director general del Inem, por cuanto, según el mismo, "el grupo de trabajo determinará el procedimiento a seguir, el perfil de los candidatos, las características y los requisitos a cumplir por los

mismos, entre los que figuraran el de ser preferentemente desempleados y que tendrán prioridad aquellas personas que hayan desempeñado una ocupación similar en otras escuelas taller o casas de oficio".

Asimismo, exige la citada resolución que "el grupo de trabajo, elaborará la convocatoria, determinará el baremo y las pruebas a aplicar en su caso..." y al parecer ninguno de estos requisitos se han cumplido por el grupo de trabajo nombrado al efecto, que con incumplimiento de lo regulado, efectuó en primer lugar una entrevista a la que solamente llamaron, en la especialidad de carpintería, a cinco personas de las doce que habían formulado la solicitud, sin que se nos haya explicado cuáles son los méritos tenidos en cuenta para tal selección, ni el baremo utilizado para su determinación, cuya exigencia viene imperativamente establecida, y sin que, por otra parte, en las actas, a las que se hace referencia en el informe del Inem de 5 y 16 de diciembre de 1997, se contenga otra cosa que la relación de los seleccionados.

Conviene asimismo destacar que de la documentación remitida, únicamente uno de los contratados tenía experiencia en docencia y había asistido a cursos de didáctica, si bien por periodos inferiores al presentador de la queja.

En consecuencia, y habiendo constatado la existencia de irregularidades en el proceso de selección, en el que resulta implicada una Administración sobre la que esta Institución carece de facultades de supervisión, al no estar transferidas, por el momento, a la Comunidad Autónoma las competencias a las que se refiere la presente actuación, se acordó remitir al Defensor del Pueblo la referida queja.

En otros supuestos referidos a procesos selectivos de personal laboral, ha sido necesario declarar el rechazo por existir ya

pronunciamiento judicial sobre el tema. Por ejemplo la **Q/1953/98**, referida a profesores del Conservatorio de Música dependientes de una Diputación provincial. En otro supuesto de este mismo organismo, tramitado bajo el número **Q/2190/98**, donde se estimó correcta la actuación administrativa llevada a cabo. El asunto planteado, se puede resumir en la disconformidad con la decisión de la Diputación provincial de León, de proceder a la iniciación de un nuevo proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza de profesor, que ocupaba la reclamante con carácter interino, antes de que el Tribunal Superior de Justicia de Valladolid, se pronuncie sobre el recurso de suplicación formalizado por la Institución provincial.

#### *Incidencias en el desarrollo de la relación laboral*

Sobre las quejas relativas a cuestiones derivadas de la relación jurídico laboral y por ello de las condiciones de la prestación de trabajo destacaremos el expediente **Q/1884/97**, que se inició como consecuencia del escrito presentado por un sindicato, en el que nos trasladaba su preocupación por la siniestralidad laboral, derivada en muchos casos de incumplimientos de la legislación vigente, así como, su inquietud por el aumento alarmante, a su juicio, del número de accidentes laborales, desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Por ello, una vez finalizadas las gestiones de investigación, analizados los informes remitidos y la documentación obrante en el expediente, se trasladaron a la dirección general de Trabajo las consideraciones que a continuación se concretan.

El art. 40.2 de la C.E encomienda a los poderes públicos como uno de los principios rectores de la política social y económica, 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, si no 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.

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, garanticen este derecho y ello en un doble sentido: el primero, como ley que establece un marco 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.

Este marco legislativo no se comenzó a desarrollar desde el Estado que, de acuerdo con lo establecido en el art. 28.13 del Estatuto de Autonomía se reserva las competencias sobre la legislación laboral, hasta enero de 1997, lo que significó una paralización del camino iniciado demasiado larga.

El segundo soporte básico se encuentra de un lado en la negociación colectiva, donde se podrá desarrollar una función específica, y de otra ha de formarse también a partir de los diferentes cauces de participación de los agentes implicados en la actividad laboral -empresarios y trabajadores-, y sus respectivas organizaciones representativas que han de asumir plenamente las funciones que se les encomienda.

Desde esta Institución, se insta a las partes implicadas a que lleven a cabo las responsabilidades que tienen atribuidas en un clima de total colaboración, cumpliendo su cometido con la máxima diligencia, y así se le ha hecho saber también al presentador de la queja.

Por ultimo dejar constancia que del estudio llevado a cabo no se puede deducir el incumplimiento de las disposiciones legales que permita inferir la existencia de actuación irregular de la Administración, no obstante ello, esta Institución en el ejercicio de las funciones encomendadas y considerando los derechos fundamentales que resultan vulnerados cada día como consecuencia de la alta siniestralidad laboral

que padecemos ha estimado oportuno formular a la siguiente Sugerencia:

- Que se contemple la conveniencia de efectuar periódicamente campañas informativas y formativas adecuadas tendentes a la sensibilización de la población en relación con la prevención de los riesgos laborales.

- Que se estudie la posibilidad de utilizar medidas fiscales como apoyo o incentivo para incrementar el capítulo de inversiones de las empresas en materia de prevención de riesgos.

- Que se estimulen los estudios e investigaciones dirigidos a la constatación de los hechos o situaciones que constituyen fuente o causa de peligros que producen siniestralidad laboral, así como los medios o métodos que puedan contribuir a su desaparición o al menos su reducción.

La dirección general de Trabajo remitió escrito con fecha 17 de noviembre de 1998, por el que comunica la aceptación de las Sugerencias primera y tercera, que *"serán incorporadas para su estudio como futuras actuaciones a encuadrar dentro del desarrollo del Plan Regional de Seguridad y Salud Laboral y Plan de Choque contra la Siniestralidad Laboral", en el seno del Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral"*

En relación a la segunda de las sugerencias manifestaba que escapaba a sus competencias y que por ello debíamos dirigirnos a la Consejería de Economía y Hacienda. La respuesta de ésta ha tenido entrada en la Institución, mediante escrito en el que se pone de manifiesto que solamente la Administración general del Estado dispone de competencias normativas para el establecimiento de medidas



fiscales incentivadoras de las inversiones empresariales. Por lo que se ha remitido al Defensor del Pueblo a los oportuno efectos.

Otras quejas relativas a estas cuestiones, se han referido a problemas surgidos con la promoción interna, en concreto, en relación con el personal que presta servicios en un hospital de la Comunidad Autónoma, y que fue integrado en la Red Hospitalaria del Insalud, **Q/306/98**, no obstante y como quiera que no se ha producido la transferencia a la Comunidad Autónoma de las funciones y competencias que desempeña este organismo, se ha remitido al Defensor del Pueblo.

Otros temas planteados surgidos en torno a las vicisitudes de las relaciones laborales, se han solucionado una vez admitidas las quejas a trámite y formulada la correspondiente petición de información, así el expediente **Q/1539/97**, en el que se planteaba por la compareciente que con fecha 23 de febrero de 1996 presentó en el Registro General del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, solicitud de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud, hasta dicha fecha desempeñaba su puesto de trabajo de en un centro de acogida dependiente del servicio territorial de León, y al cabo de unos meses le comunicaron telefónicamente que había sido aprobado el expediente. Sin embargo, y a pesar de haber transcurrido más de cinco meses, no había recibido hasta la fecha comunicación alguna.

Con posterioridad se nos comunicó por la interesada que había logrado una solución de carácter provisional, procediendo al cierre y archivo del expediente.

Igualmente se solucionó el tema planteado por el colectivo de trabajadores eventuales del CAMP-CO, Angel de la Guarda de Soria, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales. En la queja

registrada con el número de expediente **Q/1002/97**, se ponía de manifiesto que en la nómina del mes de marzo no se había incluido la compensación económica por homologación de convenio y los atrasos establecidos en los acuerdos firmados el 29 de diciembre de 1995, aplicables al personal laboral de la Gerencia de Servicios Sociales, tal y como se realizó para los trabajadores fijos, cantidades a las que manifiestan que tienen derecho, significando esta actuación, según exponen, una discriminación que vulnera la normativa aplicable.

Admitida la queja a trámite y solicitado el correspondiente informe la Gerencia de Servicios Sociales, nos comunicó que ,con fecha 30 de mayo se dictaron por la Secretaría Técnica de la Gerencia, las oportunas instrucciones para la liquidación y abono del complemento de equiparación salarial, con cargo al Fondo de Homologación, habiéndose hecho efectivo el abono en la nómina del mes de Junio.

También se han presentado quejas relativas a incidencias surgidas en la relación laboral existente entre la empresa particular y el trabajador como por ejemplo **Q/1492/98**, relativa a la falta de pago de la indemnización prevista en convenio colectivo, para los supuestos de fallecimiento de trabajadores en accidente de trabajo, en el que la empresa para la que prestaba servicios el esposo de la compareciente al momento del fallecimiento, no había concertado la correspondiente póliza de seguros, por la que había sido declarado responsable la empresa y ésta había resultado insolvente, no existiendo en este caso, posibilidad de cobro de la cantidad señalada, ni otro órgano que responda con carácter subsidiario, lo que se le hizo saber a la interesada.

*Ayudas*

En cuanto a las quejas presentadas en relación a la tramitación de ayudas de los diversos programas de Fomento del Empleo que cada año se vienen convocando por la dirección general de Trabajo, hemos de dejar constancia de una disminución importante en el número de las mismas.

En cuanto a las ayudas referidas al fomento del empleo de trabajadores minusválidos en centros especiales de empleo, señalaremos la queja tramitada con el número **Q/807/98** en la que el presentador de la queja ponía de manifiesto el retraso en la resolución de los expedientes de ayudas o subvenciones, relativa a los programas de integración o promoción laboral de los minusválidos.

En concreto el reclamante había solicitado ante el Inem en el mes de marzo de 1995, una subvención para un proyecto de interés social, prevista en la Orden de 22 de marzo de 1994 y en abril de 1997 no se había dictado la correspondiente resolución.

Por ello solicitados los correspondientes informes se dictó resolución formal en la que se hacía constar:

Esta Institución es conocedora de la grave situación y el importante retraso que, en el traspaso de fondos de la Administración Central a la Administración Autonómica se produjo, con motivo de la transferencia de estos programas, no haciéndose efectivo el traspaso hasta finales de diciembre de 1995, así como el número importante de expedientes sin resolver que fueron transferidos.

A la vista de todo ello, esta Institución, aún valorando adecuadamente las dificultades surgidas con motivo de las transferencias de estas competencias, no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia, a todas luces, una quiebra del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de nuestra Norma

Suprema, y 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 con este y los restantes principios contenidos en el art. citado, y en especial con el art. 12.2 de la mencionada Ley 2/1994, resulta obligado efectuar Recordatorio de Deberes Legales sobre el contenido de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

Con fecha 31 de agosto de 1998 la Dirección General de Trabajo comunicó la aceptación del citado Recordatorio de Deberes Legales.

### Seguridad Social

El ámbito competencial a que hemos hecho referencia al comienzo de este apartado, determina nuestra actuación ante las quejas presentadas relativas a esta materia.

Cualquier sistema de Seguridad Social y por lo tanto también el nuestro, tiene como fin garantizar a las personas incluidas en su campo de aplicación una adecuada protección en las situaciones y contingencias legalmente previstas. La progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos, en los aspectos económico y social, unido a la casi generalización del sistema, hacen necesario aumentar no sólo la cantidad de prestaciones sino también la calidad de éstas, 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.

En esta materia se han presentado quejas que se refieren tanto al funcionamiento de los órganos encargados de la gestión de las

prestaciones como relativas al acceso y disfrute de las distintas prestaciones que el sistema contiene, pero en todas ellas el ciudadano viene reclamando una adecuada protección ante las situaciones de necesidad en que se encuentra al producirse el evento o contingencia que cubre el sistema.

Como hemos venido explicando en anteriores informes, razones de eficacia y de una mejor atención a los ciudadanos que acuden a nosotros nos obligan, en muchos casos, a proporcionar información u orientación a los remitentes de las quejas, evitando en muchos casos la remisión de éstas al Defensor del Pueblo, bien porque presentan 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 y se comprueba la actuación irregular de la Administración se remite al Defensor del Pueblo.

En el presente año, se recibieron un número de quejas muy superior al del pasado año, sobre disconformidad con los escritos remitidos por las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social relativos a la percepción indebida del complemento por mínimos de aquellos pensionistas cuyos ingresos por otros conceptos superaron los límites legalmente establecidos.

El motivo de preocupación de este colectivo de pensionistas, de edad avanzada, no es tanto la pérdida del complemento que hasta la fecha venían percibiendo, como la obligación de devolver las cantidades percibidas, que en muchos casos, al retrotraerse a cinco años, son de una cuantía considerable y deja las pensiones en unas cantidades que no van a permitir el mantenimiento de los gastos mínimos e imprescindibles para una vida digna.

No obstante hay que dejar constancia que las resoluciones administrativas se adecuaban a la legalidad.

Por ello estimamos importante la modificación que en la legislación ha introducido el Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, sobre revalorización de complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, que viene a introducir un límite cuantitativo, proporcional a la pensión que se percibe, equivalente al 5% de ésta, en la cantidad a devolver aunque para la devolución total se supere el límite de los cinco años y ello para aquellas personas de rentas más bajas.

Solución que estimamos necesaria pues se habían creado situaciones verdaderamente límites en algunas personas. No obstante cabe objetar que para las personas a las que se les está aplicando las retenciones, únicamente se aplicará si expresamente efectúan una solicitud al respecto, y, en este sentido, la divulgación de la norma, así como de la necesidad de realizar la solicitud ha sido prácticamente inexistente.

### *Prestaciones*

#### *- Incapacidad temporal*

Son escasas las quejas referidas a esta prestación, destacando, no obstante, dos grupos, unos relativos a retrasos en el de las prestaciones económicas derivadas de tal situación, como por ejemplo **Q/522/98**, y **Q/1407/97**, que derivan de cuestiones más bien formales, en las que se logran soluciones puntuales, en breve periodo de tiempo, y las otras relativas a disconformidad con el alta médica que se ha producido en cuyo caso se le informa, de su derecho a formular recurso

administrativo impugnando dicha alta, y agotada la vía administrativa, de la posibilidad de acudir a la jurisdicción social, **Q/1537/98**.

- Incapacidad permanente

Mucho más numerosas son la quejas en las que el reclamante muestra su disconformidad con la resolución en la que se les deniega el reconocimiento de invalidez permanente, en cualquiera de sus grados. En muchos supuestos ya han acudido a los Juzgados de lo Social y se han dictado las correspondientes Sentencias por lo que no existe posibilidad de actuación, por ejemplo los expedientes **Q/1276/98** y **Q/1415/98**.

Otras veces, una deficiente información sobre la normativa aplicable, compleja y variada en función de los distintos regímenes que componen el sistema de la Seguridad Social, lleva a los reclamantes a conclusiones erróneas sobre qué es en realidad aquello a lo que tienen derecho de acuerdo con su situación personal y acuden a la Institución demandando un asesoramiento imparcial. Así el expediente **Q/638/98**, relativo a una persona que cotizó alternativamente al régimen especial de autónomos y al agrario y que solo cobra una pensión, estimando que tiene derecho a las dos pensiones aunque sus periodos de cotización eran alternativos y no concurrentes, o el expediente **Q/1413/98**, relativo a un trabajador incluido en el régimen especial de la minería del carbón y posteriormente en el régimen general donde es declarado afecto de una invalidez permanente absoluta, pero él estima que le son aplicables las disposiciones del régimen especial en relación con la posibilidad de opción cuando alcanzó la edad de jubilación, siendo necesario explicarle la normativa aplicable, señalando los requisitos exigidos en la norma especial que no concurren en su caso.

También se ha presentado alguna queja en relación con la fiscalidad de las prestaciones derivadas del padecimiento de una incapacidad permanente, si bien en menor número que el año pasado. Así por ejemplo la queja **Q/590/98**:

En la que se planteaba por el reclamante lo que él denominaba agravio comparativo en relación con las retenciones a cuenta del IRPF que se han de practicar o se practican a los pensionistas de invalidez de los regímenes de la Seguridad Social y de clases pasivas del Estado.

Se le indicó que no se observaban datos objetivos que hagan deducir una actuación de la Administración que implique infracción del ordenamiento jurídico o una actuación de la Administración que implique o menoscabe el ejercicio de un derecho que legitime la intervención del Procurador del Común.

En el expediente **Q/647/98**, se planteaba discrepancia en relación con el reconocimiento del grado de minusvalía que afecta a un funcionario, al objeto de adecuar su declaración de invalidez con la terminología ahora empleada por la normativa fiscal, mostrando el reclamante su disconformidad, tanto con el tipo de reconocimiento que se le efectuó para graduar y calificar sus dolencias, como con la resolución dictada.

Entre los documentos remitidos por el reclamante figura un informe médico , que dio origen a la propuesta de invalidez, en el que expresamente se dice : "En consecuencia y dado el carácter crónico-progresivo de estas enfermedades, y al no poder realizar ningún tipo de trabajo, proponemos su jubilación por incapacidad física".

Solicitado informe a la Gerencia de Servicios Sociales de Palencia, en el mismo se hace constar: *1º a) No compete a ésta Gerencia, sino a la Administración de Hacienda, la admisión de*



*pruebas para homologar la "jubilación por incapacidad permanente" con la "Invalidez Permanente Absoluta". 1º b) La apreciación de que su discapacidad es superior a la que esta Gerencia reconoce, no deja de ser subjetiva. Contra ella argumentamos que ha sido explorado médicamente tres veces en corto período y que se han estudiado todos los informes aportados, resultando siempre la misma puntuación, que está muy alejada de 65%, y a la que no llegaría sin forzar los baremos establecidos. 2º. Los defectos formales de procedimiento se refieren, al parecer, a que no se especifican todas sus deficiencias con su puntuación respectiva, en una especie de lista completa. Si es así, contestamos que:- El baremo para la determinación del grado de minusvalía (Orden de 16.3.84. BOE de 16 de Marzo) se sustenta en "Valores combinados" no en la suma aritmética de las distintas deficiencias, de manera que se concluya en una "discapacidad global" del sujeto.- Algunas deficiencias no implican discapacidad y por ello no incrementan la puntuación, (por ejemplo, el déficit visual si se corrige con lentes).- El testimonio personal sobre pérdidas o alteraciones funcionales en concretos momentos de la vida diaria no se objetivan en los reconocimientos facultativos y, por tanto, no pueden puntuarse. Ello puede provocar la apreciación de que no se le ha comprendido bien o no se le ha explorado con amplitud.*

#### *Conclusión:*

*En la revisión del expediente obrante en esta Gerencia a nombre del Sr. X, que agrupa todas las actuaciones practicadas hasta la fecha de este informe, no se advierte ninguna irregularidad, habiéndose seguido el procedimiento habitual en la materia tratada, conforme a las instrucciones de este Organismo, sustentadas a su vez en las normas legales que se citan en la resolución de los expedientes."*

Pues bien, del estudio de este informe y de la documentación obrante en esta Institución remitida por el presentador de la queja, se evidencia que la resolución en la que consta únicamente "*que se desestima la reclamación manteniendo los términos de la resolución a la que se refiere*", carece de los mínimos requisitos exigidos.

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 C.E)-, 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; existiendo obligación de motivación, no sólo cuando las resoluciones 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 C.E), principio que se plasma en el art. 3 de la LRJ-PAC, al establecer en su apartado 1: "*Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía...*". A su vez en el apartado 2 dispone: "*Las Administraciones Públicas, en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y, en su actuación por los criterios de eficiencia y servicios a los ciudadanos*", lo que nos lleva a contemplar los derechos que los ciudadanos tienen en sus relaciones con la Administración y que se describen en el art. 35, en cuyo apartado G) establece que *los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las*

*disposiciones vigentes impongan...*, por lo que en este marco debió recibir la oportuna información.

Por otra parte 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 sobre todas las cuestiones planteadas, y aquellas otras que se deriven del mismo.

En consecuencia con todo ello, se efectuó a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia un Recordatorio de Deberes Legales con el fin de adecuar las resoluciones de las reclamaciones previas que se planteen, como máxima garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Se recibió en esta Institución la respuesta de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia en la que textualmente se dice:

"En primer término, significar que se ha de distinguir entre el procedimiento general y el procedimiento específico previsto para el reconocimiento y valoración del grado de minusvalía o enfermedad crónica, todo ello por la especificidad de la materia ante la que nos encontramos.

Este procedimiento especial no significa que se minoren o restrinjan los derechos de los administrados que solicitan una valoración o revisión del grado de minusvalía que padecen, toda vez que en las resoluciones dictadas, en los dictámenes del Equipo de Valoración y Orientación que se acompañan a las mismas, se indican tanto las causas -etiología clínica-, como las consecuencias de dicha valoración -el diagnóstico y el correspondiente grado de minusvalía o

enfermedad crónica que ello supone-, implicando todo ello una motivación explícita, pero al mismo tiempo técnica y conjunta, en cuanto es producto de una serie de revisiones y valoraciones realizadas por los diferentes profesionales que forman ese equipo multidisciplinar encargado de realizar la valoración.

Todo ello determina un resultado, una resolución de carácter técnico y por tanto objetivo, aunque esta pudiera confundirse con ese carácter "tipo" a que se ha hecho referencia en sus anteriores escritos. Por tanto, el tipificar ese resultado no significa privarle de motivación, sino que se abstrae de las diferentes causas a través de las cuales se ha llegado al grado de minusvalía reconocido. En todo caso, si se quiere tener un conocimiento exacto de las condiciones, puede ser traducido de lo técnico a lo común.

Igualmente, significar que en relación con la solicitud de revisión del grado de minusvalía formula, en el que se acompañaban determinados certificados médicos, los mismos, no vinculan a los diferentes profesionales que integran el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, ya que una valoración subjetiva no puede vincular ni restar autonomía a dicho equipo multidisciplinar a la hora de realizar su valoración técnica, valoración que ha de reputarse objetiva, por encima incluso de informes médicos aportados por parte interesada.

En todo caso, reiterando lo dicho en los anteriores informes remitidos, muchas deficiencias físicas no implican discapacidad, si las mismas no están recogidas en la normativa vigente, y por ello no incrementan la puntuación que se obtiene, puntuación que no es producto de una suma aritmética de las diferentes deficiencias, sino que se basan en "valores combinados" previstos en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1984."

Ante esta inadmisión de nuestro Recordatorio, se le hizo saber esta postura al ciudadano y se comunicó a la Gerente Territorial de Servicios Sociales que se dejaría constancia de ello en el Informe Anual de las Cortes de Castilla y León indicándole que se observaba una contradicción entre lo manifestado en su respuesta relativo a la existencia de un procedimiento especial, y lo establecido en el art. 44 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se regula y establece el sistema especial de prestaciones sociales y económicas, según la redacción que le dio el Real Decreto 734/1994m de 29 de julio, que determina: *"en la tramitación y resolución administrativa de los expedientes relativos al reconocimiento, revisión, suspensión, pérdida o extinción de los derechos reconocidos en el presente Real Decreto se estará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normas de carácter general sobre procedimiento administrativo"*.

Por otra parte, la resolución tipo frente a la que el ciudadano mostraba su disconformidad y que esta Institución entendía que no se ajustaba a la normativa procedimental aplicable, viene referida a la resolución de la Gerencia por la que se desestima la reclamación previa formulada.

A tal efecto es preciso señalar que la obligación de denegación motivada ha de venir referida a los hechos y fundamentos de derecho de acuerdo con la expresión de los arts. 54 y 89 de la ley 30/1992, y en el presente caso ni siquiera se contienen los apartados señalados. Esta obligación de motivación se extiende a todas las resoluciones que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

- Jubilación

En relación con las pensiones de jubilación, la mayor parte de las quejas recibidas el pasado año vienen referidas a la discrepancia con las resoluciones que les obligaban a devolver cantidades indebidamente percibidas en concepto de complemento por mínimos, como se ha indicado al principio de este epígrafe, entre ellas, **29, 1384, 1599, 1943/98**.

El expediente **Q/1354/98** en el que los reclamantes, jubilados de una Diputación provincial pertenecientes a la MUNPAL mostraban su disconformidad con la forma y condiciones en que se llevó a cabo la integración de su mutualidad en el Sistema de la Seguridad Social.

Una vez estudiadas las cuestiones planteadas no se ha observado la existencia de actuación de la administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabase el ejercicio de sus derechos y que legitime la intervención del Procurador del Común, y ello en base a las siguientes consideraciones:

1) En relación a su disconformidad con lo establecido por el Real Decreto. 480/1993 de 2 de abril, ya que según manifiesta, le ha generado determinados perjuicios, deben saber que contra disposiciones de carácter general se puede formular Recurso Contencioso-Administrativo, pero también se puede formular recursos contra los actos administrativos que apliquen las normas que se consideran ilegales.

No obstante, de sus manifestaciones no se deducen cuales son los perjuicios, pero, si lo estima procedente, puede iniciar la oportuna reclamación y, si no obtuviera resolución expresa o se produjeran retrasos injustificados, dirigirse de nuevo a esta Institución, acompañando copia del recurso para su posterior estudio por nuestra parte.

2) Contiene su escrito una pregunta relativa a la clase de pensionistas que son, a tal efecto he de manifestarle que, de acuerdo con el art. 1 apto 1. del Real Decreto 480/1993, de 4 de abril, sobre Integración en el Régimen General de la Seguridad Social, el Especial de los Funcionarios de la Administración Local que dispone: *"El personal activo y pasivo que en 31 de marzo de 1993 estuviere incluido en el campo de Aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local quedará integrado con efecto del 1 de abril de 1993 en el Régimen General de la Seguridad Social"*, son pues, pensionistas integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

En dicha norma se contempla determinada particularidad relativa entre otros, a los términos y condiciones de la integración del personal pasivo, que pudieran afectarle.

Asimismo, y como quiera que de la documentación que acompaña se hace referencia al "capital seguro vida", previsto en los estatutos de la MUNPAL, se le remitió copia de la respuesta enviada por el Defensor del Pueblo, ante escritos de queja relativos a la imposibilidad de obtener el rescate.

- Muerte y supervivencia

Viudedad

En relación a las prestaciones que cubren esta contingencia destacaremos las quejas planteadas por la exigencia de encontrarse en alta o en situación asimilada al alta al producirse el hecho causante, expedientes **Q/852, 507, 840 y 1884/98**. A tal efecto y teniendo en

cuenta las modificaciones introducidas en el art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social, a través de la disposición adicional decimotercera de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que reconoce el derecho a la pensión de viudedad del cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha del fallecimiento no se encuentre en alta o en situación asimilada al alta, siempre que el mismo hubiera completado un periodo mínimo de cotización de veintidós años. Así se les hizo saber a los reclamantes, incluso a la última de las quejas tramitada se le señalaron las previsiones contenidas en el anteproyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para este año donde se preveía rebajar ese periodo mínimo de cotización a quince años, en lugar de los veintidós, tal como se ha plasmado en el art. 32 de la Ley 50/1998.

También se han recibido quejas sobre la devolución del complemento por mínimos, **Q/537/98**, así como otras relativas a la discrepancia de la cuantía o la base reguladora: **Q/498/98, 785/98, 852/98**, en los que se realizaron informes a los interesados señalando la normativa aplicable a los supuestos planteados, pues no existía actuación incorrecta por parte de la Administración, sino únicamente discrepancia con la normativa aplicable y desinformación sobre la misma.

Así el expediente **Q/1039/98** en el que el reclamante manifestaba su discrepancia con la cuantía de la pensión de nulidad reconocida, ya que su esposo había empeorado y deberían, a su juicio, haberle reconocido una gran invalidez. A tal efecto se le informó que no era posible actualmente la realización de actividad alguna por su parte, y ello por las razones siguientes: Por un lado, por cuanto ya habían transcurrido con exceso todos los plazos previstos en la legislación aplicable para poder formular los correspondientes recursos y, no es posible la iniciación de un nuevo expediente de revisión por



agravación del grado de invalidez al haber fallecido el titular; y por otra parte, porque, en nada variaría la cuantía de la pensión de viudedad, de haber sido declarada la situación de gran invalidez, ya que el art. 9 de la Orden ministerial de 13 de febrero de 1967, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social, establece con relación a la determinación de la base reguladora de la pensión de viudedad que : "b) cuando el causante fuese pensionista de vejez o invalidez, la base reguladora será el importe de su pensión, sin que se compute a estos efectos el incremento del 50 por ciento de la pensión que se concede a los grandes inválidos con destino a remunerar a la persona que le atiende".

### Orfandad

Destacamos la queja **Q/79/98**. En ella se nos plantea la situación en la que se encuentran los comparecientes, pensionistas de la Seguridad Social, con los que convive su nieto de 12 años de edad, desde el fallecimiento de sus padres a consecuencia de una enfermedad, la cual también él padece, además de una hipoacusia profunda, por lo que ha sido declarado afecto de un grado de discapacidad del 33%, reconociéndole la condición de minusválido. Dicho menor no percibe pensión o ayuda alguna, ni derivada de su situación de huérfano ni como consecuencia de la minusvalía, necesitando educación especial y cuidados médicos continuos.

A tal efecto se les informó que de acuerdo con lo que al respecto establece la normativa de Seguridad Social, podría ser beneficiario de la prestación familiar por hijo a cargo, prevista en el Capítulo IX del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad

Social, ya que el art. 184 apartado 3, dice: "Serán, asimismo, beneficiarios de la asignación que en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres, aquellos huérfanos de padre y madre, menores de *dieciocho años* o minusválidos en un grado igual o superior al 65%, sean o no pensionistas de orfandad del sistema de la Seguridad Social". A los oportunos efectos se les señaló el organismo y la dirección a la que debían dirigirse.

También se han presentado, como en años anteriores, quejas relativas a la problemática originada por el cobro en España de pensiones originadas en otros países. Unas veces son remitidas al Defensor del Pueblo para que efectúe los correspondientes trámites ante las agregadurías u oficinas consulares, así **Q/1736** y **1520/98**, y otras en las que se solicita determinada información sobre el posible derecho que han causado a pensiones de sistemas de prevención existentes en países donde trabajaron como emigrantes, por ejemplo en el expediente **Q/1409/97** en el que se transmitió a la reclamante información sobre la legislación suiza al respecto.

#### - Desempleo

En relación con las prestaciones por desempleo las quejas recibidas se refieren todas ellas al nivel asistencial y no se han observado actuaciones irregulares por parte de la Administración. Vienen referidas a temas tales como suspensión del subsidio por incumplimiento o retraso en la obligación de personación en la oficina de empleo, **Q/730/98**; obligación de devolver las prestaciones recibidas por superar los ingresos familiares el mínimo legalmente establecido, **Q/658/98**.

Otras se refieren a la obligatoriedad de acudir a los cursos de formación que el Instituto Nacional de Empleo organiza para personas que estén percibiendo prestaciones de nivel asistencial, o al horario que para dichos cursos se establece, así las quejas **Q/1397/98, 1862/98 y 1912/98**.

#### *Entidades gestoras*

##### **- Tesorería General de la Seguridad Social**

El mayor número de quejas recibidas en la Institución y relacionadas con la actividad propia de cada una de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, se presentaron frente a la actividad de las Unidades de Recaudación Ejecutiva, dependientes de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y se refirieron a reclamaciones de deudas y los consiguientes embargos para el resarcimiento de aquélla.

Así los expedientes **Q/65, 110, 615, 918, 2052 y 2288/98** en muchos casos la deuda se había generado durante periodos de alta, por no haber cursado el correspondiente parte de baja, pero en los que no se había desempeñado la actividad que determina la obligatoriedad de inclusión en el régimen y por ello la necesidad de efectuar los correspondientes ingresos. En estos supuestos se les ha indicado la posibilidad que tienen de formular los correspondientes recursos pudiendo demostrar por cualquier medio de prueba admitido en derecho, el día en que el cese en la actividad se produjo, tal y como se establece en el art. 45 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de cotización.

En el expediente **Q/880/98**, que se había procedido al embargo de bienes por la Unidad de Recaudación Ejecutiva de León, muebles e inmuebles, pero resultó que el bien mueble, prácticamente carecía de valor de mercado, pero que resultaba imprescindible al reclamante para realizar sus desplazamientos, pues residía a más de 10 kilómetros de cualquier núcleo urbano, donde no llega el transporte público, y que por otra parte, los bienes inmuebles embargados tenían un valor muy superior a la deuda. Se admitió la queja y se solicitó informe a la Dirección Provincial de la Tesorería de León. En el informe remitido se nos señala que se ha personado en las dependencias el reclamante y ha solicitado la alteración del orden de embargo, a lo que han accedido, ordenando el desprecinto del vehículo, por lo que se procedió a dar traslado al interesado y al cierre del expediente.

Otros expedientes relativos a la actuación de esta Entidad vienen referidos a las retenciones efectuadas en la pensión como consecuencia de deudas que han originado los correspondientes procesos. Así la queja **Q/1344/97**, en la que el reclamante ponía de manifiesto que es pensionista de la Seguridad Social -Régimen General; Invalidez-, siendo el importe mensual de pensión en 1997 de 131.564 ptas., de dicha cuantía, le retienen por el concepto de "varias retenciones", 62.196 ptas. al mes, según consta en la resolución de revalorización de pensión, notificada al interesado para dicho año, lo que significa que le embargan casi en su totalidad el importe de la primera cuantía adicional del salario mínimo interprofesional. Si bien la cuestión planteada escapaba de las competencias estrictas, no obstante, al amparo de las facultades que confiere el art. 1.3 de la referida Ley y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1988 -que autorizan al Procurador del Común de Castilla y León se efectuó solicitud de información para determinar la fundamentación o no de la queja y su remisión en caso positivo al Defensor del Pueblo.

Una vez recibido el informe solicitado se constató que los embargos no habían sido acordados por la Seguridad Social sino que estos se venían practicando por orden de los Juzgados de 1ª Instancia nº 7 de Valladolid y de 1ª Instancia e Instrucción de Cuéllar, tendiendo, además, pendiente de aplicar otra ordenada por el Juzgado de lo Social nº 1 de Valladolid que se comenzará a deducir una vez se haya cancelado la citada en primer lugar.

Especificaba asimismo el informe cuál era la cuantía de la deuda, el periodo total al que había que aplicarle el descuento y como se había efectuado el cálculo de ambas retenciones ."

Todo lo cual ponía de manifiesto que por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se había procedido ha dar cumplimiento a las resoluciones judiciales dictadas por los Juzgados de 1ª Instancia, en los que se han seguido los correspondientes procesos judiciales, siendo en estos en los que el ahora reclamante debería efectuar la correspondiente oposición, tendente a la defensa de sus derechos y, en su caso, al cumplimiento de la normativa aplicable, en concreto del art. 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil comprensivo de la escala de retribuciones de sueldos o salarios entre otros, para la satisfacción de cualquier clase de deuda.

El organismo pagador, en estos supuestos, se limita a cumplir una resolución judicial firme, sin que esté legitimado para formular cualquier tipo de alegaciones u oposición.

En el expediente **Q/1353/98** el reclamante ponía en nuestro conocimiento la reciente obligatoriedad de tener que cumplimentar el modelo TC1/8 del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social necesariamente a máquina o con impresora. Al carecer el ciudadano de ambos medios, se personó en las dependencias de una Dirección Provincial de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social, con la

pretensión de facilitar él los datos, y que allí se los cumplimentaran, sin embargo le indicaron que eso no era posible. Asimismo le advirtieron que no serían admitidos los impresos cumplimentados a mano.

Al tratarse de un problema formal que se podría resolver de una manera puntual se solicitó informe a la Dirección Provincial de la Tesorería General, admitiendo la queja a mediación.

Recibido el informe solicitado, textualmente dice:

"En contestación a su escrito con registro de salida n° 9.894, cúmplame informar de que la cumplimentación de los documentos de cotización TC1/8 (a que aquel se refiere), ha de ser realizada exclusivamente por impresora o máquina de escribir, de conformidad con lo previsto en las siguientes normas:

1.- Art. 69, punto 3 de la Orden del Ministerio de 22 de febrero de 1996 por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, por el que se autoriza a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social para dictar las instrucciones para la cumplimentación de los documentos de cotización por las empresas y demás sujetos obligados a cotizar.

2.- Resolución de 25 de octubre de 1995 de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre modelos de documentos de cotización para la liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, que en su Punto Tercero resuelve que aquellos se cumplimentarán de acuerdo con las instrucciones que en los mismos documentos de cotización se indican.

3.- El documento TC1/8 vigente, en el que se indica "Este ejemplar debe ser cumplimentado exclusivamente por impresora o máquina de escribir".

Como se desprende de la lectura de este informe, se confirma la realidad de los hechos denunciados, sin aportar solución alguna al problema planteado. El presentador de la queja, agricultor de profesión, manifiesta que no posee medios, al igual que la mayoría de los agricultores de la Comunidad de Castilla y León, para poder cumplir con esa exigencia.

A ello hay que añadir que de acuerdo con el art. 69.4 la Orden de 22 de Febrero de 1996, que desarrolla el Reglamento General de Recaudación, "los documentos de cotización deberán ser cumplimentados o, en su caso, los datos de los mismos habrán de ser suministrados por los sujetos responsables del pago de las liquidaciones de cuotas correspondientes", si bien no concreta el precepto ni los supuestos, ni a quien o cómo, han de suministrarse los datos.

En consecuencia, y no habiendo alcanzado solución alguna al problema planteado, se acordó remitir al Defensor del Pueblo. la referida queja a los efectos oportunos.

- Inem

Ante este organismo se han presentado quejas, unas relativas a cuestiones de su organización y otras referidas a los criterios de actuación que mantienen en relación, por ejemplo con los criterios de selección de demandantes de empleo inscritos en sus oficinas, a la hora de efectuar una pretensión para concurrir a un empleo generalmente de carácter público. Así el expediente **Q/520/97**, en el que se planteaba el

criterio de antigüedad en la inscripción como demandante de empleo para efectuar una primera selección de las personas que debían concurrir al proceso selectivo, pues la oferta de la Junta de Castilla y León limitaba su petición a 60 candidatos para cubrir 12 plazas de ayudante de laboratorio.

Pues bien, a este respecto se manifestó a la reclamante que el criterio de antigüedad viene establecido en la circular del organismo de 29 de junio de 1984, estimando que es este un criterio objetivo para poder así cumplimentar la oferta cursada y poder remitir el número de personas que por cada plaza a cubrir ha sido solicitado, estableciéndose que en aras a la transparencia que debe presidir este proceso, se de publicidad en el tablón de anuncios, una vez que la oferta ha sido cubierta, de los nombres de los demandantes inscritos que han sido contratados. No se apreció existencia de actuación incorrecta.

El expediente **Q/1266/98**, en el se ponía de manifiesto por el Alcalde de Monzón de Campos de situación que padecen los habitantes de este Ayuntamiento en relación con la división que, a efectos organizativos, existe en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo de Palencia. A tal efecto manifestaba que su Ayuntamiento dista únicamente 12 Km. de la capital y sin embargo los vecinos han de acudir para realizar todos los trámites relacionados con ese organismo a la Oficina de Empleo de Carrión de los Condes que, no solo se encuentra situada a mayor distancia (35 Km.) sino que, además, las comunicaciones son mucho más dificultosas tanto en transporte público como privado, y siendo menor el número de los desplazamientos que los residentes en este municipio efectúan a Carrión de los Condes en relación con los que, por múltiples motivos, han de realizar a Palencia.



Se admitió la queja a mediación y se solicitó el correspondiente informe, en el que se reconoce la realidad de los hechos denunciados, señalando que el problema principal que padece la Dirección Provincial para poder dar una solución satisfactoria a la situación denunciada por los habitantes de Monzón de Campos y de otra serie de municipios, alrededor de 15, que se encuentran en situación similar, es un problema de la poca disponibilidad de espacio físico dispone la Oficina de Empleo de Palencia, donde al parecer tampoco se ha podido trasladar el servicio de selección de alumnos para los cursos de Formación Ocupacional por el mismo motivo.

Pues bien, a la vista de la información suministrada, se estimo que en una primera aproximación de la cuestión, sería conveniente destacar la necesidad de dar una solución adecuada al tema planteado, teniendo en cuenta las funciones encomendadas a ese Instituto, como órgano gestor de la política de empleo, entre las que se establece, en el Art. 2. Uno 1º, del Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio, por el que aprueba su estructura orgánica, la de organizar los servicios de empleo en orden a procurar pública y gratuitamente el mejor desarrollo y su utilización de los recursos, lo que exigiría una modificación y adaptación a las necesidades actuales de la planificación, organización y distribución de los medios de que se dispone, buscando nuevas sedes que permitan y faciliten a los trabajadores y a las empresas la utilización cómoda y eficaz de los servicios que se prestan.

A este respecto, es preciso tener en cuenta la nueva configuración de la Administración General del Estado, que se instaura por la Ley 6/1997, de 14 de abril, al prever la integración de servicios periféricos ministeriales en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno y la consiguiente supresión de los órganos, cuyos servicios se integren.

Este nuevo modelo se ha llevado a cabo por el Real Decreto 617/1997 de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y por el Real Decreto 1330/1997 de 1 de agosto, de Integración de Servicios Periféricos y de estructura de la Delegación de Gobierno, en cuya Disposición Final Primera se prevé que durante este año 1998, mediante decreto se integrarán los servicios de las actuales Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales que se determinen en dicha norma y se suprimirán las citadas Direcciones Provinciales.

Así mismo se prevé en esta norma la adopción de medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, proponiéndose a la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos un plan específico para la optimización del grado de utilización de los inmuebles.

Por otra parte, se va a producir a primeros del próximo año la transferencia de las competencias en materia de formación profesional ocupacional, hasta ahora ejercitada por el INEM, a la Comunidad Autónoma, por lo que consecuentemente se transferirán medios materiales y personales.

Circunstancias todas ellas que podrían ser utilizadas para descongestionar la Oficina de Empleo, o para cambiar su ubicación aprovechando toda la situación de cambio que va a producirse, realizándose Sugerencia a la Dirección Provincial del INEM, para que en el marco de los cambios que necesariamente han de producirse, en los próximos meses se estudie la posibilidad de adscribir a la Oficina de Empleo de Palencia, aquellas localidades que, como Monzón de Campos, están más próximas y mejor comunicadas con la capital, que con la sede de la Oficina de Empleo de la que en la actualidad

dependen, favoreciendo así la utilización y la prestación del servicio público que la Ley encomienda a ese Instituto.

Con fecha 18 de enero de 1999, se ha recibido comunicación del Director Provincial del Instituto Nacional de Empleo de Palencia, en la que se indica que ha aceptado la Sugerencia formal formulada.

### Servicios Sociales

#### *IMI*

En relación con los Ingresos Mínimos de Inserción se han planteado diversas reclamaciones relativas principalmente al retraso en la tramitación. En este sentido hay que tener en cuenta el estado de necesidad en el que están las personas que solicitan estas ayudas, para las que lo ideal sería que en un corto periodo de tiempo, se pudiera reconocer el derecho.

Así por ejemplo, la queja **Q/1306/97**, en la que la reclamante ponía de manifiesto que había solicitado una prestación del IMI, y una vez completada toda la documentación que le fue requerida, se le informó que de reunir los requisitos para reconocerle la prestación no percibiría cantidad alguna hasta transcurridos siete meses. Por ello y como de ser esto cierto, se estaría incumpliendo reiteradamente el plazo general de resolución establecido, en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, en

relación con lo que dispone el art. 15 del Decreto de 25 de agosto de 1994, por el que se adaptan los procedimientos desarrollados por la Administración de la Comunidad a lo dispuesto en la Ley 30/92, se solicitó informe a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

Una vez recibido indicamos a la interesada las competencias que según la ley reguladora tiene encomendadas esta Institución y en segundo término se le transmitió la información en la que se decía:

*En contestación a su escrito esta Gerencia Territorial informa que, en el caso por el que se interesa, no es posible facilitar datos concretos, al desconocer por esta parte tanto el nº de expediente como el nombre del solicitante. En todo caso esta aseveración no ha podido producirse nunca, dado que los expedientes de prestación IMI, una vez resueltos, surten efecto en el plazo máximo de un mes, es decir, los interesados empiezan a cobrar al mes siguiente de la fecha de la resolución.*

*Asimismo, se informa que el tiempo medio de tramitación de estos expedientes es de tres meses.*

Estimando que era necesario contar con más datos al respecto se solicitó ampliación de la información remitida, que se transcribe:

*Como continuación a nuestro escrito de fecha 24 de marzo se le informa de lo siguiente:*

*Cuando una solicitud de Ingresos Mínimos de Inserción entra en la Gerencia Territorial con la documentación completa, su resolución se produce siempre dentro de los 60 días siguientes.*

*Frecuentemente estas solicitudes, dado el colectivo al que van dirigidas, se reciben con documentación incompleta, siendo necesario*

*recabar la misma al interesado y en muchas ocasiones reiterarla, y una vez completa, se resuelve en el plazo de 60 días antes indicado.*

*En todo caso y siempre que se trate de un expediente concreto, se puede explicar el proceso del mismo con fechas de cada paso, hasta su resolución.*

A la vista de lo informado y teniendo en cuenta que el Decreto 266/1991, de 3 de octubre, comprensivo del Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción, no establece plazo para dictar la pertinente resolución, hay que acudir al Decreto 183/1994, de 25 de agosto, por el que la Junta de Castilla y León, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determina los plazos de resolución de los procedimientos administrativos en las diferentes materias cuyo conocimiento le compete. Pues bien, por lo que se refiere a los procedimientos en materia de servicios sociales, en el art. 15 se dispone que las solicitudes formuladas en los procedimientos administrativos relativos a reconocimiento de ingresos mínimos de inserción, se entenderán desestimados una vez transcurridos tres meses sin que se hubiera dictado resolución expresa.

Lo que, en definitiva supone, de acuerdo con lo informado, que no es posible apreciar actuación administrativa que implique infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impida o menoscabe el ejercicio de un derecho o legitime la intervención del Procurador del Común.

En otros casos la discrepancia manifestada por los reclamantes lo era frente a la resolución denegatoria dictada conforme a lo establecido en la normativa aplicable, como por ejemplo la queja tramitada con el número **Q/300/98**, en la que la causa de la negación se

concretaba en el incumplimiento del requisito de residencia de dos años en nuestra comunidad.

### *Pensiones no contributivas*

Las quejas recibidas se refieren, principalmente, a discrepancia con la cuantía de las misma, pero en la tramitación de los expedientes no se ha observado existencia de infracción del reglamento, que justifique nuestra intervención, ya que las decisiones se habían adoptado siguiendo el procedimiento establecido y, dentro de lo que al efecto se dispone en la legislación vigente, por lo que únicamente se procedió a informar a los presentadores de lo que, al respecto, viene establecido en la normativa aplicable.

### Personas minusválidas

La Constitución Española en su artículo 148.p.1.20 abría la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en materia de Asistencia Social, competencia que se convierte en exclusiva por la anterior redacción del artículo 26.1.18 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La Ley Orgánica 4/1999 de 8 de enero, por la que se modifica el Estatuto de Autonomía de Castilla y León introduce nuevo contenido al precepto citado en el artículo 32.1.19, estableciendo que "la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene competencias exclusivas en asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de la infancia, de la juventud y de los mayores. Promoción de la igualdad de la mujer. Prevención,

atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social".

Esta competencia se ejerce a través de la Gerencia de Servicios Sociales, creada por Ley 2/1995, de 6 de abril, como consecuencia de la asunción de competencias procedentes de la Administración Central y sobre todo de la incorporación a la Comunidad Autónoma del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Circunstancias que aconsejaron la creación de una estructura administrativa acorde con las nuevas necesidades que permitieran un desarrollo ordenado en el paso de la Administración Central a la Autonómica.

Este hecho ha dado lugar a que las actuaciones del Procurador del Común de Castilla y León durante el año 1998 hayan supuesto una relación permanente con la Gerencia de Servicios Sociales y Gerencias Territoriales.

Por otra parte los asuntos predominantes han seguido siendo los mismos que en años anteriores: reconocimiento de minusvalías, centros ocupacionales, asistenciales, de rehabilitación, etc., ayudas sociales, pensiones, ayudas técnicas, trabajo, barreras arquitectónicas, urbanísticas, del transporte y de la comunicación sensorial con una apreciable diferencia cuantitativa en favor del último apartado, respecto al cual en el año 98 se ha producido una novedad, que ha sido la aprobación de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, la cual ha venido a dar cumplimiento a los artículos 9.2 y 49 de la Constitución, y a la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, a la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, la cual corresponde al ejercicio de las competencias exclusivas en materia de acción social que a la Comunidad Autónoma confiere el Estatuto de Autonomía, según hemos aludido ya.

Es preciso hacer mención a la creación del Consejo Regional y Consejos Provinciales de Personas con Discapacidad de Castilla y León, por Decreto 283/1998, de 23 de diciembre, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en aplicación del artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía.

El Consejo Regional se configura como un órgano de naturaleza consultiva y asesora de la Gerencia de Servicios Sociales para la promoción de iniciativas que aseguren la participación de las personas discapacitadas en las decisiones y medidas que les afectan.

El expediente **Q/1446/96** muestra la disconformidad con el criterio aplicado por el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Palencia al emitir el dictamen técnico facultativo sobre el grado de minusvalía de una persona sin que por la documentación aportada ni el estudio de la normativa aplicable pudiera observarse irregularidad administrativa alguna al aplicarse los baremos establecidos.

En el caso que nos ocupa se explicó al remitente cómo los dictámenes son emitidos de acuerdo con unos criterios en los que se evalúa, a través de la aplicación de unos baremos, no solo el estado médico-funcional del presente minusválido, sino también las características de su personalidad, inteligencia y aptitudes, así como su situación personal, entorno sociofamiliar y las circunstancias físicas, mentales y sociales que afectan al presunto minusválido.

A excepción de la edad, que tiene puntuaciones absolutas, los demás factores se expresan dentro de un intervalo según la gravedad de la situación estudiada a nivel profesional.

Por otra parte, la calificación de la minusvalía es revisable desde el momento en que se produzca alguna alteración de los datos en



que se haya basado el dictamen técnico facultativo, lo cual no resultaba acreditado en el supuesto que se planteó.

El expediente **Q/412/98** manifestaba desacuerdo con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila por no haber reconocido más de un 15% de minusvalía sin que tampoco hubiera sido impugnada dicha resolución mediante la reclamación previa a la vía de la Jurisdicción Social según el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

En este caso se hizo saber al remitente la posibilidad de solicitar la revisión de la calificación de la condición de minusválido del modo establecido en la Orden del Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales de 5 de enero de 1982: la primera vez habiendo transcurrido dos años desde la fecha del reconocimiento de grado, las posteriores un año desde la fecha de la resolución que haya resuelto la revisión anterior.

El expediente **Q/250/96** se refería a una resolución de la Junta de Castilla y León, Delegación Territorial de Burgos, por la que se denegaba la pensión de invalidez no contributiva que se había solicitado, al no cumplir el beneficiario con el requisito de alcanzar un grado de minusvalía igual al 65%, según establece el artículo 144.c de la Ley General de la Seguridad Social, Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio y que según el Reglamento de las Pensiones no contributivas, R.D. 357/1991 de 15 de marzo habrá de determinarse "previo dictamen de los Equipos de Valoración y Orientación de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales o bien de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a las que se les hayan transferido las funciones y servicios de la citada Entidad Gestora de la Seguridad Social en su territorio", con la aclaración habitual de que para determinar el grado de minusvalía o

enfermedad crónica padecida a efectos del reconocimiento de la pensión de invalidez no contributiva se valoraban tanto los factores físicos, psíquicos y sensoriales como los factores sociales complementarios.

En este caso con la solicitud de una pensión no contributiva, se trataba de hallar algún paliativo a la situación en que se encontraba la persona minusválida en cuestión, debido a la falta de ingresos procedentes de su trabajo, ya que tenía verdaderas dificultades para acceder a un empleo. Con lo que (al ponerse de relieve otro problema como es la elevada tasa de paro que existe entre las personas que sufren algún tipo de discapacidad) se le indicó la existencia de un registro especial de trabajadores minusválidos en el INEM y los contactos que mantiene la Gerencia de Servicios Sociales con aquellas empresas que pretenden contratar personas minusválidas, aconsejándole acudir a cualquiera de ellos.

El expediente **Q/2301/98** se refería a la solicitud de revisión de la condición de minusválido, que dio lugar a la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia por la que se declaraba la abstención del Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base dependiente de dicha Gerencia a practicar la revisión solicitada por concurrir en el solicitante la circunstancia de haber ocupado el puesto de director de dicho Centro Base hasta unos meses antes de la fecha de la solicitud. Ello dio lugar a que se presentara el problema contemplado por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, en su artículo 28 el cual prevé que *las autoridades y personal al servicio de las administraciones en quienes se den alguna de las circunstancias señaladas en el mismo (entre las que se cuentan tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo o en cualquier circunstancia o lugar)*

*se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.*

La actuación de la Institución fue la de solicitar de la Gerencia de Servicios Sociales información sobre el hecho de si, al tratarse del superior jerárquico, se había tomado alguna medida en torno al expediente en cuestión.

Con independencia de lo relativo al cargo desempeñado por el remitente de la queja, el pronunciamiento del Procurador del Común de Castilla y León será el de instar al órgano competente a que disponga lo necesario para que la revisión solicitada se lleve a cabo de forma y con el equipo con el que se garanticen las mismas condiciones de neutralidad y equidad que si de cualquier otro ciudadano se tratase.

#### Centros de Atención a personas minusválidas

La **Q/2103/98**, presentada por la Federación de Minusválidos de Palencia manifestaba la escasez de centros públicos ya que los privados, incluso aunque estén subvencionados en parte, casi siempre exceden de las posibilidades económicas de las familias.

En otros casos han sido personas que sin haber alcanzado todavía los sesenta años, están afectadas de serios problemas de movilidad y han acudido exponiendo su situación, como el expediente **Q/1568/97**, en que se trataba de un matrimonio, ambos minusválidos físicos que se veían incapacitados para atender a las necesidades cotidianas de subsistencia, sin poder disponer de mas ayudas que dos horas en que les era prestada una ayuda a domicilio. No podían acceder a una residencia pública para mayores por no haber cumplido 60 años, ni tampoco cumplían los requisitos necesarios para ingresar en un Centro de rehabilitación de minusválidos físicos (CRMF) ni habían

obtenido plaza en ningún Centro de atención de minusválidos psíquicos (CAMP). La única opción fue la de intentar una residencia privada de tercera edad en la cual se encontraron con que no tenían las adaptaciones arquitectónicas necesarias a su discapacidad. La postura de la Institución fue la de orientar a los presentantes de la queja sobre la fórmula, lugar, plazos, requisitos, etc., para solicitar a la Gerencia de Servicios Sociales una ayuda de tercera persona para resolver de momento su problema. Teniendo en cuenta que, según la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, la situación económica alcanzaba niveles aceptables, no obstante lo cual persistía la problemática situación asistencial.

El expediente **Q/25/98** se refería al hecho de haber estado intentando desde hacía años el ingreso de un minusválido psíquico en el Centro Ocupacional "El Cid" de Burgos. Con dicho fin se había presentado solicitud en el año 1988 sin haber obtenido contestación. En 1995 se vieron obligados sus familiares a presentar una nueva solicitud y en el momento de la presentación de la queja (21 de enero de 1998) aún desconocían las verdaderas posibilidades que tenía su hijo de ingresar en el mencionado centro. Se solicitó a la Gerencia de Servicios Sociales informe al respecto.

Algunas asociaciones de personas invidentes y deficientes visuales han presentado queja **Q/2068/98** sobre la práctica inexistencia de residencias de tercera edad para ellos, ya que los ciegos ingresan en las residencias normales, las cuales carecen normalmente de adaptación a las necesidades derivadas de su particular minusvalía. Hicieron notar la necesidad de que la fuerte y completa autoorganización de que disponen se ocupara de este problema como fórmula mas idónea de resolver a partir de cierta edad los problemas cotidianos de las barreras de comunicación que padecen.

Se ha podido comprobar cómo la automarginación llega a constituir un estado incluso deseable para ciertos grupos de discapacitados, que han llegado a denunciar situaciones provocadas por los intentos integradores de las últimas décadas. Como el expediente **Q/2069/98** cuyo motivo fue la decadencia de la enseñanza especializada en los colegios para niños ciegos a partir del momento en que comenzó la integración en centros normales.

En estos casos, la Institución consideró que debía explicar a los remitentes de las quejas las posibilidades reales de lograr una integración aceptable de los niños a los que se referían, siempre según las patologías de los sujetos, la adaptación del entorno y la solidaridad social.

El expediente **Q/2099/98** presentado por la Federación de Minusválidos de Palencia exponía que cada vez era mayor la demanda de una residencia para grandes minusválidos en Castilla y León, ya que quienes padecen estos grados se encuentran en peores condiciones para atender a sus necesidades, que otros colectivos para los que sin embargo sí existen este tipo de centros.

### Ayudas

Se incluyen en este apartado tanto las quejas referidas a las ayudas individuales convocadas anualmente, como las ayudas a domicilio.

Es de tener en cuenta que en este sentido han sido frecuentes las quejas que tenían como fin poner de manifiesto problemas de escasez de recursos económicos y situaciones de minusvalía. Así el expediente **Q/77/96** en el que se quejaba el remitente, afectado por trastornos mentales, de la constante negativa de los órganos públicos

cuyas dependencias había visitado, a tramitarle ningún tipo de ayuda. Recabada información del Centro Base de atención a minusválidos se conoció la negativa reiterada del presentante de la queja a someterse al examen médico para el reconocimiento de la situación de minusválido, condición para acceder a las ayudas pretendidas. Se consideró por ello conveniente orientar al remitente sobre la convocatoria anual de ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad, tanto en lo referido a los objetos subvencionables, como a las condiciones de los beneficiarios, fecha y lugar en los que debería presentar la solicitud, documentación necesaria, obligaciones y responsabilidades.

En la **Q/1700/98**, se manifestó disconformidad con la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales por la cual se denegaba la ayuda para "Adaptación Funcional de la Vivienda".

Se le comunicó al remitente que la Junta de Gestión de Prestaciones, que es el órgano a quien está encomendado emitir el informe y propuesta sobre la conformidad de cada una de las solicitudes presentadas, así como la conveniencia o no, en cada caso, de concederlas, estimó en su día el carácter no prioritario de la ayuda solicitada.

La concesión de dichas ayudas se determinará en función de las circunstancias personales y socio-económicas del interesado, evaluadas conforme a los baremos establecidos al respecto, cuya interpretación y aplicación puede variar de unas convocatorias a otras en función del número de solicitudes, circunstancias de los solicitantes, así como el carácter limitativo de los créditos asignados, lo cual hace necesario establecer un orden de prioridades, lo que a su vez determina que no todas las peticiones puedan ser atendidas.

Por lo que se refiere a la Ayuda a Domicilio el expediente **Q/637/98**, remitido desde Miranda de Ebro, hace alusión a la

disminución en la cuantía de la financiación de la Ayuda a Domicilio que venía disfrutando la madre del presentante por ser anciana y discapacitada física, disminución que se produjo a partir del momento en que dicha persona pasó a convivir con el remitente en el domicilio de éste.

La Institución solicitó al Ayuntamiento de Miranda de Ebro los baremos aplicados para prestar la Ayuda a Domicilio y el grado de inclusión en los mismos de la persona afectada.

Teniendo en cuenta en el supuesto planteado, la información remitida por dicho Ayuntamiento, así como la normativa aplicable al mismo, se le hizo saber a la persona que presentó la queja que la ayuda a domicilio está regulada por la Ordenanza Municipal del Precio Público por la Prestación de Ayuda a Domicilio, en la que se determinan los baremos a aplicar para la prestación de dicha ayuda, estableciendo el artículo 5 que *"el precio público a exigir por la prestación de este servicio se determinaría en función de los ingresos de la unidad familiar, constituida por el beneficiario y todos aquellos miembros con los que conviva en el domicilio familiar, derivados de cualquier concepto y mediante la aplicación de los porcentajes que al efecto se establecen"*, según los cuales dejaría de subvencionarse el servicio si la renta mensual superaba las 77.476 ptas. por persona y mes, lo que ocurría en este caso.

#### *Financiación de material ortoprotésico*

Frecuente motivo de las quejas tramitadas, han sido las ayudas individuales convocadas anualmente para personas discapacitadas, en el capítulo correspondiente a la financiación de prótesis, órtesis, sillas de ruedas y otras ayudas técnicas.

Ocurre que las personas mayores y con discapacidad que venían disfrutando estas ayudas, muchas veces siguen solicitándolas después de cumplir los 65 años, que es la edad límite establecida en las Órdenes correspondientes ya que a partir de la misma las ayudas que les corresponden son las convocadas con el mismo carácter para personas mayores, en las cuales sin embargo no se contemplan ayudas técnicas. Ante la resolución denegatoria de la Gerencia de Servicios Sociales, el remitente de la queja **Q/2952/96** acudió a la Institución con la perplejidad de quien no se explica por qué al tener más edad precisamente, se le privaba de la ayuda.

Ciertamente, la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de 28 Octubre de 1996, se ajusta a lo establecido en las normas de la convocatoria de ayudas individuales para personas con discapacidad, de 16 de febrero de 1996, por la cual se establece como uno de los requisitos para ser beneficiario de las mismas, no haber cumplido los 65 años. Dicho límite tiene como justificación el que a partir de esta edad, las ayudas a las que puede accederse son aquellas previstas para las personas mayores. No obstante, la convocatoria de estas ayudas no contempla la financiación de prótesis quirúrgicas y ortopédicas, aunque si puede solicitar cualquier prestación ortoprotésica con arreglo a la norma contenida en el artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social, según la cual, "la Seguridad Social facilitará, en todo caso, las prótesis quirúrgicas fijas y las ortopédicas permanentes o temporales, así como su oportuna renovación, y los vehículos para aquellos inválidos cuya invalidez así lo aconseje. Las prótesis dentarias y las especiales que se determinen podrán dar lugar a la concesión de ayudas económicas en los casos y según los baremos que reglamentariamente se establezcan". Para ello se le aconsejó acudir a la Dirección Provincial del INSALUD en su localidad.



El expediente **Q/1163/98**, en que la remitente al quedarse inmovilizada definitivamente como consecuencia de una intervención quirúrgica de cadera explicó su desconocimiento de las condiciones y procedimiento a seguir para obtener la financiación de una silla de ruedas mecánica, por lo que se les remitió la siguiente contestación:

"Para acceder a las ayudas convocadas por la Junta de Castilla y León para la adquisición de sillas de ruedas, adaptación de viviendas, transporte y otras, previamente es necesario haber sido reconocido como minusválido por el Gerente Territorial de Servicios Sociales, para lo que se tendrá en cuenta el dictamen que se haya emitido el Equipo de Valoración y Orientación (EVO) del Centro Base de Atención a Minusválidos una vez que haya reconocido médicamente y analizado los factores socio - económicos que afecten a la persona minusválida que pretende ser reconocida como tal".

En cuanto a su necesidad de contar con silla de ruedas mecánica a causa de la incapacidad deambulatoria se le indicó:

La Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León ha convocado por Resolución de 26 de noviembre de 1998, las Ayudas Individuales dirigidas a personas con discapacidad, encontrándose entre los objetivos subvencionables la adquisición de sillas autopropulsables. El plazo para la solicitud de estas ayudas finaliza el próximo 31 de marzo de 1999.

Para efectuar su petición de ayuda deberá dirigirse a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, donde le facilitaran el correspondiente modelo de solicitud, así como la orientación necesaria sobre los documentos justificativos del cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria, forma y lugar de presentación de la misma."

### Barreras

La falta de accesibilidad al medio físico y las barreras en la comunicación han dado lugar al mayor número de las quejas presentadas por las personas discapacitadas.

Los expedientes **Q/2027/97** y **Q/2005/97**, presentados por un grupo de minusválidos de Aranda de Duero sobre las grandes dificultades que presenta dicha localidad para el desplazamiento de las personas con movilidad reducida, extremo sobre el que la Institución solicitó información al Ayuntamiento:

1.- Obras de adaptación en calles, parques y espacios públicos, así como en edificios de propiedad del Ayuntamiento, tanto el que sirve de sede a la Corporación, como otros destinados a uso de los organismos dependientes del mismo, que se hayan llevado a cabo durante el año 1996.

2.- Previsiones más inmediatas que se tengan al respecto.

3.- Partidas destinadas a este fin en los presupuestos municipales.

Según la respuesta del Ayuntamiento, con el objeto de coordinar en lo posible las actuaciones que tanto desde el Ayuntamiento como desde la fundación ONCE se venían realizando, se dirigió el Ayuntamiento a dicha fundación con el fin de elaborar un Plan de Actuación Especial para la accesibilidad de Aranda de Duero.

Estudiada la propuesta por la corporación, se acordó en comisión de gobierno solicitar a la fundación ONCE la realización de un estudio para llevar a efecto dicho plan, solicitud que según el Ayuntamiento fue enviada poco después.

En la confianza de que la postura del Ayuntamiento ante nuestras sugerencias así como ante las numerosas recomendaciones contenidas en el informe especial elaborado por el Procurador del Común de Castilla y León sobre la Integración Socio-Laboral de los Minusválidos se traduzca en una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos sin excepción, quedaba pendiente de las novedades que las asociaciones nos comuniquen.

La queja **Q/1599/97** planteaba el olvido que, el remitente calificaba de absoluto, por parte de la Corporación Local de la Villa de Riaza de la condición de minusválidos físicos.

La Institución acordó solicitar del Ayuntamiento de Riaza la siguiente información:

1.- Si en las normas urbanísticas municipales se contempla la posibilidad de ir eliminando, progresivamente, las barreras urbanísticas en las diferentes localidades que constituyen los principales núcleos de población de ese Municipio.

2.- Si existe algún proyecto para que las barreras arquitectónicas sean eliminadas de los edificios de propiedad municipal.

Admitida por el Ayuntamiento la sugerencia tácita en nuestra solicitud de información, la postura fue de aceptación de la misma, lo que se comunicó al remitente:

Por el momento no se contempla la posibilidad de suprimir progresivamente las barreras mencionadas en las Normas Subsidiarias de Riaza.

Tampoco existe proyecto alguno aprobado ni tramitado para la eliminación de barreras en los edificios municipales.

Sin embargo, se asegura en dicho informe, que en adelante se tomarán en consideración las medidas legales de accesibilidad en los futuros proyectos de obras de pavimentación, rehabilitación o nueva construcción de edificios y cualquier actuación urbanística, incluso en algunos proyectos se ha contemplado ya.

En el escrito de queja **Q/1040/97** se hace alusión, por parte de una grupo de minusválidos físicos, usuarios de sillas de ruedas a la dificultad extrema en que se encuentran para utilizar los teléfonos públicos, tanto los instalados en cabinas en la vía pública como en los organismos oficiales y locales de uso público, debido a la imposibilidad de introducir las monedas, e incluso descolgar el auricular, desde una silla de ruedas a causa de la excesiva altura en que se encuentran los mandos correspondientes, teniendo en cuenta que las cabinas que desde hace años existen especialmente diseñadas para este tipo de usuarios, resultan totalmente insuficientes al no haberse generalizado la instalación de las mismas.

Ocorre, dicen los remitentes de la queja, que con las nuevas cabinas telefónicas, a pesar de haberse ganado en accesibilidad ya que no tienen puertas ni escalones, aún no es suficiente para que los servicios de la Compañía Telefónica sean utilizables por todos los ciudadanos.

Consultada la Dirección Provincial de Fomento de León sobre si alguna vez en la elaboración de los proyectos técnicos para la explotación de los servicios portadores o de los servicios finales de telecomunicación presentados por la Compañía Telefónica para su aprobación por el Ministerio de Fomento se había considerado necesario observar ciertas medidas de accesibilidad en la instalación de los teléfonos públicos y en este caso cuales habían sido. Así como las causas por las que, habiéndose iniciado por parte de la Compañía

Telefónica, la adopción de ciertas medidas para facilitar el uso del teléfono a las personas minusválidas, según se informó a esta Institución en otra ocasión, las mismas resultaron insuficientes o inadecuadas para alcanzar dicho objetivo.

La Compañía Telefónica aseguró que se está progresivamente sustituyendo las cabinas anteriores, que podrían representar para determinadas minusválías problemas de acceso, al disponer de puertas, por unas nuevas estructuras por soportes (denominadas en "U"), que permiten al usuario disponer de tres teléfonos en lugar de uno como en las cabinas anteriores, uno de los cuales se instala en un mueble diseñado especialmente para minusválidos y que se sitúa a una altura inferior que el resto de los teléfonos. Además, dichos teléfonos cuentan con elementos de ayuda para otras personas discapacitadas, como son: teclas de volumen, tecla en relieve para invidentes e información en display.

Actualmente, según la Dirección Provincial, existen 129 cabinas para discapacitados en Castilla y León, lo cual representa un 4% de la planta instalada y los planes inmediatos son atender las solicitudes que se generan, algunas de las cuales se recogen en convenios de colaboración con distintas asociaciones.

En el expediente **Q/173/98** una asociación, en representación de un colectivo de minusválidos físicos de Miranda de Ebro, denunció las escasas condiciones de habitabilidad de su ciudad para las personas con dificultad deambulatoria y en especial para los usuarios de sillas de ruedas, señalando en particular algunos ejemplos, como la existencia de bocas de riego en la Plaza de la Constitución, situadas en la parte central de la acera y cuyo borde sobresaliente del suelo constituye un peligro en general para todos los viandantes, en especial para aquellas

personas que tienen problemas de movilidad y sobretodo para las invidentes y deficientes visuales.

También se referían a la conveniencia de colocar en los pasos de peatón un tipo de pavimento antideslizante y con protuberancias para favorecer la seguridad en la deambulación de aquellas personas que caminan con ayuda de muletas o bastones e, igualmente, los invidentes y deficientes visuales.

Así mismo se hace referencia a la canalización del gas natural que actualmente se está acometiendo, con las correspondientes remodelaciones urbanísticas que ello conlleva

Se pidió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro explicación sobre si en las actuaciones urbanísticas que ese Ayuntamiento estaba llevando a cabo en relación con la eliminación de barreras físicas (según se ha comunicado en respuesta a las sugerencias y recomendaciones de esta Institución) se ha detectado el problema que representan dichas bocas de riego y si la Concejalía de Obras tenía en proyecto algún estudio o actuación al respecto, y también si, con motivo de la canalización del gas en la ciudad, se estaba tratando de aprovechar las necesarias obras de infraestructura para que con las mismas quedaran eliminadas el mayor número posible de barreras urbanísticas, celebrando, al igual que lo habían hecho otros municipios de la Comunidad Autónoma, un convenio con la empresa concesionaria de las oportunas licencias a fin de que se procediera, en aquellas aceras que hubieran de ser renovadas, a rebajar los bordillos de las mismas, con la altura y anchura reglamentarias, en los pasos de peatón, colocando al mismo tiempo baldosa antideslizante.

Lo que el Alcalde hizo saber a la Institución fue que el problema de las bocas de riego había sido recientemente subsanado y en relación con la remodelación de calles, se comunicó que por parte

de los técnicos municipales se estaba aplicando la Ley/3/1998 de 24 de junio sobre Accesibilidad de Castilla y León en cuanto al rebaje de aceras, altura y ancho de los pasos y que por otra parte, se ha suscrito un convenio con la ONCE y el IMSERSO con un presupuesto de 60 millones para la eliminación de barreras arquitectónicas.

Remitido escrito de queja **Q/191/98** por la Asociación de Minusválidos físicos de León, se hacía alusión al problema sufrido por una de sus afiliadas, propietaria de un kiosco que se construyó en sustitución de uno antiguo al procederse a la peatonalización de la zona, haciéndose la obra de madera y con peldaños alrededor.

Aún reconociendo dicha ciudadana la mayor armonía que el nuevo establecimiento guardaba con el entorno urbanístico-arquitectónico, lamentaba que esto hubiera resultado incompatible con la comodidad de que antes disfrutaba para acceder a su puesto de trabajo cada día, ya que padeciendo una minusvalía física, ahora no alcanzaba a abrir y cerrar las trampillas con que cuenta el kiosco, necesitando ayuda de otras personas para este menester, lo cual había venido a mermar considerablemente la autosuficiencia con que desde siempre venía desempeñando su trabajo.

Manifestó también que, reiteradamente, puso el problema en conocimiento del Ayuntamiento cuando aún no se había concluido la obra sin haber obtenido resultados.

Solicitado informe al Ayuntamiento, se puso de manifiesto a esta institución que se modificaron los cierres del mencionado kiosco siguiendo los criterios de su propietaria.

Las quejas **Q/1113/98, Q/1114/98, Q/1115/98 y 1696/98**, se referían a las barreras en la viviendas, cuyos problemas, a pesar de las sucesivas modificaciones de la Ley de Propiedad Horizontal, no llegan

a estar resueltos, debido principalmente a la frecuente falta de solidaridad de los miembros de las Comunidades de Propietarios y a la escasez de medios económicos de los afectados, que deben costear la obra la cual quedará en beneficio de la propiedad de la finca urbana.

Se les indicó que la normativa a la que se habrán de ajustar los acuerdos de la Junta de Propietarios de viviendas en régimen de Propiedad Horizontal, cuando se trata de realizar obras que, aún cuando supongan modificación de reglas contenidas en los estatutos o en el título de constitución, o bien alteración en la estructura o fábrica del edificio, siempre que tengan por finalidad facilitar el acceso y movilidad de los minusválidos en el edificio de la vivienda en que habiten, Ley 3/1990 de 21 de junio, cuyo artículo único, modifica la Ley 49/1960 de 21 de julio y Ley 15/1995 de 30 de mayo sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas.

El expediente **Q/2798/97** que había sido remitido por un ciudadano minusválido físico de Salamanca hacía alusión a la falta de accesibilidad de la Avda. de Federico Anaya de la ciudad de Salamanca, por la que el remitente, usuario de silla de ruedas, se ve obligado a circular a diario y al no poder hacerlo por la acera, ha de recorrer el trayecto por la calzada con el consiguiente peligro.

También se refería el remitente al deficiente funcionamiento de los autobuses que se encuentran adaptados a las sillas de ruedas, cuyos elementos de accesibilidad -rampas, plataformas, etc- se encuentran a veces inutilizables, tardando excesivo tiempo en ser reparados.

Solicitada información al Ayuntamiento sobre el estado actual de la Avda. Federico Anaya en cuanto a rebajes en las aceras en los puntos que corresponden a los pasos de peatón, y si se han detectado problemas técnicos en los dos autobuses adaptados y soluciones



aplicadas o previstas, la respuesta aclaratoria del mismo dio lugar a una serie de conclusiones

Que la Avda. de Federico Anaya en la actualidad, salvo actuaciones puntuales, no tiene resuelto el problema de la accesibilidad para personas con minusvalías físicas.

En cuanto a los autobuses urbanos, que no todos se encuentran adaptados y que los problemas detectados hasta el momento se refieren a dificultades de limpieza de las rampas y a las consecuencias de golpes fortuitos, estando actualmente en estudio la solución a aplicar por parte de la empresa fabricante.

El problema de la accesibilidad en Salamanca -al igual que en otras ciudades de nuestra Comunidad Autónomas- es objeto de reiteradas quejas ante esta Institución.

El transporte, cuestión de la máxima transcendencia para las personas que sufren dificultades en su movilidad, dando lugar como en años anteriores a otro tipo de quejas relacionadas con ciertas exenciones previstas en la legislación de régimen local. Así los expedientes **Q/2307/97** y **Q/726/97**.

### Tercera Edad

En el informe correspondiente al año 1997 se dejó constancia de la investigación iniciada de oficio por el Procurador del Común en relación con la atención residencial de la tercera edad en Castilla y León, que a su vez dió lugar a la elaboración y presentación del correspondiente informe especial.

Pues bien, a lo largo del año 1998 se han ido recibiendo en esta Institución las respuestas a la sugerencias que con ocasión de la referida actuación se formularon a las distintas Administraciones implicadas.

En relación con las sugerencias que afectaban a la Administración Autonómica, debe destacarse que su aceptación fue generalizada.

Se hace ahora preciso reproducir las resoluciones efectuadas para así destacar las respuestas remitidas a esta Institución por la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Sanidad y Bienestar Social):

En cuanto a las sugerencias de carácter general:

*a) "Que teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población en Castilla y León, se asignen en los próximos ejercicios las partidas presupuestarias necesarias para incrementar paulatinamente el número de plazas residenciales oficiales, con el fin de acortar la duración de un expediente de ingreso, sin perjuicio de potenciar sistemas alternativos de asistencia a la tercera edad, tal y como se prevé en el Plan de Atención Socio-Sanitaria".*

A este respecto, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó que el Plan Regional de Personas Mayores, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS para el año 2000, tiene como objetivo alcanzar la cifra de 5 plazas residenciales por cada 100 personas mayores de 65 años, para lo que existe una línea de subvención dirigida a entidad públicas y privadas sin ánimo de lucro que realicen inversiones en obras y equipamiento para la creación de nuevas plazas residenciales para personas mayores; con lo que se quiere lograr el

establecimiento de una red de centros residenciales con una adecuada calidad en los servicios prestados y con un doble objetivo: suficiencia en la cobertura de las necesidades, así como adecuación en cuanto a su localización en el territorio.

De esta forma, se afirma que se da solución, en un periodo cuatrienal, a la creación y ubicación de plazas de forma ordenada y programada.

*b) "Que se fomente la creación de una comisión o una fundación de tutela de adultos que garantice que la actividad judicial no encuentre problemas para designar tutor de los ancianos que, a causa de su discapacidad, no dispongan de plenas facultades para regir su vida y administrar su patrimonio en los supuestos recogidos en el Código Civil".*

Desde la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a través de la Gerencia de Servicios Sociales se está fomentando, según se comunicó, la creación de una Fundación de Tutela de mayores.

*c) "Que se proceda a la regulación de los requisitos específicos necesarios para la obtención de la acreditación de los centros y servicios de carácter social".*

En este sentido, se informó que se está trabajando en la regulación de dichos requisitos.

*d) "Que conforme a lo señalado en la disposición transitoria tercera del Decreto 109/1993, de 20 de mayo modificada por Decreto 295/1994, de 22 de diciembre, se lleven a cabo las oportunas actuaciones para la comprobación de los requisitos de los centros residenciales de la tercera edad, una vez transcurrida la prórroga que, en su caso, hubiera sido concedida para su justificación".*

Se ha cumplido, según se indicó, la norma sobre registro y autorización de centros, de modo que los que cuentan con menos de 60 plazas se encuentran autorizados y debidamente registrados. En cuanto a los centros con más de 60 plazas, se están siguiendo los trámites necesarios para la autorización y registro de los mismos con carácter definitivo.

*e) "Que a la mayor brevedad se elabore y apruebe la normativa que regule los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales de la Gerencia de Servicios Sociales así como los baremos correspondientes, a fin de sustituir la normativa estatal aplicable actualmente conforme a la Disposición Transitoria 2ª del Decreto 2/1998, de 8 de enero por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales".*

A este respecto, y tal como se comunicó, se 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 psico-físico.

*f) "Que en aquellos centros residenciales concebidos inicialmente para válidos, pero en los que, con el transcurso del tiempo, muchos de los usuarios necesitan ayuda para realizar las tareas más elementales de la vida diaria, se proceda a la progresiva adaptación de sus instalaciones, equipamiento y personal a las condiciones físicas y psíquicas de los residentes".*

Es objetivo de la citada Administración, según informó, crear unidades de asistidos en las residencias de válidos que por sus características de infraestructura sea posible. En concreto, en 1998 en

Ávila, León y Zamora. Progresivamente, se realizará la misma acción en toda la Comunidad.

*g) "Que, dada la lista de espera existente para acceder a una plaza oficial, se agilicen los trámites para culminar el proceso de transferencias a nuestra Comunidad Autónoma de las Residencias aún dependientes del IMSERSO, incrementando, si fuera necesario, la plantilla de dichos Centros para conseguir un índice de ocupación del 100%".*

Estando en fase de negociación en el momento en que se recibió la respuesta de la Administración, actualmente éste se ha culminado.

Por otro lado, siguiendo las sugerencias efectuadas en relación con las diferentes residencias dependientes de la Administración autonómica que fueron visitadas por esta Institución, se comunicó que se estaban estudiando las necesidades de infraestructura de cada una de ellas, así como los programas de carácter asistencial que se llevan a cabo, con el fin de adecuarlos a la situación real del momento actual.

Con este fin, se estaban manteniendo reuniones periódicas con los responsables de Área Asistencial, así como con técnicos facultativos de las mismas, con el objeto de estudiar y valorar las necesidades reales.

Así pues, es intención de esa Administración, según se comunicó, crear programas asistenciales con planes de tratamiento integral de sus residentes, con una atención bio-psico-social de los mismos; y si para el logro de estos objetivos fuera necesario adecuar la plantilla de personal o la creación de determinados puestos de trabajo, se afirmó que se adoptarán las medidas oportunas para la consecución de los mismos.

A todas las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 500 habitantes se sugirió asimismo que *"teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población en la provincia, se asignen en los próximos ejercicios las partidas presupuestarias necesarias para incrementar paulatinamente el número de plazas residenciales oficiales dependientes de ese Ayuntamiento, sin perjuicio de potenciar sistemas alternativos de asistencia a la tercera edad"*.

Fueron muchos los Ayuntamientos y Diputaciones que comunicaron a esta Institución sus previsiones y objetivos en relación con la tercera edad.

En el caso de los municipios más pequeños, la conformidad con la citada sugerencia se ordenaba a las disponibilidades económicas del Ayuntamiento.

En cuanto a las sugerencias efectuadas a la Diputación Provincial de León en relación con la residencia Santa Luisa, se comunicó a esta Institución la elaboración, como primera fase, de la memoria valorada de las obras de acondicionamiento del citado centro, con un presupuesto de 175 millones de pesetas.

Sin embargo, no se recibió en esta Institución contestación de la Diputación de Salamanca respecto a la sugerencia efectuada en relación con la residencia de Ciudad Rodrigo.

Además del seguimiento de las resoluciones efectuadas en su día con ocasión de la citada actuación de oficio, la labor del Procurador del Común se ha centrado en las reclamaciones que los ciudadanos han presentado en la materia a lo largo de este ejercicio.

En algunos de los casos han sido los familiares los que han acudido a esta Institución en busca de la protección de los derechos de sus ancianos.

Aunque en pocas ocasiones las personas de este colectivo utilizan los mecanismos de garantía y protección de sus derechos, puede decirse que en el año 1998 ha aumentado considerablemente el número de ancianos que han manifestado directamente sus quejas por los servicios sociales que se prestan en esta Comunidad Autónoma.

Las reclamaciones presentadas no se reducen exclusivamente al ámbito residencial de la atención a la tercera edad, sino que son frecuentes las relativas a otros servicios sociales no residenciales como los centros de día.

De acuerdo con su contenido, las quejas pueden clasificarse bajo los siguientes epígrafes:

#### *Los Centros Geriátricos residenciales*

##### *- Los ingresos en residencias para la tercera edad*

En el ámbito de la citada actuación de oficio pudo constatar-se que, conforme al aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población en Castilla y León, resultaba urgente la ampliación de plazas residenciales públicas, al objeto de reducir el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se solicita el ingreso en un centro residencial público hasta su estimación.

Por ello, han sido numerosas las quejas que se han presentado en esta Institución a lo largo del ejercicio 1998 respecto a la duración de los expedientes de ingreso en los centros residenciales públicos.

A título de ejemplo, puede destacarse el expediente **Q/1236/98**, en el que se aludía a la solicitud presentada por un matrimonio en el año 1996 para su ingreso en una residencia de la tercera edad dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales; solicitud que no había sido estimada a la fecha de presentación de la queja.

Solicitada información a dicho organismo respecto al estado de tramitación del correspondiente expediente de ingreso, se remitió informe comunicando que una vez recibida la citada solicitud, la puntuación obtenida por los solicitantes, conforme a las circunstancias que se consignaban en la misma y en los correspondientes informes, fue de 121 puntos.

Posteriormente, y a la vista de los nuevos informes médicos y sociales aportados, se modificó dicha puntuación, obteniendo un total de 129 puntos. Sin embargo, se informó que la puntuación mínima necesaria para acceder en ese momento a una plaza asistida en la Residencia Mixta de Soria, único centro demandado por los solicitantes, era de 151 puntos.

Pues bien, los ingresos, al igual que los traslados y permutas 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:

En efecto, 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, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria segunda del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.

En consecuencia, en el Baremo de admisiones, recogido en el Anexo I de la citada orden, se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso: la situación socio-familiar, la situación de incapacidad física o psíquica, la situación económica, las condiciones de la vivienda, el reagrupamiento familiar e integración en la Comunidad Autónoma, la edad y una evaluación de otras circunstancias especiales que requieran ser objeto de valoración.

Según lo dispuesto en la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Inersso, por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales del antiguo Inersso, -aplicable, al igual que la Orden señalada anteriormente, en tanto que esta Comunidad Autónoma no haya dictado aún normativa en esta materia, de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada disposición transitoria- en el presente supuesto se procedió a la valoración del expediente, que obtuvo 129 puntos, no alcanzándose la puntuación mínima que resultaba necesaria para acceder a una plaza asistida en el centro solicitado por los interesados.

De ello no se deducía, por tanto, una actuación irregular de la Administración, sino que la causa de la lentitud en la concesión de una plaza pública obedecía, sin duda, a la carencia de plazas oficiales suficientes para atender la demanda existente, que hacía necesario su incremento por parte de la Administración.

Así pues, se comunicó al reclamante la sugerencia efectuada al respecto a la Gerencia de Servicios Sociales -reproducida anteriormente- con ocasión del informe especial del Procurador del

Común. De igual modo, se le informó que para reducir el tiempo de espera del ingreso, sería aconsejable que se ampliara su solicitud a otros Centros residenciales dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales o concertados.

- Los traslados en las residencias para la tercera edad

La queja **Q/545/98** fue presentada en esta Institución con motivo de la demora de un traslado de una anciana a una residencia distinta de aquella en la que se encontraba ingresada.

En este sentido, el reclamante manifestaba que su hermana se encontraba interna en la residencia mixta provincial de Ciudad Rodrigo, dependiente de la Diputación Provincial de Salamanca, en la que desde la fecha de su ingreso (15 de julio de 1996), se le venía prometiendo su traslado a la residencia asistida provincial de Salamanca. Sin embargo, dicho traslado no se había hecho efectivo en la fecha de presentación de la queja.

Tras las actuaciones practicadas por esta Institución, por la citada Diputación Provincial se comunicó que la solicitud de cambio de centro formulada por la anciana había sido finalmente atendida, procediéndose a su ingreso en la residencia asistida provincial.

Con la solución del problema expuesto, se dió por finalizada la intervención de esta Institución, y se procedió, en consecuencia, al archivo de la queja.

- Los aplazamientos

Al problema de los aplazamientos para la incorporación de los beneficiarios a un centro residencial, hacía referencia el expediente **Q/784/98**.

En dicha queja se manifestaba la disconformidad con la denegación de una solicitud de aplazamiento para la incorporación de una anciana en la residencia asistida de la tercera edad de Segovia. Por ello, se solicitaba a esta Institución una prórroga indefinida para el ingreso en dicho Centro, que no estuviera sujeta, por tanto, a fecha alguna.

Para determinar la procedencia de esa prórroga, debía tenerse presente que el ingreso en residencias para la tercera edad transferidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal como se decía anteriormente, se encuentra regulado en la resolución de 26 de agosto de 1987 del antiguo Inserso, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria segunda del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.

Así pues, ese ingreso conlleva una serie de trámites previos:

a) La inclusión en la lista de reserva de plazas.- El reconocimiento del derecho de ingreso en los centros residenciales se realizará mediante la inclusión de los beneficiarios en la correspondiente lista de reserva de plazas (artículo 14).

b) Notificación al interesado de su inclusión en la lista de reserva.- La inclusión de los beneficiarios en la lista de reserva de plazas será notificada a cada uno de ellos, advirtiéndoles de la necesidad de comunicar su interés por la plaza concedida, en el plazo máximo de quince días (artículo 17).

c) Llamamiento o citación para la incorporación al centro para realizar el periodo de adaptación y observación.- Los beneficiarios que hayan manifestado su interés por las plazas concedidas serán llamados por riguroso orden de inclusión en la lista de reserva de plazas, debiendo incorporarse en el plazo de quince días, contados a partir de la fecha de notificación, salvo impedimento por *causa de fuerza mayor* que, debidamente justificado, deberán poner en conocimiento del centro dentro del plazo establecido para su ingreso (artículo 18).

d) Realización del periodo de adaptación.- Todos los usuarios, al ingresar en un centro residencial, habrán de someterse a un periodo de adaptación y observación (artículo 21), que tiene por finalidad comprobar si los beneficiarios reúnen las condiciones físicas y mentales indispensables para ingresar en el centro solicitado, sus posibilidades de adaptación y la veracidad de los datos aportados en el expediente (artículo 20).

Partiendo de lo anterior, y de acuerdo con la información remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia a esta Institución, quedaron acreditados los siguientes extremos:

La anciana había presentado solicitud de ingreso en residencia de la tercera edad en noviembre de 1994. Así, de conformidad con los trámites legalmente establecidos, fue incluida en la lista de reserva de la residencia asistida de Segovia en fecha 23 de septiembre de 1996.

A las sucesivas notificaciones por parte de la residencia comunicando dicha inclusión (22 de octubre de 1996 y 14 de mayo de 1997) e indicando asimismo la necesidad de notificar el interés por la plaza, se manifestó, mediante escritos de 4 de noviembre de 1996 y 30 de mayo de 1997, dicho interés y se solicitó un aplazamiento por tres meses en cada caso para llevar a cabo el ingreso.

Estas peticiones implicaron la no citación de la interesada para la incorporación al centro a fin de proceder a la realización del periodo de adaptación.

Un nuevo escrito se presenta a la dirección del centro en fecha 22 de octubre de 1997 solicitando sea mantenida en la lista de reserva, acompañando un parte de consulta médica en el que se indicaba que dado el estado de salud de la anciana no era aconsejable su ingreso.

Ante la información insuficiente que aportaba dicho informe para evaluar el impedimento, y debido a la prolongación de la situación planteada, el 19 de febrero de 1998 la dirección emplazó de nuevo a la anciana a comunicar su interés en ingresar en la citada Residencia y solicita nuevo informe detallado y exposición de motivos. En este sentido, el 11 de marzo de 1998 se presentó escrito solicitando nueva prórroga, y adjuntando nuevo informe en el que se indicaba que la paciente estaba bien cuidada por sus hijos, bastante decaída, con abstenia, dificultad para la deglución, y que donde mejor está cuidada es con su familia. Asimismo, se señalaba que *"la familia quiere mantener la plaza, porque si en algún momento no pueden cuidarla quieren tener la seguridad de que sea atendida debidamente"*.

Teniendo en cuenta que el llamamiento de los beneficiarios para la incorporación al centro se realiza por riguroso orden de inclusión en la lista de reserva, el 31 de marzo de 1998 se convoca a la anciana a realizar el periodo de adaptación y observación en un plazo de 15 días, acreditando si existiera razón para no llevarlo a efecto la existencia de fuerza mayor, y advirtiéndola que en caso contrario se entendería que renunciaba a la plaza y se procedería al archivo de las actuaciones. En contestación a dicho emplazamiento, se presentó escrito remitiéndose a otros anteriores y a sus justificaciones.

Finalizado el plazo señalado sin producirse el ingreso, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales elevó propuesta de resolución al Sr. Gerente de Servicios Sociales para que fuera emitida resolución de archivo del expediente, al no considerar las razones expuestas para la no incorporación en plazo como causa de fuerza mayor.

De este modo, por el Sr. Gerente de Servicios Sociales se dictó resolución, excluyendo a la interesada de la lista de reserva de la residencia asistida de Segovia.

Pues bien, como se indicaba anteriormente, el artículo 18 de la antes citada Resolución de 26 de agosto de 1987 del antiguo Inersso, por la que se regulan los ingresos en Centros residenciales de la tercera edad, establece la obligación de incorporación al centro de los beneficiarios en el plazo de quince días contados a partir de la fecha de notificación, salvo impedimento por *causa de fuerza mayor* debidamente justificado.

A tenor de ello, se hacía preciso determinar si las causas alegadas por la interesada podían encuadrarse dentro del concepto de "*causa de fuerza mayor*" como impedimento acreditativo del ingreso:

La conclusión debía partir de la definición que el artículo 1105 del Código Civil otorga a la fuerza mayor: "*aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables*".

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo desarrollada en interpretación del citado precepto, la fuerza mayor como causa determinante del incumplimiento obligacional, conlleva unos efectos característicos y distintos del resto de los supuestos de incumplimiento, y se caracteriza por la ausencia total de negligencia en la causación del evento, que ha de venir así determinado por un suceso

imprevisible o de tal magnitud e intensidad que, aun de preverse, resulta inviable.

Así mismo, esa doctrina jurisprudencial, en relación con la fuerza mayor, ha venido a afirmar que la determinación de si un hecho constituye o no fuerza mayor que sirve para exonerar del cumplimiento de cualquier obligación supone una apreciación jurídica, señala, siguiendo la doctrina de dicho Tribunal, que en el acaecimiento de la fuerza mayor han de concurrir que el hecho sea, además de imprevisible o que previsto sea inevitable, insuperable e irresistible y que, por aplicación de los artículos 1182 y 1184 del Código Civil haga imposible el cumplimiento de una obligación previamente contraída.

Así pues, teniendo en cuenta la normativa vigente, la Gerencia de Servicios Sociales no pudo considerar la causa alegada en los informes médicos como fuerza mayor.

Dicha apreciación jurídica efectuada por la Administración autonómica no se apartaba de la legalidad, ya que la situación manifestada en los informes no podía calificarse de imprevista, y tampoco impedía el ingreso en el centro, al tratarse de una residencia asistida dotada de todos los medios humanos y sanitarios precisos para procurar una adecuada atención integral del anciano.

El hecho de que una persona sea incluida en la lista de reserva de una determinada residencia, supone un reconocimiento del derecho de ingreso, siempre y cuando se cumplan las prescripciones establecidas legalmente, no pudiendo admitirse una prolongación indefinida de ese reconocimiento en virtud de un aplazamiento, sin que medien causas de fuerza mayor que la Administración considere acreditativas del impedimento del internamiento.

Tampoco puede admitirse que la familia pretenda arbitrariamente dicha prolongación por el hecho de que se desee conservar la plaza por si en algún momento es imposible el cuidado de la anciana. Y es que son muchas las personas que esperan desde hace años, dada la escasez de plazas, ver satisfecha su pretensión de ingreso en un Centro Residencial dependiente de la Administración autonómica, cuyo paso previo es la inclusión en la lista de reserva de plaza. Consentir indefinidamente esta situación sin existir causa de fuerza mayor que lo justifique, impediría que otro anciano tuviera la oportunidad de incorporarse a esa lista de reserva en el lugar que ocuparía indefinidamente dicha anciana.

No obstante la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales, se comunicó al reclamante que ello no impedía un nuevo reconocimiento del derecho de ingreso a la interesada en una residencia de la tercera edad dependiente de dicho organismo o concertada, mediante la oportuna petición a la Administración si así se estimaba conveniente.

#### - El cierre de las Residencias

En el expediente **Q/1442/98**, se hacía alusión a los continuos rumores de cierre de la residencia de la tercera edad de Vegaquemada (León), como consecuencia de la inviabilidad económica a que se había llegado en la explotación del centro por parte del gestor, lo que ocasionaba una gran preocupación en todos los residentes.

En este sentido, los reclamantes indicaban que la solución a esta situación podría consistir en que nuevamente la gestión de la referida residencia fuera asumida por la Fundación inicialmente gestora, que venía supliendo las carencias económicas existentes en el



centro. Dicha solución, según se manifestaba, no se había aceptado por el Ayuntamiento de Vegaquemada, a quien correspondía la titularidad; motivo por el que se solicitaba la intervención de esta Institución.

En virtud de las gestiones llevadas a cabo por el Procurador del Común con dicha Corporación local, se tuvo conocimiento de que en sesión extraordinaria urgente, celebrada el día 14 de septiembre de 1998, por la Sra. Alcaldesa se había propuesto que, debido a la urgencia en resolver cuanto antes la situación de indefinición que vivía la Residencia, el Pleno Corporativo se subrogara en actividades, cometido y obligaciones de la antes entidad gestora en la Fundación "Residencia Vegaquemada", y que se aprobara la incoación del expediente administrativo de cesión de la residencia a la citada Fundación, constituida para dirigir y garantizar, adoptando las medidas pertinentes al respecto, el funcionamiento de la citada residencia. Dicha propuesta fue aprobada por unanimidad de los miembros asistentes al pleno.

Teniendo en cuenta, por tanto, que la solución propuesta por los reclamantes había sido aceptada por la Administración, se entendió concluida la intervención de esta Institución, acordando el archivo de la queja.

El cierre de una residencia trae consigo el traslado de sus residentes a otros centros. Pero en algunos casos, la distribución de los mismos puede originar ciertos descontentos. Este era el caso planteado en la queja **Q/1374/98**, en la que el reclamante señalaba que con motivo del cierre de una residencia de carácter privado, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales había procedido a distribuir los ancianos de forma anómala e injusta en diversas residencias ubicadas en esa provincia y fuera de ella, en detrimento de otros centros.

De acuerdo con la información remitida a esta Institución por el citado organismo, en contestación a la correspondiente solicitud, pudieron extraerse estos antecedentes:

El cierre de la residencia en cuestión, implicaba forzosamente el desalojo de los ancianos residentes en dicho centro.

Así pues, con el fin de evaluar las circunstancias socioeconómicas y familiares de cada uno de los residentes, se llevó a cabo por trabajadores sociales de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca entrevistas con los ancianos y sus familiares, comprobándose por ese organismo la necesidad de asumir un total de 25 residentes que carecían de hijos y recursos económicos para sufragar los gastos de otra residencia privada.

Esta Institución pudo concluir que ello resultaba plenamente conforme con el deber impuesto a la Administración en la normativa vigente de prestar los servicios de asistencia e integración social a las personas mayores, con la finalidad de procurarles un ambiente residencial adecuado. Y ello por lo siguiente:

La Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, configura un Sistema de Acción Social en el que se estructuran racionalmente los servicios sociales de nuestra Comunidad Autónoma, articulándose en dos niveles, los servicios básicos y los específicos. Dentro de estos últimos se encuentran los destinados al colectivo de la tercera edad, que pueden ser prestados mediante la gestión directa de la Gerencia de Servicios Sociales o a través de la acción concertada con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Dado que estos servicios no pueden prestarse íntegramente por la Gerencia de Servicios Sociales al no contar con centros necesarios

para cubrir la demanda existente, esa gestión directa ha de completarse con la acción concertada, que se ha regulado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, estableciendo de esta forma las normas, condiciones y requisitos a que deben ajustarse los conciertos de reserva y ocupación de plazas que celebre la Gerencia con los titulares de centros para personas mayores situados en esta Comunidad.

De este modo, la Administración ha celebrado, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, conciertos de reserva y ocupación de plazas respecto de aquellos centros que cumplen todas y cada una de las exigencias, requisitos y condiciones impuestas en la normativa en vigor y de acuerdo con la idoneidad y criterios prioritarios para concertar.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la elección de las residencias a las que tendrían que desplazarse los ancianos residentes en su día en centro cerrado, se utilizó por parte de la Administración el criterio de la concertación. Esto es, la selección se formalizaría sobre aquellos centros en los que existieran plazas concertadas o de inminente concertación con la Gerencia de Servicios Sociales.

De acuerdo con esta pauta de actuación, y dado que las residencias concertadas existentes en Salamanca capital no contaban con plazas disponibles, la Administración acudió a otras residencias con plazas concertadas -bien de la provincia de Salamanca o de otras provincias de la Comunidad- para solucionar esta situación de emergencia.

Todos los centros elegidos, con los que existían plazas concertadas -a excepción de uno en el que la firma del concierto era inminente- resultaban, según se informó, los más cercanos con plazas disponibles utilizando el criterio señalado.

Así pues, el proceso de redistribución de los ancianos no se llevó a cabo de forma injusta o anómala, ya que el criterio aplicado respondía al mandato impuesto legalmente en relación con el colectivo de la tercera edad, garantizando una atención residencial adecuada y facilitando el ingreso a unos ancianos con escasos recursos económicos para hacer frente a los gastos de otra residencia de carácter privado.

No obstante lo anterior, se comunicó al reclamante que la contratación de esas plazas tenía carácter transitorio, ya que al haberse efectuado por los 25 ancianos en el momento de su ingreso solicitud de plaza dependiente de aquel organismo y alcanzar todos ellos una puntuación elevada, era presumible que en un plazo de 4 a 5 meses ingresaran de forma definitiva en plazas públicas.

- Irregularidades en el funcionamiento de los centros residenciales

El firmante de la queja **Q/1983/98** denunciaba ante esta Institución la existencia de determinadas irregularidades que se venían produciendo en el funcionamiento de una residencia de carácter privado ubicada en la provincia de Burgos.

Concretamente, se hacía referencia "al trato humillante y vejatorio a que se somete a los residentes, llegando a disponer de sus bienes con tácticas nada éticas ni humanas, se hallan atemorizados por la junta de patronos actual, que les amenaza con la expulsión del centro y la posible disposición ilegal o contraria a derecho de sus bienes".

Con ocasión de las gestiones de investigación efectuadas por esta Institución, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos remitió informe del que se desprendía que las inspecciones y comprobaciones que se habían llevado a cabo por la Administración

habían sido, conforme a la Orden de 21 de junio de 1993, únicamente en relación con los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento del centro.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, esta Institución estimó oportuno poner tales hechos en conocimiento de la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), a fin de que, en caso procedente, se llevaran a cabo por el órgano administrativo competente las inspecciones que se estimasen oportunas, al objeto de determinar si los mencionados hechos pudieran ser constitutivos de infracción administrativa y, en su caso, adoptar las medidas pertinentes; y en el supuesto de que se constatará que tales hechos pudieran ser constitutivos de infracción penal, poner los mismos en conocimiento del Ministerio Fiscal o del órgano judicial competente a los efectos oportunos.

Al cierre de este informe se estaba a la espera de recibir noticias sobre las gestiones llevadas a cabo al respecto.

#### *Los centros no residenciales: los centros de día*

Dentro de los establecimientos dedicados a la atención de las personas pertenecientes al colectivo de la tercera edad, se encuentran - además de los centros residenciales- los centros de día (hogares y clubes). Éstos prestan atención al anciano durante el día, fomentando su convivencia y pernoctando fuera del mismo.

A lo largo del año 1998 se han venido recibiendo diversas reclamaciones en relación con los centros de día, que han sido presentadas directamente por los usuarios de estos servicios.

Puede destacarse el expediente **Q/649/98**, en el que se señalaba que en un hogar de la tercera edad sito en Valladolid, y dependiente del Ayuntamiento, se venían realizando los ensayos del coro en la sala de estar, impidiendo a los ancianos ver la televisión situada en dicha sala.

De acuerdo con la información que al respecto fue remitida al Procurador del Común por el Ayuntamiento de Valladolid, pudieron constatarse los siguientes extremos:

Dado el espacio con el que contaba el citado hogar de la tercera edad y el número de socios existentes (más de 20.000), la sala de televisión se utilizaba dos días a la semana para el ensayo de la coral del centro, y otros dos para el ensayo del grupo de variedades, así como para dar pequeñas conferencias y conciertos.

Podría pensarse en un principio que ello suponía un perjuicio para aquellos ancianos que desearan ver la televisión cuando la sala en cuestión estuviera ocupada para la realización de las actividades antes citadas, sin embargo no podía llegarse a esta conclusión.

En primer lugar, por cuanto además del aparato ubicado en la citada sala de televisión, existían otros tres, uno de ellos en el comedor, otro en la sala de trabajos manuales y el último en el escenario para las retransmisiones de fútbol, toros o algún programa de interés general.

Y en segundo lugar, por cuanto la junta de gobierno del centro, como órgano de participación y representación e integrada por representantes de los usuarios, adoptó como medida que la televisión ubicada en la sala en cuestión se vería únicamente cuando ésta no fuera utilizada para los ensayos, tal como consta en un cartel existente en la puerta de dicha sala.

No obstante lo anterior, se comunicó al reclamante que, según informe del citado Ayuntamiento, se estaba estudiando la posibilidad de quitar la sala de fumadores para ubicar en la misma la sala de ensayos.

En el expediente **Q/1027/98**, se hacía referencia a determinadas deficiencias existentes en un hogar de la tercera edad ubicado en Burgos, y dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. Concretamente malos olores, suciedad en los servicios, acumulación de residuos de comida en sillas y mesas, goteras, basura detrás de las puertas, y falta de atención a los socios por parte del personal.

A fin de determinar la veracidad de los hechos expuestos, se solicitó la oportuna información a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos.

Este organismo, en contestación a la citada solicitud, puso en conocimiento de esta Institución el comienzo de las obras de reforma de los servicios higiénicos y de todos los suelos del inmueble dentro del correspondiente plan de inversiones, al objeto de solventar los problemas existentes; y en relación con el trato por parte del personal del centro, que "es norma de los trabajadores del Hogar observar la mayor amabilidad con las personas que hacen uso de los servicios y actividades del mismo".

De la misma forma, se comunicó la falta de veracidad de las denuncias por acumulación de residuos y basuras en el centro, y respecto a las goteras y malos olores, se afirmaba su resolución con las citadas obras de reforma.

Al no manifestarse por el reclamante alegación alguna contraria a todo lo anterior, que determinara la procedencia en la continuación de

las correspondientes gestiones de investigación, se estimó resuelto el problema, dando por concluida la intervención de esta Institución.

### Las infracciones en materia de Servicios Sociales

Han sido varias las quejas que se han presentado en esta Institución por los responsables de centros residenciales privados, con motivo de los expedientes sancionadores incoados por la Administración autonómica, por la comisión de presuntas infracciones en materia de servicios sociales.

Este ha sido el caso del expediente **Q/1108/98**, que versaba sobre la disconformidad con la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales en el expediente sancionador incoado al titular de una residencia de ancianos de carácter privado, ubicada en la provincia de Valladolid, por la comisión de infracción administrativa en materia de servicios sociales, en la que se imponía como sanción una multa de 3 millones de pesetas.

Examinada la resolución sancionadora remitida por el reclamante a esta Institución, se comprobó que los hechos que se habían considerado probados en la resolución, se fundamentaban en las numerosas actas de inspección levantadas por los técnicos de la Inspección de Servicios Sociales, en las que se plasmaban la persistencia de las deficiencias existentes en la residencia, y la constatación del reiterado incumplimiento de la normativa vigente aplicable y del funcionamiento sin autorización, pese a los distintos plazos concedidos por la Administración para la subsanación de dichas deficiencias:

- El 15 de enero de 1996 técnicos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social emitieron informes en los que se plasmaban:



a) Respecto a la instalación de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria; en concreto, en el cuarto de calderas: debe dotarse de desagüe; la ventilación es prácticamente nula, carece de mantenimiento de caldera; reforma de aislamiento inífugo; reforma total de la instalación eléctrica (está en pésimo estado); sustitución de la chimenea; dotar de extintor de CO<sub>2</sub> junto al cuadro eléctrico.

b) Carece de plan de emergencia autorizado.

- La Inspección de Servicios Sociales en fecha 20 de mayo de 1996 plasmó en acta que la residencia carecía de autorización, había fuerte olor a orín, el libro de altas y bajas era incorrecto y reciente, así como que persistían las deficiencias detectadas anteriormente.

- En fecha 29 de julio de 1996 la citada Inspección hizo constar en acta la persistencia de las deficiencias.

- En Acta de 15 de octubre de 1996 se plasmaba nuevamente que persistían las deficiencias.

- El 16 de octubre de 1996, como continuación a la anterior inspección, se reiteró de nuevo la persistencia de las deficiencias, matizando que no existían pasamanos en los pasillos, la existencia de manchas en la pared, la falta de pintura, la insuficiencia de asideros de baño, la insuficiencia de vías de evacuación, olor a orín en habitaciones, obras de adaptación del cuarto de calderas en igual situación que al inicio de las inspecciones, la falta de instalación de mecanismos de detección de incendios.

- En Acta de 24 de octubre de 1996 se hizo constar la comprobación de la persistencia de las deficiencias, y en consecuencia la reiteración del incumplimiento de la normativa vigente aplicable y del funcionamiento sin autorización.

- En Acta de 22 de enero de 1997 se plasmó que la parte de la residencia que se encontraba en peores condiciones estaba deshabitada.

- Con fecha 22 de abril de 1997, tras visita de inspección realizada con la finalidad de comunicar al responsable los trámites necesarios para reconvertir la residencia en vivienda de la tercera edad, solicitar información y comprobar la situación del Centro, se emitió informe desfavorable por la persistencia de deficiencias.

- Finalmente, el Gerente de Servicios Sociales dictó resolución por la que se acuerda no inscribir a la entidad en el registro de Entidades de Carácter Social y no autorizar ni inscribir la residencia en cuestión.

Para determinar la eficacia probatoria de los hechos recogidos en las actas mencionadas, era preciso partir de que tanto el Tribunal Constitucional, en Sentencias, entre otras, de 8 de junio de 1981 y 3 de octubre de 1983, y el Tribunal Supremo, en Sentencias, entre muchas varias, de 17 de julio de 1982 y 29 de enero de 1994, han venido señalando:

Primero, que el artículo 25 de la Constitución admite la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, aunque sometida a las cautelas que garanticen los derechos de los ciudadanos, y se condensan en último extremo en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas.

Y segundo, que en materia de derecho administrativo sancionador son de aplicación los principios generales que inspiran el derecho penal, coincidentes sustancialmente con los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución, y tercero, como lógica consecuencia de todo ello es que la presunción de

inocencia, proclamada en el párrafo 2º del artículo citado, supone que la acusación debe ir acompañada de probanza de los hechos.

Así pues, como tiene declarado el Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias, con doctrina perfectamente aplicable al ámbito sancionador administrativo, la presunción de inocencia puede quedar destruida con la aportación de actividad probatoria contraria que resulte mínima, suficiente e idónea para formar la convicción del juzgador, que no ha de entenderse ni hacerse equivalente a cerrado e inabordable criterio personal e íntimo del mismo, sino una apreciación lógica de la prueba no exenta de pautas o directrices de rango objetivo, fiel a los principios del conocimiento y a las máximas de experiencia y reglas de la sana crítica.

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, pudo observarse que la resolución sancionadora, por la que se consideraba que los hechos probados constituían una infracción grave, se fundaba en las distintas actas levantadas previa inspección de los técnicos competentes.

Pues bien, el acta de inspección, tal como viene declarando la jurisprudencia menor, *"es un documento público autorizado por empleado técnico competente que hace prueba del hecho que la motiva, de su otorgamiento y de la fecha del mismo, extendiéndose su valor probatorio a los hechos directamente probados por el funcionario que la extiende"*.

En este sentido, el artículo 25 del Decreto 97/91, de 25 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de acción social, establece que las autoridades competentes incoarán expedientes sancionadores con base, entre otros medios, en las actas de inspección. Y el artículo 29 párrafo 2º señala que una vez realizadas las comprobaciones y averiguaciones oportunas por la inspección, ésta

extenderá las correspondientes actas, en las que se recogerán los hechos investigados, que se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario.

Pues bien, a lo largo de todo el procedimiento sancionador, tal como se indicaba en la resolución sancionadora, no habían sido desvirtuados los hechos recogidos en las distintas actas de inspección, al no haberse presentado prueba alguna por parte del titular de la residencia, limitándose exclusivamente a realizar alegaciones sin fundamento alguno y que carecían de toda eficacia exculpatoria.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los hechos imputados al titular de la residencia se hallaban respaldados en las referidas actas de inspección, y en consecuencia se presumían ciertos al no haber sido desvirtuados de contrario, se desprendía de los mismos, tal como constaba en la resolución sancionadora, el incumplimiento reiterado de la normativa aplicable a la materia: Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, por el que se regula la autorización, acreditación y el Registro de Entidades, centros y servicios de carácter social en Castilla y León, Orden de 21 de junio de 1993 por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización de los Centros de la Tercera Edad para su apertura y funcionamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como la no inscripción del centro en el registro de entidades, centros y servicios de carácter social, se consideraba en la resolución del expediente sancionador que los hechos probados constituían una infracción administrativa grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 del Decreto 97/1991, de 25 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Acción Social, que señala infracciones por incumplimiento de las normas de autorización administrativa, registro,... y en general de todos los

requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidos en la ley de Acción Social o en las disposiciones que la desarrollan, concretamente el incumplir la normativa del registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad.

Y el artículo 12 B tipifica de grave la citada infracción cuando se deriven riesgos para los usuarios, tal como así se entendió por la Administración conforme a las actas de inspección.

Siendo subsumibles los hechos constatados en el tipo de infracción del citado precepto, el artículo 18.1 del referido Decreto establece que las infracciones graves se sancionarán con multas comprendidas desde 150.001 a 3.000.000 de pesetas.

Para la determinación del grado de calificación de la infracción, por parte de la Administración se había aplicado lo dispuesto en el artículo 6 del ya citado Decreto 97/1991, valorando la gravedad del riesgo o peligro para el usuario, perjuicios físicos o morales, y el grado de intencionalidad de la sanción, imponiéndose la sanción en su grado máximo al entender la Administración que había existido un peligro grave para los ancianos y una clara intencionalidad reiterada.

*El Tribunal Supremo ha venido reiterando que "la discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias objetivas del hecho; se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferibles de principios informadores del*

*ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y sanción".*

El principio de proporcionalidad, vigente en el campo sancionatorio, implica, según expone el Tribunal Supremo, la existencia de una potestad discrecional o, más bien, de un margen de apreciación por parte de la Administración Pública para el discernimiento sobre la gravedad o levedad de las sanciones y, lógicamente, en relación con ello, la graduación de las respectivas sanciones. No obstante, esta potestad ha sido sometida progresivamente a un proceso de reducción, exigiéndose dos requisitos fundamentales para su ejercicio: 1.º) Que los hechos imputados se encuentren previamente calificados como faltas en la normativa aplicable, estableciéndose, en orden a la interpretación del precepto sancionador, un criterio de carácter restrictivo; 2.º) Que el hecho en virtud del cual se imponga la sanción está plenamente probado. Así esta «prohibición de exceso», recogida en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y también, en el marco del derecho sancionador comunitario, ha sido recepcionada por el Tribunal Constitucional español y el propio Tribunal Supremo.

Dicha jurisprudencia obliga a que se ponderen, necesariamente, los medios, fines, bienes jurídicos afectados por la infracción, intereses generales implicados, daños y perjuicios originados, normas de ejercicio de la potestad sancionadora, etc. a fin de conseguir la equidad en la solución elegida.

En consecuencia, podían afirmarse las facultades discrecionales (lo discrecional no puede confundirse con lo arbitrario) de la Administración en materia sancionadora para elegir la cuantía adecuada de la pena administrativa, pero siempre en correspondencia con las características del caso y dentro de los límites señalados para la infracción en la normativa aplicable.

En relación a dichos criterios, la teleología de las normas que orientan la previsión de tipificaciones en materia de centros de servicios sociales tiende a proteger bienes jurídicos tales como la salud, los derechos de los usuarios, etc., y que, por ello, exige se conduzca la actividad con criterios de seguridad, que no se había seguido en el presente supuesto, tal como se constataba con las distintas actas de inspección.

Por tanto, no pudo negarse a la Administración la facultad para aplicar discrecionalmente la sanción adecuada, dentro de límites establecidos legalmente.

Todo ello fue comunicado al reclamante a los efectos oportunos, procediéndose al archivo del expediente.

### 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 y adolescentes de la Comunidad Autónoma. Le corresponde supervisar la acción de las Administraciones Públicas de Castilla y León que presten servicios a los menores y adolescentes para verificar el respeto a sus derechos, así como proponer reformas de procedimientos o de normas con el fin de hacer más eficaz la defensa de los mismos.

En este apartado se abordan exclusivamente las quejas relativas a protección de menores (disconformidad con determinadas

resoluciones administrativas, con el seguimiento llevado a cabo por la Administración autonómica de los acogimientos o de otras fórmulas de protección o retrasos padecidos en la tramitación de expedientes de adopción...).

A efectos de organización interna, hemos desechado la posibilidad de encomendar -dentro de la Institución o dependiendo de ella- a una única persona, en exclusividad, todos los temas referidos a los menores. Consideramos más oportuno, como se ha hecho hasta ahora, que en cada área, por el responsable correspondiente, se estudien los diversos aspectos de la infancia bajo la dirección unitaria del Procurador del Común.

En el ámbito de protección de menores, en algún caso han sido los propios menores los que se han acercado a la Institución. Son supuestos en los que reclaman, por ejemplo, ser oídos en el proceso de crisis matrimonial de sus padres para manifestar su preferencia a la hora de convivir con uno o con otro.

Sin embargo, en la mayoría de las quejas, son los adultos quienes acuden a la Institución manifestando su disconformidad con los procedimientos tramitados por la Administración Pública en los que se ven implicados menores, como por ejemplo, la lentitud o la falta de información en los expedientes de adopción o, en los acogimientos, la forma de pactar el régimen de visitas o el seguimiento de esta fórmula de protección.

Podemos señalar los expedientes más significativos:

En la queja **Q/1843/98**, el reclamante alegaba que, en su día, debido a sus problemas de toxicomanía, la Junta de Castilla y León había asumido la tutela de su hijo. Ahora deseaba recuperar al menor, puesto que se encontraba rehabilitado y poseía trabajo estable, pero



lamentaba la actitud negativa de la Administración regional, al no facilitar ningún tipo de información sobre las actuaciones seguidas y que iba a seguir en relación con el menor.

De la información remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, resulta que en 1994, el reclamante, cuando su hijo contaba con once meses de edad, solicitó el internamiento del menor para iniciar un proceso de desintoxicación. Un año más tarde, consiente que su hermano se haga cargo del menor, pues prefiere esta opción al internamiento.

En el año 1997, el reclamante acude a la Sección de Protección a la Infancia afirmando que no consume droga y que desea recuperar a su hijo. Desde entonces se le facilitó información y se le repitió en reiteradas ocasiones que las condiciones necesarias para la propuesta de cese del acogimiento eran su salud y autonomía personal, condiciones económicas suficientes (todo ello acreditado) y unas mínimas condiciones de vivienda. Esto último, al parecer, no había podido comprobarse por parte de la Gerencia Territorial de León, puesto que se había resistido a aceptar una visita, ya que, al parecer, no contaba con una habitación para el niño.

Del contenido de la queja y de la información facilitada pudimos apreciar una serie de problemas añadidos sobre los que poco podía hacer la intervención de la Administración y de esta Institución.

El menor contaba con cinco años, de los cuales tres años y medio había vivido con sus tíos y primos, a los que mostraba un fuerte apego.

Durante todo ese tiempo, el reclamante apenas se había ocupado de la crianza del menor y ahora era incapaz de tolerar y

superar el desequilibrio afectivo que se había producido inevitablemente.

Por este u otros motivos, la relación del reclamante con su hermano, que en un principio fue de agradecimiento y colaboración mutua, pasó a ser de rivalidad y venganza después de haber roto todo tipo de relaciones.

El reclamante amenazaba con que el día que se lo llevara a su casa, ni su hermano ni sus sobrinos lo iban a ver más.

Es evidente, por tanto, que no existen todas las garantías de que la situación del menor mejoraría si de una forma radical pasara a vivir con el reclamante.

Por ello, se le informó de que lo más adecuado, si quería recuperar a su hijo, era colaborar con el plan progresivo de adaptación que ofrecía la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León y no impedir, en tal caso, la relación de su hijo con la familia con la que había convivido prácticamente toda su vida.

En el expediente **Q/1699/98**, los reclamantes manifestaban que habían firmado en marzo de 1998 un contrato de acogimiento de un menor con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia. En su formalización, se estipulaba que el acogimiento duraría de marzo hasta noviembre de 1998, prorrogable durante otros seis meses en caso de evolución positiva de la familia biológica. Con tales previsiones, la familia acogedora procedió a reservar plaza para el menor, para el curso 1998/1999, en una escuela infantil.

Aludía a que, a pesar de haberse previsto un retorno gradual del menor a su familia biológica y que los contactos con ésta habían sido negativos, el día 1 de septiembre se comunica a la familia acogedora

que el menor permanecería con sus padres desde ese día hasta el 6 de septiembre y que el día 1 de octubre pasaría a vivir definitivamente con sus padres.

Sin embargo, una vez remitida la información solicitada de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, no se apreció irregularidad alguna en la actuación denunciada.

No debe olvidarse que el acogimiento, tal y como dispone el art. 173 bis 1º del Código Civil, pretende "...la reinserción del menor en su propia familia". Con esta finalidad, los padres habían firmado un contrato de atención del menor con la Entidad Pública.

Con anterioridad al vencimiento del plazo y ante la modificación de las circunstancias que motivaron la petición de asunción de guarda por los padres, ya que éstos habían cumplido las condiciones estipuladas en el citado contrato de atención, solicitan a finales de agosto el retorno definitivo del menor al hogar familiar. En efecto, el art. 173.4 del Código Civil prevé que el acogimiento cesará "a petición del tutor o de los padres que tengan la patria potestad y que reclamen su compañía."

Por los técnicos competentes se realiza una visita domiciliaria y se comprueba que el domicilio está en condiciones óptimas de habitabilidad. Al solicitar los padres el cese del acogimiento y haber cumplido las condiciones establecidas en el contrato de atención, se estableció un plan de retorno progresivo del menor a su familia biológica.

A la vista de todo ello, concluimos que la Administración asumió la guarda del menor a petición de sus padres, puesto que sus circunstancias personales les impedían (en su momento) hacerse cargo temporalmente de la misma.

El acogimiento familiar del menor fue de carácter simple y con el consentimiento de los padres.

La Sección de Protección a la Infancia realizó un seguimiento de la familia biológica y estimó que los padres habían cumplido los puntos acordados en el contrato de atención y que, por tanto, no existía impedimento alguno para el retorno del menor.

Puesto que el acogimiento cesa a petición de los padres que no estén privados de la patria potestad y reclamen la compañía del menor, no existe inconveniente alguno para que se acuerde el cese del acogimiento aun cuando no haya vencido el plazo por el que se constituyó, siempre, claro está, que se estime que no concurren circunstancias que desaconsejen que se reintegre al menor a su familia biológica. Por estas razones, se acordó el archivo del expediente por ausencia de irregularidad en la actuación de la Administración autonómica.

Varios expedientes registrados durante el año 1998 denuncian el retraso en la tramitación de los expedientes de adopción.

En la actualidad existen dos tipos de adopciones: la nacional y la internacional. Si bien la primera surgió fundamentalmente como un recurso de protección para los niños desprotegidos en Castilla y León, la segunda, la internacional, ha venido marcada, sobre todo, por el claro descenso de la natalidad en España y la información y denuncia de los medios de comunicación de situaciones de desprotección de menores en otros países.

Así, la adopción internacional ha pasado de ser una cuestión inapreciable antes del año 1995 (17 solicitudes en 1994 en toda la Comunidad) a convertirse en un fenómeno social importante en 1996

(138 expedientes) y estabilizarse a partir de 1997 (91 solicitudes en Castilla y León).

Pues bien, lo que motiva el expediente **Q/469/98** es el retraso que padece la Administración Autonómica a la hora de emitir el informe de valoración de idoneidad en los expedientes de solicitud de adopción internacional. El reclamante hacía alusión al enorme retraso que, en concreto, existe en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid a la hora de emitir dicho informe. Según sus manifestaciones, confirmadas por dicha Gerencia Territorial, desde su solicitud han transcurrido más de dos años sin realizar actuación alguna al respecto.

Puestos en contacto con la Gerencia Territorial de Valladolid para conocer las causas de la demora, nos comunica que en el momento de la solicitud (verano de 1996), la única vía para acceder a la valoración era a través de los equipos técnicos de las Secciones de Protección a la Infancia y que, aunque las normas internas de funcionamiento indican que el tiempo de demora debe situarse en un plazo máximo de seis meses, también se especifica que esa temporalidad estará sujeta y en función de otras tareas preferentes de la Sección, como los casos de maltrato y desamparo.

Ante este retraso, el 5 febrero de 1997 se firma un convenio de valoración de adopción internacional con los Colegios Profesionales de Asistentes Sociales y Psicólogos. Ello ha agilizado la tramitación del informe de idoneidad, al ser importante el número de ciudadanos conscientes de que la vía pública es más lenta.

Sin embargo, a nuestro juicio, la firma de tal convenio y la consiguiente inclusión en el procedimiento de adopción 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 -según nos informa la Gerencia Territorial- mientras se acumula una larga lista de espera (más de dos años 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 registrado su solicitud con anterioridad.

Con ello se infringe lo dispuesto en el art. 5 del Decreto 184/1990 de 20 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de expedientes administrativos de adopción, que impone la valoración de las solicitudes según el orden cronológico de inscripción en el Registro y sólo recoge la posibilidad de que ese orden se altere cuando concurren causas extraordinarias, como la carencia de solicitantes para niños mayores, grupos de hermanos o menores con especial dificultad.

La inclusión de la capacidad económica de los solicitantes como causa que permite la alteración del orden de valoración de las solicitudes infringe claramente el espíritu de este precepto y supone una discriminación en favor de los futuros adoptantes con mayores recursos económicos.

Frente al retraso que deben sufrir quienes optan por la vía pública (dos años, repetimos, en el caso del reclamante, aún no valorado), en el caso del turno privado, el tiempo medio de espera entre la remisión a los Colegios oficiales y la emisión del certificado de idoneidad es de aproximadamente dos meses. Los costes económicos, según las tarifas acordadas, son de noventa mil ptas. el informe de valoración, cinco mil el visado colegial y mil quinientas el visado de copias y las copias de informes. A ello habría que añadir treinta mil ptas. por cada seguimiento realizado a posteriori de culminado el proceso de adopción.

Desde luego, 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.

La tramitación de un expediente de adopción (desde que se registra la solicitud hasta que se efectúa la adopción) suele dilatarse en el tiempo, debido fundamentalmente al elevado número de solicitudes, sobre todo para niños de corta edad susceptibles de ser adoptados, frente al considerable número de niños que, por presentar discapacidades de diverso tipo o a causa de su edad, tienen mayores dificultades para encontrar una familia de acogida o de adopción.

Si el retraso justificado por la escasez de menores susceptibles de ser adoptados es inevitable, lo que no puede admitirse de ninguna manera es que la dilación se produzca ya en la primera fase del procedimiento que condiciona todo el posterior proceso de adopción, a saber, la elaboración de un informe de carácter psicosocial previo a la expedición del certificado de idoneidad del adoptante o adoptantes.

Por todo lo expuesto, y dado que debe evitarse el resultado discriminatorio por razón de las disponibilidades económicas del solicitante a que ha dado lugar la inclusión de un turno privado de valoración, se estimó oportuno formular a la Gerencia de Servicios Sociales las siguientes sugerencias:

1º 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.

2º Que en tanto en cuanto se haga efectiva esa ampliación, la Gerencia de Servicios Sociales asuma el coste de los informes realizados a través del turno privado, a fin de no hacer de peor condición a quienes poseen menores recursos económicos, todo ello

con escrupuloso respeto del art. 5 del Decreto 184/1990 de 20 de septiembre.

Estos razonamientos no fueron compartidos por la Gerencia de Servicios Sociales. Argumenta de forma peregrina que en ningún caso puede pretenderse que la adopción internacional sea gratuita porque conlleva unos costes inexcusables de mayor o menor entidad dependiendo del país con que se tramite. Las familias no van a desistir de adoptar por tener que sufragar una pequeña parte por la realización de esos informes.

### Salud Mental

Desde el inicio de su actividad, el Procurador del Común, ha venido incidiendo especialmente en la problemática que afecta a los enfermos mentales de nuestra Comunidad Autónoma.

Todos estos problemas, así como las recomendaciones para su urgente solución, fueron puestos de manifiesto debidamente por el titular de esta Institución en el correspondiente informe especial elaborado al efecto y presentado en su día en las Cortes de Castilla y León.

Pero, además, algunos de estos problemas se viene exponiendo en las quejas que diariamente se reciben en esta Institución.

Del estudio de todas ellas se desprenden las carencias que ofrece el sistema de atención psiquiátrica en Castilla y León: La falta de dispositivos asistenciales destinados a la rehabilitación y resocialización de los enfermos mentales, que además de frenar el desarrollo de la reforma psiquiátrica, impide una atención adecuada al enfermo y el lógico apoyo a sus familias.



La existencia en nuestra Comunidad Autónoma de distintas Administraciones con competencias en la materia, hace que ninguna de ellas asuma de forma total el conjunto de las necesidades que demandan este colectivo de nuestra sociedad.

*Los enfermos mentales crónicos. La falta de centros para su tratamiento.*

La falta de centros específicos en Castilla y León, pertenecientes al sistema público, destinados al internamiento de enfermos mentales crónicos -cuya convivencia en el entorno familiar o social resulta difícil y en muchos de los casos imposible-, ha ocasionado la presentación ante esta Institución de repetidas reclamaciones de familiares instando el internamiento del enfermo en un centro adecuado para su tratamiento. Este ha sido el caso, a título de ejemplo, de los expedientes **Q/946/98, Q/1497/98, Q/1600/98, Q/1680/98, Q/1800/98.**

Se ha de tener presente que el internamiento de un enfermo mental requiere la previa prescripción médica.

Por ello, la intervención supervisora de esta Institución respecto de las distintas Administraciones implicadas resultó en algunos casos imposible, debido a que no se acreditaba por los reclamantes la existencia de una propuesta o informe médico de especialista que recomendase el internamiento como medida para el tratamiento de la enfermedad. Lo contrario hubiera supuesto, sin duda, una conculcación de la libertad del enfermo, e incluso una vulneración de la legalidad vigente.

No obstante, esta Institución no podía estar ajena a las situaciones de verdadera angustia padecidas por los familiares de los

enfermos que, pese a su abnegación, se encontraban incapaces de soportar y controlar:

Por ejemplo, en el expediente **Q/946/98**, el padre de un joven de 29 años de edad manifestaba la situación padecida por su hijo: diagnóstico de trastorno límite de la personalidad, trastorno depresivo reactivo y dependencia alcohólica; manifestaciones de conductas agresivas y constantes intentos autolíticos (en doce ocasiones), y numerosos internamientos psiquiátricos en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital de León. Ello hacía al reclamante temer por la vida de su hijo y la del resto de su familia.

También en el expediente **Q/1680/98**, se denunciaba el estado de una joven de 28 años de edad, diagnosticada de epilepsia primaria desde la infancia, trastorno depresivo recurrente y trastorno límite de la personalidad, por lo que había sido objeto de múltiples internamientos psiquiátricos (Unidad de Agudos del Hospital de León, Hospital Santa Isabel), por alteraciones de conducta, clínica depresiva y tentativas autolíticas graves.

La enferma manifestaba, asimismo, una conducta violenta en el entorno familiar, amenazando constantemente con matar a sus padres, que a su vez habían sido objeto de agresiones por parte de su hija, sintiéndose incapaces de controlar esta situación, y temiendo por su vida y la de ésta.

Ante situaciones como las señaladas, el Procurador del Común, conforme a lo previsto en el artículo 203 del Código Civil, estimó oportuno en todos los casos poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos expuestos por los reclamantes, por si procediera instar Juicio de Menor Cuantía dirigido a declarar la incapacidad de los enfermos, si constase que sus facultades cognitivas y volitivas apareciesen anuladas hasta el punto de que tales personas no pudieran

governarse por sí mismas, e interesar su internamiento en centro adecuado para su tratamiento.

En todos los supuestos comunicados, las Fiscalías de las correspondientes Audiencias Provinciales informaban a esta Institución de las diligencias practicadas a los fines señalados.

En otros casos, eran los vecinos de la localidad en la que residía el enfermo los que acudían a esta Institución exponiendo la grave situación de éste y su temor ante posibles agresiones. Así, puede destacarse el expediente **Q/1497/98**, en el que se manifestaba la situación padecida por una persona de 70 años de edad, vecino de una pequeña localidad de la provincia de Ávila, al encontrarse en un estado de enfermedad física y mental, y en una situación de abandono total.

Por ello, los vecinos de la localidad temían que el enfermo cometiera algún acto de violencia contra personas y propiedades, pues la mayor parte del día y de la noche se encontraba vagabundeando por las calles y establecimientos públicos, intimidando a las personas.

De igual modo que en todos los casos anteriores, los hechos fueron comunicados al Ministerio Fiscal a los efectos antes señalados. Ello posibilitó que por la correspondiente Fiscalía se presentara escrito en el Juzgado competente instando el internamiento del citado enfermo.

La labor supervisora del Procurador del Común sobre las Administraciones implicadas, se redujo a aquellos casos en que por parte de los reclamantes se aportaba informe de médico psiquiatra recomendando el ingreso del enfermo en centro adecuado para su tratamiento.

Entre estos expedientes podemos señalar el **Q/1866/98**, en el que se denunciaba la situación de un enfermo de 51 años de edad,

vecino de León, diagnosticado de esquizofrenia paranoide grave y limitación funcional de columna (con un grado de minusvalía del 89%), que al manifestar conductas agresivas en el medio familiar y presentar nula conciencia de su enfermedad, resultaba imposible para su madre - de avanzada edad- controlar la situación.

Acreditando estos extremos, se presentó en esta Institución informe de fecha 2 de octubre de 1998 emitido por el Centro de Salud Mental de la Condesa (León), en el que respecto al citado enfermo se indicaba que *"mantiene conductas ocasionalmente agresivas hacia su madre -con la que convive- aunque limitadas debido a sus déficits motores. Precisa de cuidados continuos supervisados en régimen de internamiento"*.

Pero ante dicha recomendación, había de tenerse en cuenta que el enfermo carecía, según se informó, de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos que conllevaría su estancia en un centro privado adecuado para su tratamiento.

Por este motivo, y dado que el tiempo de hospitalización en una Unidad de agudos, a la vista del informe médico citado, no sería suficiente, esta Institución interesó de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León) información acerca del Centro dependiente de esa Administración en el que el paciente pudiera estar ingresado por el tiempo necesario para su tratamiento.

En contestación a dicha solicitud, se remitió informe en el que se señalaba que "es el Insalud la Administración que, en la actualidad, tiene competencias plenas en la asistencia sanitaria, incluyendo la psiquiátrica en los términos señalados por la Ley General de Sanidad. El Real Decreto 63/95 regula y ordena las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, incluyendo la asistencia psiquiátrica", y

concluía que el problema planteado "debe ser solucionado por el Insalud".

En modo alguno podía esta Institución compartir el criterio mantenido por dicho organismo. Y ello por los siguientes motivos:

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 del señalado 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 es que el artículo 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"*, y el apartado 4 señala: *"los servicios de salud mental y de atención psiquiátrica del sistema sanitario general cubrirán, asimismo, en coordinación con los servicios sociales, los aspectos de prevención primaria y la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de salud en general"*.

También el artículo 1 del Decreto autonómico 83/1989, sobre organización 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 ".*

En relación con todo ello, hay que precisar que un paciente de las características indicadas puede encajar dentro del concepto de minusválidos psíquicos a que se refiere el artículo 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 artículo 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. No puede olvidarse que uno de los principios de esta Ley es la universalidad por ir dirigido el Sistema de Acción Social a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos, superando el carácter graciable.

Y finalmente, el artículo 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"*.

Por todo ello, y en tanto se procediera en nuestra Comunidad Autónoma a la creación de unos servicios sociosanitarios especializados para la atención de los enfermos mentales, se consideró preciso efectuar Sugerencia a la Delegación Territorial de León a fin de que se estudiara la posibilidad de fijar una prestación económica para que el enfermo pudiera sufragar los gastos de su ingreso en un centro específico para su tratamiento.

A este respecto, se comunicó a esta Institución que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no tiene ningún tipo de

prestación que pueda cubrir lo solicitado, pues las ayudas existentes se vienen aplicando para aquellos casos que requieren tratamiento psicológico temporal.

Caso semejante fue el relatado en el expediente **Q/879/98**, que hacía referencia a un joven de 31 años de edad, diagnosticado de esquizofrenia paranoide, con conductas agresivas en el medio familiar, y objeto de numerosos internamientos psiquiátricos en el Hospital "Santa Isabel" y en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital de León.

Así pues, como consecuencia de su último ingreso en la Unidad de Agudos del Hospital de León, por presentar descompensación de su trastorno psicótico, se había emitido informe de alta en fecha 4 de junio de 1998, en el que se indicaba lo siguiente: *"En los últimos ingresos se ha evidenciado un significativo deterioro del paciente, a lo que se añade un incumplimiento de la medicación, ingesta de tóxicos (alcohol y marihuana) y una conflictividad familiar. Estas características determinan un mal control del paciente a nivel ambulatorio, y que el ingreso en una Unidad de Agudos no es una terapia válida y eficaz. Se trata de un paciente que precisaría para un tratamiento adecuado de otro tipo de estructuras asistenciales (Unidad de media-larga estancia, Hospital de Día...)"*.

Ante esta situación, se formuló igualmente a la Delegación Territorial de León Sugerencia en los términos antes señalados, respecto de la cual no se ha recibido respuesta de dicho organismo a la fecha de cierre de este informe.

*El ingreso en las Unidades de hospitalización psiquiátrica o Unidades de agudos.*

La asistencia de los enfermos mentales en las situaciones de crisis o en las fases agudas de su enfermedad, se lleva a cabo en las Unidades de hospitalización psiquiátrica o Unidades de Agudos. Pero no siempre será preciso el ingreso del paciente. Esta medida deberá en todo caso determinarse por la autoridad médica competente.

Pues bien, en diversos expedientes tramitados en esta Institución (**Q/539/98, Q/1470/98**), se denunciaba la falta de atención del Hospital de León, debido a su negativa a llevar a cabo el internamiento del enfermo mental cuando se había procedido -en virtud de volante de ingreso del médico de cabecera- a efectuar dicho ingreso en ese Hospital.

Con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de investigación, y conforme a las facultades conferidas en el artículo 1.3 de la referida Ley y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988, en cada uno de los casos se solicitó informe a la Dirección Provincial del Insalud en León.

De la información facilitada, se deducía que los enfermos habían sido valorados por un psiquiatra en la Unidad de Urgencias del Hospital de León, quien después de un examen psiquiátrico pormenorizado determinó que no presentaban clínica psiquiátrica susceptible de un tratamiento en régimen de internamiento.

Por este motivo no cabía invocar una negación de ingreso o una falta de atención por parte del Hospital señalado, por cuanto éste no había sido prescrito por el médico especialista.

Y es que la facultad de ingreso o no de un paciente de estas características corresponde a los facultativos del correspondiente Servicio de Psiquiatría y no al médico de cabecera.



El médico de cabecera puede proponer el ingreso en un Servicio Psiquiátrico, y si presume que la oposición del paciente puede provocar una alteración del orden público, podrá solicitar directamente el auxilio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Sin embargo, la decisión final de un ingreso hospitalario corresponde exclusivamente al Servicio de Psiquiatría.

Y para que sea estimado el ingreso por dicho Servicio es preciso que el enfermo reúna las condiciones precisas para que tal medida esté justificada. En consecuencia, tal como viene señalando la jurisprudencia el Tribunal Supremo, las limitaciones de índole personal, como son las de internamientos en Centros Psiquiátricos, no pueden establecerse "a priori" y genéricamente, sino en el momento y concretamente para cuando se dé la causa que requiera tan extraordinaria medida afectante a la personalidad.

Al no detectarse irregularidad achacable a la actuación de la Administración que determinara para esta Institución la procedencia de la remisión de los expedientes al Defensor del Pueblo, se procedió a su archivo, previa comunicación al reclamante.

#### *El internamiento en las Unidades de Rehabilitación*

Los problemas planteados en relación con los internamientos en las Unidades de Rehabilitación, también han sido objeto de queja ante esta Institución.

En el expediente **Q/648/98** el reclamante exponía la situación de su hijo, de 31 años de edad, diagnosticado de esquizofrenia esquizoafectiva, con un importante componente de autoagresividad y heteroagresividad y nula conciencia de su enfermedad, y solicitaba su internamiento en el Hospital Santa Isabel de León.

Dado que a la fecha de presentación del escrito de queja el enfermo se encontraba ingresado en la Unidad de Agudos del Hospital de León, por esta Institución se solicitó informe a la Dirección Provincial de Insalud de León acerca de las medidas a adoptar una vez que el enfermo fuese dado de alta en esa Unidad.

En contestación a dicha solicitud, por dicho organismo se remitió informe a esta Institución en el que se señalaba expresamente lo siguiente: *"sugerimos sea valorada la idoneidad del paciente para que pueda ser ingresado en la Unidad de Rehabilitación de crónicos del Hospital Santa Isabel, dependiente de la Junta de Castilla y León"*.

Ya que las derivaciones de posibles ingresos en la citada Unidad de Rehabilitación se realizan a través de los Equipos de Salud Mental y, excepcionalmente, a través de las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica valorando la idoneidad o no del ingreso, se solicitó nuevamente información al Insalud sobre la valoración del paciente.

A este respecto se comunicó por dicho organismo que este enfermo sería susceptible de valoración para un posible ingreso en la Unidad de Rehabilitación del Hospital Santa Isabel; sin embargo, este Hospital establece como requisito indispensable para dicha valoración que el enfermo acuda de forma voluntaria, lo que no ocurría en el presente caso.

A tenor de todo ello, podía afirmarse que el ingreso en la Unidad de Rehabilitación del Hospital Santa Isabel no se había llevado a efecto por causas que no podían imputarse ni a la Administración central (Insalud) ni a la autonómica (Delegación Territorial), y ello por los siguientes motivos:

El nivel especializado de atención a la salud mental se estructura en una red articulada de servicios y unidades. Así, las Unidades de rehabilitación hospitalaria están destinadas únicamente a enfermos crónicos diagnosticados con alguna enfermedad mental.

A estas Unidades sólo se podrá acceder, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.3 b) del 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 (Unidades de agudos).

Sin embargo, uno de los requisitos que se establecen para la inclusión de los enfermos en los programas de rehabilitación es el de *la voluntariedad*. El establecimiento de dicho requisito no supone en modo alguno una arbitrariedad por parte de la Administración, sino que obedece al fin mismo para el que han sido creadas las Unidades de rehabilitación.

Estas Unidades tratan de crear un medio lo más normalizante posible, evitando medidas institucionales que conducen a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permitan la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente, y no son centros para ingresos de pacientes que no puedan o no deseen colaborar en dichos programas, por lo que no es posible ingresar pacientes crónicos de forma involuntaria, ya que la cooperación del paciente resulta indispensable para los objetivos terapéuticos.

Por tanto, la no voluntariedad del enfermo hacía imposible su ingreso en la Unidad de rehabilitación del Hospital Santa Isabel,

motivo por el que se excluyó una actuación irregular de la Administración.

Ello motivó el archivo de la presente queja, no sin antes informar al reclamante acerca de las posibles vías de internamiento en una Institución Psiquiátrica -a excepción de las Unidades de rehabilitación- en caso de que no existiese consentimiento del enfermo.

Por su parte, el firmante de la queja **Q/1566/98** hacía referencia a su hija, con retraso mental moderado agravado con graves problemas de conducta.

Conforme a la documentación remitida por el reclamante, la enferma había permanecido ingresada en el Centro Ocupacional y Residencia "El Cueto", de Santa Marta de Tormes (Salamanca), desde el 23 de septiembre de 1991 hasta finales del año 1997. Con ocasión de dicho ingreso, en fecha 16 de octubre de 1997 se emitió informe en el que se hacía constar que aquélla presentaba un retraso mental moderado con problemas de conducta, siendo una persona problemática, muy obsesiva e hipocondríaca, así como con manías persecutorias, y con manifestaciones de agresividad, e indicándose expresamente que *"solicitamos sea remitida a la Unidad de Rehabilitación del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales con el fin de ajustarle la medicación para equilibrar su conducta"*.

Sin embargo, el ingreso en dicha Unidad, según la documentación obrante en esta Institución, no había llegado a producirse. Por este motivo, el reclamante solicitaba a esta Institución información sobre las posibilidades de ingreso de su hija.

En primer lugar, se hacía preciso determinar los motivos por los que no se había llevado a cabo el internamiento en la referida Unidad de Rehabilitación del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales de

Salamanca, por lo que por esta Institución se solicitó la pertinente información al Consorcio Hospitalario de Salamanca, a quien corresponde la titularidad de dicho Centro.

La constitución de este Consorcio fue aprobada mediante Decreto 199/1996, está integrado por la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Diputación Provincial de Salamanca, y su objetivo es la gestión de los servicios psiquiátricos en el ámbito territorial de esa provincia.

Pues bien, de la información remitida por dicho Consorcio a esta Institución, pudo constatarse que la enferma no contaba con una patología susceptible de ingreso en la Unidad de Rehabilitación mencionada. Y ello por las siguientes causas:

Las Unidades de Rehabilitación hospitalaria están destinadas únicamente a enfermos crónicos diagnosticados con alguna enfermedad mental, estando excluidos los pacientes con retrasos mentales conforme a los criterios de admisión elaborados en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 83/1989, 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.

Aun cuando la enferma hubiera cumplido los criterios de admisión a dicha Unidad, su derivación a la misma no hubiera podido realizarse a través del Centro ocupacional y Residencia "El Cueto", ya que a las Unidades de Rehabilitación sólo se podrá acceder, como se señalaba anteriormente, desde los dispositivos ambulatorios de las Áreas sanitarias, y excepcionalmente desde las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica de los Hospitales Generales (Unidades de agudos), recursos entre los que no se encuentra el citado Centro ocupacional.

Además, en el informe de dicho Centro se solicitaba el ingreso en la Unidad referida "con el fin de ajustarle la medicación para equilibrar su conducta". Pues bien, este objetivo no se adecuaba con el cometido de las Unidades de Rehabilitación, ya que no intervienen específicamente en el tratamiento, sino en el proceso de rehabilitación que favorezca la integración familiar y social del enfermo.

Por todo ello, se consideraba que el tratamiento adecuado a los trastornos de conducta de la paciente, tal como se comunicó por el ya citado Consorcio Hospitalario de Salamanca, debía ser ofrecido desde el correspondiente Equipo de Salud Mental de distrito o, si es necesario, desde la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital Universitario de Salamanca, para poder ser remitida finalmente al Centro Ocupacional y Residencia "El Cueto", desde el que se le debía prestar una atención integral.

Lo anterior fue comunicado al firmante de la queja, poniéndonos nuevamente a su disposición para el supuesto de que en los dispositivos señalados no se prestara a su hija una atención adecuada.

#### *El control sobre los enfermos ingresados*

La estancia de enfermos mentales en centros de carácter abierto, provoca en algunas ocasiones la fuga de los mismos.

En la queja **Q/1875/98** se ponía en conocimiento de esta Institución que un hombre, al parecer incapacitado para regir su persona, se encontraba en una situación de abandono total, permaneciendo frente a varios bares situados en Valladolid, padeciendo frío y calor y careciendo de comida y de higiene.

Acordada la admisión a trámite de dicha queja, se iniciaron las investigaciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos expuestos.

En el curso de dichas investigaciones, esta Institución tuvo conocimiento, según información facilitada por el Ayuntamiento de Valladolid, que dicha persona, enferma mental, se encontraba incapacitada judicialmente, ejerciendo su tutela el Director del Hospital Psiquiátrico de Valladolid.

Por ello, había permanecido gran parte de su vida en el citado hospital, siendo éste su único lugar de residencia. Sin embargo, según informe del Ayuntamiento, a temporadas y dependiendo de su estado mental se fugaba del mismo, permaneciendo "desaparecido", siendo la policía la que en numerosas ocasiones procedía a llevarle de nuevo al centro, lo que no conseguía siempre debido a la negativa del paciente.

Pues bien, si el enfermo se encontraba en régimen de internamiento en el hospital psiquiátrico, en el que había permanecido durante gran parte de su vida, era evidente que dicha medida se hacía precisa para proporcionar al enfermo la asistencia sanitaria y social adecuada.

Teniendo en cuenta que, al parecer, se venían repitiendo las fugas del paciente del hospital psiquiátrico -durante las cuales permanecía "desaparecido", en situación de abandono y sin someterse a ningún tipo de tratamiento-, y que la tutela se ejercía por el Director del citado Centro hospitalario, en uso de las facultades conferidas en la Ley 2/1994 de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución sugirió al Consorcio Psiquiátrico Dr. Villacián, como medida de protección, la conveniencia de que existiera, en caso de ser preciso, un mayor control sobre el citado enfermo, a fin de evitar

que se produjeran nuevas fugas y, en consecuencia, mantener salvaguardada su seguridad.

### *Las ayudas a los enfermos mentales*

La Gerencia de Servicios Sociales viene convocando ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad. Concretamente, mediante resolución de 18 de diciembre de 1997 convocó dichas ayudas para el ejercicio 1998.

En el caso expuesto en el expediente **Q/2197/97**, dicha ayuda había sido concedida para un joven diagnosticado de retraso mental de grado medio y crisis epilépticas frecuentes.

No obstante, el reclamante manifestaba que la cuantía asignada era inferior al coste anual que había de abonar por el internamiento de su hijo en el Centro Asistencial "San Juan de Dios" de Palencia.

Tras un detallado estudio del expediente en cuestión, pudo concluirse que lo anterior no resultaba contrario a la legalidad, ya que en la concesión de las ayudas y en la cuantía a conceder se tenían en cuenta determinados criterios:

#### a) En la concesión de las ayudas:

La mencionada resolución de 18 de diciembre de 1997 viene a condicionar la concesión de las ayudas previstas en la misma a las disponibilidades presupuestarias, teniendo por tanto como límite el crédito consignado para estos fines.

Ello es así por cuanto que, tal como viene señalando la jurisprudencia menor, este tipo de ayudas públicas que implican un desembolso efectivo de dinero del erario público en favor de



particulares y que tienden simplemente a ayudar al subvencionado sin exigir de su parte una conducta determinada, constituyen un fin en sí mismas, se conceden unilateralmente por la Administración y están condicionadas a las disponibilidades presupuestarias. Por ello, su denegación o, en su caso, la concesión de cuantías inferiores a la máxima por la causa señalada, no supone la frustración de unas verdaderas expectativas jurídicas, ni tampoco la quiebra de la confianza generada por la oferta de la Administración, a diferencia de aquellas otras subvenciones íntimamente unidas a una actividad que debe realizar el subvencionado y que participan, en cierto modo, de una naturaleza contractual.

Así pues, la concesión de las ayudas no se realiza de forma discrecional por la Administración, sino que como ha declarado el Tribunal Supremo en numerosas Sentencias, el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez anunciadas termina la discrecionalidad y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo del órgano administrativo.

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, en el aspecto relativo a su creación, a su regulación y hasta su limitación, entre otras por razones presupuestarias. Es decir, que en el otorgamiento de las ayudas o subvenciones la Administración autovincula su otorgamiento a través de la propia convocatoria y su concesión se determina por el cumplimiento de los requisitos de aquélla, con el límite del agotamiento de la cantidad presupuestada al efecto.

Y precisamente en el caso de la resolución de 18 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales, y dado el carácter

limitativo de los créditos asignados para la ayudas convocadas en la misma, se establecen diversos criterios para su concesión:

- Tendrán prioridad en las solicitudes de ayudas para los servicios de carácter continuado relacionados con el apartado A) del artículo 3, aquellos beneficiarios que la hubieran obtenido en el ejercicio anterior siempre que persistieran las condiciones que dieron lugar a su concesión.

- Se tendrán en cuenta la condiciones socio-económicas, personales y familiares del interesado.

- Serán prioritarias las ayudas que no sean objeto de convocatoria por otro organismo público, y aquellas que siéndolo fueran solicitadas por los interesados y no concedidas.

- Y alcanzar una puntuación mínima de 30 puntos según el baremo establecido en el Anexo I de la Resolución.

b) En la cuantía a conceder:

Por otra parte, concedida la ayuda en cuestión, la cuantía de la misma será variable y se establecerá en atención a determinadas circunstancias.

Por ello, la jurisprudencia menor viene afirmando que no por la simple concurrencia de los requisitos previstos en la resolución se obtiene el derecho a la ayuda en su cuantía máxima, sino que ello es necesario compaginarlo con otros dos elementos:

- La valoración de las circunstancias concretas de cada caso, lo que permite la priorización de las necesidades.

- Y, en todo caso, el límite presupuestario, que sólo permitirá atender a las necesidades más urgentes en los casos en que haya más peticiones que fondos disponibles.

En este sentido, la resolución de 18 de diciembre de 1997 establece que las cuantías de las ayudas señaladas en la misma indican el importe máximo a conceder por cada modalidad, pudiendo concederse en menor cuantía como resultado de la aplicación de los criterios recogidos en el anexo I.

Por tanto, la priorización de la necesidad y la atención preferente a aquellas situaciones que precisan de mayor nivel de ayuda, son una forma de objetivación de la actuación administrativa.

Por tanto, se comunicó al reclamante que sólo en el caso de que se hubiera concedido la ayuda sin cumplir las condiciones exigidas por la normativa correspondiente, resultaría arbitraria y totalmente atentatoria a la seguridad jurídica la actuación de la Administración.

*El retraso mental. La admisión en centros de atención especializados.*

En la queja **Q/1974/98** se comunicaba a esta Institución la situación de una joven, con retraso mental severo y ceguera, -100% de minusvalía-, que había permanecido en el Colegio "Cosamai" de Astorga (León) hasta los 18 años de edad.

Desde entonces, su madre había intentado, sin conseguirlo, la admisión de su hija en algún centro ocupacional en el que permaneciera durante el día, al precisar de una atención especial, y conviviera el resto del tiempo con su familia.

Por este motivo, esta Institución llevó a cabo las gestiones precisas con las distintas Administraciones competentes en la materia:

Así pues, el Ayuntamiento de Astorga informó a esta Institución que dicho organismo no disponía de centros ocupacionales.

Por su parte, la Diputación Provincial de León remitió informe del director del centro ocupacional "Cosamai", en el que se indicaba que las condiciones de la joven (retraso mental grave con ceguera correspondiente a un grado de minusvalía del 100%) eran susceptibles de atención en un centro asistencial de esa corporación local.

Y la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León informó asimismo que la enferma tenía expediente de reconocimiento de la condición de minusválido, con un porcentaje del 100 % de minusvalía, y cuyas características le impedirían acceder a una plaza en un centro ocupacional por su total falta de autonomía personal.

A ello había que añadir lo dispuesto en el artículo 15 de la orden de 21 de junio de 1993 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que regula los requisitos mínimos y específicos de autorización de los centros de minusválidos para su apertura y funcionamiento: *"Los minusválidos calificados como severos, medios y ligeros, podrán ser usuarios de los centros ocupacionales siempre que cuenten con el reconocimiento oficial de esta minusvalía, posean autonomía personal básica, capacidad de incorporarse a las tareas sencillas y repetitivas y sean mayores de 16 años"*.

Como consecuencia de ello, la solicitud de ingreso de en el referido centro ocupacional fue estimada como no apta, orientándose el ingreso en un centro asistencial más adecuado a sus características.

Así pues, teniendo en cuenta las condiciones físicas y psíquicas de su hija, se estimó oportuno informar a la reclamante que la orientación que podría darse a su hija, sería el ingreso en un Centro de deficientes psíquicos gravemente afectados, para lo que debería formular la correspondiente solicitud en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

Por su parte, en el expediente **Q/949/97** se comunicaba a esta Institución que una mujer de 31 años de edad, vecina de Santa María del Páramo (León), diagnosticada de retraso mental moderado, precisaba de una atención especializada de la que había carecido hasta el momento.

En este sentido, y según documentación aportada por el reclamante, la Unidad de Salud Mental II de León había emitido informe, indicando un diagnóstico de retraso mental moderado con deterioro del comportamiento, requiriendo atención o tratamiento, por lo que se había aconsejado reiteradamente la vinculación a centros educativos especiales, donde se entendía que podía obtener los mayores beneficios, al no ser subsidiaria de un tratamiento rehabilitador desde un punto de vista psiquiátrico.

Teniendo en cuenta lo anterior, por esta Institución se solicitó la oportuna información a la Delegación Territorial de León, que remitió informe de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, del que se desprendían las siguientes actuaciones en relación con el ingreso de dicha enferma:

- El reconocimiento de la condición de minusvalía se efectuó en fecha 30 de septiembre de 1997, informando a la madre y hermana de la enferma sobre los trámites a realizar para el ingreso en un centro de minusválidos, así como de la documentación que se debía acompañar a la correspondiente solicitud.

- Por la citada Gerencia Territorial se constata la negativa manifestada por la minusválida a ingresar en algún centro.

- Dicha Gerencia contactó reiteradamente por teléfono con los familiares a fin de confirmar el deseo de tramitar el expediente de ingreso en centros de atención a personas discapacitadas, no consiguiéndose ninguna respuesta de esta familia.

- Como consecuencia de todo ello, el referido organismo procedió al archivo del expediente de solicitud de ingreso.

De lo acometido no se desprendía una actuación irregular por parte de la Administración susceptible de supervisión por parte de esta Institución, ya que por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León se había realizado un seguimiento de la minusválida e intentado prestar una atención adecuada y especializada a su problemática a través de su ingreso en un Centro para personas discapacitadas, lo que resultó infructuoso debido a la negativa manifestada por la misma y la falta de respuesta e interés de su familia.

Y es que la actuación de dicho organismo se había rodeado de todas las garantías legales al tenerse en cuenta el consentimiento de aquélla, ya que lo contrario conllevaría una conculcación de la libertad de ésta, e incluso una vulneración de la legalidad vigente.

No obstante lo anterior, se estimó oportuno comunicar al reclamante que por la Diputación Provincial de León, siendo titular de dos centros de discapacitados -"Nuestra Señora del Sagrado Corazón" en León y "Cosamai" en Astorga-, no había manifestado inconveniente alguno en su admitir a la joven en el caso de que sus características y el tratamiento necesario se ajustaran a uno de dichos centros y existiese plaza disponible.

**ÁREA H**

## **ÁREA H**

### **SANIDAD**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>74</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>26</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>25</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>21</b>

Como en informes anteriores debemos señalar que se advierte una considerable falta de información de los usuarios, que tratamos de resolver en las numerosas consultas que recibimos. La información asistencial debe proporcionarse al usuario durante todo el proceso de su enfermedad y en ello deben implicarse los profesionales sanitarios y la propia Administración. De la cantidad y calidad de información que reciba el usuario dependerá el grado de confianza del mismo.

Esta falta de información provoca también que la solicitud de los servicios sanitarios, en la práctica, se incremente considerablemente ya que la percepción de coste cero en el momento de solicitarlos se traduce en una mayor demanda. Por poner un ejemplo, la realidad confirma que un gran número de usuarios que acuden a los servicios de urgencia de los Hospitales no son portadores de tales urgencias, aunque ellos creen lo contrario.

Ello requiere de la Administración Sanitaria un mayor esfuerzo en la política de información al usuario, entendiendo que se hace



necesario que los ciudadanos dispongan de una información sobre el sistema sanitario antes de su utilización.

El nivel de colaboración de las Administraciones Sanitarias (centros asistenciales -hospitales y centros de atención primaria-) ha sido bueno. Del mismo modo, las respuestas de la direcciones Provinciales del INSALUD son puntuales y completas.

Por último, cabría resaltar el considerable aumento de quejas referidas a deficiencias denunciadas en el ámbito de la atención primaria, tanto de dotación profesional -sobre todo referido a los pediatras-, como de deficiencias estructurales detectadas en los edificios -consultorios locales-.

En esta Área de Sanidad, la posibilidad de actuación del Procurador del Común de Castilla y León viene muy condicionada por cuanto que el Instituto Nacional de la Salud (en adelante INSALUD), generador de la mayor parte de las quejas, sigue formando parte de la Administración del Estado, por lo que obliga a trasladar al Defensor del Pueblo los expedientes de queja en cuanto se detecta alguna verosimilitud en la irregularidad denunciada.

Podemos señalar los expedientes más significativos.

#### Protección de la salud

En el expediente número **Q/1305/97** se hacía referencia al problema que afectaba a los vecinos de Coceges y Megeces de Iscar (Valladolid), como consecuencia de la reorganización efectuada en el mapa sanitario y Zonas de Salud de nuestra comunidad (que conllevó un cambio de adscripción de los hospitales de Valladolid al hospital

Comarcal de Medina del Campo), y la carencia de un servicio público de transporte que uniera tales localidades con Medina del Campo.

Admitida la queja, se solicitó, entre otros, un informe a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al objeto de conocer si se había realizado alguna actuación al respecto.

El informe recibido contenía las siguientes consideraciones, a saber:

*"1º.- Que el marco normativo de la Comunidad, en lo que respecta a delimitación territorial de Zonas Básicas de Salud, lo constituye el Decreto 32/1988, de 18 de febrero (B.O.C. y L. 1 de Marzo de 1988) y posteriores modificaciones y, de acuerdo a ello, las localidades de Megeces y Cogeces de Iscar forman parte de la Zona Básica de Salud de Iscar.*

*2º.- Que el Decreto 108/1991 de 9 de mayo (B.O.C. y L. 16 de Mayo de 1991), por el que se configura el Área de Salud como eje territorial de la Asistencia Especializada y se delimitan las distintas Áreas de Salud de la Comunidad, sitúa, la Zona Básica de Salud de Iscar, dentro del Área de Salud de "Valladolid Este".*

*3º.- Que el Insalud, administración competente en materia de asistencia sanitaria, al objeto de adaptar los recursos disponibles a las Áreas de Salud delimitadas, y en cumplimiento de los Artículos 5º y 7º del Decreto mencionado, fija como Hospital de referencia de la Zona Básica de Salud de Iscar, el Comarcal de Medina del Campo.*

*4º.- Que, el extremo solicitado por los vecinos de las localidades de Megeces y Cogeces de Iscar, de restablecimiento de la línea regular de transporte hasta Medina del Campo, es asunto, que*

*excede de las competencias de esta Consejería de Sanidad y Bienestar Social".*

Solicitamos, igualmente, otro informe a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transporte de la Consejería de Fomento. En respuesta a dicho requerimiento se nos comunica que:

*"Con fecha 8 de julio de 1997, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social un escrito en el que se solicitaba el restablecimiento de la línea regular de viajeros entre las localidades de Megeces y Cogeces de Iscar con Medina del Campo.*

*La citada Consejería remitió el escrito a la Consejería de Fomento, por entender que era ésta quien tendría que entender del mismo. El Servicio de Concesiones y Autorizaciones de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transporte inició las actuaciones con el fin de constatar las circunstancias que podían concurrir en el caso. Así, se remitió oficio al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid quien, a su vez, transmitió la inquietud de los vecinos de las localidades citadas al concesionario de la línea regular para que emitiera informe.*

*Con fecha 6 de noviembre de 1997, esta Dirección General remitió al Servicio de Estudios el informe del Servicio de Concesiones y Autorizaciones sobre el servicio de transporte citado. En dicho documento se informaba de la línea que atiende a esas localidades y de los resultados del examen del expediente, que llevaban a concluir que no podía restablecerse el servicio de transporte solicitado porque no había existido con anterioridad.*

*Con fecha 13 de noviembre de 1997, se remitió al Servicio de Estudios el informe que había realizado la empresa concesionaria acerca de la petición.*

*Del informe emanado del concesionario y del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, se concluye la inviabilidad económica de establecer el servicio de transporte mencionado. No obstante, anualmente, la Consejería de Fomento convoca ayudas destinadas al establecimiento, mantenimiento ampliación de los servicios de transporte de viajeros de uso general de carácter rural que sean deficitarios y los Ayuntamientos interesados pueden solicitar el establecimiento de servicios de este tipo en los términos previstos en la convocatoria".*

Examinados los informes, quedó acreditado que las localidades de Cogeces y Megeces carecían de un transporte público que uniera dichas localidades con Medina del Campo, lo que sin duda, dificultaba gravemente el traslado de los pacientes, sobre todo de aquellos que carecían de medios propios de locomoción y necesitaban acudir a consulta o recibir tratamientos, como por ejemplo de rehabilitación, al Hospital Comarcal.

En definitiva, la situación en la que se encontraban los vecinos de estos municipios era, cuando menos, discriminatoria o al menos no se encontraban en igualdad de oportunidades ante el derecho a la protección de la salud pública.

Por ello, esta Institución alentó a las Administraciones concurrentes -regional y local- a lograr alcanzar un acuerdo de colaboración que garantizase un efectivo servicio que satisficiera el derecho a que el acceso y las prestaciones sanitarias se realizasen en condiciones de igualdad efectiva.

De otra parte y por lo que se refiere al ámbito de los transportes de carretera, fue preciso indicar a la Consejería de Fomento la conveniencia de que la Administración Pública operase siempre con especial rigor y esmero en el ejercicio de sus atribuciones y

obligaciones administrativas con una política de ayudas encaminadas a dotar de servicios regulares de transporte de viajeros a todos los núcleos urbanos que, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, carecieran del mismo.

En virtud de cuanto antecede, se formuló la siguiente Sugerencia Formal a la Consejería de Fomento.

*"Que se valore la conveniencia de adoptar las medidas de técnica presupuestaria, que se considere más oportuna, para que se establezca de la forma más inmediata el servicio de transporte público desde los municipios de Cogeces y Megeces hasta el Hospital Comarcal de Medina del Campo, al objeto de garantizar el derecho del artículo 43 de la Constitución Española, que conlleva la obligación de los poderes públicos de adoptar tanto las medidas preventivas que resulten necesarias para proteger la salud pública, como las prestaciones y servicios necesarios.*

*Sin perjuicio de lo anterior, esta Institución exhorta a que la colaboración entre las distintas Administraciones afectadas sea patente, dando efectivo cumplimiento a una política de ayudas, iniciada por parte de esa Consejería, encaminada a dotar de servicios regulares de transporte de viajeros a todos los núcleos urbanos, que dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, carezcan del mismo así como asegurar el mantenimiento de los ya existentes".*

Tanto la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, como la Consejería de Fomento aceptaron las respectivas Sugerencias.

### *Derecho de los usuarios del sistema sanitario público*

Debemos señalar 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.

Como exponente de lo dicho resaltamos la queja **Q/663/98**. En ella, los reclamantes trasladaban a esta institución las siguientes deficiencias de la asistencia sanitaria en Ciudad Rodrigo (Salamanca):

*"Las distancias máximas al Hospital General más cercano es de 140 Km. y la mínima de 60 Km. En cuanto a Ciudad Rodrigo como núcleo de población más importante es de 90 Km. El estado de las carreteras comarcales en gran parte es paupérrimo y la N- 620 intransitable por el exceso de vehículos pesados.*

*El Centro de Salud de Ciudad Rodrigo no da respuesta a las urgencias producidas en la zona, pues no cuenta con una dotación médica con formación y experiencia a nivel de un centro hospitalario para resolver las urgencias que se le presentan, y la especialidades que demanda la comarca no cuentan con servicios tan importantes como un laboratorio de análisis y una dotación de aparataje utilizable en las especialidades que eviten los traslados innecesarios a Salamanca.*

*El servicio de ambulancias que existe actualmente no se encuentra ubicado en los Centros de Salud, debiendo desplazarse desde Ciudad Rodrigo, hasta el resto de los municipios, con lo que cualquier urgencia sufre un retraso de hasta cuatro horas en algunos casos, para su tratamiento hasta Salamanca.*

*Es de destacar que en fechas señaladas como el Carnaval de Ciudad Rodrigo, se dispone de un servicio de urgencias con quirófano y UVI móvil. Este servicios es necesario que funcione todo el año porque el coste de vidas está por encima del económico."*

En definitiva, los comparecientes reivindicaban la construcción de un Hospital Comarcal, mayor dotación de medios para los especialistas sanitarios, así como también, un mayor número de ambulancias que atendieran los cuatro Centros de Salud de la zona.

Nos dirigimos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como también a la Dirección Provincial del INSALUD en Salamanca, en solicitud de información.

En contestación a nuestro escrito, el Instituto Nacional de la Salud nos comunicaba lo siguiente:

*"1. Los problemas sanitarios de Ciudad Rodrigo y su Comarca, vienen fundamentados por tres hechos:*

*A. Mala comunicación con la capital de la provincia (entre 90 y 110 kms. por una carretera no desdoblada y con intenso tráfico, lo que representa entre 1,5 y 3 horas).*

*B. Dispersión de la población (54 pueblos para 26.000 habitantes).*

*C. Población muy envejecida y con amplias necesidades asistenciales.*

*2. Se descarta por completo la opción de un Hospital Comarcal. Resulta inviable tanto por el número de habitantes (26.000) como por el hecho de que la media de camas de la provincia*

*de Salamanca es sensiblemente superior al promedio del INSALUD (respectivamente 3,17 y 2,7 camas por 1000 habitantes).*

*3. En breves fechas podremos contar en nuestra provincia con una unidad de Cirugía Cardio-Vascular.*

*4. Bien es cierto que cualquier actuación en materia sanitaria es un proceso dinámico que requiere en todo el momento de las medidas puntuales necesarias. Así podemos decir que, desde hace algunos meses, el dispositivo asistencial de consulta de especialistas desplazados para Ciudad Rodrigo y su Comarca ha aumentado en gran manera, contando en la actualidad con las Especialidades siguientes: Otorrinolaringología, Obstetricia y Ginecología, Urología, Medicina Interna, Cirugía General, Oftalmología, Dermatología, Traumatología, Rehabilitación, Salud Mental, Salud Buco-dental y Equipo de Radiología las 24 horas.*

*Así mismo, se está implantando la estructura y tecnología para poder realizar Cirugía Menor Ambulatoria.*

*Por otra parte existen en funcionamiento más de 15 programas y protocolos de educación y promoción de la salud, articulados tanto por el INSALUD como por la Junta de Castilla y León, administraciones ambas con competencias en materia de sanidad.*

*5. Como medidas a corto plazo, se están estudiando las vías para poder implantar una Unidad de Hemodiálisis, al tiempo que se tiene previsto ampliar el número de vehículos de transporte sanitario, dos medidas que sin duda paliarán importantes aspectos a los que se hace mención en su escrito.*



*Para terminar significar que otro tipo de medidas y mejoras, ineludiblemente pasan por el abordaje de proyectos más amplios y ambiciosos (por ejemplo: Implantación del 061), que en corto o medio plazo verán repuesta y que contribuirán a una mejor calidad asistencial en la zona".*

Por su parte, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, afirma que, a pesar de que la gestión de la asistencia sanitaria dependen en Castilla y León del INSALUD, la Administración Autonómica está realizando inversiones en la construcción y equipamientos de los centros de salud de la zona y en subvenciones a las corporaciones locales.

Como quiera que de la información facilitada comprobamos que las deficiencias denunciadas se derivaban, en principio, de la actuación de un organismo administrativo no dependiente de la Comunidad Autónoma -y, por consiguiente, fuera de nuestra capacidad supervisora- decidimos remitir toda la documentación y el escrito de queja al Defensor del Pueblo.

#### *Listas de espera y reintegro de gastos*

El sometimiento a la excesiva demora en la prestación sanitaria, representa una verdadera suspensión del derecho a la asistencia sanitaria.

De nuevo, como en años anteriores, esta Institución debe realizar una valoración crítica sobre la situación de estas listas en Castilla y León.

Las listas de espera en sus tres vertientes, es decir, lista de espera de primeras consultas, de diagnósticos, o de espera de

tratamientos, son los tres puntos sobre los que versaron la mayor parte de los expedientes **Q/956/98, Q/1293/98 y Q/1630/98.**

Estas listas de espera no hacen sino confirmar el desajuste temporal entre la demanda de asistencia sanitaria y la respuesta del sistema sanitario.

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 cuándo podrán ser atendidos.

Así mismo, destacamos que en el año 1.998 persisten las quejas referidas a la demora en la sustantación de expedientes de reintegro de gastos, así como también ante la desestimación de solicitudes de reintegros de gastos formuladas por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social.

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 la excesiva tardanza en obtener la asistencia sanitaria deseada -**Q/750/98, Q/800/98/, Q/1103/98, Q/1162/98, Q/1485/98, Q/1712/98, Q/1892/98, Q/2016/98, Q/2337/98,** entre otras-.

En estos casos, desde esta Institución, se informa a los reclamantes que la "denegación injustificada de asistencia", que faculta al beneficiario a acudir a otros medios sanitarios (artículo 18.3 del Decreto 2766/1967) y los casos de "urgencia vital", es decir, de situaciones patológicas de grave riesgo para la vida o para órganos importantes del beneficiario (artículo 18.4 del citado Decreto), son las dos únicas situaciones que permiten la reclamación y abono de gastos, a las entidades gestoras, ocasionados por la utilización de servicios médicos ajenos a la Seguridad Social.

A este respecto, parece oportuno traer a colación la doctrina jurisprudencial en esta materia, mediante la que se fijan unos criterios para determinar las condiciones básicas conformadoras de una situación de urgencia vital, y así se establece que "la urgencia vital implica un riesgo inminente de vida, o de pérdida de órganos fundamentales para el desarrollo normal de la vida" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 20 de noviembre de 1973), que de forma acumulativa concurre con la imposibilidad de "acudir a la medicina oficial, porque la tardanza que ello supondría podría poner en peligro la vida del enfermo o su curación definitiva" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 7 de mayo de 1976).

Igualmente, la citada doctrina ha establecido que "la inspección médica de la Seguridad Social es la competente para enviar a los pacientes a otros centros ajenos a la Seguridad Social y no los propios interesados" (Tribunal Central de Trabajo, sentencia de 23 de abril de 1986, por todas).

De los datos aportados a lo largo de la tramitación de los expedientes se ha inferido que, en general, no se obtenía la oportuna autorización para la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social.

Ante esta Institución se ha formulado, también, alguna queja (**Q/431/98**, **Q/1512/98**) sobre el problema que representa el que el sistema de la Seguridad Social no sufrague los gastos de desplazamiento en ambulancia privada, desde su centro sanitario situado en una comunidad autónoma distinta al de residencia, en aquellos supuestos en los que el traslado se efectúe por indicación de los especialistas médicos, como consecuencia de que tras el alta persistan reducciones anatómicas o funcionales, y sea necesario dicho medio de transporte para regresar bien a un centro sanitario de la provincia de origen o bien al domicilio particular.

### *Centros sanitarios*

Del conjunto de las quejas recibidas en materia de salud un volumen significativo denuncian las carencias sanitarias de determinadas zonas, así como los deterioros y deficiencias de infraestructura.

En el presente epígrafe destacaremos aquellos expedientes relativos a insuficiencias y precariedades detectadas en algunos consultorios locales, así como los que resaltan las inadecuaciones de espacios para atender la demanda que soporta determinado centro sanitario.

En la queja **Q/32/98**, se denunciaban diversas deficiencias estructurales (grietas, goteras, charcos de agua) existentes en el edificio de servicios múltiples de la Junta de Castilla y León en Ponferrada (León), así como la situación caótica derivada de la falta de espacio, de los Servicios Veterinarios de Salud Pública, de la Zona Básica de Salud de Ponferrada. El lugar de trabajo de seis veterinarios, era, al parecer, un reducido despacho, habiéndoseles privado de otro adyacente, que utilizaban como pequeño laboratorio, con agua corriente, y almacén de material lo que dificultaba la realización de análisis de la matanza domiciliaria.

Aportaban documentación en la que se comprobaba la remisión de varios escritos, dirigidos a la Administración Regional, interesando una nueva ubicación o bien la utilización de otros despachos en el Centro de Salud 1 del Paseo San Antonio de Ponferrada, los cuales decían estar vacíos.

Examinada la queja, se admitió la misma y nos dirigimos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social con la finalidad de recabar información sobre la cuestión suscitada.

Con fecha 23 de junio de 1998 la citada Consejería nos informó de lo siguiente:

*"En relación con la reclamación cursada, le comunico que inmediatamente se procedió a convocar una reunión en la Delegación Territorial de León en la que estuvieron presentes el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León, el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, el Presidente de la Junta de Personal del Área Sanitaria de El Bierzo y el Secretario de la misma.*

*En dicha reunión, se abordaron las dificultades planteadas en cuanto al desarrollo de las tareas oficiales de los Servicios Veterinarios de Salud Pública de la demarcación de Ponferrada, adquiriéndose el compromiso formal de resolverlas.*

*Así, de una parte, han sido terminadas las obras necesarias para eliminar los defectos estructurales del Edificio de Servicios Múltiples de Ponferrada en lo que se refiere a la ubicación física de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública.*

*De otra, se ha alcanzado un acuerdo con el Ayuntamiento de Ponferrada para la cesión de uso del laboratorio municipal, con el fin de que en sus dependencias, situadas en el propio Edificio de Servicios Múltiples, puedan realizarse los análisis pertinentes sobre las muestras de cerdos sacrificados durante la campaña de matanzas domiciliarias.*

*Asimismo, se ha dotado a los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de la demarcación de Ponferrada de un vehículo complementario para que éstos puedan llevar a cabo sus funciones de inspección con mayor celeridad y eficacia.*

*La entrega del vehículo en cuestión está prevista para el presente mes de junio toda vez que han sido seguidos los trámites reglamentarios para su adquisición mediante concurso público."*

En definitiva, una vez valorado el asunto que en su momento sometieron a la consideración de esta Institución, y a la vista de cuanto se manifestaba en el informe transcrito, entendimos que el problema planteado parecía haber encontrado una solución satisfactoria, por lo que, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas y el archivo del expediente.

En el expediente **Q/210/98**, se denunciaba diversas deficiencias, tanto estructurales como de organización y funcionamiento, del Servicio de Neurología Infantil del Hospital de León, con la consiguiente repercusión negativa para los enfermos de parálisis cerebral, los cuales se veían obligados a soportar una insuficiente calidad asistencial en la provincia de León.

Así, en numerosas ocasiones, nos indicaban que, había sido preciso acudir, incluso, a otras provincias de la Comunidad Autónoma para ser tratados correctamente.

Aún cuando la cuestión planteada escapaba de las competencias estrictas que confiere a esta Institución la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, por no referirse directamente a la actuación de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades que confiere el artículo 1.3 de la referida Ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988, 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 admitió la queja a mediación.

En consonancia con ello, se solicitó informe sobre la cuestión planteada en la queja.

La Dirección Provincial del INSALUD de León, contestó a nuestro requerimiento con la remisión de un informe en el que se hacía constar lo siguiente:

*"La asistencia sanitaria dispensada en el Hospital de León a pacientes infantiles afectos de parálisis cerebral la realiza el Servicio de Neurología del citado hospital, no teniéndose constancia en esta Dirección de ningún tipo de deficiencias, tanto estructurales organizativas o de funcionamiento, por lo que rogamos que cualquier reclamación sobre el tipo de deficiencias señaladas sea puesto en conocimiento de esta Dirección, significando la situación denunciada así como la persona que formula la reclamación, con la finalidad de realizar la oportuna investigación que permita corregir la anomalía.*

*Igualmente ponemos en su conocimiento que cuando las posibilidades de diagnóstico y de tratamiento del citado servicio son superadas, estos pacientes son derivados a otros centros hospitalarios de referencia de la CC.AA. o de ámbito nacional que dispongan de los medios precisos para atender a estos enfermos, quedando por tanto garantizado su asistencia dentro del Sistema Nacional de Salud".*

El expediente **Q/314/98**, ponía de manifiesto el malestar de los vecinos del núcleo urbano de Villarejo, perteneciente al Municipio de San Juan de Molinillo (Ávila), ya que, pese a contar con una población de 80 habitantes, no disponía de un consultorio médico propio en el que se pudiera pasar consulta, una vez a la semana, tal y como determina la Orden 6 de junio de 1986 (que aprueba las Normas Mínimas de Funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria en Castilla y León).

Se sugería la posibilidad de utilizar las dependencias antiguamente destinadas al Colegio Público de Villarejo, hoy desafectado, como consulta, toda vez que, según un informe de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de fecha 2 de febrero de 1998, constaba que la sanitaria que atendía el municipio de San Juan de Molinillo estaba dispuesta a pasar la consulta en la localidad de Villarejo un día a la semana, siempre que tuviera un espacio físico que cumpliera los requisitos mínimos de Consultorio local.

Se solicitó Informe al Ayuntamiento de San Juan de Molinillo, que nos puso de manifiesto lo siguiente:

*"El Ayuntamiento de San Juan de Molinillo agrupa a tres núcleos urbanos: San Juan (la cabecera), Navandrinal y Villarejo. La población sumada de estos núcleos apenas supera los trescientos habitantes y de éstos, tan sólo algo más de treinta personas viven durante todo el año en Villarejo. No es, pues, exacta la información del INE en cuanto a la población real facilitada, ya que se ha llevado a cabo una renovación padronal en la que se ha demostrado que el número de habitantes se ha reducido drásticamente.*

*En este contexto, y en ausencia de recursos locales por la baja imposición tributaria, con un presupuesto escaso, el Ayuntamiento de San Juan de Molinillo trata en la medida de lo posible de dar cobertura, casi siempre con ayudas públicas, a las necesidades sociales de mayor importancia. Hace más de cuatro años que comenzaron a rehabilitar el sistema sanitario de la localidad, solicitando al efecto, según se nos constata, subvenciones para construir Consultorios Médicos en los tres núcleos. Desde entonces se han puesto en funcionamiento el Consultorio médico de Navandrinal (anejo de más de ciento setenta vecinos y situado a varios kilómetros*



*de distancia) y el de San Juan del Molinillo aún sin concluir definitivamente.*

*El anejo de Villarejo se encuentra ya prácticamente absorbido por la localidad de San Juan del Molinillo, constituyendo un barrio más, puesto que sin solución de continuidad se suceden edificaciones, alumbrado, abastecimiento y saneamiento. La distancia al Consultorio de San Juan es escasa, menor de la que pueda existir entre los centros de salud de cualquier ciudad. No por ello se olvidan las necesidades sociales, pero la escasez de recursos requiere planificar las prioridades más acuciantes"*

Pues bien, a la vista de la respuesta obtenida, se consideró preciso trasladar al reclamante las siguientes consideraciones legales.

En la actualidad el número de Tarjetas Individuales Sanitarias asignadas a cada facultativo viene marcado en gran medida por lo dispuesto en el Real Decreto 1575/1993 de 10 de septiembre, el cual establece el derecho de cualquier usuario a la libre elección de Médico General y Pediatra de acuerdo a las condiciones establecidas en el propio Real Decreto.

La dotación de recursos humanos se determina según el número de Tarjetas Sanitarias Individuales (T.S.I.) existentes en la Zona Básica.

De los datos aportados en la tramitación de este expedientes se dedujo, en consecuencia, que la dotación de recursos humanos no precisaba incremento por el momento.

Del mismo modo se le informó que, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece en el artículo 10.13 el derecho a elegir el médico y los demás sanitarios titulados, de acuerdo con las

condiciones contempladas en la propia Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los centros de salud. Por su parte, el artículo 14 de dicha Ley establece que los poderes públicos procederán, mediante el correspondiente desarrollo normativo, a la aplicación de la facultad de elección de médico en la atención primaria del área de salud y que en los núcleos de población de más de 250.000 habitantes se podrá elegir en el conjunto de la ciudad.

El actual desarrollo de los servicios de atención primaria y la implantación progresiva de los centros de salud ha permitido mejorar la calidad de la asistencia, así como fomentar una relación más personalizada entre médico y paciente, tanto por un mayor tiempo de dedicación como por una mayor cantidad y calidad de los servicios prestados. Esta situación permite hacer más eficaz y efectivo el derecho a la libre elección de médico general y pediatra en los términos previstos en la Ley General de Sanidad.

Una vez efectuada la elección, la asignación de médico general y pediatra ha de realizarse por los Organismos encargados de la ejecución y gestión de las prestaciones y servicios sanitarios.

EL Real Decreto 1575/1993, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de la Salud en los artículos sexto y séptimo disponen:

*Artículo 6º- «Los facultativos de medicina general tendrán un número óptimo de personas, que estará comprendido entre 1.250 y 2.000.*

*A tal efecto, la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud fijará el número correspondiente a cada zona básica de salud, teniendo en cuenta el número de habitantes de ésta, los núcleos que*

*comprenda, la distancia media al núcleo de cabecera, así como cualquier otra característica geográfica, demográfica o de otra naturaleza que condicione la accesibilidad de las personas a los servicios sanitarios.*

*Artículo 7º- Los facultativos de pediatría tendrán un número óptimo de personas asignadas que estará comprendido entre 1.250 y 1.500, según las características de la zona básica de salud relacionadas en el artículo anterior »*

En virtud de las características de las zonas básicas de salud, definidas conforme a lo establecido en el artículo 6, el número máximo de personas asignadas a los médicos generales y pediatras podrá rebasar hasta un 20 por 100, respectivamente, el número óptimo, siempre que se mantenga la calidad en los servicios de atención primaria, a juicio del Instituto Nacional de la Salud, cuya decisión negativa será motivada.

Cabría añadir, y así se desprende de la Orden de 15 de abril de 1991, por la que se aprueba el modelo marco de Reglamento de funcionamiento de los equipos de atención primaria, que la consulta asistencial sanitaria de los núcleos de población donde no radique el Centro de Salud se efectúa por cada profesional sanitario (médico y ATS) según los siguientes criterios:

-Núcleos de menos de 50 habitantes de hecho: consulta a demanda.

-Núcleos de menos de 100 habitantes de hecho: consulta un día a la semana

-Núcleos de 101 a 200 habitantes de hecho: consulta tres días a la semana.

-Núcleos de 201 a 500 habitantes de hecho: consulta tres días a la semana.

En definitiva, una vez analizado en profundidad el motivo de la queja, no se advirtió irregularidad administrativa achacable a la Administración que requiriera una decisión supervisora del Procurador del Común. No obstante, se consideró conveniente formular una Sugerencia formal al Ayuntamiento de San Juan de Molinillo, para 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 contribuyesen al efectivo y real cumplimiento de apoyar las necesidades detectadas y reconocidas por esa Corporación Local, potenciando la dotación de un consultorio médico a la localidad de Villarejo para que el acceso a la asistencia sanitaria se realizase en condiciones de igualdad efectiva.

Así mismo se realizó Recordatorio de Deberes Legales, al objeto de indicar que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social publica, anualmente, una Orden en la que se convocan subvenciones a las Corporaciones Locales para colaborar en el cumplimiento del fin establecido en el artículo 25.2i de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, siendo responsabilidad de cada Ayuntamiento la presentación de la correspondiente solicitud en función de las necesidades detectadas.

En la fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido respuesta a nuestra Sugerencia.

En la queja **Q/657/98**, se exponían diversas deficiencias, tanto estructurales (humedades, insuficiente sistema de ventilación del sótano, deterioros en paredes, necesidad de pintar diversas dependencias, constantes roturas en la red de tuberías de la calefacción, etc) como de organización (insuficiente plantilla sanitaria

para el desempeño de los programas) y funcionamiento (problemas de distribución de espacios) en el Centro de Salud de Cacabelos (León), con la consiguiente repercusión negativa para los enfermos, los cuales se veían obligados a soportar -según manifestaciones de parte- una insuficiente calidad asistencial.

Los comparecientes clasificaban las deficiencias en:

*. Falta de espacio para el desarrollo de las actividades ordinarias del E.A.P., así como una mala distribución de las mismas:*

Como quiera que pasan consulta diariamente tres médicos generales y un pediatra, junto a sus enfermeros, nos indicaban la necesidad de una nueva consulta de medicina general, y una o dos salas de enfermería de medicina general. Del mismo modo, señalaban una inadecuada situación del Área de Atención Continuada, estimando conveniente la delimitación y separación de la consulta de enfermería de la de medicina general, ya que, al parecer, para acceder a la primera necesariamente había de pasar por la de medicina general, con la falta de intimidad y respeto que ello suponía hacia los enfermos.

*. Importantes carencias en las Instalaciones:*

Además de las deficiencias indicadas, los comparecientes sugerían la conveniencia de efectuar un estudio de eliminación de aguas residuales del Centro de Salud en cuestión, máxime cuando el 30 de mayo de 1997 se había producido una inundación de todo el sótano de aguas fecales y de restos de gasóleo que pusieron de manifiesto el deficiente sistema de alcantarillado.

Se señalaba, asimismo, que la consulta de enfermería del Área de Atención Continuada carecía de lavabo y de alicatado; y que la ventilación de la planta semisótano era muy deficiente como

consecuencia de que los ventanales se ubicaban a gran altura, y eran de pequeño tamaño, localizados a nivel del suelo en el exterior.

Admitida la queja a trámite, iniciamos las gestiones de investigación, dando traslado de ello a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, y al Ayuntamiento de Cacabelos.

En el curso de nuestras investigaciones, tuvimos conocimiento de lo siguiente:

El Ayuntamiento de Cacabelos acordó en el año 1987 construir, en una finca urbana de su propiedad, el Centro de Salud.

La construcción del Centro de Salud de Cacabelos fue realizada por ese Ayuntamiento, recibiendo una subvención por parte de la Junta de Castilla y León de 28.750.603 ptas.

Con fecha de 1 de Febrero de 1991 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia nº 27 acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cacabelos por el que se proponía la cesión a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León del inmueble destinado a Centro de Salud.

Tras recibir la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la propuesta de cesión del Centro de Salud por el Ayuntamiento de Cacabelos, técnicos de dicha Consejería realizaron visita de inspección a dicho Centro, informando de la necesidad de subsanar, por parte del Ayuntamiento, algunas deficiencias observadas previa a la aceptación de la cesión del Centro de Salud.

En el año 1995 la Consejería de Sanidad y Bienestar Social concedió otra subvención al Ayuntamiento de Cacabelos de 1.000.000 de ptas. para la reforma de la calefacción del Centro de Salud.

En el momento actual la Consejería de Sanidad y Bienestar Social estaba pendiente de que esa Corporación realizase las actuaciones necesarias que permitieran la aceptación de la cesión por parte de la Junta de Castilla y León.

Llegado a este punto se considero necesario significar al Ayuntamiento que, en los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, anualmente, se contemplaban ayudas a las Corporaciones locales para la realización de inversiones en la construcción o reforma de Centros de Salud y Consultorios locales, pues una de las competencias municipales era la de participar en la atención primaria de los ciudadanos, en virtud de lo establecido en el artículo 21.5 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por ello, y a la vista de lo expuesto, se consideró preciso formular al Alcalde del municipio de Cacabelos el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, los antes llamados Centros de Higiene Rural y hoy Centros de Salud o Centros de atención primaria tuvieron la consideración de servicios estatales instalados con la colaboración de los Ayuntamientos.

La situación ha variado, sin embargo. Así, conforme al art. 25 de la LRBRL *"El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal."* y en su apartado 2 continúa: *"El Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las*

*Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud."*

En realidad, lo que hace la LRBRL es remitir a las Leyes sectoriales. Éstas son las que precisan el contenido e intensidad de las competencias municipales en el sector respectivo.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad viene a concentrar los servicios sanitarios bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, bajo los poderes de dirección y coordinación del Estado. Sin embargo, en su art. 42 señala en todo caso los aspectos sobre los que los Ayuntamientos han de ostentar competencias y sobre los que pueden colaborar.

Por su parte, el art. 78 dispone que *"los Presupuestos del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social consignarán las partidas precisas para atender las necesidades sanitarias de todos los Organismos e Instituciones dependientes de las Administraciones Públicas y para el desarrollo de sus competencias"*.

En el caso de Castilla y León, el art. 21.5 de la Ley 1/1993 de Ordenación del Sistema Sanitario señala que *"todos los núcleos de población superior a 50 habitantes dispondrán de un Consultorio Local. Los Ayuntamientos respectivos garantizarán en todo caso su conservación y mantenimiento"*.

El Ayuntamiento de Cacabelos contestó no aceptando el Recordatorio de Deberes Legales, añadiendo, en su escrito, que dicho edificio hacía más de tres años que había sido cedido mediante escritura pública al INSALUD de León, y por tanto, entendían no tener ninguna obligación ni en el mantenimiento ni en la reparación del Centro de Salud que nos ocupa.



A la vista de dicha información se ha procedido a solicitar una ampliación de información a la Dirección Provincial del INSALUD de León, la cual a fecha de cierre del presente informe se encuentra pendiente de recepción.

En el expediente **Q/1750/98**, se denunciaba el mal estado en que se encontraba el edificio, donde 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.

Se aportaba documentación en la que constaba la remisión de varios escritos dirigidos a esa Corporación, interesando una nueva ubicación o bien la reparación integral del consultorio, sin que -según aludía,- se les hubiera dado contestación expresa a su petición.

Una vez admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra, así como a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a fin de conocer el estado de la cuestión planteada.

En el curso de nuestras investigaciones, hemos tenido 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, disponiendo de un consultorio.

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, instándose la elaboración de un informe al 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. Manifestó el Alcalde la carencia de recursos económicos. Se le informó entonces 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 artículo 21.5 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León y el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece, entre las competencias municipales, las 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 próxima 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 consideramos oportuno formular al Ayuntamiento de Pizarral de Salvatierra un Recordatorio de Deberes Legales en 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 la fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido la respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales.

En el expediente **Q/1106/98**, se denunciaba la situación en la que se encontraba la localidad de Villanueva de las Manzanas (León). La consulta asistencial se efectuaba, únicamente, los lunes y viernes, quedando el miércoles reservado para atender sólo a las urgencias, lo que consideraban insuficiente a tenor de lo dispuesto en la Orden de 15 de abril de 1991, Disposición Adicional Primera que establece que, en los núcleos de más de 501 habitantes la consulta será diaria de lunes a viernes de 8 a 15 horas.

Pues bien, recibido el informe solicitado al efecto a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, transcribimos, a continuación, el texto del mismo:

*"1º.- El referido municipio pertenece a la Zona Básica de Salud de Mansilla de las Mulas (León) que comprende 9 Agrupaciones Asistenciales Médicas y 7 de Enfermería, para una población de hecho de 7.945 habitantes (censo 1991).*

*2º.- La Agrupación Asistencial de Villanueva de las Manzanas engloba 2 municipios y 4 Entidades Locales Menores.*

*El municipio de Villanueva de las Manzanas comprende los siguientes núcleos de población y habitantes de hecho (censo 1991):*

- Villanueva de las Manzanas (censo 1991): 159 Habitantes*
- Palanquinos (Entidad Local Menor): 277 Habitantes*
- Riego del Monte (Entidad Local Menor): 39 Habitantes*
- Villacelana (Entidad Local Menor): 178 Habitantes*

*3º.- Según consta en este Servicio el médico y el A.T.S. pasan consulta asistencial:*

- En Villanueva de las Manzanas (159 Hab.): 3 días/semana*
- En Palanquinos (277 Hab.): 3 días/semana*
- En Riego del Monte (39 Hab.): 1 días/semana*
- En Villacelana (178 Hab.): 2 días/semana*

*Por lo que se cumplen o se superan los criterios de la disposición adicional primera de la Orden de 15 de Abril de 1991, de la 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 y se modifican determinados artículos del Anexo a la Orden de 6 de junio de 1986:*

*- En núcleos de menos de 50 habitantes de hecho la consulta asistencial será a demanda.*

*- Núcleos de menos de 100 habitantes de hecho, la consulta asistencial será de 1 día/semana.*

*- Núcleos de 101-200 habitantes de hecho la consulta asistencial será de 2 días/semana.*

*- Núcleos de 201-500 habitantes de hecho, la consulta será de 3 días por semana.*

*- Núcleos de más de 501 habitantes de hecho la consulta asistencial será diaria.*

*4º.- La asistencia urgente de esta población y demás localidades de la Zona Básica de Salud se realiza desde el Centro de Salud ubicado en Mansilla de las Mulas diariamente, incluido fines de semana y festivos.*

*En conclusión, teniendo en cuenta que en los núcleos de población de este municipio, la consulta asistencial tanto del facultativo como del A.T.S., es igual o superior en número de días por semana a lo que establece la Disposición Adicional Primera de la citada Orden de 15 de abril de 1991, considero que no existen tales deficiencias en la asistencia sanitaria a la población de estos núcleos, sino un error en la interpretación de esta Disposición Adicional Primera, que hace mención expresa a núcleos de población donde no radique el Centro de Salud, mejorándose en este caso los criterios establecidos por esta Disposición."*

De otra parte, se recibió, asimismo, un informe del INSALUD de León, el cual por considerarlo de interés, a continuación, transcribimos las consideraciones que del mismo se desprenden:

*"De acuerdo con lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León de 15 de abril de 1991, al núcleo de población de Villanueva de las Manzanas con 159 habitantes le correspondería dos días de consulta a la semana y el médico titular tiene establecidos tres días.*

*Aparte de Villanueva de las Manzanas los núcleos de población que atiende el citado facultativo son, Campo de Villavidel con 220 habitantes, Villavidel con 183, Palanquinos con 277, Riego del Monte con 39 y Villacelama con 178, teniendo establecidos los días de consulta de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada Orden."*

En virtud de las características de las zonas básicas de salud, definidas conforme a lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto 1575/1993, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de la Salud, el número máximo de personas asignadas a los médicos generales y pediatras podrá rebasar hasta un 20 por 100, respectivamente, el número óptimo, siempre que se mantenga la calidad en los servicios de atención primaria, a juicio del Instituto Nacional de la Salud, cuya decisión negativa será motivada.

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 tienen legalmente atribuidos la Institución.

Por último, reseñamos en este epígrafe la situación expuesta en el expediente **Q/2091/97**. En dicha queja se denunciaba la situación y deficiencias detectadas en la prestación del tratamiento de hemodiálisis, en Soria.

Examinado con todo detenimiento e interés esta problemática, se iniciaron las actuaciones. Para ello se envió el informe -redactado al efecto por la referida Asociación- a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

En contestación a nuestro escrito la citada Consejería nos informó lo siguiente:

*"Nuestra Comunidad no tiene transferidas las competencias sanitarias de carácter asistencial, por lo que la prestación del tratamiento de hemodiálisis lo proporciona el Instituto Nacional de la Salud.*

*No obstante, con anterioridad a este escrito de queja, la Junta de Castilla y León a través del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, ya ofreció su colaboración a los representantes provinciales del Insalud, con el fin de subsanar las deficiencias existentes, sin que hasta la fecha se haya formalizado ninguna proposición al respecto.*

A la vista de tal información, el Procurador del Común acordó solicitar nuevo informe a la Dirección Provincial del INSALUD de Soria sobre el particular. Recientemente se ha recibido el mismo, cuyo contenido expresa:

*"1. Esta Gerencia, desde el mismo momento de su toma de posesión en Noviembre de 1996, y dada la situación actual de la unidad, buscó distintas alternativas para mejorar las condiciones de confort de los pacientes en tratamiento de hemodiálisis.*

*2. Se analizaron, entre otras, las distintas alternativas: una nueva ubicación de la Unidad dentro del edificio, eligiéndose para ello la cuarta planta, informes de la Unidad de Medicina Preventiva y del Ingeniero del Hospital, no aconsejaron su realización, entre otros motivos, por la proximidad de la Unidad de Esterilización, que debido a las obras, podría darse riesgo de contaminación, y por tener justo debajo, en la tercera planta, la U.C.I.*

*3. La separación de pacientes infecciosos y no infecciosos es una recomendación de los expertos, con el único objeto de evitar la posibilidad de contagio. De hecho, no se ha dado esta circunstancia desde que tal separación existe.*

*4. La calidad científico-técnica de la prestación de hemodiálisis a nuestros pacientes está perfectamente garantizada, así como el ratio personal facultativo y personal de enfermería por paciente se adapta a las recomendaciones estándar.*

*5. La posibilidad de mejora, en cuanto al confort de las instalaciones, pasa desde nuestro punto de vista, que coincide con el personal sanitario, es crear una Unidad Satélite de Hemodiálisis en las dependencias del Hospital Institucional, de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, en la cual serían atendidos un número determinado de nuestros pacientes por nuestros facultativos y personal de enfermería del otro Centro.*

*6. Esta petición fue realizada por el Director Provincial del INSALUD y esta Dirección-Gerencia en agosto de 1997 a los*



*Servicios Centrales del INSALUD, que a su vez la tramitaron a la Consejería de Bienestar social de la Junta de Castilla y León, estando actualmente en fase de negociación.*

En definitiva el aprovechamiento integral de los recursos en materia sanitaria les obliga a pensar en el Hospital Institucional como punto de destino de una Unidad Satélite para enfermos renales sin otras complicaciones, que permita la mejora de la atención de este tipo de pacientes, no porque tengan carencias, sino para instalarlos en unos locales más amplios y soleados.

Esta situación se transmitió a los Servicios Centrales del INSALUD, los cuales mantienen conversaciones con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para llegar a un acuerdo de colaboración en este sentido, que no es otro que el de planificar y organizar dicha asistencia con una base racional más amplia.

El Hospital General del INSALUD no puede "ampliarse" más, desde el punto de vista arquitectural, y es por lo que se ha buscado el Hospital Institucional como alternativa, pero sólo buscando el máximo confort para estos enfermos, al ser la calidad socio-sanitaria y la hostelería que reciben comparable con cualquier centro nacional de hemodiálisis.

En base a lo expuesto, desde esta Institución se alentó a las Administraciones, directamente implicadas, para que se alcanzase el objetivo último, tendente a subsanar y mejorar las instalaciones de la Unidad de Hemodiálisis.

Fruto de esta tramitación nos han informado, finalmente, que se va a estudiar la posible ubicación de toda la sección de hemodiálisis en la planta 1ª del Hospital del INSALUD (antigua planta de pediatría). Por ello consideramos finalizadas las gestiones que en su día se

iniciaron, al entender que con dicha ejecución se solucionaría el principal problema que afecta a los enfermos de hemodiálisis.

### Personal en las Instituciones Sanitarias

En este apartado vamos a incluir la reseña de las actuaciones y quejas que afectan a los asuntos de los derechos del personal al servicio de las instituciones sanitarias. Un amplio abanico de derechos entran 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, y en general, frente a cualquier actuación administrativa que pudiera ser lesiva para los derechos constitucionales y legales del personal.

La mala distribución del personal sanitario en el medio rural, su carencia en el medio urbano, semi-urbano o en las nuevas urbanizaciones, y la necesidad de proceder para ello a una reestructuración fue motivo del expediente que se tramitó, con el número de expediente **Q/50/98**.

Concretamente se denunciaba la situación en la que se encontraba la urbanización denominada "El Encinar", en el término municipal de Terradillos (Salamanca). Se reivindicaba la inmediata reestructuración de la plantilla de médicos titulares de la Zona Básica de Salud de Alba de Tormes, para que -en cumplimiento de los propios criterios establecidos por la Dirección General de la Salud Pública y Asistencia de la Junta de Castilla y León-, se asignase al municipio de Terradillos, que superaba, al parecer, los tres mil habitantes de derecho, un nuevo médico titular.

Junto al problema del segundo médico para la zona, los vecinos también reclamaban un pediatra que atendiera, a diario, a los niños.

Así mismo, ponían de manifiesto la necesidad de construir un nuevo edificio destinado a consultorio médico en la mentada urbanización, ya que en la actualidad se ubicaba en un local cedido, en precario, por una comunidad de propietarios.

En todo momento se nos hizo constar la buena disposición de las autoridades municipales para encontrar fórmulas de entendimiento, que, sin embargo, no habían obtenido una oportuna respuesta, hasta el momento, ya que, al parecer, la dotación presupuestaria que se destinaba por la Junta de Castilla y León para paliar las carencias advertidas resultaban por completo insuficientes.

Admitida la queja se solicitó un informe a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como al INSALUD de Salamanca, ya que también 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 concertadas en el Consultorio Médico.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos informó de lo siguiente:

*"1º.- La plantilla sanitaria existente en la Zona Básica de Salud de Alba de Tormes (17 Médicos Generales - 1 Pediatra - 12 Enfermeros - 1 Matrona - 3 Farmacéuticos y 3 Veterinarios), para el desempeño de los programas establecidos por la Junta, puede ser considerado con carácter general, suficiente.*

*El ratio de habitantes por médico es de 893 y el correspondiente al del personal de enfermería, de 1.266; de esta forma se cubren sobradamente los requerimientos en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Sanidad e Higiene, Promoción, Prevención y Restauración de la Salud.*

*2º.- El aumento de presión asistencial por exceso poblacional, permanente o estacional, como en el caso puntual de la Urbanización de "El Encinar", puede ser subsidiario de la correspondiente contratación de personal sanitario de refuerzo, extremo competencia en la actualidad del Instituto Nacional de la Salud.*

*3º.- La contratación de un nuevo pediatra para la Zona, asunto igualmente competencia del Insalud, no parece ser una reclamación justificada dado que, según datos de finales del año 1997, el número de Tarjetas Individuales Sanitarias del pediatra que a diario atiende la consulta en el Centro de Salud de Alba de Tormes para la población menor de 14 años de la Zona, es de 1.082.*

*4º.- Parece, por otra parte importante recordar que en la actualidad el número de Tarjetas Individuales Sanitarias asignadas a cada facultativo viene marcado en gran medida por lo dispuesto en el Real Decreto 1575/1993 de 10 de septiembre, el cual establece el derecho de cualquier usuario a la libre elección de Médico General y Pediatra de acuerdo a las condiciones establecidas en el propio Real Decreto.*

*5º.- Respecto a las consideraciones realizadas sobre la necesidad de construcción de un nuevo edificio destinado a consultorio médico para la urbanización de El Encinar, le comunico que en fecha 9 de Julio de 1997 fue dictada Resolución a la convocatoria de subvenciones a Corporaciones Locales para la inversión en Centros de Salud, Centros de Guardia y Consultorios Locales, de fecha 30 de Diciembre de 1996, según la cual fue concedida subvención al Ayuntamiento de Terradillos para construcción de consultorio en la mentada Urbanización por un importe de 3.000.000 de ptas.*

*En aplicación del Convenio suscrito entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Diputación Provincial de Salamanca en fecha 16 de Junio de 1997, la Junta ha realizado una aportación para el fin mencionado de 1.928.550 ptas. y la Diputación, con cargo a sus fondos, de 1.071.450 ptas.*

*En fecha 6 de agosto de 1997 la Junta procedió a realizar el anticipo de 1.000.000 de ptas. sobre la cantidad por ella subvencionada; el resto, 928.550 ptas., será abonado una vez quede justificada la obra".*

De otra parte, se recibió, asimismo, un informe del INSALUD, en los siguientes términos:

*"Terradillos es un municipio perteneciente a la Zona Básica de Salud de Alba de Tormes.*

*La dotación de recursos humanos se determina según el número de Tarjetas Sanitarias Individuales (T.S.I.) existentes en la Zona Básica.*

*1.- Zona Básica de Alba de Tormes:*

*- Total T.S.I. (Mayo 98): 13.840*

*- Personal: 17 de Medicina General, 1 de Pediatría, 12 ATS*

*2.- Municipio de Terradillos (incluyendo "El Encinar"):*

*- Total T.S.I.: 1.324*

*- T.S.I. < 14 años: 199*

*De los datos aportados se deduce que la dotación de recursos humanos no precisa incremento en la actualidad."*

En virtud de las características de las zonas básicas de salud, y una vez valorado el asunto que en su momento se sometió a la consideración de esta Institución, el Procurador del Común no consideró posible advertir que, en la cuestión objeto de la queja, concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización por parte de esta Institución de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tienen legalmente atribuidos.

#### Salud pública

Se reseñan en este epígrafe los expedientes **Q/857/98**, **Q//1878/98** y **Q/1978/98**, referidos, todos ellos, al brote de tularemia que afectó a parte del territorio regional en el otoño e invierno pasado.

En las referidas reclamaciones se denunciaba la ausencia de difusión informativa acerca de cómo protegerse de dicha enfermedad, lo que entendían vulneraba el derecho a la información y a la protección de la salud.

Habiendo examinado los escritos de quejas, se resolvió admitir las mismas y dirigirnos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, así como también a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social con la finalidad de recabar la información precisa y trasladarla a los interesados.

Concretamente interesábamos conocer los siguientes extremos:

- Situación actual de la epidemia de tularemia en nuestra Región.
- Actuaciones que hubieran desarrollado o están desarrollando los Servicios Técnicos de la Junta de Castilla y León para prevenir la

extensión y erradicación de la tularemia. Incidencia de la enfermedad en el medio ambiente

- Actuaciones y medidas de todo tipo que se hubiera realizado hasta la fecha o entendieran debían realizar en torno al problema planteado y, en su caso, medidas que pensasen adoptar de manera inminente dada la evidente alarma social que este hecho había originado en la población.

La respuesta de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no se hizo esperar, mientras que la de Medio Ambiente fue preciso requerirla en dos ocasiones.

Por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se indicó lo siguiente:

*Desde que se tuvo la sospecha de la presencia de esta enfermedad en la población se han mantenido contactos periódicos, a través de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, con los Equipos de Atención Primaria de las Zonas de Salud afectadas y con los Centros Hospitalarios en los que había enfermos ingresados. Estos contactos estaban relacionados principalmente con la recogida de información clínico-epidemiológica y de laboratorio y las instrucciones a los facultativos sobre las características de la enfermedad y los criterios diagnósticos aceptados por la comunidad científica nacional e internacional.*

*Por lo que respecta a la información a la población general con el objeto de proteger la salud individual, además de la información que se ofreció el día 8 de enero de 1998 a los Equipos de Atención Primaria y Especialistas, en la que se anunciaba la suspensión de la caza de la liebre y se recomendaba la no recogida ni la manipulación de estos animales, se ha ofrecido información sobre*

*la evolución del brote a los medios de comunicación desde el mismo momento en que se tuvieron resultados de las encuestas (15 de enero) y hasta que se hizo el primer análisis global del brote (18 de junio), con periodicidad semanal.*

*En cuanto a la evolución del brote y la situación actual en nuestra región, le informo que los primeros casos de la enfermedad son sospechados durante la última semana de 1.997 en la provincia de Valladolid. El Servicio de Epidemiología de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia conoce que existen afectados con clínica compatible con tularemia y con antecedentes de contacto con animales de caza (liebres) a través de la notificación que efectúa a la Sección de Epidemiología del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid (el día 30 de diciembre) un médico titular de la Zona Básica de Salud de Villafrechós sobre la aparición de afectados de una enfermedad caracterizada por fiebre y adenopatías y con una hipotética relación con liebres.*

*Tras las indagaciones preliminares sobre las características clínico-epidemiológicas de los casos, se envía una alerta a los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social para que se recabe información en los centros hospitalarios de las provincias de nuestra Comunidad sobre personas afectadas con características afines. Ese mismo día se confirma la existencia de al menos 30 casos compatibles con la enfermedad vistos en los diferentes centros hospitalarios de esas provincias.*

*Puestos en contacto las autoridades sanitarias con las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Agricultura y Ganadería, el día 5 de enero se tiene noticia de la existencia de un diagnóstico compatible con Francisella tularensis en*



*una liebre enviada desde Valladolid (Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería) al Laboratorio de Algete (Madrid).*

*Una vez confirmada la existencia del brote de tularemia, delimitado en principio en Tierra de Campos y relacionado directamente con la caza, se celebra el día 7 de enero una reunión conjunta de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social, Agricultura y Ganadería, y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para valorar la situación y, se adopta la decisión de finalizar el período hábil de caza de la liebre en Castilla y León (Orden del 8 de enero de 1.998, BOC y L del 9 de enero), decisión que revalida el Consejo de Caza de Castilla y León el día 13 de enero.*

*La situación del brote de tularemia muestra con fecha 30 de septiembre de 1998, 585 afectados, residentes en Castilla y León o residentes en otras Comunidades Autónomas cuyo origen de infección estaba en nuestra región, cuya descripción se resume en los anexos a esta carta.*

*Por lo que concierne a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social las medidas adoptadas y los planes de trabajo orientados al control de la enfermedad son:*

*a) Vigilancia epidemiológica continua de la situación de la enfermedad en personas en el territorio de Castilla y León o cuyo origen de infección está situado en Castilla y León.*

*b) Seguimiento continuo de la evolución de los afectados en lo que se refiere a ingresos y altas hospitalarias, así como a los nuevos datos microbiológicos que pudieran ser de utilidad en la caracterización del brote.*

*c) Estudios epidemiológicos específicos para determinar cuales son las prácticas de riesgo más importantes en la transmisibilidad de la enfermedad de las especies animales a las personas.*

*d) Información a los sanitarios para una adecuada educación para la salud, principalmente a los colectivos más expuestos (cazadores y convivientes), para la correcta manipulación y consumo de las especies cinegéticas susceptibles.*

*Por otra parte, y en estrecha colaboración con los servicios médicos asistenciales dependientes del INSALUD, se han realizado actividades encaminadas a establecer guías clínicas acerca de los criterios diagnósticos, terapéuticos y de seguimiento, que han contado con el concurso de profesionales de reconocido prestigio de la provincia de Valladolid y Palencia.*

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio contestó en los siguientes términos:

*Entrando a informar sobre los aspectos requeridos en su escrito:*

*1.- Situación actual de la epidemia de tularemia en nuestra región.*

*Conforme al certificado emitido por la Dirección General de Agricultura y Ganadería, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la situación de la tularemia en Castilla y León, a día 16 de octubre de 1998, es de SILENCIO EPIDEMIOLÓGICO.*

*Con posterioridad a dicha fecha, el día 26 de octubre, la Dirección General de Agricultura y Ganadería nos ha comunicado la*

*aparición de tres casos positivos de tularemia en liebre, en los términos municipales de Torre de Esgueva, en la provincia de Valladolid, y Los Rábanos y Villar del Río, en la provincia de Soria.*

*2.- Actuaciones llevadas a cabo por esta Consejería encaminadas a un mejor conocimiento de brote epidémico.*

*Desde el momento en que esta Consejería tuvo conocimiento de la presencia de tularemia en Castilla y León (en concreto en la mañana del día 7 de enero de 1998), se comenzó a tomar medidas al respecto.*

*En la tarde de ese mismo día se celebró una reunión conjunta de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social, Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para valorar la situación, y se adoptó la decisión de finalizar el periodo hábil de caza de la liebre en Castilla y León, decisión que aparece reflejada en el B.O.C. y L. del 9 de enero de 1998.*

*Desde el comienzo de la aparición de liebres muertas, los Servicios de la Junta de Castilla y León han estado recogiendo muestras, realizando necropsias y solicitando análisis laboratoriales con la finalidad de descubrir el agente causal de las mortandades.*

*Desde el primer momento se realizó por parte de la Dirección General del Medio Natural, un muestreo de liebres y conejos en diversas comarcas de la Comunidad con el fin de conocer cual es la situación de la población en cada momento en cuanto a la existencia de tularemia en la región.*

*Seguidamente la Consejería de Agricultura y Ganadería, responsable de la Sanidad Animal en la región, estableció un primer Plan de Vigilancia Epidemiológica de la Tularemia en Castilla y*

*León, a ejecutar durante el periodo comprendido entre el 15 de julio y el 30 de septiembre. De la ejecución de dicho plan se dedujo la situación de silencio epidemiológico aludida anteriormente.*

*En tales circunstancias, esta Consejería, el día 23 de octubre, tomó la determinación de permitir la caza de la liebre en Castilla y León, si bien se procedió a la prohibición de la comercialización.*

*Por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se ha establecido un segundo Plan de Vigilancia Epidemiológica de la Tularemia en Castilla y León, actualmente en ejecución.*

*3.- Actuaciones realizadas en relación con la alarma social creada por la presencia de la tularemia en Castilla y León.*

*Ya en el mes de enero de 1998, se envió un escrito a los 6.199 titulares de los cotos de caza de Castilla y León, informándoles sobre la situación, a la vez que se solicitaba su colaboración en la investigación de la enfermedad. Además, y en colaboración con las restantes Consejerías implicadas, se elaboró un díptico informativo de los riesgos por manipulación de animales sospechosos, así como sobre las prácticas higiénicas y profilácticas en el manejo de la caza, que se está entregando a cada cazador en el momento de la expedición de la licencia de caza.*

*Asimismo, durante la última semana del mes de octubre, se ha enviado una carta referida a la Tularemia a cada uno de los 148.000 cazadores de Castilla y León. Igualmente la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha editado 300.000 ejemplares de un tríptico informativo sobre la tularemia, que ya ha empezado a distribuirse.*

*En otro orden de cosas, son innumerables las ruedas de prensa, declaraciones y atenciones a los medios de comunicación*

*social sobre la tularemia, charlas e intervenciones en programas de televisión y radio, jornadas cinegéticas, etc., en los que el personal de esta Consejería ha informado abierta y exhaustivamente sobre la materia."*

En el curso de nuestra investigación se ha podido saber, también, que desde el 1 de enero de 1998 y hasta el 25 de octubre de 1998 se han procesado en laboratorio 661 liebres y 374 animales de otras especies silvestres (caracoles, gorriones, conejos, codornices, ratones, etc.).

Dichos análisis se han llevado a cabo fundamentalmente en el Laboratorio Pecuario en León de la Consejería de Agricultura y Ganadería y, en menor número, en el Laboratorio de Sanidad y Producción Animal de Algete del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a partir de las muestras de animales silvestres capturados y de cadáveres de estos animales recogidos en el medio natural.

En ninguna de las muestras analizadas desde el 4 de junio hasta el 16 de octubre de 1998 se ha aislado la "Francisella Tularensis".

Se desprende, por consiguiente que la Junta de Castilla y León ha mantenido un seguimiento permanente del brote epidémico de tularemia, así como de las personas afectadas.

Con respecto a la posibilidad de extensión de la tularemia a caracoles y setas, se ha señalado que ni los caracoles ni las setas son susceptibles de padecer la enfermedad ni han sido descritos como componentes de ciclo biológico de la Francisella Tularensis.

Ni en la investigación epidemiológica ni en la literatura científica se han descrito casos en personas cuya causa sea el consumo de caracoles o setas.

Por otro lado, la situación de la epidemia cambió radicalmente a partir de la cesión de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se acordó la finalización del periodo hábil de la caza de la liebre (BOCyL de 9 de enero de 1998).

Solamente en 13 casos hay evidencia de contagio posterior a esa fecha y no se han notificado casos cuyo inicio de síntomas sea posterior al 18 de marzo de 1998 ni de contagio posterior al 26 de febrero de 1998.

No obstante hay que tener en cuenta que esta enfermedad es de difícil control ya que, en su ciclo natural, están implicados animales silvestres sobre los que las medidas profilácticas y/o de tratamiento no son fáciles de aplicar, mucho más teniendo en cuenta los mecanismos de transmisión de esta enfermedad: garrapatas y otros parásitos hematófagos, roedores, etc.

Estos antecedentes los pusimos en conocimiento de los reclamantes, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León.

#### *Control e inspección de Centros*

En el expediente **Q/310/98**, la compareciente manifestaba que le habían sido denegadas dos Autorizaciones Sanitarias de Funcionamiento solicitadas en fecha 11 de junio de 1997 para varios establecimientos de frutería de su propiedad.

Admitida la queja, y de conformidad con las competencias arriba expresadas, nuestra investigación se limitó a determinar si el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, de Palencia, había ajustado o no su proceder a derecho.

Pues bien, recibimos el informe elaborado al efecto, el cual transcribimos a continuación:

*"A fin de tramitar las A.S.F. solicitadas se realiza por los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública (en adelante S.V.O.S.P.), las pertinentes inspecciones resultando:*

*I. Establecimiento dedicado a Comercio Minorista Polivalente sito en la C/ yyy:*

*Dicho establecimiento es objeto de inspección el 11 de junio de 1997 en la que los S.V.O.S.P. manifiestan la presencia de una serie de anomalías concediendo 3 meses para su corrección.*

*Transcurrido dicho plazo, se realiza nueva inspección en fecha 12 de septiembre de 1997 constatándose la subsanación de todas las deficiencias menos una corregida posteriormente. Informando, en consecuencia, los S.V.O.S.P. favorablemente la concesión de A.S.F. al establecimiento sito en la C/yyy, autorización que se concede por Resolución de 20 de octubre de 1997 del Delegado Territorial.*

*II. Establecimiento dedicado a comercio Minorista de Alimentación sito en la C/ nnn.*

*De la visita de inspección realizada por los S.V.O.S.P. en fecha 23 de junio de 1997 al establecimiento indicado, resultan una serie de deficiencias concediéndose a la interesada un plazo de 1 mes para su subsanación. Transcurrido dicho plazo y realizada nueva inspección se constata por los S.V.O.S.P. la subsanación de parte de las deficiencias señaladas en la anterior inspección, prorrogándose el plazo para corregir las deficiencias pendientes 2 meses más. En fecha*

*29 de septiembre de 1997 se comprueba por los S.V.O.S.P. la persistencia de las siguientes irregularidades:*

*1.- Carencia de agua caliente.*

*2.- Aislamiento y ventilación inadecuada del servicio.*

*De acuerdo con lo expuesto se emite informe desfavorable de concesión de la A.S.F., denegando en consecuencia el Delegado Territorial a propuesta del jefe del servicio de Sanidad y Bienestar Social la A.S.F. solicitada, Resolución de denegación de fecha 31 de octubre de 1997 que se entrega por los S.V.O.S.P. en el establecimiento que nos ocupa el 28 de enero de 1998.*

*III. Establecimiento dedicado a Comercio Minorista de Alimentación sito en la C/ ccc.*

*En fecha 20 de junio de 1997 realizada inspección por los S.V.O.S.P. en el establecimiento indicado se observan una serie de deficiencias, concediendo a la interesada un plazo de 2 meses para su subsanación. El 20 de agosto de 1997 se comprueba por los S.V.O.S.P. la persistencia de las deficiencias señaladas en la visita anterior. De acuerdo con lo expuesto, se procede por los S.V.O.S.P. a informar desfavorablemente la concesión de la A.S.F., autorización que se deniega por Resolución del Delegado Territorial de fecha 31 de octubre de 1997, entregada por los S.V.O.S.P. en el establecimiento objeto de la misma el 28 de enero de 1998.*

*Tras realizarse por los S.V.O.S.P las inspecciones pertinentes a fin de tramitar las A.S.F. relativas a los establecimientos anteriormente indicados, se presenta en fecha 25 de junio de 1997 escrito dirigido al Jefe del Servicio de Sanidad y Bienestar Social dándose cuenta del mismo a los S.V.O.S.P. solicitándose informe*



*acerca de su contenido. Emitido dicho informe, se deduce una normal actuación de los S.V.O.S.P. en relación a los establecimientos propiedad de la reclamante.*

*El 17 de febrero de 1998 se interpone recurso ordinario en plazo contra las Resoluciones de denegación de la A.S.F. correspondiente a los establecimientos sitos en la C/ yyy y en la C/ ccc.*

*En fecha 24 de febrero de 1998, ignorándose por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social la interposición de recurso ordinario contra las Resoluciones denegatorias de las A.S.F. solicitadas, se incoan expedientes sancionadores correspondientes a los establecimientos situados en la C/c y en la C/ v respectivamente, ante posible vulneración del Art. 3 del Decreto 131/1994, de 9 de junio, (BOCyL de 15 de junio), que dispone: "Todas las empresas que realicen una o varias operaciones de las señaladas en el artículo 2 habrán de obtener la autorización sanitaria de funcionamiento, antes del inicio de sus actividades, previa comprobación, mediante la correspondiente visita de inspección, del cumplimiento de los requisitos establecidos en este Decreto".*

*Una vez el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, tiene conocimiento del recurso ordinario se procede a dictar Acuerdo de Revocación de los Expedientes.*

En definitiva, desde el momento en que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, no resultó posible apreciar que, en relación con la misma, el órgano administrativo competente hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón que, en último término, impidió nuestra

intervención en relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

### *Control e higiene de alimentos*

En la queja **Q/593/98**, el ciudadano nos solicitaba que le informáramos sobre la normativa aplicable a los productos pesqueros.

Consecuente con su petición procedimos a informarle sobre la cuestión interesada, no sin antes advertirle que la misma tenía carácter general, y no específico, puesto que la aplicación de cada una de las previsiones legales al caso concreto correspondía, en primer lugar, a los órganos administrativos competentes -por razón de la materia- los cuales estaban obligados a informarle de cuanto aconteciera a lo largo del procedimiento que, en su caso, se llegara a iniciar, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así las cosas, resultó obligado comenzar las argumentaciones indicándole que las normas relativas a los productos pesqueros y a los procedentes de la acuicultura, destinados al consumo humano, tenían en cuenta los requisitos de la protección de la salud. Por ello, el Real Decreto 1437/1992, que regula las normas sanitarias, se dictó al amparo del artículo 149.1.10.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución Española, y del artículo 40.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad.

A los efectos que le interesaba al compareciente, se le explicó que la inspección y control de los establecimientos se efectúa periódicamente bajo responsabilidad de la autoridad competente, que puede entrar libremente en cualquier parte de los establecimientos para velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta norma.

Cuando estas inspecciones y controles revelan el incumplimiento de las condiciones establecidas, la autoridad competente adoptará las medidas adecuadas. A este respecto, las responsabilidades, así como las sanciones a imponer por las infracciones que se cometieran serán sometidas a lo dispuesto en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, así como a lo dispuesto en los artículos 32 al 37 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y de la disposición final segunda de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

## ÁREA I

## ÁREA I

### JUSTICIA

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>189</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>48</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>22</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>109</b>

Los temas que han sido objeto de queja dentro del Área de Justicia son similares a los tratados en años anteriores. En general, revelan la insatisfacción del ciudadano con la larga tramitación de los procedimientos, el farragoso lenguaje judicial y los elevados honorarios que se ven obligados a satisfacer a abogados y procuradores por su intervención en los litigios.

Por su naturaleza, las quejas pueden clasificarse de la siguiente manera:

#### Quejas relativas a la inejecución de resoluciones judiciales

La ejecución de las resoluciones judiciales recaídas en los diferentes procedimientos es cuestión de suma importancia para la eficacia del sistema judicial. En los casos planteados ante esta Institución, es la actitud renuente de los propios obligados y no la negligencia de los órganos judiciales en hacer ejecutar lo juzgado la que dificulta el cumplimiento de las ejecutorias.

En el expediente **Q/469/98**, el reclamante aportaba una sentencia del Tribunal Supremo de 1994 que condenaba solidariamente, entre otros, al Ayuntamiento de Burgos a indemnizar a los demandantes por las graves lesiones sufridas -que causaron para uno de ellos secuelas de gran invalidez por paraplejía- como consecuencia de la caída de la rama de un árbol en una zona ajardinada de Burgos, hechos ocurridos ocho años antes.

Una parte de la indemnización había sido satisfecha pero, pese al tiempo transcurrido, la cantidad que restaba por abonar no había sido pagada y, por tanto, tampoco podía resolverse sobre el pago de intereses.

El Ayuntamiento de Burgos, en contestación a la inicial petición de información sobre las causas de la demora en el pago de las restantes cantidades, informó que "el procedimiento se encontraba pendiente, en incidente ejecutorio, de recurso de casación ante el Tribunal Supremo."

No obstante, después de examinar toda la documentación aportada al expediente, tanto por el reclamante como por el Ayuntamiento, comprobamos que los extremos que se encontraban pendientes de decisión por el Tribunal Supremo eran los relativos a la determinación de la cuantía de los gastos médicos, farmacéuticos y hospitalarios. No había ninguna razón, sin embargo, para dilatar el pago de la cantidad líquida reconocida en sentencia.

De nuevo solicitamos información al Ayuntamiento de Burgos sobre los motivos del impago, al considerar que sólo para estos últimos gastos -farmacéuticos, hospitalarios y médicos- había que esperar el pronunciamiento del Tribunal Supremo. La citada Corporación, sin embargo, no respondió a ninguno de los tres sucesivos recordatorios de

la petición de información, por lo que procedimos al archivo del expediente.

En otros supuestos, la dilación se debe a que no es posible ejecutar la sentencia inmediatamente después de dictada, sino que son necesarios determinados trámites procesales que delimiten la obligación de dar, de hacer o de no hacer del condenado. Así, en el expediente **Q/413/98** el reclamante hacía alusión a que la sentencia de 14 de marzo de 1997 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León había anulado, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palacios del Sil (León) que había dispuesto la retirada de las cancelas colocadas por él en su propiedad y el de la Comisión de Gobierno del mismo Ayuntamiento que aprobó la liquidación de los gastos causados por la ejecución forzosa del anterior. En la propia sentencia se declara el deber de indemnizar al reclamante de los perjuicios causados con la demolición y reposición de las cancelas.

Ya había transcurrido más de un año y el Ayuntamiento no había procedido a dar debido cumplimiento al fallo judicial.

En el curso de nuestras investigaciones, tuvimos conocimiento de que el reclamante había solicitado la ejecución de la sentencia ante el Tribunal sentenciador pero éste todavía no se había pronunciado. Por otro lado, la sentencia, pese a ser favorable al reclamante, no contenía pronunciamiento alguno sobre una condena de hacer ni fijaba la indemnización, por lo que la Administración Local autora de los actos anulados debía esperar a que el Tribunal fijara la cuantía concreta de la indemnización y se pronunciara sobre si existía o no la obligación de hacer colocar las cancelas. Estos razonamientos se pusieron en conocimiento del reclamante para que, a través de su representación en el procedimiento, instase la adopción de tales decisiones.

También era el desconocimiento de los trámites procesales oportunos para conseguir el cumplimiento de la sentencia lo que originaba un retraso en la ejecución en el expediente **Q/751/98**. El reclamante solicitaba la intervención del Procurador del Común para agilizar la ejecución de una sentencia dictada hacía más de un año por un Juzgado de Astorga (León) en un juicio de cognición. No constaba, sin embargo, que la parte interesada hubiera solicitado la ejecución. En este caso, hubo que informarle de que la ejecución de las sentencias recaídas en los procesos civiles se inician a instancia de parte e igualmente sucede con el impulso de dicha ejecución. Por ello, debía ponerse en contacto con su Letrado para que realizara las gestiones oportunas ante el órgano jurisdiccional.

Por otro lado, la forma o la sustitución en la ejecución de las sentencias penales dio lugar al expediente **Q/1048/98**. Solicitaba la intervención de la Institución para sustituir determinadas penas acordadas en sentencia firme. En concreto, interesaba que se conmutara una pena privativa de libertad por el desarrollo de determinados "servicios sociales" en una asociación determinada.

Lo que parecía pretender era la sustitución de la pena privativa de libertad por los denominados en el nuevo Código Penal "trabajos en beneficio de la comunidad". Se le comunicó entonces que la sustitución de las penas privativas de libertad por otras menos gravosas es competencia exclusiva de los Jueces o Tribunales.

Además, en el escrito de queja manifestaba que el penado había sido condenado a una pena privativa de libertad pero no especificaba a qué pena concreta había sido condenado (a una pena de prisión o de arresto de fin de semana). Según se tratara de una o de otra, las posibilidades eran diferentes:



a) Si se trataba de pena de prisión, el art. 88 del Código Penal exige que la pena no sea superior a un año o excepcionalmente a dos años. En ambos casos, sólo podría sustituirse por arresto de fin de semana o multa. Cada semana de prisión sería sustituida por dos arrestos de fin de semana y cada día de prisión por dos cuotas de multa.

b) Si se trataba de una pena de arresto de fin de semana, podría ser sustituida por multa o por trabajos en beneficio de la comunidad. En este caso, cada arresto de fin de semana podría ser sustituido por cuatro cuotas de multa o dos jornadas de trabajo.

Se le advirtió que ambos supuestos de sustitución son paralelos, sin posible aplicación en cascada. Sería absurdo permitir que la pena de prisión de hasta dos años terminase transformada en trabajos comunitarios (no remunerados, según el art. 49) con un máximo de 416 unidades (la conversión de 104 semanas de prisión en arresto de fin de semana implicaría multiplicar por dos ese número y luego cada uno de los 208 arrestos serían sustituidos por dos jornadas de trabajo, conforme señala el repetido art. 88.2). Esta posibilidad ha sido prohibida en el número 4 de este art. 88 que rechaza la sustitución de penas que sean sustitutivas de otras.

Por tanto, sólo en el caso de que la pena a que hubiera sido condenado fuera una pena de arresto de fin de semana, podría ser sustituida por trabajos en beneficio de la comunidad. La solicitud de sustitución debería realizarla ante el Juez o Tribunal sentenciador, quien decidiría, atendiendo a las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado, siempre que no se trate de un reo habitual, la posible sustitución.

En cuanto al deseo manifestado por el reclamante de que los trabajos en beneficio de la comunidad se llevaran a cabo en una asociación determinada que mencionaba, debimos informarle de que, en principio, el trabajo debe ser facilitado por la Administración Penitenciaria que, a tal fin, podrá establecer los oportunos convenios con otras Administraciones Públicas o entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública o social.

Excepcionalmente, en caso de inexistencia de convenio o insuficiencia de plazas, el penado sí puede proponer un trabajo concreto, aun cuando no esté convenido con la Administración Penitenciaria. En este caso, ésta última, tras analizar la propuesta ofrecida por el penado, emitirá un informe al Tribunal sentenciador en el que valorará la misma y, en especial, si cumple los requisitos establecidos en el Código Penal y en el Real Decreto 690/1996 de 26 de abril por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de arresto de fin de semana y de trabajos en beneficio de la comunidad.

En cualquier caso, tanto la sustitución como la forma en que se debían desarrollar los trabajos comunitarios tenía que solicitarse ante el Juzgado o Tribunal sentenciador.

#### Quejas relativas a dilaciones indebidas

Para el ciudadano, los retrasos se producen fundamentalmente en el orden civil y el contencioso-administrativo.

A finales de 1998, 13.000 asuntos pendientes de resolución colapsaban el normal funcionamiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia: 11.000 en Valladolid, -que conoce de los asuntos procedentes de esta provincia y de

Palencia, León, Zamora y Salamanca- y 2.000 en la de Burgos -a la que se le atribuyen los recursos de Burgos, Soria, Segovia y Ávila.

Es de esperar que la aprobación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reduzca el colapso que padecen los tribunales de este orden, al suprimir trámites que ahora dilatan los procesos e introducir medidas como la ejecución inmediata de sentencias, pese a que se recurran.

Sin embargo los efectos de esta nueva ordenación no culminarán hasta el año 2000, ya que en 1998 sólo se crearon 64 Juzgados en toda España y se prevé crear 90 más en 1999 y otros 26 en el año 2000.

Podemos citar las quejas más llamativas referentes al retraso que sufren los órganos judiciales, algunas de ellas remitidas al Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/1005/98**, el reclamante hacía referencia al retraso padecido en la resolución de un recurso de casación interpuesto en octubre de 1994 contra una sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Soria. Aportaba a su escrito la última providencia dictada por el Tribunal Supremo, hacía más de dos años por la que quedaba el recurso pendiente de señalamiento de votación y fallo.

En la queja registrada con el número de referencia **Q/1311/98**, el reclamante lamentaba el retraso en resolver el procedimiento instado para autorizar la esterilización de su hija, que padecía oligofrenia profunda y que se tramitaba ante un Juzgado de Palencia.

El reclamante de la queja **Q/2048/98** denunciaba las alarmantes dilaciones producidas en la tramitación de un proceso penal por delito de robo en el que se encontraba acusado su hijo. En la sustanciación

del proceso se habían invertido más de seis años y, a su juicio, resultaba injusto que, si su hijo era condenado ahora, cuando se encontraba rehabilitado, tuviera que cumplir una pena por hechos cometidos cuando era toxicómano.

Desde la Institución se le informó de la obligación de Jueces y Tribunales de dictar sentencia en todos los asuntos sometidos a su consideración, absolviendo o condenando a las personas presuntamente responsables de los hechos perseguidos. Sin embargo, una vez que la responsabilidad criminal es declarada mediante una sentencia, ésta puede extinguirse a través del perdón que otorga el indulto.

Entre los criterios que han de tenerse en cuenta para informar o no favorablemente un indulto figura la fecha de los hechos (especialmente si se trata de un delito lejano en el tiempo y juzgado tardíamente como consecuencia de dilaciones no imputables al penado) y la efectiva y acreditada rehabilitación del penado, especialmente si esta circunstancia concurre junto con la anterior. La petición de una hoja histórico-penal actualizada, la situación laboral del penado o el informe sobre detenciones policiales pueden ilustrar sobre este trámite.

Además, si los hechos ocurrieron hace mucho tiempo (más de seis años, citaba el reclamante) y la dilación no era imputable a la actitud obstaculizadora de su hijo, el Juez o Tribunal sentenciador podía optar por la fórmula, ciertamente aislada, de acordar la inejecución del fallo.

Ambas posibilidades (el indulto y la inejecución del fallo dictado) habían de ser solicitadas por el Letrado del acusado acreditando su rehabilitación, a fin de evitar la colisión entre la obligación de los órganos judiciales de ejecutar sus fallos y el derecho a la justicia en el caso concreto.

Quejas en las que el reclamante manifiesta su disconformidad con una resolución judicial

Constituyen la mayoría de las quejas registradas dentro del Área de Justicia.

Lógicamente, la pretensión de que la Institución revise las resoluciones judiciales no puede ser admitida, ya que el principio de independencia judicial no permite la intervención del Procurador del Común. Sin embargo, la Institución trata de explicar al reclamante la adecuación al ordenamiento jurídico, en su caso, de la resolución judicial con la que manifiesta su disconformidad cuando su redacción puede parecer oscura y confusa para el profano en Derecho.

En el expediente **Q/84/98**, el reclamante manifestaba su disconformidad con las retenciones practicadas en su nómina derivadas de dos juicios ejecutivos y un juicio de cognición seguidos ante un Juzgado de Soria. Le sorprendía que las retenciones pudiesen simultanearse de tal forma que ascendía a más del 40% de los haberes totales. Por otro lado, cuestionaba la legalidad de que el montante total de la deuda se hubiese incrementado con intereses y costas.

Se comunicó al reclamante que las retenciones pueden practicarse siempre que se respeten los límites que a tal efecto establece la Ley de Enjuiciamiento Civil en los arts. 1449 y 1451.

El art. 1449 establece que es inembargable el salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

El art. 1451 señala otros límites, al establecer que las retenciones de salarios, sueldos, pensiones, jornales o retribuciones que sean superiores al salario mínimo legal se regirán por la escala que

establece tal precepto, cualquiera que sea la deuda de que se trate. Establece unos límites que van desde el 30 al 80 por ciento según que la cuantía adicional suponga el importe de un segundo o de un sexto salario mínimo interprofesional.

En la liquidación de haberes que aportaba el reclamante se habían respetado tales límites. Los haberes totales superaban tres veces el salario mínimo interprofesional y las retenciones practicadas para hacer frente a la deuda excedían algo del 40%. Por otra parte, la cantidad líquida que percibía era notablemente mayor que el importe del salario mínimo interprofesional.

En cuanto a las cantidades que se globalizaban en el cómputo total de la deuda, el art. 1442 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al regular el requerimiento de pago al deudor y el embargo señala que si el deudor requerido no hace el pago en el acto, se procederá a embargarle bienes suficientes para cubrir la cantidad por la que se haya despachado ejecución y las costas. A la vista de las resoluciones judiciales que aportaba el reclamante, se había despachado ejecución por la cantidad correspondiente de principal, más otra para intereses, gastos y costas.

Al no apreciar irregularidad alguna, se procedió al archivo del expediente.

En otro expediente, el registrado con el número **Q/1647/98**, el reclamante manifestaba su disconformidad con una resolución en materia de Registro Civil que denegaba su pretensión de recuperar, haciéndolo figurar en su inscripción de nacimiento, un apellido que había correspondido legítimamente a sus antepasados.

Hubo que explicarle que podía acudir a un expediente de rectificación previsto en el art. 93 de la Ley de Registro Civil. Pero ello

sólo era posible si disponía de las correspondientes certificaciones de nacimiento de sus antepasados en los que figurara dicho apellido. Al parecer, en el procedimiento con cuya resolución se manifestaba disconforme, únicamente había aportado las partidas de bautismo y sólo se admiten como prueba de los errores si se trata de hechos anteriores a la primera Ley de Registro Civil (más de 100 años), lo que no ocurría en el supuesto que planteaba.

Si carecía de tales medios de prueba, podía instar la modificación del apellido propio por el usado habitualmente a través de dos vías: incoar un expediente de cambio de apellido por el usado habitualmente o solicitar que, en cumplimiento de lo previsto en el art. 137, regla 1ª del Reglamento de Registro Civil, se completara la inscripción con el simple dato de hecho de ser conocido con otro apellido, lo que da lugar a una nota marginal que debe extenderse como resultado de un expediente para completar los datos del asiento.

Para ello, sin embargo, es preciso que se pruebe la habitualidad, requisito que el reclamante no debió acreditar en el expediente tramitado que originaba la queja, puesto que se le denegaba la pretensión por no haber justificado en modo alguno ser conocido en la vida social con el apellido pretendido. Efectivamente, el art. 57.1 de la Ley de Registro Civil establece que el cambio requiere que el apellido en la forma propuesta constituya una situación de hecho no creada por el interesado.

Tal exigencia no supone ningún "absurdo jurídico" -así la calificaba el reclamante-, puesto que uno de los principios que rigen el funcionamiento del Registro Civil es el de la concordancia entre éste y la realidad social extrarregistral, bien entendido que para usar en la vida social el apellido que reclamaba no es preciso tener ninguna autorización, como creía el presentador de la queja.

Es preciso que se pruebe la habitualidad en el ámbito familiar o en un círculo social más amplio. Y la prueba, obviamente, no puede realizarse con la certificación del Registro Civil, ya que, en tal caso, no tendría sentido la tramitación del expediente. Se trata de acreditar, mediante prueba testifical o documental (correspondencia dirigida a su nombre acompañada de tal apellido, documentación no oficial -p.ej. carnets de clubes, asociaciones, etc.-en la que conste el apellido que reclama...)

Dado que, al parecer, no había acreditado por estos medios usar habitualmente dicho apellido, la pretensión fue correctamente rechazada.

El ciudadano alegaba, además, que un familiar suyo había conseguido alterar el orden de los apellidos sin problema y pensaba que, al tratarse de un residente en otra Comunidad Autónoma, gozaba de ciertos privilegios, de los que no podía disfrutar él en Castilla y León, a la que calificaba como de "segunda o tercera clase".

El supuesto era claramente distinto, ya que se trataba de alterar el orden de los apellidos, tal y como permite el art. 109 del Código Civil y el art. 53 de la Ley de Registro Civil, régimen que ha sido desarrollado por la Circular de 2 de junio de 1981 de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Al tratarse de normativa estatal, cumpliendo los requisitos exigidos, la inversión del orden de los apellidos hubiera podido conseguirse en cualquier parte del territorio nacional.

Quejas relativas a deficiencias en el funcionamiento de la oficina judicial



Han sido varias las reclamaciones presentadas sobre la deficiente organización de los Juzgados y Tribunales: horario de atención al público y poca disposición de los funcionarios para informar del estado de tramitación de los asuntos o de las sucesivas fases procesales.

Sorprendió la reclamación presentada por un ciudadano de Segovia, registrada con el número **Q/92/98** en la que manifestaba que en el año 1992 había interpuesto un recurso contencioso-administrativo en el que recayó sentencia en 1994. Cuando se le notificó la sentencia, advirtió que ni los fundamentos jurídicos ni el fallo de la misma tenían nada que ver con el asunto que el reclamante había sometido a su consideración.

Continuaba diciendo que, pese a haber transcurrido más de tres años, seguía sin conocer el verdadero contenido de la sentencia y si su Letrado, con el que no mantenía buena relación, había solicitado en algún momento su aclaración.

Realizadas las oportunas investigaciones, a través del Tribunal Superior de Justicia supimos que lo que sucedió fue que, al coser a los autos la copia de la sentencia en ellos dictada, se sufrió un error material al unir como segunda hoja la correspondiente a otra sentencia recaída en otro recurso contencioso-administrativo. Tal error había sido rectificado por Auto de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo quince días después de haberse dictado la sentencia. Hicimos llegar al reclamante una copia de la sentencia rectificada, quien agradeció, por fin, conocer su contenido.

En otros casos (p. ej. en el expediente **Q/838/98**), el ciudadano lamenta determinadas exigencias procesales, concretamente, la necesidad de estar personado mediante Abogado y Procurador para poder tener acceso a las actuaciones penales en las que estaba

interesado. En el caso concreto, el reclamante, denunciante de un delito de estafa ante un Juzgado de Instrucción de Valladolid, había acudido a la oficina judicial con el fin de obtener fotocopia de las diligencias. Tal solicitud le había sido denegada.

Si bien es cierto que no ejercía en el asunto que sometía a nuestra consideración la acción penal -entre otras razones, por el coste económico que conllevaba-, parecía evidente que tenía un interés legítimo, puesto que había resultado afectado por una acción presuntamente delictiva. A pesar de la progresiva toma de conciencia y del incremento de la atención que el sistema penal presta a las víctimas de los delitos, la legislación vigente no reconoce el derecho de éstas a ser informadas sistemáticamente de la evolución de la instrucción. Por el momento, sólo se ha establecido el deber de notificar a la persona perjudicada por un delito la resolución que pone fin al proceso, aunque no sea parte en el mismo, según dispone el art. 15.4 de la Ley 36/1985.

No obstante, parece que las tendencias internacionales recogidas, entre otros textos, en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa R (85) 11, sobre la posición de la víctima en el marco del proceso penal, aconsejan realizar un esfuerzo en esta materia y ofrecer a los interesados una información, siquiera sucinta, sobre el estado de la instrucción y sobre las diligencias realizadas. Sin embargo, la obtención de fotocopias sólo es posible para las partes personadas y para el Ministerio Fiscal.

El art. 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal permite a los perjudicados por un delito o falta que no hubieren renunciado a su derecho mostrarse parte en la causa, si lo hicieren antes del trámite de calificación del delito y ejercitar las acciones civiles y penales que procedan, o solamente unas u otras, según les conviniere. Si tuvieran concedida la asistencia jurídica gratuita, tendrán derecho a que se les

nombre de oficio Procurador y Abogado para su representación y defensa. En relación con el procedimiento abreviado, el art. 783 de la Ley viene a reconocer que el ejercicio por particulares, sean o no ofendidos por el delito, de la acción penal o de la civil derivada del mismo habrá de efectuarse en la forma y con los requisitos señalados en el Título II del Libro II de la misma Ley.

Y es que las actuaciones penales tienen carácter reservado, es decir, que sólo pueden acceder a ellas las partes personadas y el Ministerio Fiscal. Sólo ellas pueden obtener fotocopias de las actuaciones y solicitar la práctica de cuantas pruebas estimen procedentes. Salvo en el caso del Ministerio Fiscal, que le viene conferida por la Ley, para que la personación gane la efectividad que para la misma se propone, habrá de ser en legal forma, esto es, por representación de Procurador de los Tribunales habilitado y dirección letrada (art. 783 en relación con los arts. 270 a 281 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Al particular no le está permitido, sin la asistencia de dichos profesionales, el ejercicio de las acciones correspondientes ni la obtención de copia de las actuaciones.

Dado que el reclamante manifestaba carecer de recursos económicos, si quería ser parte en el procedimiento, debía obtener el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita, es decir, el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio si concurrían los requisitos necesarios para ello. Debería acudir, para ello, al Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados de Valladolid y acompañar a la solicitud los datos personales y económicos que le fueran requeridos.

Por último, otras reclamaciones, como el expediente **1548/98**, denunciaban la poca disposición de algunos funcionarios y la difícil comprensión de textos legales y resoluciones.

### Quejas relativas al régimen penitenciario

En todos los casos, las reclamaciones han sido remitidas al Defensor del Pueblo, ya que este ámbito no es susceptible de supervisión por parte del Procurador del Común.

Quizá merezca destacar, no obstante, el expediente **Q/603/98**, instado por un grupo de funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias. En él, manifestaban su disconformidad con el modo en que eran identificados, por la Dirección del centro, en el caso de que se produjera cualquier alteración del orden público con los internos, puesto que, a pesar de disponer de un número de identificación personal, con el que firmaban los diversos partes de hechos, posteriormente, la Dirección del centro facilitaba el respectivo nombre y apellido a la Autoridad Judicial correspondiente. Estos datos llegaban también, por tanto, en las notificaciones que se entregaban a los internos. Reclamaban, por razones de seguridad, su identificación a través del Número de Registro de Personal, al igual que ordinariamente hacen los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil en supuestos similares.

También por razones de seguridad reclamaban la solución del grave problema que, para ellos, suponen los aparcamientos de los centros penitenciarios, en los que no hay separación entre los correspondientes al personal que desempeña en ellos su trabajo y los habilitados para los visitantes, con la facilidad que para éstos últimos supone el conocer el número de matrícula de los vehículos de los funcionarios.

Habían solicitado a la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico, para paliar este problema, dobles matrículas pero la concesión se dilataba en exceso, por un período medio de seis meses, con lo cual la finalidad pretendida se veía seriamente comprometida.

Para este último aspecto, esta Institución, guiada por el principio de colaboración institucional que preside sus relaciones con las diferentes Administraciones Públicas, dirigió un escrito a la Dirección General de Tráfico solicitando que, en la medida de lo posible, se agilizará la tramitación de estas solicitudes por parte de las Jefaturas Provinciales de Tráfico de Castilla y León.

Poco después se nos comunicó que se había dado traslado de dicha solicitud al Director del Gabinete de Coordinación y Estudios del Ministerio del Interior, por tratarse de un asunto de su competencia.

Este último informó que, en relación con los Centros Penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el tiempo medio de tramitación de las matrículas reservadas a los funcionarios fue de 2 meses y 18 días, aunque se comprometía a agilizar, en la medida de lo posible, su tramitación.

En otro expediente, el registrado con el número **Q/2310/98**, varios reclusos de un Centro Penitenciario de la Comunidad Autónoma, sometidos al régimen especial FIES, de primer grado penitenciario, ponían de manifiesto lo que ellos calificaban como "trato médico degradante", ya que las extracciones de sangre para análisis se realizaban a través de las rejas de las celdas y, cuando era necesaria una exploración médica, eran sometidos a un previo cacheo con desnudo integral. Además, durante el reconocimiento permanecían con las esposas puestas y acompañados por tres funcionarios de la prisión.

### Quejas relativas a actuaciones de Abogados y Procuradores

Son varios los ciudadanos que acuden a esta Institución para manifestar su disconformidad con la actuación de abogados y procuradores a quienes han encomendado la defensa de sus intereses

en un procedimiento judicial o con los honorarios o derechos por ellos devengados.

Es evidente que no es función del Procurador del Común supervisar la actividad de estos profesionales, dado el carácter jurídico-privado de la relación entre el cliente y el abogado y el procurador, con fundamento en el contrato de arrendamiento de servicios y de mandato y sometidos a responsabilidad civil, penal y disciplinaria.

Por ello, todas las reclamaciones que manifestaban la disconformidad con la actuación de estos profesionales o con las minutas o derechos por ellos devengados han sido rechazadas, haciéndoles saber las vías de que disponen para depurar, en su caso, las responsabilidades o para impugnar, por indebidas o por excesivas, las cantidades por ellos reclamadas.

Así, en el expediente **Q/975/98**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la minuta presentada por el Letrado que había asumido la dirección técnica en el procedimiento de separación matrimonial en el que había sido parte. Se le comunicó que los Colegios de Abogados y el Consejo General de la Abogacía pueden publicar normas orientadoras para los propios profesionales, que señalan unas cuantías mínimas y, por ello, partiendo de esos mínimos, los honorarios deben girarse 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.

Por ello, si los honorarios incluidos en la minuta por el letrado parecen excesivos, el reclamante podía impugnarlos por la vía del art. 427 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para que sea el órgano judicial en que se han originado los honorarios cuestionados quien vele porque

se cumplan aquellos principios de proporcionalidad y equilibrio en evitación de abusos perniciosos para todos: justiciables y colectivo de profesionales.

También en el expediente **Q/681/98**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la actuación del letrado a quien había encomendado la defensa de sus intereses en un juicio de testamentaría, a quien culpaba del excesivo retraso sufrido en su tramitación. En este supuesto, se le ofreció la vía contemplada en el Estatuto General de la Abogacía, al declarar que tales profesionales quedan sujetos a responsabilidad penal, civil y disciplinaria y que en el caso de la responsabilidad disciplinaria, son el Decano y la Junta de Gobierno los competentes para el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, decisión posteriormente recurrible ante el Consejo General de la Abogacía.

En el expediente **Q/942/98**, el reclamante mostraba su disconformidad con la resolución dictada por el Ilustre Colegio de Abogados de Valladolid en la tramitación de la denuncia formulada por él contra un letrado en la que solicitaba depurar las responsabilidades civiles de este último a través de la correspondiente indemnización de daños y perjuicios.

Se le informó de cuáles son las competencias colegiales, que se ciñen al ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, y de que la vía judicial es la adecuada para hacer efectiva la responsabilidad civil de los colegiados.

En algún caso, no obstante, ha intervenido esta Institución: cuando no se ha dado respuesta a los interesados de las cuestiones planteadas ante los colegios de abogados o se han producido dilaciones u otras anomalías en la tramitación de los expedientes seguidos a instancia de los reclamantes ante los respectivos colegios.

Los Colegios de Abogados y Procuradores son Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales. Aunque no entran dentro del ámbito de la Ley autonómica de 8 de julio de 1997 de Colegios Profesionales, ya que su ámbito de actuación no se circunscribe exclusivamente al territorio de la Comunidad Autónoma, nos hemos dirigido a ellos en solicitud de información al amparo del art. 1.3 de nuestra Ley para conocer el estado de tramitación de los expedientes incoados o de las resoluciones, en su caso, adoptadas. En ningún caso, sin embargo, se habían producido retrasos injustificados en la tramitación de los expedientes ni se habían omitido fases procesales.



## **ÁREA J**

## **ÁREA J**

### **ECONOMÍA Y HACIENDA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>97</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>15</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>37</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>37</b>

En este apartado del informe se recogen aquellas quejas que se han suscitado como consecuencia de las relaciones de los ciudadanos con la Hacienda Pública.

Ocupan el análisis de este área cuestiones objeto de reclamación relativas a los mismos conceptos de años anteriores, es decir, gestión, liquidación y sobre todo recaudación de tributos.

En cuanto a la actitud que han mantenido las Administraciones responsables en este ámbito, destacaremos que continúan llegando reclamaciones por el descontento que genera 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.

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.

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.

En relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, persiste el problema de las liquidaciones que se giran a ciudadanos que ya no son titulares de los automóviles, bien porque los han transferido o bien porque éstos ya no son aptos para circular, aunque en ambos supuestos no se haya formalizado la baja en los registros públicos.

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.

Los ciudadanos que se dirigen al Procurador del Común para plantear quejas relativas con el procedimiento económico-administrativo siguen insistiendo, en su mayoría, en los graves retrasos producidos en la emisión de los fallos de sus reclamaciones.

## Tributos

### *Impuesto de bienes inmuebles*

En este ejercicio se han continuado recibiendo distintos escritos de reclamación afectantes al Impuesto de Bienes Inmuebles siendo la figura impositiva -si exceptuamos el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas, cuyas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo, que da lugar a un mayor número de expedientes (**Q/252/98; Q/610/98; Q/726/98; Q/885/98; 1956/98; Q/2214/98; Q/2321/98**).

Los errores en el catastro han determinado así mismo, la formulación de requerimientos a particulares para que procedieran a abonar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por terrenos o inmuebles que no eran de su propiedad. Ejemplo de ello lo constituyen los expedientes que a continuación resaltamos:

En problema que motivó la presentación de la **Q/610/98** traía su causa en la demora, por parte del Ayuntamiento de Zamora, en la resolución de la Reclamación de Devolución Ingresos Indevidos, interpuesto por el interesado en fecha 12 de junio de 1996, en virtud de resolución recaída en expediente del año 1991.

En este sentido, el compareciente ponía en nuestro conocimiento que dicha reclamación había sido iniciada como consecuencia de haber realizado erróneamente el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles, correspondiente a una entreplanta -que no existía-, cuando lo cierto era que, con fecha 11 de junio de 1996, la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria había estimado la anulación de los recibos objeto de su reclamación.

Se acordó admitir la queja a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento del supuesto en que se basaba.

A tal fin, se solicitó un Informe explicativo del motivo por el que la tramitación del Expediente no había concluido.

El Ayuntamiento de Zamora, en su contestación, reconoció el retraso, procediendo de inmediato a su devolución. No obstante lo cual, consideramos oportuno 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 -junio de 1996- hasta la adopción del acuerdo de devolución de los ingresos indebidamente cobrados -noviembre 1998-, 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 (artículos 74. y 75 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre).

En consecuencia, se procedió a efectuar un Recordatorio de Deberes Legales 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 la fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido la respuesta a nuestro Recordatorio.

En el expediente **Q/2214/98** el interesado sometía a nuestra consideración la revisión del valor catastral de una finca de su propiedad situada, según ponía de manifiesto, fuera del casco urbano, el camino sin asfaltar y sin otros servicios. Mostraba su disconformidad con la valoración asignada a la finca por cuanto que, al parecer ya había sido objeto de revisión en el año 1998.

La valoración girada resultaba, a juicio del reclamante, excesiva ya que incrementaba el valor catastral en un 332% sobre el valor que dicha propiedad tenía asignada en el año inmediatamente anterior, la cual, por otra parte fue objeto de modificación en 1994 tras estimarse el recurso de reposición interpuesto por el interesado, al observar la Gerencia Territorial de Segovia un error en la aplicación de los valores de ponencia.

A este respecto nos comunicaba que había presentado escrito de reclamación ante la correspondiente Delegación Provincial, sin que hasta la fecha de petición de informe se hubiese procedido a resolver el mismo.

Se admitió la queja a trámite con la finalidad de recabar la información precisa y en este sentido, se pudo comprobar, de la documentación que obra en el expediente el reclamante, en su recurso, alegó disconformidad con el valor catastral asignado en el ejercicio de 1998 a la finca hoy cuestionada, ya que suponía un incremento de más del 332% respecto a 1997, por lo solicitaba su revisión y rectificación.

A la vista del informe emitido al respecto por el técnico del Área de urbana se procedió a efectuar nueva valoración de su finca con los datos de la construcción, los cuales figuran en el impreso de declaración de obra nueva presentada con fecha 18/8/1989, la cual no figuraba catastrada ya que el recibo mencionado de 1997 hacía únicamente referencia al solar y para 1998 se aplicó la construcción. A estos efectos se remitió informe de este acuerdo a la Diputación Provincial de Segovia.

Consecuencia de lo anterior la Gerencia Territorial resolvió estimar en parte su recurso de referencia, por lo que se ordenó la modificación de la base de datos y de la documentación catastral, apareciendo en el Padrón con los datos correctos.

En base a las apreciaciones anteriores, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, le comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo de su expediente.

En el supuesto de la queja **Q/1362/98** el reclamante propietario de una vivienda de protección oficial adjudicada en el año 1990, cuestionaba la procedencia de la Carta de Pago en devengo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes a los años 1993, 1994, 1995 y 1996.

Para determinar si por parte de la Administración se había producido alguna actuación irregular, fue preciso examinar los preceptos siguientes:

De un lado, el Real Decreto-Ley 11/1979, estableció el régimen tributario aplicable a las Viviendas de Protección Oficial a partir de 1 de enero de 1980, permaneciendo vigente hasta el 1 de enero de 1990.

El aludido régimen tributario consistía en una reducción del 50 por 100 en la base imponible del Impuesto de Contribución Urbana durante tres años, modificándose la bonificación del 90 por 100 que venían disfrutando en el régimen anterior.

Sin embargo la normativa aplicable, en relación con el citado Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana, disponía en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Haciendas Locales, lo siguiente:

*" 1. El Impuesto de Bienes Inmuebles, comenzará a exigirse en todo el territorio nacional, a partir del día 1 de enero de 1990...."*

*2. Quienes a la fecha del comienzo de aplicación del Impuesto sobre bienes Inmuebles gocen de cualquier clase de beneficio fiscal en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria o en la Contribución Urbana, continuarán disfrutando de los mismos en el impuesto citado en primer lugar, hasta la fecha de su extinción y, si no tuvieran término de disfrute, hasta el 31 de diciembre de 1992, inclusive.*

*Los edificios construidos hasta el 31 de diciembre de 1992, al amparo de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, gozarán de una bonificación del 50 por 100 de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, durante tres años contados a partir de la fecha de terminación de la construcción."*

Por otra parte, la Disposición Adicional Primera 3, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, amplió la bonificación a todas las Viviendas de Protección Oficial, estableciendo que:

*"Gozarán de una bonificación del 50 por 100 en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles las Viviendas de Protección Oficial,*



*durante un plazo de tres años contados desde el otorgamiento de la calificación definitiva."*

En conclusión, desde el 1 de enero de 1980, las viviendas de Protección Oficial, disfrutaban de una bonificación del 50 por 100 de la base imponible del impuesto de Contribución Urbana, -con la excepción de aquellas viviendas afectadas por la Transitoria Segunda b) de la Ley 11/1979 y dadas de alta en la contribución antes del 1 de enero de 1980-. Para el resto de las Viviendas de Protección Oficial, la bonificación se había reducido al 50 por 100, y sólo por un periodo de tres años (art. 262 del RDL 781/1986).

Con la entrada en vigor del nuevo Impuesto de Bienes Inmuebles, éste resultaba de plena aplicación desde 1 de enero de 1990, así pues el único beneficio que en el caso planteado correspondía la bonificación del 50 por 100 en la base imponible de dicho impuesto, desde la fecha de la calificación definitiva de la vivienda, y siempre que se hubiese solicitado y se hubiera producido un acto de concesión de la Administración, porque los beneficios fiscales, no producen sus efectos "ope legis" -es decir automáticamente-, sino que exige una expresa solicitud del interesado.

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.

### *Contribuciones especiales*

A lo largo de 1998 han continuado recibándose en esta Institución quejas referidas a Contribuciones Especiales, a veces, por

entender que las mismas eran excesivas, y otras, por presuntas irregularidades en el procedimiento de imposición y ordenación de las mismas.

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 artículo 26 de la Ley General Tributaria- o, según la expresión del artículo 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 artículo 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 aquel que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados

en la obra cedan paso en favor de los intereses generales" tal y como afirman las sentencias de 16-9-1995 y de 21-6-1994.

De entre las quejas registradas, especial mención merece el expediente **Q/696/98**.

En el escrito de queja se hacía alusión a la disconformidad con las Contribuciones Especiales -cuyo importe consideraba excesivo y no ajustado a derecho- notificadas por el Ayuntamiento de Ponferrada, relativas a la obra de "Urbanización Avda. de España".

Según se ponía de manifiesto, que dicha urbanización *"no había afectado a unos dos metros lineales de la vía aneja a su propiedad, y que, tampoco se habían realizado respecto de ese edificio nuevas acometidas de agua, alcantarillado, etc.. La única actuación observable había sido la sustitución de unas baldosas" (sic)*.

Así mismo, se denunciaba que, pese haber recurrido dicha imposición en fecha 18 de julio de 1997, hasta la fecha de presentación de su reclamación ante el Procurador del Común-abril 98-, 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 artículo 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 artículo 29 de Texto Constitucional.

A fecha del cierre de este Informe no se ha recibido respuesta a nuestra solicitud de información, pese haber transcurrido más de siete meses.

En los expedientes **Q/1394/97** y **Q/456/98** se hace alusión a la obra de encintado de aceras y asfaltado de calzada en la Calle Don Emilio Bartolomé, incluida en el Plan Provincial de Obras y Servicios de la Diputación Provincial (1996). Ayuntamiento de Cea (León).

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento con fecha de entrada en esta Institución 23 de febrero de 1998 se pone en conocimiento de esta Institución que *"hace aproximadamente 15 años se llevó a cabo el asfaltado de dicha calle pagando los vecinos las cuotas que le fueron impuestas. Sin embargo, no se llevó a cabo el encintado de aceras, parte más costosa del proyecto que ha llevado a cabo actualmente el Ayuntamiento"* (sin que se nos manifieste en que consiste el resto, es decir, la parte "menos costosa").

Lo cierto es que la Ley 39/1988, de 28 de diciembre Reguladora de las Haciendas Locales ha supuesto una modificación sustancial de la configuración de las contribuciones especiales locales respecto del Texto Refundido aprobado por RDLeg. 781/1986.

En la actualidad, el artículo 28 de la citada Ley (así como el artículo 26.1 b) de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963) establece que constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio, o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas (frente a la regulación contenida en el RDLeg. 781/1986, concretamente en el artículo 216, de conformidad con el cual procederá la imposición de contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios municipales).

De aquí que, a juicio de esta Institución, lo que procede precisar en este caso es cual era la pavimentación existente y el alcance

del proyecto que se ha ejecutado; es decir, si se trata de una obra de mantenimiento, reposición o reparación de una previa pavimentación (ejecutada aproximadamente hace 15 años) o ante una nueva configuración material del suelo de la calle afectada.

En virtud de lo expuesto, y con fecha 27 de agosto de 1998, se remitió al Ayuntamiento de Cea (León) el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

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

*1.-A examinar el proyecto que forma parte del expediente de contribuciones especiales a fin de comprobar si, efectivamente, se ha realizado el hecho imponible de las mismas (teniendo en cuenta que no lo constituyen las actuaciones consistentes en la reparación, reforma, entretenimiento, conservación, mejora o sustitución de obras y servicios existentes que no consistan en la ampliación de servicios).*

*2.-Que, en su caso, se proceda a la devolución de las cantidades que se hubieran ingresado indebidamente incrementando las mismas con los intereses legales devengados al tipo vigente al tiempo de realizarse el ingreso y por el tiempo transcurrido entre la fecha del ingreso en la Tesorería Municipal y el de la propuesta de pago (art. 14.2.º de la Ley de Haciendas Locales en relación con el art. 155 de la Ley General Tributaria y art. 2.2.º, b) del Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria).*

*Todo ello con independencia de que ese Ayuntamiento acomode en el futuro su actuación a los principios procedimentales que deben de resultar de aplicación en estos casos".*

Posteriormente, con fecha 12 de noviembre de 1998, ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento en el que se manifiesta que se ha procedido al examen del proyecto y se ha constatado que, efectivamente, se dan los requisitos del hecho imponible para la imposición de las contribuciones especiales. Sin embargo, en otro escrito remitido por el Ayuntamiento con fecha anterior (23 de febrero de 1998) se nos comunica que *"hace aproximadamente 15 años se llevó a cabo el asfaltado de dicha calle pagando los vecinos las cuotas que le fueron impuestas por el Ayuntamiento"*.

En virtud de lo expuesto, se remitió a la Corporación Municipal petición de información de fecha 21 de diciembre de 1998 relativa a si el citado proyecto comprende actuaciones consistentes en la reparación, reforma, entretenimiento, conservación, mejora o sustitución del asfaltado existente hace 15 años y, en su caso, si las mismas se han financiado mediante contribuciones especiales. En la fecha de cierre de este informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/315/98** se planteó la cuestión relativa a la corrección jurídica de girar determinadas contribuciones especiales *"a nombre del representante de la Comunidad por tratarse de usos comunes"*. (Palencia).

Pues bien, partiendo de que el artículo 30.2 de la Ley de Haciendas Locales considera personas especialmente beneficiadas en las contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios que afecten a bienes inmuebles a los propietarios de los mismos, lo procedente será que el Ayuntamiento efectúe el reparto de contribuciones especiales teniendo en cuenta a los distintos propietarios y notifique individualmente a cada

uno de ellos la cuota que haya de satisfacer, con observancia de lo dispuesto en el artículo 33 de la mencionada Ley.

En efecto, y así ha sido establecido por la Jurisprudencia, son los propietarios de los pisos los verdaderos destinatarios de este tributo al recaer en ellos el beneficio que la ejecución de las obras reporta.

Sin embargo, suele ser frecuente que las propias Ordenanzas establezcan que, en los casos de régimen de propiedad horizontal, la representación de la Comunidad de Propietarios facilitará a la Administración Municipal el nombre de los copropietarios y su coeficiente de participación en la Comunidad (a fin de proceder al giro de las cuotas individuales) y que, de no hacerse así, se entenderá aceptado el que se gire una única cuota de cuya distribución se ocupará la propia Comunidad.

Ahora bien, si la Comunidad no se hubiera constituido formalmente el Ayuntamiento debería investigar el porcentaje correspondiente a cada propietario (examinando, por ejemplo, las escrituras de compraventa o indagando en el Registro de la Propiedad) para girar sobre él la cuota individualizada.

Ello no obstante, y con fecha 4 de mayo, se procedió al archivo de la queja presentada de conformidad con el artículo 11.3 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León el cual impide cualquier actuación de supervisión de las decisiones de la Administración cuando hubiere transcurrido el plazo de un año desde que el afectado tuvo conocimiento de la conducta o de los hechos susceptibles de motivar una queja como resultaba en el presente caso.

### *Impuestos sobre vehículos a motor*

Mucha controversia suscita en la práctica lo establecido en el artículo 95 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, (en adelante LRHL), que señala que son sujetos pasivos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica las personas físicas o jurídicas y las entidades, a que se refiere el artículo 33 de la Ley General Tributaria, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

Dada la relativa frecuencia con que se realizan las transmisiones de vehículo sin proceder al cumplimiento de las formalidades exigidas por el Código de la Circulación, se produce en estos casos una discordia entre el titular registral y el titular real de los vehículos en cuestión, aunque las Corporaciones Locales, por ser el único dato que les consta, siguen girando la pertinente liquidación a nombre de quien ya no es el verdadero propietario del correspondiente vehículo.

Ante esta situación lo usual es que quien ya no es el titular y, sin embargo se ve requerido a efectuar el pago del impuesto, reaccione poniendo de manifiesto que ya no es él quien debe verse incidido por el tributo.

A juicio de esta Institución el art. 95 de la LRHL no contiene más que una mera presunción *iuris tantum* acerca del sujeto pasivo de este impuesto, prueba ésta que, en consecuencia, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

Llegamos a la convicción que desde el momento en que el transmitente comunica a la Jefatura de Tráfico las respectivas transmisiones operadas en el vehículo, deja de ser titular, según se infiere a *sensu contrario* del artículo 247.I.3 del Código de la



Circulación, de los vehículos transmitidos y, por ende, sujeto pasivo de la relación tributaria a efectos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Afortunadamente esta cuestión ha quedado definitivamente resuelta con la nueva redacción dada en el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

Con carácter general las cuestiones que nos plantean los ciudadanos se refieren a desacuerdos con notificaciones de las liquidaciones del Impuesto, cuando creen que no deben pagarlos al haber dado de baja los vehículos. Los expedientes **Q/162/98**, **Q/774/98**, **Q/830/98** y **Q/225/98**, son ejemplos de ello.

En el expediente **Q/774/98** se denunciaba la incorrecta liquidación de este impuesto por parte del Ayuntamiento de Mansilla de Las Mulas (León), ya que se habían girado las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998, cuando lo cierto era que había vendido el coche en 1994.

En el informe emitido desde esa Corporación, en ningún momento se puso en duda que la compareciente enajenara el vehículo en cuestión, e igualmente se reconocía que la misma había cumplido con su obligación de notificar a la Jefatura Provincial de Tráfico dicha venta y baja; aunque lo cierto era que dicha notificación constaba presentada oficialmente en agosto de 1996, y no en 1994 como señalaba la interesada.

En relación con esta cuestión esta Institución hizo llegar al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas las siguientes consideraciones.

Efectivamente la legislación reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, artículos 93.1 y 95.1 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, señala que quedan obligadas a pagarlo las personas naturales o jurídicas a cuyo nombre figure inscrito el vehículo en el registro correspondiente.

Sin embargo dicha normativa ha de ponerse en relación con el resto de preceptos que resultan de aplicación al supuesto planteado.

El Impuesto al que nos estamos refiriendo, como cualquier otro tributo, encuentra su fundamento en el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público, conforme a criterios de capacidad económica de quienes son titulares de las manifestaciones de riqueza que se sujetan a gravamen, así se expresa el artículo 31.1 de la Constitución Española, en resumen, el tributo sólo debe ser exigible a quienes detentan los índices de capacidad económica que previamente han sido marcados por la ley que obliga al gravamen.

De este modo la Ley General Tributaria, establece en su artículo 31 que es sujeto pasivo contribuyente la persona natural o jurídica a quien la ley impone la carga tributaria como consecuencia de la realización de un hecho imponible.

El Código de Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, vigente de conformidad con la Disposición transitoria del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por R.D.Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, establece en el artículo 247:

*"Toda persona natural o jurídica que sea titular de un automóvil, remolque o semiremolque matriculado en España y que lo*

*enajene, aun cuando lo haga con reserva de dominio o de cualquier otro derecho sobre el vehículo deberá:*

*I.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.*

*I.2. Notificar la transferencia, dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma, a la Jefatura de Tráfico de la provincia en la que tenga su domicilio.*

*I.3. Si el transferente incumpliera las obligaciones señaladas en los párrafos I.1 y I.2 anteriores seguirá siendo considerado, a efectos de este Código, como titular del vehículo transmitido en tanto no se inscriba el vehículo a nombre de otra persona.*

...

*III. La persona que adquiriera un vehículo matriculado deberá solicitar de la Jefatura de Tráfico ...la inscripción de dicho vehículo a su nombre..."*

Inicialmente ya es difícil asumir que cuando el vendedor cumple las obligaciones establecidas en el párrafo I.1 I.2 del artículo 247, como ocurre en el caso que ahora se examina, tenga que asumir una responsabilidad por el incumplimiento de la obligación que señala el párrafo III de dicho artículo por parte de un tercero-comprador.

Pero es que, además de lo anterior, ha de tenerse en cuenta lo establecido en el transcrito párrafo I.3 del artículo 247 del Código de Circulación que, "a sensu contrario", expresa claramente que si el transferente cumplió sus obligaciones no podrá ya ser considerado

titular del vehículo a efectos administrativos, aunque el adquirente no lo haya inscrito a su nombre.

El resultado de todo ello es que el vendedor que ha sido diligente y cumplido con su obligación de notificar la transferencia del vehículo ve recaer sobre su patrimonio las consecuencias negativas de la inacción de otra persona, el adquirente del vehículo, que no cumplió con la que le impone el artículo 247.III del Código de la Circulación.

Se produce entonces una situación injusta para quienes deben hacer frente a responsabilidades ajenas a ellos en aquellos casos en los que no existe coincidencia entre la titularidad formal y real del vehículo gravado.

De otra parte, hay que tener también presente que, pese a que el artículo 100 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales impone a las Jefaturas de Tráfico la tramitación de las transferencias con todas sus consecuencias, es parecer de esta Institución que no puede imponerse al transmitente un peregrinaje de seguimiento de buen hacer de las Administraciones, si ésta no cumple con dicha obligación, no debiendo soportar el transmitente, en ningún caso, la carga de esta falta de coordinación.

Por ello, la jurisprudencia reciente trata de apoyar principios de justicia material para impedir la acción recaudatoria sobre contribuyentes que ya no son de hecho poseedores del vehículo gravado, entre las que podemos citar las Sentencias del TSJ de Murcia de 3 de abril de 1995 y del TSJ de Canarias de 17 de julio de 1995.

Las mencionadas Sentencias entienden que *"el vendedor de un vehículo únicamente está obligado a notificar a Tráfico la venta, sin estar obligado a más trámites para su registro a nombre del nuevo titular y por ello, si cumplió dicha obligación, no se le puede exigir el*

*Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica posterior a la venta" y que "el transferente que cumple todas sus obligaciones no puede ser considerado titular administrativo del vehículo, limitándose la obligación legal de un transmitente de un vehículo a comunicar a Tráfico la transferencia."*

*El TSJ de Canarias llega a firmar que "el anterior titular queda desvinculado, no obstante la letra del artículo 95 de la Ley de Haciendas Locales, de las posteriores incidencias fiscales que afecten al vehículo y ello porque las vicisitudes registrales que en lo sucesivo puedan o no producirse, escapan por completo al control del transmitente. La interpretación que ha de hacerse del contenido del artículo 95 de la Ley de Haciendas Locales es la de que el mismo encierra una presunción "iuris tantum" en orden a la consideración del sujeto pasivo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, desvirtuable mediante prueba en contrario, al estarse en presencia de un tributo directo que lo que realmente grava es la titularidad de los vehículos (art. 93.1 de la Ley de Haciendas Locales)."*

Por otro lado, el artículo 98 de la LRHL establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo. En consecuencia, la Administración Municipal es, en última instancia, la principal interesada en liquidar correcta y puntualmente el Impuesto.

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta el principio de justicia tributaria y capacidad económica contemplado en el artículo 31 del Texto Constitucional, al amparo de las facultades que otorga la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común y de conformidad con lo

dispuesto en el Acuerdo de Cooperación y Coordinación con el Defensor del Pueblo se acordó formular al Ayuntamiento de Mansilla de Las Mulas la siguiente Recomendación:

*"Que se proceda a la tramitación del expediente oportuno a fin de devolver los ingresos cobrados a esta persona en concepto del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al vehículo matrícula, una vez que ha sido acreditada, por ella, la transferencia del mismo a otra persona con fecha 31 de julio de 1996".*

El Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas en respuesta a nuestra Recomendación procedió a cursar la orden de anulación del recibo correspondiente al ejercicio 1998, remitiendo el expediente y factura de baja a la Tesorería de la Exma. Diputación Provincial de León para su data en cuentas.

Por todo lo expuesto, procedimos a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente.

En el expediente **Q/225/98** se realizó un informe explicativo, al presentador de la queja, sobre la sujeción del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los remolques.

En efecto se le informó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, estaban exentos del Impuesto los tractores, remolques, semiremolques y maquinaria provistos de la Cartilla de Inspección Agrícola. Ahora bien, había de tenerse en cuenta que dicha exención tenía carácter rogado.

Esto es, cuando se trata de una exención rogada, el interesado debe instar su concesión al Ayuntamiento respectivo, indicando la

matrícula, características del vehículo y causa del beneficio. Si se concede, la Administración municipal debe expedir un documento que así lo acredite.

A este respecto, el Real Decreto 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios, en su anexo 4.101, dispone que deberá entenderse desestimada la concesión de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica cuando no recaiga resolución, dentro del plazo en que han de ser resuelto.

Un supuesto diferente relativo al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es el examinado en el expediente **Q/2053/98**.

En él, el firmante del escrito exponía que, el 23 de diciembre de 1997 había dado de baja definitiva (por desguace) su vehículo, cumpliendo con la obligación de notificar a la Jefatura Provincial de Tráfico la baja del mismo.

A pesar de ello, por parte del Servicio Recaudatorio Provincial de la Diputación Provincial de León se había girado una providencia de embargo (en fecha 31 de octubre de 1998) derivada de la liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al ejercicio 1998.

Las circunstancias manifestadas por el reclamante fueron puestas en conocimiento a la Jefatura Provincial de Tráfico de León, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 100 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, sin que hubieran tenido en cuenta por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, como demuestra el hecho de haber procedido al cobro de la deuda por la vía de apremio.

Admitida la queja a trámite se interesó un informe acerca de la referida cuestión, y en particular sobre las actuaciones y medidas de todo tipo que esa Corporación hubiera realizado hasta la fecha en torno al problema planteado y, en su caso, medidas que pensasen adoptar de manera inminente para la devolución de la cantidad indebidamente ingresada.

La Diputación de León, en respuesta a nuestro escrito nos dió traslado de un informe del siguiente tenor literal: *"El Servicio Recaudatorio de esta Diputación Provincial lleva a cabo la gestión recaudatoria tanto en periodo voluntario como ejecutivo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.*

*Los sujetos pasivos a los que se exige por parte de esta Entidad el pago de tal Tributo son aquellos que aparecen en las Listas cobratorias que con carácter previo envía a dicho Servicio el precitado Ayuntamiento.*

*Es probable que, por la escasez de tiempo entre la Baja del vehículo, que acaeció el 23 de diciembre de 1997, y el periodo voluntario de cobro, que comenzó el 1 de abril de 1998, bien la Jefatura Provincial de Tráfico no comunicase la misma al Ayuntamiento o bien éste no tuviera tiempo de depurarla en sus Listas cobratorias, con lo cual, apareció en éstas y el Servicio Recaudatorio procedió a exigir el pago del mismo.*

*Una vez que el Interesado se personó en las Dependencias del Servicio Recaudatorio y demostró de modo fehaciente la Baja de dicho vehículo, se procedió a anular tal débito".*

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria,



por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 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.

### *Impuesto sobre actividades económicas*

Los problemas de gestión en el Impuesto sobre Actividades Económicas se deben, en general, al carácter censal del mismo, ya que la formación de la matrícula de actividades está encomendada a la Administración tributaria del Estado mientras que la liquidación, recaudación y revisión del impuesto es competencia municipal. Esta atribución de competencias a Administraciones diferentes origina, también en el caso de este impuesto, problemas a los contribuyentes.

En el expediente **Q/436/98** se procedió a informar al presentador de la queja sobre algunos de los extremos cuestionados, sin perjuicio que, en cuanto al fondo del asunto, se le trasladara la imposibilidad de nuestra intervención habida cuenta que las presuntas irregularidades cometidas por una determinada compañía de Seguros y Reaseguros, se incardinaban en el ámbito privado, debiendo sustanciar su reclamación, ante los Tribunales de Justicia competentes.

Así las cosas se le indicó que, cuando los rendimientos económicos obtenidos fueran contraprestación de una actividad profesional, como la que desarrollaba, la retención efectuada, por la entidad aseguradora, del 15% de retención sobre los ingresos íntegros satisfechos era correcta.

Dicha retención tenía su origen en lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, recientemente reformado.

Por lo que respecta a la necesidad de estar dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, se le significó que ello obedecía a lo expresamente preceptuado en el artículo 79 y siguientes de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

En efecto, el referido impuesto es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las Tarifas del impuesto. Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas siempre que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades que originen el hecho imponible.

Así pues, de acuerdo con lo que prevé la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, se le comunicó que las personas que ejerzan una actividad por cuenta propia para la que sea preciso la colegiación en un colegio profesional, si este colectivo no se había integrado en el régimen especial de autónomos podrían optar por solicitar la afiliación y/o el alta en dicho régimen especial o incorporarse a la mutualidad que tenga establecido dicho colegio profesional.

A tal efecto, se le indicó que los Agentes de Seguros estaban incluidos en este régimen especial a través del Decreto 806/1973 y la Orden de 18 de marzo de 1974, con efectos desde 1 de abril de 1974. Y la Resolución de fecha 18 de mayo de 1992 incluía en el mismo a los Subagentes de Seguros que realicen de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo.

En el expediente **Q/286/98** el reclamante cuestionaba la procedencia de la resolución denegatoria a su solicitud de estar exento del pago del Impuesto sobre Actividades Económicas por entender que sólo había estado de alta unos días en 1993, por lo que creía que no debía pagar cantidad alguna.

A la vista de la documentación aportada se consideró conveniente dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

La disconformidad alegada traía su causa en la solicitud de baja, cursada en enero de 1993, al objeto de obtener la consiguiente exoneración del pago del Impuesto sobre Actividades Económicas correspondiente al ejercicio completo de 1993.

Sin perjuicio de la decisión de no admisión a trámite de la queja, que parecía necesario adoptar en base a la argumentación expresada, se le informó, al propio tiempo, que la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, introdujo, con efectos de 1 de enero de 1994, una modificación normativa al respecto. Así, en el artículo 90.2 de la Ley de Haciendas Locales se incluyó un nuevo párrafo, en virtud del cual se modificó el tratamiento tributario, que hasta entonces persistía, para el caso de baja por cese en la actividad.

Así las cosas, es a partir de 1994 cuando resulta de aplicación lo preceptuado en el mentado artículo, de forma que, en el caso de baja por cese en el ejercicio de la actividad las cuotas son prorrateables por trimestres naturales, excluido aquél en el que se produzca dicho cese. Sin embargo, hasta enero de 1994 se tenía que pagar, en caso de baja, por todo el año natural.

Por todo ello rechazamos la procedencia de esta queja, y en consecuencia, acordamos el archivo del expediente, haciéndoselo saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

*Impuesto sobre el incremento de valor en los terrenos  
(plusvalía)*

En este epígrafe destacamos el expediente registrado con el número **Q/864/98**. En esta ocasión, el motivo de la reclamación traía su causa en la disconformidad del comprador de una vivienda a pagar el impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos, ya que pese a asumir su pago en la escritura de compraventa, sin embargo alegaba que el Ayuntamiento de León no había procedido a notificarle la obligación del referido pago, viéndose incrementado la deuda con el recargo de apremio y de sanción, además de intereses de demora, con lo que no estaba en absoluto de acuerdo.

El Procurador del Común, ante quejas de contenido similar procede a informar a los reclamantes sobre la cuestión debatida. Así se informa que, 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 artículo 1.255 del Código Civil, que en relación con el artículo 1.091 del mismo cuerpo legal, faculta expresamente a los particulares para contratar o no contratar, y si deciden contratar pueden acogerse a cualquiera de los tipos contractuales que les ofrezca la Ley, combinar diferentes tipos contractuales y en todo caso regular libremente el contenido y los efectos del contrato.

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, como decimos, lícitos dentro del ámbito de la autonomía de la voluntad y por ellos válidos-, carecen, sin embargo, de eficacia para alterar la posición jurídica configurada por la Ley general, que lo prohíbe en el artículo 36 de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT), como también lo especifica el artículo 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 el transmitente nunca perderá 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, trasladarle la obligación de reintegrarle el importe de dicho impuesto, como consecuencia de haber asumido el comprador -voluntaria y contractualmente, mediante un pacto permitido legalmente, lícito y válido.- la obligación de pagar dicha deuda tributaria. Esto hace, por consiguiente, que las cuestiones planteadas en el escrito de queja se refiriesen a un ámbito estrictamente privado

derivado de la relación contractual existente entre la empresa transmitente y el reclamante.

Sin perjuicio de lo anterior, y por lo que respecta a la actuación inspectora iniciada, se le informó que, la sanción impuesta tenía su origen en el incumplimiento de la parte vendedora de la obligación impuesta en el artículo 111 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que establece que los sujetos pasivos del Impuesto del Valor de los Terrenos están obligados a presentar ante el Ayuntamiento, dentro del plazo de treinta días a partir del devengo, si se trata de actos "inter vivos" -como era el caso-, la declaración correspondiente.

Era intrascendente que en la escritura de transmisión se pactara que el Impuesto de Plusvalía fuese de cuenta de la parte compradora, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General Tributaria, los pactos privados no alteran la posición de los sujetos tributarios que vienen ordenada por la Ley, sin perjuicio de sus consecuencias jurídico-privadas.

Así pues, la inobservancia por parte del transmitente incidió en la infracción, correctamente sancionada por la Administración Local, sin que pudiera ello paliarse por el pacto contenido en la escritura pública referenciada de que el pago del Impuesto de Plusvalía fuera de cuenta de la parte compradora, al ser dicha estipulación extraña a la Administración como consecuencia de ser el transmitente el único sujeto pasivo del impuesto -artículo 107.b) de la Ley de Haciendas Locales-.

Respecto al tema de notificar la liquidación tributaria al comprador puntualizamos al firmante de la queja que, es muy reiterada la doctrina del Tribunal Supremo en base a la cual 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 propia relaciones entre ellos y no a la Administración.

Por ello, el recargo de apremio tenía su cobertura legal en lo expresamente preceptuado en el artículo 46 del Reglamento General de Recaudación. Así, la falta de pago en los plazos reglamentarios motivó la apertura del procedimiento recaudatorio por la vía de apremio, que la Administración dirigió contra el obligado tributario -en este caso al transmitente-.

Esta deuda en descubierto se incrementó con el recargo de apremio, intereses de demora y costas. El recargo de apremio, conforme lo dispuesto en el artículo 101 del referido Reglamento, es del 20 % del importe de la deuda

Por consiguiente, de la comunicación y antecedentes que nos remitieron no se dedujo la existencia de indicios de actuación irregular imputable a la autoridad competente, por lo que se procedió a archivar el expediente.

#### *Impuesto sobre transmisiones patrimoniales e impuesto sobre el valor añadido*

Los expediente de quejas relacionados con las transmisiones patrimoniales, básicamente, vienen motivados bien por el retraso en su tramitación en orden a la comprobación, bien por la mera disconformidad con la nueva liquidación dictada por la Administración.

En relación con la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el problema fundamental al que se refieren algunas quejas es la ausencia de definición normativa del concepto de valor real, ya que el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, recoge que "la Administración podrá, en todo caso, comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado", por la que han sido la doctrina y la jurisprudencia las que han debido aclarar dicho concepto.

Así, el Tribunal Supremo ha entendido que el valor real debe tratarse de lo real y no ilusorio, viniendo, por tanto, determinado por el precio de lo verdadero de una cosa (sentencia de 7 de mayo de 1991) e, igualmente, ha clarificado los requisitos que deben cumplir las notificaciones de las comprobaciones de valores, entre los que hay que destacar el de la motivación, recogido en el artículo 124 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, ya que la falta de este requisito es una de las causas de nulidad de comprobaciones de valores. Establece qué se entiende por motivación suficiente, de forma que ésta se cumple cuando las notificaciones contienen un razonamiento analítico y justificativo que llega un persona no técnica en la materia a comprender el resultado alcanzado en la valoración comprobada por la Administración.

En definitiva, en la medida en que la justificación de la comprobación de valores es una garantía ineludible, es claro que la misma debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la Administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los repunte equivocados



o discutibles. En tal caso, y sólo entonces, propone la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho, toda vez que obligar al contribuyente a acudir a la referida pericial contradictoria, de costoso e incierto resultado, para discutir la comprobación de valores cuando ni siquiera se conocen las razones de valoración propuesta por la Hacienda, colocaría a los ciudadanos en una evidente situación de indefensión frente a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la Administración, a cuyas tasaciones no alcanza la presunción de legalidad de los actos administrativos, dado que las peritaciones, aunque las practique un funcionario, son dictámenes.

En otro orden de cosas, hemos de reseñar en este apartado que algún ciudadano ha denunciado que por un mismo hecho imponible, normalmente la transmisión de un bien inmueble, se les había exigido el ingreso de dos impuestos, el impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, cuando la incompatibilidad entre ambos está claramente recogida tanto en el artículo 4.4 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor Añadido, como en el artículo 7.5 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de tal forma que no cabe legalmente que un mismo acto tribute por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Sin embargo, los diferentes criterios interpretativos seguidos en la aplicación de las citadas normas por las Administraciones implicadas en la gestión de estos impuestos (estatal y autonómica), así como la insuficiencia de coordinación entre ambas han motivado que existan casos en los que se ha producido la expresada doble imposición.

Los afectados se han encontrado con el agravante de que las actuaciones divergentes de las distintas Administraciones han tenido lugar en un momento próximo al cumplimiento de los plazos de prescripción para la devolución del ingreso indebido de uno de los dos tributos.

Por otra parte la Administración tributaria mantiene una interpretación restrictiva del artículo 9 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, que aprueba el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos, con la que esta Institución no está de acuerdo, por lo cual, aunque las cuotas del impuesto sobre el valor añadido puedan ser devueltas a quien soportó la repercusión, la solicitud de devolución de las mismas se ha de efectuar por la persona física o jurídica que como sujeto pasivo las hubiera repercutido, cuando en la mayoría de los supuestos examinados, la empresa que había repercutido esta cuotas había desaparecido.

Ejemplo de ello lo encontramos en el expediente **Q/160/98**. En esta ocasión hizo falta proporcionar al promovente de la queja determinada información aclarando ciertos aspectos controvertidos que planteaba en su escrito. Así, se le dio traslado de la siguiente argumentación.

El art. 4.4 de la Ley de 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando define el hecho imponible, establece que están sujetas al impuesto las entregas de bienes ... realizadas por empresarios profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional ..., precepto cuya parte de redacción transcrita en nada difiere de la Ley 30/1985, de 2 agosto. Ambos preceptos proscriben -en sus respectivos apartados- la doble imposición de modo que las operaciones sujetas a este impuesto no estarán sujetas al concepto «Transmisiones Patrimoniales Onerosas»

del Impuesto sobre Transmisiones Onerosas y Actos Jurídicos Documentados.

No obstante en la nueva redacción, *quedan sujetas a ITP las operaciones consistentes en entregas de bienes inmuebles ... cuando estén exentos del impuesto sobre el Valor Añadido*, salvo en los casos en que el sujeto pasivo renuncie a la exención en las circunstancias y con las condiciones recogidas en el artículo 20.Dos.

Este precepto, a su vez, prevé que las exenciones relativas a los números 20, 21 y 22 del apartado anterior podrán ser objeto de renuncia por el sujeto pasivo, en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente, cuando el adquirente sea un sujeto pasivo que actúe en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales y tenga derecho a la deducción total del impuesto soportado por las correspondientes adquisiciones.

Es obvio, que en dicho precepto no se reconoce efectos a cualquier renuncia del IVA, lo que conllevaría que la sujeción a uno u otro impuesto quedarían al arbitrio de los particulares, incompatible, en principio, con la naturaleza misma de la obligación tributaria como obligación legal. Por ello el precepto antedicho debe interpretarse en sus justos términos ya que la propia Ley prevé que la renuncia pueda efectuarse y ser válida cuando el adquirente sea un sujeto pasivo que actúe en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales, interpretación que debe venir informada por la finalidad, que no es otra que la expresada en la propia exposición de motivos, es decir que lo que se pretende permitir es el ejercicio de las deducciones (arts. 3.1 y 6.2 del Código Civil), por lo que la renuncia a la exención como modificación a la Ley del Impuesto sólo procede cuando el destinatario de las operaciones exentas es sujeto pasivo con derecho a la deducción total de las cuotas soportadas, lo que aquí no acontecía, pues el

reclamante no era, en modo alguno, un sujeto pasivo que actuase en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales ni consiguientemente tenía derecho a la deducción total del impuesto soportado por las correspondientes adquisiciones.

Por las razones antes expuestas, estaba claro que se trataba de una entrega de bienes que, en virtud de lo previsto en el artículo 20.20.º y 22.º de la Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido, estaba exenta de este último impuesto y sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad «transmisiones patrimoniales onerosas», de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.5 del Texto Refundido del Impuesto de 24 de septiembre de 1993, según el cual están sujetas al mismo «las entregas o arrendamientos de bienes inmuebles cuando gocen de exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido».

Por último estimamos oportuno puntualizar al reclamante que, en el caso de que el vendedor hubiera repercutido el IVA en el precio satisfecho por él, podría, a fin de evitar la doble imposición, solicitar del vendedor a que se efectuase la rectificación de la cuota de dicho impuesto (según lo establecido en el art. 89 de la Ley 37/92 y con sujeción a los requisitos formales previstos en la norma), lo que debería iniciarse con la rectificación de la factura o con emisión de una nueva factura por el transmitente y devolución del IVA soportado, pudiendo - el transmitente- de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 solicitar la devolución de ingresos indebidos en la forma y plazos previstos por las disposiciones aplicables -ya que éste era el verdadero sujeto pasivo del IVA, y por tanto verdadero legitimado para reclamar la devolución de ingresos, por el importe hoy interesado-.

Por consiguiente, desde el momento en que la actuación administrativa parecía haberse desarrollado en términos acordes con la

normativa de aplicación, no resultó posible apreciar que en relación con la misma la Administración tributaria competente hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiera referirse la actuación de esta Institución.

En el expediente **Q/970/98**, el reclamante nos ponía de manifiesto que, el pasado 7 de mayo de 1998 había recibido, por primera vez, una carta de Pago correspondiente a una liquidación complementaria del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en la que se incluían unos intereses de demora (por importe de 11.711 pesetas) sin haber sido previamente requerido en forma, ni notificado con la preceptiva Providencia de Apremio del acto recaudatorio, de acuerdo con lo que preceptuaba el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, del Reglamento General de Recaudación.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el artículo 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, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación.

A tal fin, se solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión, con remisión del expediente y de la restante documentación que obrase en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid.

En respuesta se recibió un comunicado de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid, en el que sustancialmente se indicaba:

*"1º) La liquidación complementaria practicada en esta Sección, se refiere a una escritura pública de compraventa de 14 de diciembre de 1.995, por la que D. XXX adquiriría una plaza de garaje.*

2º) *La misma se realizó una vez tramitado expediente de comprobación de valor respecto del garaje, que fue notificado junto con la liquidación.*

3º) *Los intereses de demora de la liquidación complementaria se incluyeron de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aprobado por Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo (B.O.E. nº 148 de 22 de junio de 1995)."*

En efecto, el contenido literal del referido precepto, establece: *«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 »".*

En definitiva, desde el momento en que la actuación administrativa cuestionada parecía haberse desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, no resultó posible apreciar que en relación con la misma el órgano administrativo competente hubiese incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón que, en último término, impidió nuestra intervención en relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

#### Procedimiento económico-administrativo

En cuanto a la gestión de tributos, hay que destacar la existencia de quejas por el retraso en la resolución de las reclamaciones económicas-administrativas, superando el plazo legal de un año, si bien de las informaciones obtenidas se desprende que tal circunstancia no es imputable a un mal funcionamiento del Tribunal Económico-Administrativo Regional, sino más bien en la insuficiencia de medios

personales con los que cuentan los tribunales, que se han agudizado en los últimos años.

El incumplimiento por los tribunales económico-administrativo del plazo legal previsto para emitir sus fallos es tanto más grave cuando el agotamiento de la vía administrativa previa es un requisito imprescindible para poder iniciar la vía judicial, y porque el establecimiento del procedimiento económico-administrativo se ha justificado, tradicionalmente, por la necesidad de evitar que una materia que afecta a la generalidad de los ciudadanos y en la que se suele producir una colisión de intereses, especialmente en las cuestiones referidas al ámbito tributario, provoque un colapso en la Administración de Justicia, por la constatación de una masiva presentación de recursos, reclamaciones y quejas en esta vía previa.

En base a las quejas recibidas, los ciudadanos plantean, con frecuencia, que son ellos mismos lo que soportan las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa; ya que en tanto no se resuelve definitivamente el problema, al solicitar la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos contra los que reclaman, deben presentar las garantías previstas en el artículo 75 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, y seguir abonando los costes financieros de los avales, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver.

Esta Institución en las comunicaciones dirigidas a los propios tribunales, en el marco de la tramitación de las quejas registradas con los números **Q/1256/98**, **Q/2049/98** y **Q/2050/98**, se les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha constatado en ocasiones, que se ha tardado dos, tres e incluso más años en dictar las resoluciones pertinentes.

En la reclamación **Q/2049/98** se denunciaba la falta de respuesta, no obstante haber transcurrido el referido plazo (se había interpuesto en el año 1995). Una vez admitida la queja a trámite iniciamos las gestiones de investigación con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto, y proporcionar una exacta información del estado de su Reclamación Económico-Administrativa en el tiempo, en que se produjo la apertura del expediente.

Pues bien, el informe emitido por el Tribunal Económico-Administrativo, con sede en Valladolid ponía de manifiesto lo siguiente:

*"La citada reclamación ha sido resuelta por este Tribunal, estimando las pretensiones del reclamante y anulando la liquidación impugnada, reconociendo al interesado el derecho a la devolución del importe ingresado por esta liquidación más el correspondiente interés legal en los términos establecidos en el art. 2º, apartado. 2.b) del Real Decreto 1.163/90 de 21 de septiembre, que regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.*

*La presente resolución ha sido notificada al interesado el 19 de enero de 1999."*

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos que el problema planteado había encontrado una solución satisfactoria, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo de su expediente.

En el expediente **Q/2050/98** el firmante de la queja denunciaba, ante esta Institución, la tardanza en la resolución de la Reclamación Económico-Administrativa interpuesta en el ejercicio 1996.



Solicitado el pertinente informe se nos indicó, por la Sala de Burgos del Tribunal Económico Administrativo Regional, lo siguiente:

*"1º) Las citadas reclamaciones tuvieron entrada en las fechas siguientes: 16 de febrero de 1996; 29 de febrero de 1996 y 24 de abril de 1996, respectivamente.*

*2º) Se solicitaron de la Oficina Gestora, la Gerencia Territorial del Catastro de Burgos, los expedientes de gestión correspondientes, en fechas 26 de febrero de 1996; 6 de marzo de 1996; 6 de marzo de 1996 y 3 de mayo de 1996, respectivamente, siendo recibidos con fechas 5 de marzo de 1996, 14 de marzo de 1996; 14 de marzo de 1996 y 30 de mayo de 1996, respectivamente.*

*3º) A continuación, se pusieron de manifiesto los expedientes al interesado para formular alegaciones y proponer pruebas en el plazo de 15 días, mediante providencias de fechas 21 de marzo de 1996; 28 de marzo de 1996 y 3 de junio de 1996, respectivamente, siendo recibidos los correspondientes escritos de alegaciones con fechas 9 de abril de 1996 y 21 de junio de 1996, con lo que quedó concluida la fase de tramitación, pasándose las reclamaciones a la Sala para su resolución.*

*La demora en la resolución es debida al gran número de reclamaciones pendientes y a la necesidad de observar un orden de antigüedad en el despacho. Lo que unido a la insuficiencia de recursos humanos para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas esta Sala, en su conjunto, tanto en lo referente a la elaboración de ponencias de las reclamaciones como de la tramitación administrativa de los expedientes en sus distintas fases, motiva que no se puedan resolver las reclamaciones con la celeridad debida.*

*No obstante, se tratarán en la próxima Sesión de enero."*

### Devoluciones

Como claro exponente de la distinta posición que tiene la Administración cuando realiza una actividad recaudatoria, en la que establece plazos rígidos para el pago en período voluntario de las deudas con la Hacienda Pública -cualquiera que sea la naturaleza de éstas- y cuando, por el contrario, es deudora, en el que parece no existir plazo alguno (aunque legalmente esté previsto, previos trámites legales, el pago de intereses) para satisfacer sus débitos, resulta el expediente **Q/977/98**.

En el mencionado escrito se planteaba el problema frente al que se encontraba el reclamante como consecuencia, de la demora en la devolución acordada a su favor -en fecha 8 de octubre de 1997, de la Cuota diferencial por la Utm 7848721, correspondiente a los ejercicios 96 y 97.

A este respecto, ponía de manifiesto que la solicitud de devolución había sido cursada el 23 de enero de 1998, ante la Delegación Provincial de Economía y Hacienda, sin que hasta la fecha hubiera recibido contestación, ni percibido el importe de la referida cuota.

Se solicitó un informe acerca del estado de la referida cuestión, así como las previsiones respecto de la resolución del mismo.

En respuesta, la Diputación Provincial de Salamanca nos remitió un informe con el siguiente tenor literal:

*"Recibido escrito del Procurador del Común de Castilla y León, con número de referencia Q/977/98, relativo a la queja formulada por D<sup>a</sup>. XXX, y que afecta a este Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Salamanca, por indicación de la Presidencia, se informa lo siguiente:*

*En octubre de 1997 se recibió Informe del Jefe de Área de la Gerencia Territorial de Salamanca del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en el que se estimaba una reclamación de D. YYY sobre segregación de la finca en Béjar (Salamanca) UTM 7848721, creando una nueva finca con UTM 7848727 -Herederos de AAA con un Valor Catastral de 2.378.546 pesetas en 1997, y la finca matriz, a nombre de D<sup>a</sup> BBB, con valor catastral de 208.852 pesetas.*

*Ante la ausencia de otros datos, como son apellidos, números de identificación fiscal y domicilios, este Organismo Autónomo que tiene delegadas por Convenio las facultades tributarias del Impuesto de Bienes Inmuebles del municipio de Béjar, quedó debidamente informado, esperando la solicitud de devolución de ingresos indebidos de los afectados para su tramitación, de los ejercicios 1996 y 1997.*

*Desde aquella fecha hasta el día de hoy no se ha recibido, ni por escrito ni verbalmente, solicitud alguna de devolución, no habiéndose girado tampoco liquidación a la nueva finca resultante, sobre dichos ejercicios de 1996 y 1997.*

*En 1998, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que tiene por Ley (Reguladora de Haciendas Locales, Ley 39/1998, de 28 de diciembre, artículo 78.1) encomendada la Gestión Catastral, nos ha remitido para la confección de recibos las dos fincas ya segregadas, y puestos al cobro sobre los nuevos valores catastrales, se ha satisfecho el Impuesto que se gira a nombre de D<sup>a</sup>. XXX, e impagado el que figura como sujeto pasivo Herederos de AAA.*

*Dado que las devoluciones de ingresos indebidos son susceptibles de tramitación de oficio, y que relacionando su escrito con el recibido del Catastro con titular tributario D. YYY, y el recibo de 1998, de D<sup>a</sup>. XXX, creemos tener los datos precisos para tal devolución, se va a proceder a la misma. Por ello, con fecha de hoy se remite escrito a dicha señora, a fin de poder practicar la devolución a la que tiene derecho, y que asciende a 10.361 pesetas en el recibo de 1996 y 11.426 pesetas en el de 1997, más los intereses de demora devengados."*

A la vista de la información facilitada al respecto, entendimos 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 de su expediente.

**ÁREA K**

## **ÁREA K**

### **ACTUACIONES DIVERSAS**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>208</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores .....</b>	<b>34</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>134</b>

#### Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos

En el expediente **Q/1481/98** el interesado sometía a nuestra consideración un supuesto en el que estimaba que podría existir una vulneración del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

El firmante del escrito consideraba que el personal al servicio del Cuerpo de Policía Local de Valladolid había actuado incorrectamente al negarse a facilitar una copia de un atestado levantado por agentes pertenecientes a este cuerpo.

Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho al acceso a los registros y archivos de las mismas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes -arts. 35, h) y 37-.

Sin embargo no es este un derecho ilimitado, sino que se enmarca dentro de unos límites que la propia Constitución establece en el artículo 105 b), de este modo entre las materias excluidas de esta publicidad se encuentran las relativas a la averiguación de los delitos.

El propio artículo 37 de la Ley 30/1992 en su número 5, apartado c), establece que el derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los expedientes tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

En lo relativo a los atestados policiales debe tenerse presente que, en principio, equivalen a una denuncia, pues el artículo 297 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que los atestados que redactaren y las manifestaciones que hicieren los funcionarios de Policía, a consecuencia de las averiguaciones que hubiesen practicado se considerarán denuncias para los efectos legales.

La limitación del derecho de acceso abarca a la averiguación de los delitos y faltas mientras dure ésta, en la medida en que el interés público protegido mediante esta excepción se centra en facilitar la actuación tendente a determinar la comisión de cualquier infracción y a la determinación de los responsables, la publicidad de las actuaciones mientras se desarrolla esta actividad puede imposibilitar la consecución de tales resultados.

El atestado tiene como misión dar conocimiento a la Autoridad Judicial o al Ministerio Fiscal de la posible comisión de un delito y reflejar las averiguaciones hechas en relación con el mismo.

Por tanto los ciudadanos, aunque sean interesados, no tienen derecho a obtener una copia del atestado hasta que no tiene lugar su

remisión al Juzgado, donde, según el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial los interesados tendrán acceso a los libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado, mediante las formas de exhibición, testimonio o certificación.

Por estos motivos la queja no fue admitida a trámite.

#### Tasas por renovación de licencias de armas

El reclamante de la queja **Q/1942/98** exponía las dificultades que padecen las personas de edad superior a setenta años para renovar el permiso de armas y que, en síntesis, se centraban en los inconvenientes de reproducir los trámites burocráticos cada año y el perjuicio que supone el abono de tasas a la Administración con mayor frecuencia que las personas que no han superado la edad mencionada.

El Reglamento de Armas, aprobado por R.D. 137/1993, de 29 de enero, dispone en su artículo 104 que la duración de la vigencia de las licencias de armas se reducirá a dos años cuando sus titulares o solicitantes hayan cumplido la edad de sesenta años, y a un año cuando hayan cumplido setenta años de edad.

También podrá reducirse por la autoridad competente la duración si, al tiempo de su concesión, por razones de edad o de posible evolución de enfermedad o defecto físico del solicitante, susceptibles de agravarse, se comprueba, a través del informe de aptitud o de pruebas complementarias, que no es posible expedirlos para la totalidad del plazo normal de vigencia.

Estas medidas tienen su fundamento en el necesario control que debe ejercerse para evitar el uso de armas por parte de las personas cuyas condiciones psíquicas o físicas les impidan su utilización, y



especialmente aquellas personas para las que la posesión y el uso de armas representen un riesgo propio o ajeno.

Las molestias que ello ocasiona a las personas no constituyen una irregularidad de la Administración, por lo que no podía admitirse a trámite la queja.

Por otro lado, ya que también se hacía alusión al desembolso económico que supone para los mayores de setenta años la solicitud de la renovación, se informó al reclamante que esto había sido tenido en cuenta en la actual regulación.

El R.D. 2283/1985, de 4 de diciembre, que regula la emisión de informes de aptitud psicofísica para la obtención y renovación de licencias, permisos y tarjetas de armas, dispuso en su anexo 2 las tarifas aplicables y la posibilidad de que éstas se modificaran por Orden de la Presidencia del Gobierno.

La Orden de 28 de diciembre de 1998 establece las tarifas aplicables por el reconocimiento y emisión de los informes de aptitud para la tenencia y uso de armas de modo siguiente:

- Para la obtención de licencias y autorizaciones de tenencia y uso de armas: 5.455.
- Para las renovaciones de licencias y autorizaciones de armas: 4.650
- Para las renovaciones de licencias y autorizaciones de armas, cuyos titulares hayan cumplido la edad de sesenta años: 1.825.
- Para las renovaciones de licencias y autorizaciones cuyos titulares hayan cumplido setenta años de edad: 910.

Por tanto la normativa expuesta contempla una tarifa reducida de carácter social para las personas de mayor edad, los cuales tienen que efectuar la prórroga cada dos años o en plazo inferior.

### Transportes

#### *Régimen de paradas de los servicios de transporte regular de viajeros*

Esta Institución recibió un escrito de queja a propósito de los problemas planteados por la supresión de la parada que habitualmente realizaban los autobuses de la empresa "La Regional Vallisoletana, S.A." para dejar y tomar viajeros a la altura del Monasterio de Trapa (Palencia), que quedó referenciado con el número **Q/1564/97**.

Según manifestaciones de los usuarios de la parada, entre los que se encontraban los integrantes de la comunidad cisterciense del Monasterio, en el momento en que acudieron a la Institución carecían de un servicio público de transporte.

Estas personas reconocían que aunque la parada se realizaba desde hacía cuarenta años en ese lugar, no existía un emplazamiento adecuado para efectuar la misma, por lo que, el Monasterio estaría dispuesto a ceder una porción de terreno para la realización de la obra necesaria.

Con objeto de proceder a la tramitación de la misma se solicitó de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia la remisión de un informe sobre esta cuestión.

En la respuesta remitida se señalaba que durante el periodo 1992-1997 la Empresa que realizaba el servicio había solicitado en dos

ocasiones parada para tomar y dejar viajeros en la Autovía N-620, a la altura del Monasterio de la Trapa.

En ambas ocasiones el Servicio Territorial de Fomento de Palencia había emitido un informe desfavorable por razones de seguridad vial, al estar prohibido expresamente por el artículo 94.1.g) del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación

Por otro lado se mantuvo un contacto directo con los usuarios de la línea, los integrantes de la comunidad cisterciense del Monasterio y vecinos del barrio próximo, que culminaron en una reunión celebrada el día 4 de febrero de 1998 con el Procurador del Común.

En esta última reunión los responsables del Monasterio confirmaron su voluntad de ceder una franja de terreno para habilitar una zona de parada de modo que quedara suficientemente protegida la seguridad del tráfico que circula por la autovía N-620 y a la vez se restableciera la parada aludida.

En consecuencia, esta Institución sugirió a la Delegación Territorial que se evaluara esta propuesta con la finalidad de atender en la medida de lo posible las necesidades de los usuarios del servicio.

La sugerencia fue aceptada.

Otro problema relativo al régimen de paradas de los servicios de transportes fue el planteado en el expediente **Q/1592/97**. El reclamante manifestaba que en la línea regular de viajeros existente entre las localidades de Segovia y Ayllón no se respetaban los horarios establecidos ni los lugares para tomar y dejar viajeros, concretamente en la parada situada a la altura de Sotosalbos. También expone el

reclamante que en los servicios de transporte realizados se permitía fumar a los viajeros.

La queja fue admitida a trámite y, por tanto, se solicitó información la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, que posteriormente nos comunicó que la Sección de Explotación e Inspección de Transportes del Servicio Territorial de Fomento de Segovia había procedido a realizar varios controles en el punto de parada objeto de la queja (Sotosalbos), sin que pudieran apreciarse irregularidades que supusieran menoscabo o deficiente realización del servicio de transporte regular por las empresas que habitualmente realizaban el trayecto.

Así mismo, según dicho informe, se respetaba el lugar de parada en la localidad señalada, que es una marquesina situada en el punto kilométrico 173 de la Carretera N-110.

En cuanto al consumo de tabaco por los viajeros en los servicios de transporte, a tenor del artículo 6º.2 del Real-Decreto 192/1988, de 4 de marzo, se permite fumar en los vehículos de transporte público siempre y cuando sea habilitada una zona agrupada de menos del 50% de los asientos y que esté situada en la parte posterior.

En este caso se cumplía la normativa citada, según nos informó la Delegación Territorial de la Junta en Segovia.

De todo ello se deducía la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1597/98** se aludía a las gestiones realizadas por el Ayuntamiento de Valdegeña (Soria) para solicitar el

establecimiento de un punto de parada en el apeadero de Valdegeña, dentro del servicio de transporte de viajeros existente.

Según manifestaciones de los firmantes de la queja, existía un emplazamiento adecuado para efectuar la misma que había sido construido por la Junta de Castilla y León, pero hasta la fecha los autobuses no se detenían en él.

Al parecer el Ayuntamiento de Valdegeña había acordado instar de la empresa de transportes concesionaria del servicio, que solicitara la autorización para detenerse a tomar y dejar viajeros en el apeadero de Valdegeña.

Admitida a trámite la queja y solicitada información a la Delegación territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, ésta nos comunicó que *"la empresa concesionaria manifiesta oralmente que no recuerda la existencia de ninguna petición de parada."*

*El Servicio Territorial de Fomento, no tiene constancia de que exista ninguna petición de parada en el refugio de transporte sito en Valdegeña".*

Sin embargo, de la documentación que obraba en poder de esta Institución se deducía que el Ayuntamiento de Valdegeña había acordado, en sesión plenaria celebrada el 21-2-92, instar del órgano competente la adopción de medidas para solucionar el problema de transporte en Valdegeña, proponiendo a su vez que se requiriera a la empresa de transportes para que en lo sucesivo recogiera a los viajeros que se encontraran en el apeadero de Valdegeña. Dicha petición había tenido entrada en esa Delegación Territorial el día 26-2-92.

Es más el Servicio de Fomento, con fecha 11-3-92 (registro de salida nº 2873) había comunicado al solicitante, el citado Ayuntamiento

de Valdegeña, que tendrían que dirigirse a la empresa concesionaria, para que fuera ésta quien solicitara la nueva parada en Valdegeña.

También en el informe remitido a esta Institución se insistía en que : *"si el escrito existiese, el Servicio Territorial de Fomento, previa petición de Therpasa de incorporación de parada en Valdegeña, estudiaría la viabilidad de la misma a los efectos de no lesionar derechos de terceros"*.

Frente a ello era necesario indicar que la modificación de la explotación del servicio puede acordarse no sólo a instancia del concesionario, sino también de los usuarios del servicio o de oficio por la Administración.

La concesión administrativa constituye una forma indirecta de prestación de servicios públicos por particulares, el concesionario ejerce pues una actividad dirigida a la satisfacción del interés público.

El ejercicio de la actividad por el concesionario no supone una merma de las potestades administrativas que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración, la cual goza de la potestad de modificación del contrato por razones de interés público, por cuanto que éste exige la acomodación al mismo de las condiciones de la concesión para asegurar la más adecuada prestación del servicio.

En el campo del Derecho Público del Transporte los derechos de la colectividad están siempre presentes en un adecuado equilibrio con las actividades privadas de interés público que se ejercitan a través del instrumento de la concesión administrativa.

La existencia de motivos sociales puede justificar que la Administración imponga a las empresas titulares de servicios regulares

de viajeros obligaciones de servicio público (art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres).

Pero es que, además, la participación de los usuarios es una regla básica de la actuación administrativa en materia de transportes (art. 39.1 LOTT).

Los ciudadanos pueden propiciar la iniciación de los procedimientos de modificación de los términos de la concesión para una mejor prestación del servicio, pues el art. 75.3 LOTT establece que la Administración podrá realizar de oficio o a instancia de los concesionarios *o de los usuarios* las modificaciones, en las condiciones de prestación, no previstas en el título concesional, y las ampliaciones, reducciones o sustituciones de itinerarios que resulten necesarios o convenientes para una mejor prestación del servicio, estando obligada a respetar, en todo caso, el equilibrio económico de la concesión. En los mismos términos se pronuncia el artículo 77 del R.D 1211/1990, de 28 de septiembre.

A la vista del informe remitido esta Institución consideró que el Servicio Territorial de Fomento de Soria debió desarrollar los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debía pronunciarse la resolución, A estos efectos consideramos que no era suficiente una manifestación oral de la empresa concesionaria.

La citada obligación resultaba de lo dispuesto en el art. 78.1 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común a cuyo tenor "los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer

aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos".

Finalmente añadir que no pretendía esta Institución, ni es su función, pronunciarse sobre la procedencia o no de modificar la concesión para establecer o no un punto de parada en el refugio de transporte sito en Valdegeña.

Dicha decisión correspondía en todo caso a la Administración, para lo cual debería iniciar el expediente oportuno, en el que se valorara la existencia de razones objetivas que justificaran la medida y en el cual se dictara la resolución correspondiente, previa audiencia en todo caso del concesionario.

Por todo lo expuesto se recomendó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria que iniciara el expediente en el que se valorara la conveniencia o no de modificar la explotación del servicio de transporte realizado por la empresa concesionaria, previa audiencia de la misma, para incluir el punto de parada de Valdegeña.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria aceptó la recomendación.

*Expedientes sancionadores en materia de transportes.  
Práctica de notificaciones*

La reclamación **Q/679/98** aludía a la práctica de notificaciones dentro de un expediente sancionador en materia de transporte tramitado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos.

El interesado manifestaba que *"antes de recibir la notificación de la diligencia de apremio, no se ha practicado ninguna notificación*



*de ningún acto del procedimiento sancionador en el domicilio, que consta también en el permiso de circulación."*

En el informe remitido por la Delegación Territorial mencionada se resumen las actuaciones practicadas en el expediente del modo siguiente:

1. Denuncia Guardia Civil de Tráfico el 21 de diciembre de 1995 y antecedentes.

2. Notificación de cargos, devuelta la carta por desconocido. Publicación en el BOCyL nº 74 de 17 de abril de 1996 y exposición en el tablón de edictos del Excmo. Ayuntamiento de Burgos.

3. Resolución notificada y devuelta con publicación en el BOCyl nº 180 de 17 de septiembre de 1996 y tablón de edictos del Excmo. Ayuntamiento de Burgos.

4. Requerimiento de pago de multa, notificada en el BOCyL nº 44 de 5 de marzo de 1997 y tablón de edictos de Ayuntamiento. Emisión de la Certificación de Descubierto 40.661197.

Del examen de la documentación que se adjuntaba pudo comprobarse que la Administración había intentado, durante la tramitación del expediente sancionador, la notificación personal en dos ocasiones:

En primer lugar el día 2-2-96, obraba en el expediente una tarjeta de acuse de recibo de la denuncia correspondiente a la notificación remitida por correo certificado al interesado en una calle diferente a su domicilio, la cual se devuelve por "*desconocido*".

Posteriormente, se realiza un intento de notificación de la resolución sancionadora el 1-7-96 que se devuelve, sin que llegara a tener conocimiento del mismo el interesado, en la que se expresaba *"amplíen dirección"*, según hacía constar en el sobre el agente notificador.

Era evidente por tanto que la notificación no se había dirigido con la precisión debida al requerido, pero además debe recordarse que la Administración debe desplegar una adecuada diligencia para lograr la notificación individual y personal, debiendo acudir a la publicación de la notificación como última ratio y ante la real imposibilidad práctica de averiguar el domicilio del interesado.

El art. 209.1 del Reglamento aprobado por RD 1211/1990, de 28 septiembre, ordena que el órgano administrativo competente lleve a cabo las actuaciones necesarias para la "... determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales haya de dictarse la resolución".

En el informe remitido a esta Institución se indicaba que *"el artículo 78 de la Ley de Seguridad Vial, Ley 18/1989 de 25 de julio dispone que tanto los titulares de vehículos como de permisos para conducir están obligados a comunicar los cambios de domicilio. Es evidente que los agentes de Tráfico tomaron (así dan fe) la dirección de los documentos del vehículo que no estaba vigente. En su virtud se tramitó el expediente con las actuaciones que constan."*

Sin embargo, en las actuaciones practicadas en el expediente no resulta acreditado el documento que el Agente denunciante haya examinado para recoger los datos concretos en la denuncia, máxime si se tiene en cuenta que en el permiso de circulación, expedido el día 24-10-94, figuraba su domicilio actual, con lo cual no cabía deducir que el interesado hubiera incumplido su obligación de hacer constar en el

permiso de circulación su actual domicilio, sino justamente lo contrario, es decir que había cumplido dicha obligación.

Del examen del expediente se desprendía también que la Administración había solicitado al Registro General de Infracciones de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento antecedentes del vehículo denunciado y la contestación, negativa, a esa consulta se habían evacuado el 18-1-96, pero con relación a un vehículo cuyo número de matrícula no coincidía con el del interesado.

Por otro lado no era necesario averiguar el domicilio del interesado basándose en documentos que "ya no estaban vigentes", por constar en los archivos de la Jefatura Provincial como titular del vehículo antes mencionado.

Considera esta Institución que no puede conformarse la Administración actuante, desde un principio y a lo largo de toda la tramitación del expediente, con la calificación de "desconocido" de un presunto infractor, sin que se haya justificado plenamente la imposibilidad práctica de lograr la averiguación de los datos necesarios para llevar a efecto la notificación personal. La Jurisprudencia se refiere incluso a la posibilidad de acudir a "una publicación, como es la guía telefónica, al alcance de todos, o a las oficinas de las entidades suministradoras de servicios".

Por último indicar que se había observado también, en la tramitación del expediente sancionador, la ausencia de notificación de la propuesta de resolución.

El procedimiento sancionador ad hoc recogido en el Reglamento de los Transportes Terrestres, separándose de otros procedimientos sancionadores, sitúa la audiencia al interesado antes de la propuesta de resolución que eleva el instructor.

El artículo 212 ROTT no exige la notificación al presunto responsable de la propuesta de resolución.

Ahora bien, siendo ello cierto, no lo es menos que el artículo 146.2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres remite, en cuanto al procedimiento sancionador, a la Ley de Procedimiento Administrativo. Dicha Ley, en su artículo 91, exigía la puesta de manifiesto del expediente una vez dictada la propuesta de resolución, pudiéndose prescindir de ello cuando sólo se tuvieran en cuenta los elementos alegados por el administrado.

Se olvida con ello que ese trámite (antes acogido en el artículo 137 LPA) constituye una garantía integrada en el art. 24 de la Constitución.

Siendo ello así, es obvio que a través de un simple Reglamento no puede la Administración pretender regular la inexistencia de un trámite que afecta directamente al derecho de defensa.

Por otro lado el Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto, dictado en desarrollo de los principios del procedimiento sancionador enunciados en la LRJAP-PAC, establece la necesidad de notificar la propuesta de resolución, art. 19, salvo en caso de que no se tengan en cuenta otros hechos ni pruebas que las aducidas por el interesado, lo cual no era aplicable a este supuesto.

Así pues, no cabe duda que la propuesta de resolución era de obligada notificación, con lo que su ausencia provocaba la nulidad del procedimiento por prescindir de un trámite esencial del mismo.

Por todo lo expuesto se acordó formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos las siguientes recomendaciones:

- Que se estudiara la posibilidad de proceder de oficio a declarar la nulidad de la sanción impuesta al interesado.

- Que, con el fin de mejorar la práctica de las notificaciones administrativas individuales, se desplegara, en lo sucesivo, una adecuada diligencia que permitiera la averiguación de la identidad y el domicilio de los interesados (en tanto que las referidas notificaciones permiten el conocimiento del acto y posibilitan la correspondiente defensa frente a su contenido).

- Que, en el futuro, se notificara la propuesta de resolución en los expedientes sancionadores tramitados en materia de transportes.

#### *Autorizaciones para el ejercicio de la actividad de transporte*

Uno de los casos más frecuentes de reclamación en materia de transporte se plantea en torno al tema del visado de las autorizaciones.

La realización de los servicios y actividades de transporte está sujeta a la previa y obligada obtención del título administrativo habilitante correspondiente, el cual se concede si se cumplen los requisitos que exige la legislación aplicable en la materia, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento 1211/1990, de 28 de septiembre.

El visado de las autorizaciones se define como 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 aún no siendo exigidos originariamente, resultan, asimismo, de obligado cumplimiento. (Artículo 46.1 ROTT).

Esta caracterización del visado como instrumento de comprobación o control del cumplimiento de requisitos y condiciones para el ejercicio de las actividades de transporte le confiere singular virtualidad, por cuanto que de su realización depende la validez de las autorizaciones (art. 45.1 ROTT). De no verificarse el visado, caduca la autorización.

La extinción de la autorización se produce automáticamente cuando se incumple la obligación de solicitar el visado (art. 2.2 del Real Decreto 1772/1994).

En todas las reclamaciones formuladas ante esta Institución se comprobó que la denegación de la solicitud de rehabilitación de la tarjeta de transporte por parte de la Administración tenía su causa en que el interesado había dejado transcurrir más de un año desde que había finalizado el plazo de visado.

No existe en la legislación vigente en materia de transportes ningún precepto que permita la rehabilitación de la tarjeta una vez que la misma ha sido dada de baja por no visar y ha transcurrido un año desde la finalización del plazo de visado, por lo que la actuación administrativa había sido correcta.

En el expediente **Q/1389/98** el reclamante mostraba su disconformidad con la exigencia del requisito de capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transporte. En apoyo de sus manifestaciones mantenía que tal exigencia era contraria a la libertad de empresa y al derecho a la libre elección de profesión reconocidos en la Constitución, pero además alegaba que era titular de

una empresa de transporte y había perdido el requisito de capacitación profesional como consecuencia del cambio normativo operado por la Orden Ministerial de 23 de julio de 1997.

- En cuanto a la cuestión de *si la exigencia de capacitación profesional en el sector del transporte atenta contra la Constitución*, debe señalarse que dos preceptos de la Constitución inciden en el ejercicio de la actividad empresarial del transporte: el artículo 35, que proclama el derecho a la libre elección de profesión u oficio; y el artículo 38 que reconoce el derecho de libertad de empresa.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha establecido la necesidad distinguir entre el acceso a la profesión y el ejercicio de la profesión u oficio, aspectos que pueden ser disociados en razón del dispar grado de posible afectación por el legislador. Según la STC 83/1984 "no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad concreta".

Y ello porque el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 ó 38.

Son numerosas las normas de nuestro Derecho que regulan y limitan el ejercicio de profesiones u oficios, la Constitución no lo impide, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional, el legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estima deseables.

La fijación de las distintas profesiones o actividades es una cuestión infraconstitucional deferida al legislador ordinario, quien puede limitar ese ejercicio con sujeción a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y objetividad.

La Ley 16/1989, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece en el artículo 42 determinados requisitos subjetivos para el ejercicio del transporte público y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo, condiciones personales indispensables para obtener y conservar los títulos administrativos habilitantes de ese ejercicio.

Con independencia de que la exigencia de esos requisitos personales sea consecuencia de la vinculación del Derecho Comunitario Europeo, tal condicionamiento es posible constitucionalmente, puesto que el principio de igualdad no proscribe la exigencia de determinados medios y/o condiciones para el ejercicio de una determinada actividad, condiciones que se ajustan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en cuanto tratan de preservar derechos de terceros y otros bienes constitucionalmente protegidos.

Las condiciones de capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica tienden a lograr la solvencia y competencia de los profesionales, a fin de asegurar la mejora de la calidad del servicio prestado en interés de los usuarios.

- Como se ha indicado el artículo 42 de la LOTT exige como regla general tres requisitos -capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica-, sin embargo admite excepciones.

La LOTT fija la no exigibilidad inmediata de tales requisitos en tanto el Gobierno no determine expresamente su exigencia para las



actividades de agencias de transporte de mercancías, transitario y almacenista distribuidor.

Cuando se trate de empresas individuales cuyo titular no cumpla el requisito de capacitación profesional, dicho requisito y el de honorabilidad podrán ser cumplidos por otra persona que de modo efectivo y permanente dirija la empresa. De la exposición de hechos del escrito de queja se deducía que el reclamante se hallaba en este caso.

- El régimen establecido en la LOTT y ROTT en materia de expedición de certificados de capacitación profesional en la actualidad se encuentra desarrollado por las Ordenes de 23 de julio de 1997.

A partir de la entrada en vigor de la Orden de 23 de julio de 1997 por la que se desarrolla el Reglamento de la LOTT en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera una misma persona no podrá capacitar profesionalmente al mismo tiempo a más de una empresa.

Sin embargo la pérdida del requisito de capacitación profesional no viene condicionado por un cambio normativo sino por la circunstancia de que, como el propio interesado reconocía, la persona que le cedía la capacitación había establecido su propia empresa, siendo así que una misma persona no puede capacitar profesionalmente al mismo tiempo a más de una empresa. Además para la obtención del certificado de capacitación profesional la Administración Autonómica convoca pruebas de suficiencia cuya superación permite el ejercicio de las actividades de transporte.

Por estas razones la queja no fue admitida a trámite.

*Concesión de subvenciones a empresas deficitarias dedicadas al transporte de viajeros de carácter rural*

Una asociación que reunía a varios empresarios dedicados al transporte de viajeros de carácter rural **Q/15/98** sometió a nuestra consideración varios aspectos relativos a esta actividad.

Por un lado aludía a la posible discriminación que, a su juicio, sufría el transporte público de viajeros en autobús de carácter rural frente al transporte ferroviario realizado por FEVE, concretamente en cuanto a la concesión de ayudas y subvenciones por parte de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Sin embargo de los datos que aportaban al expediente no podía concluirse que se hubiera vulnerado el principio de igualdad sancionado en el art. 14 de la Constitución a la hora de convocar subvenciones en uno y otro caso, ya que no resultaba acreditado que hubiera existido un trato discriminatorio a quienes se hallaban en una posición de igualdad.

Todo resultado discriminatorio supone una desigualdad de trato por un acto o disposición que, a su vez, requiere una absoluta identidad de las circunstancias concurrentes en las cosas o en los sujetos a los que la norma se aplica mediante aquéllos.

En este caso se partía de supuestos diferentes, pues se trataba de medios de transporte distintos, por lo que no existía la parificación de carácter fáctico inicial; incluso cualquier posible ventaja que pudiera obtener el transporte ferroviario podría resultar fundamentada en bien de intereses que pudieran ser atendibles, sin por ello incurrir en discriminación, al menos en el sentido jurídico en el que, a efectos de esta reclamación podían valorarse.

También afirmaban que las ayudas públicas otorgadas a FEVE posibilitaban la prestación de sus servicios en competencia desleal, sin

embargo era necesario tener en cuenta que tales actos no estaban dirigidos a eliminar una parte de la competencia, sino por el contrario al mantenimiento de un servicio público.

En consecuencia la admisión a trámite de estos dos motivos de queja fue rechazada, ya que la Administración no había incurrido en irregularidad.

Sin embargo los reclamantes presentaban un tercer motivo de queja, la denegación de subvenciones a las líneas rurales de viajeros que hubieran solicitado prórroga concesional acogándose a la Ley 13/96, de 30 de diciembre, el cual fue admitido a trámite.

En concreto la cuestión se centraba en determinar los criterios que se habían aplicado para decidir sobre el otorgamiento o no de las ayudas solicitadas al amparo de la Orden de 28 de abril de 1997 de la Consejería de Fomento, destinadas a los servicios de transporte de viajeros de uso general de carácter rural.

Los reclamantes exponían su desacuerdo con uno de los criterios utilizados para decidir sobre la concesión de las ayudas mencionadas que, según ellos, consistía en la denegación de subvenciones a las líneas rurales de viajeros que hubieran solicitado prórroga concesional acogéndose a la Ley 13/96, de 30 de diciembre.

Tras el examen del informe remitido por la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes efectivamente resultaba acreditado lo siguiente: *"un criterio general ha sido el de no conceder subvenciones a servicios que habían solicitado la prórroga de la concesión al amparo de la Disposición de la Ley. Ello es así porque se entiende que un servicio cuya explotación se ha prorrogado a solicitud del concesionario no es deficitario por definición, ya que, de serlo, el concesionario no estaría interesado en continuar con el*

*mismo. Por lo tanto no procede estimar la solicitud de subvención unos meses después de haber concedido la prórroga de la explotación del servicio. (febrero y abril)."*

Aunque tal razonamiento resultaba en principio aceptable, sin embargo lo cierto era que entre los requisitos que establecía el artículo 2º de la Orden para ser beneficiario de una de las ayudas que regulaba, en ningún momento se exigía el no haber solicitado una prórroga concesional.

Además entre los "criterios de concesión", recogidos bajo este título en el artículo 6 de la Orden, tampoco se especificaba éste que, según el informe remitido, había sido utilizado con carácter general.

Por otro lado, la finalidad de la Orden de 28-4-97 era garantizar el servicio de transporte regular de viajeros en zonas rurales mediante subvenciones que contribuyeran al sostenimiento de servicios que fueran deficitarios.

La comprobación del déficit económico de las concesiones debía quedar determinado mediante el análisis del estudio económico de la explotación del servicio, desglosado en costes e ingresos referidos al último ejercicio, que figuraba entre la documentación que se exigía a los petitionarios de las ayudas (artículo 4º.2.B) de la Orden 28-4-97).

El propio artículo 6, ya citado, disponía que "tratándose del mantenimiento de servicios ya existentes se atenderá al déficit real del mismo, debidamente acreditado en el expediente".

Esta Institución no ponía en duda la valoración que se había realizado por la Administración al apreciar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto para optar por la concesión o denegación de la subvención, ni tampoco el que las concesiones

prorrogadas no fueran deficitarias -lo cual habría quedado en todo caso determinado mediante el examen de la memoria económica aportada al expediente-.

No obstante sí consideraba conveniente que la determinación de un criterio con carácter general debiera recogerse en la orden de convocatoria de las subvenciones de que se trate.

Por lo cual el Procurador del Común de Castilla y León recomendó a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes que en las sucesivas convocatorias que se realizaran para otorgar subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte de carácter rural se recogieran expresamente los criterios que debieran aplicarse con carácter general para el otorgamiento de las mismas.

Dicha recomendación fue aceptada.

## **ACTUACIONES DE OFICIO**

## **ACTUACIONES DE OFICIO**

### Q/OF/1/98 Ruidos

Habiendo tenido conocimiento del proyecto de unificación de horarios de cierre de los establecimientos públicos en nuestra Comunidad, cuestión de máximo interés para esta Institución, con fecha 31 de agosto de 1998 nos dirigimos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial solicitando información al respecto.

El 14 de septiembre de 1998 recibimos un informe en el que nos comunican que esa Administración está preparando un Proyecto de Decreto que será sometido en su día a consideración de todas las partes afectadas - Ayuntamientos, Asociaciones de Vecinos, Sector Hostelero...-.

Por otro lado, y habiendo tenido conocimiento de que el Ministerio de Medio Ambiente estaba elaborando un borrador de "La Ley del Ruido", solicitamos información al respecto, sin que, hasta el momento, hayamos tenido respuesta alguna por parte de esa Administración.

Sobre el contenido de la problemática que se plantea en esta materia nos remitimos a la exposición que, sobre la misma, se efectúa en el Área C del presente informe.

Q/OF/2/98: Integración Socio-laboral de las personas discapacitadas

Parte de la actividad que integra esta actuación de oficio ha sido consecuencia del informe especial que sobre el mismo tema se elaboró durante el año 1997.

Así, se han remitido expresamente las recomendaciones realizadas en dicho informe a los Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia y otro a la Junta de Castilla y León a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

El grado de aceptación se puede comprobar en el siguiente cuadro:

Entidad	Respuesta Admon.
Ayto. de Avila	No contestó
Ayto. de Burgos	No contestó
Ayto. de León	Aceptó recomendación
Ayto. de Palencia	No contestó
Ayto. de Salamanca	No contestó
Ayto. de Segovia	No contestó
Ayto. de Soria	No contestó
Ayto. de Valladolid	Aceptó recomendación
Ayto. de Zamora	No contestó
Ayto. de Aranda de Duero	No contestó
Ayto. de Miranda de Ebro	No contestó
Ayto. de Astorga	No contestó
Ayto. de Ponferrada	No contestó
Ayto. de Medina del Campo	No contestó
Ayto. San Andrés del Rabanedo	Aceptó recomendación



Ayto. de Benavente	No contestó
Diputación de Avila	No contestó
Diputación de Burgos	No contestó
Diputación de León	Aceptó recomendación
Diputación de Palencia	No contestó
Diputación de Salamanca	No contestó
Diputación de Segovia	Aceptó recomendación
Diputación de Soria	No contestó
Diputación de Valladolid	Aceptó recomendación
Diputación de Zamora	No contestó

A continuación, nos referimos a las Administraciones que además de aceptar la recomendación informaron sobre las medidas que más recientemente se habían llevado a cabo. Así, el **Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo**, al mismo tiempo que aceptó las recomendaciones, enumera la existencia de normativa municipal al respecto, así como algunos datos sobre contratación de personas minusválidas, reiterando que se intentará practicar una política de amparo y protección del colectivo de personas con discapacidad.

El **Ayuntamiento de Valladolid** remitió copia de la "Ordenanza de supresión de barreras", así como se esta teniendo en cuenta la eliminación de obstáculos en las ordenanzas del PGOU y se contempla de forma especial la expedición de tarjetas de aparcamiento para vehículos pertenecientes o utilizados por minusválidos.

**La Diputación Provincial de León** remitió relación de las últimas obras de adaptación arquitectónica:

- Conservatorio Provincial

Obra: Construcción rampa de acceso a minusválidos.

Descripción: Construcción en la entrada principal de una rampa para acceso a minusválidos.

Comienzo-final: Febrero 1994-Noviembre 1994.

Presupuesto: 400.000 ptas.

- Palacio de los Guzmanes

Obra: Eliminación Barreras Arquitectónicas.

Descripción: Instalación de un nuevo ascensor en sustitución del anterior para servir a la totalidad de las plantas del edificio.

Comienzo-final: Mayo 1995-Diciembre 1995.

Presupuesto: 9.950.000 ptas.

- Cosamai

Obra: Eliminación Barreras Arquitectónicas.

Descripción: Instalación de dos ascensores para uso de minusválidos en los comedores y en el Pabellón Social.

Comienzo-final: Octubre 1996-Marzo 1997.

Presupuesto: 10.963.697 ptas.

- Residencia Santa Luisa

Obra: Rampas de Planta Semisótano.

Descripción: Construcción de varias rampas para salvar barreras arquitectónicas. Así como obras de reforma de acceso a los baños y aseos por todo el centro.

Comienzo-final: 1997-1998.

Presupuesto: 4.000.000 ptas.

- Edificio Torreón

Obra: Instalación aparato subescaleras.

Descripción: Instalación de un aparato subescaleras en el acceso principal del edificio.

Comienzo-final: Marzo 1998-Mayo 1998.

Presupuesto: 2.000.000 ptas.

- Edificio Fierro

Obra: Aparato subescaleras y rampa para minusválidos.

Descripción: Instalación de un aparato subescaleras en la escalera principal del edificio y rampa de acceso a minusválidos para el acceso de la calle a la planta baja.

Comienzo-final: Agosto 1998.

Presupuesto: 6.000.000 ptas.

- Nuestra Señora del Valle

Obra: Eliminación Barreras Arquitectónicas.

Descripción: Construcción de una rampa para acceso al Pabellón de no ambulantes.

Comienzo-final: 1998-Pendiente de contratación.

Presupuesto: 863.814 ptas.

- Residencia Santa Luisa

Obra: Rampa de emergencia.

Descripción: Rampa exterior para la comunicación entre plantas semisótano, baja y primera.

Comienzo-final: 1998-Pendiente de contratación.

Presupuesto: 10.000.000 ptas.

La **Diputación de Segovia**, tras un examen detallado de cada una de las recomendaciones, formula la aceptación expresa, dando cuenta de las medidas que ya están llevando a cabo en cumplimiento de las mismas o bien manifestando el compromiso de iniciar el estudio de las soluciones propuestas, concluyendo con una relación de edificios públicos dependientes de la Diputación que albergan servicios administrativos en los que se han realizado obras de adaptación.

- Palacio Maldonado:

Fecha de realización de obras de rehabilitación: 1983-1984.

Actuaciones realizadas con posterioridad que han mejorado su accesibilidad:

Dotación de ascensor apto para minusválidos en el año 1.995.

Realización de rampas fijas de comunicación con Palacio Provincial: 1996.

Realización de rampas móviles (2): 1998.

Con las actuaciones anteriores, se puede acceder a la totalidad de los espacios de uso público de este edificio.

- Palacio Provincial:

Fecha de realización de obras de rehabilitación: 1985-1986.

Actuaciones realizadas con posterioridad que han mejorado su accesibilidad:

Realización de rampas fijas de comunicación con Palacio Maldonado: 1996.

Realización de rampas móviles para acceder espacios planta baja: 1998.

La rehabilitación realizada, ha seguido el criterio de mantenimiento de forjados de madera existentes con lo que existen diferencias de nivel entre espacios contiguos, por lo que hay una serie de espacios a los que se accede a través de 3 peldaños (61 cm.) desde el espacio que rodea el patio cubierto central, que impiden cualquier actuación, por el gran impacto que en el espacio mencionado supondrían.

Es posible el acceso desde el exterior, tanto al espacio de zaguán existente en la fachada principal como al espacio de Salón de Actos y espacio de corredor existente sobre el patio central a través de los espacios de comunicación con el Palacio de Maldonado.

Se pretende realizar en el año 1.999 las obras de adaptación de los aseos existentes junto al Salón de actos para su uso por personas afectadas de minusvalía.

Se encuentra en estudio el cambio de ubicación del Registro General al encontrarse en una de las zonas en las que no es posible realizar obras de adaptación.

- Edificio en C/ La Plata, 32.

Fecha de realización de obras de rehabilitación: 1985-1986.

El edificio cuando fue restaurado se encontraba sometido a una Ordenanza de conservación integral, que contemplaba la recuperación total, tanto de su estructura portante como el mantenimiento de todos y cada uno de sus niveles por el valor de la construcción en sí, al considerarse como un ejemplar que representaba con un alto nivel de dignidad la tipología de casa popular segoviana, realizada con estructura de madera, en entramado y relleno de adobe y ladrillo de tejar.

La circunstancia anterior hace que el edificio no sea adaptable en modo alguno, ni con actuaciones de carácter móvil, al uso por personas que sufran reducción de su movilidad.

- Edificio en C/ Felipe Peñalosa.

Fecha de realización de obras de adaptación: 1995.

El espacio destinado al público se encuentra en planta baja, si bien el único acceso que existe tiene 3 peldaños que parten de la línea de fachada por lo que no se puede colocar rampa alguna sin invadir el ámbito de la calle.

La Diputación de Segovia viene actuando para la eliminación de barreras de forma continuada, tratando de soslayar los problemas que se suscitan cuando tienen un carácter irresoluble mediante rampas móviles y otros instrumentos, así como la atención por parte del personal subalterno que tiene órdenes expresas de la Presidencia de prestar ayuda a las personas minusválidas en las situaciones en que lo requieran y en último extremo, estudiando la posibilidad, incluso, de desplazamiento de servicios a otras dependencias que cuenten con las condiciones de accesibilidad necesarias.

Por lo que se refiere a las recomendaciones que se hicieron a la **Junta de Castilla y León**, se preveía en el epígrafe nº 7 del Informe especial que fueran trasladadas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con el ruego de su distribución entre las Consejerías involucradas, siendo, asimismo, remitidas las respuestas de las mismas desde dicha Consejería.

- **La Consejería de Economía y Hacienda** se refiere por una parte a una serie de medidas que ya se estaban llevando a cabo y por otra la imposibilidad de que se apliquen algunas de las soluciones recomendadas.

- **La Consejería de Fomento**, a través de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y en relación a la recomendación nº 6 referida a la necesidad de transporte adaptado, se remite al contenido de la Ley 3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, así como al periodo de vacacio de la misma y a su falta de reglamentación, con las dificultades que ello entraña para su ejecución.

Dicha Consejería, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, también se refiere a la recién promulgada Ley 3/98, indicando que el cumplimiento de dicha norma en orden a la adaptación, supondrá por parte del sector una demanda de ayudas económicas, especialmente en todas aquellas concesiones que son consideradas deficitarias. Refiriéndose al plazo de 10 años para adecuación a dicha Ley, tanto de los vehículos como de los demás elementos asociados. Asegurando que antes de cumplirse dicho plazo se emprenderán las iniciativas necesarias. Indicando las reuniones mantenidas y convenios suscritos con las agrupaciones de personas minusválidas.

En relación con las Telecomunicaciones manifestó dicha Dirección General que las recomendaciones de esta Institución deberán de ser tenidas en cuenta, como ya lo han sido en el momento de elaborar los pliegos de condiciones de concursos públicos, y que se hizo en febrero de 1997 con motivo de la convocatoria del concurso para la adjudicación de las nuevas emisoras de radio de F.M.

Así como resulta aconsejable aceptar la recomendación de valorar en los concursos a aquellas empresas que cubran la reserva de puestos para minusválidos, tal y como esta Dirección General dice que ha realizado en su momento.

- **La Consejería de Sanidad y Bienestar Social** también hace una amplia referencia a la Ley 3/1998 de Accesibilidad y Supresión de

Barreras, tratando de subsumir las recomendaciones del Procurador del Común en los distintos artículos de la mencionada norma, incluso indicando que algunas de las medidas propuestas ya están siendo aplicadas, como la subvención de intérpretes del lenguaje de signos en determinadas provincias, estando prevista su extensión a todas las de Castilla y León según las necesidades manifestadas por cada una. Así como también se ha iniciado este servicio permanente en la Gerencia de Servicios Sociales.

Reconoce esta Consejería que aún no está en condiciones de facilitar el resultado de un estudio provincial y regional de las personas con discapacidad en general y de las que están en edad laboral en particular.

Asegura ser un objetivo prioritario de la Consejería, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, potenciar el asociacionismo.

En la misma línea de colaboración con las asociaciones y en coordinación con la Consejería de Cultura, se está poniendo en marcha un programa de "Museos Accesibles".

A través de las cinco Iniciativas de Empleo Horizon, de las que es responsable la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a través de la Gerencia de Servicios Sociales, se viene distribuyendo trípticos informativos sobre los apoyos que pueden recibir los empresarios que contratan a personas con discapacidad.

Dentro de la línea de subvenciones para el desarrollo de programas de formación ocupacional de personas con discapacidad así como a través de las Iniciativas Horizon se destinarán en 1998 más de 700 millones de pesetas para la formación de personas con discapacidad en desempleo o en búsqueda de mejora del empleo.

**La Consejería de Presidencia y Administración Territorial**, por su parte, y en relación con las recomendaciones que se le



dirigieron, manifestó que -por lo que se refiere a la recomendación de reserva en la RPT de puestos a las personas con minusvalía-, la misma, en último término, supondría una discriminación negativa para los propios trabajadores minusválidos al privarles de la movilidad garantizada al resto de los funcionarios, en tanto en cuanto sólo podrían acceder a tales plazas. Parece, a juicio de esta Administración, mucho más procedente no restringir los puestos de trabajo que puedan ocupar sino proceder a realizar las adaptaciones precisas y posibles respecto de aquellos puestos de trabajo a los que en un determinado momento puedan acceder estas personas discapacitadas.

- **La Consejería de Industria, Comercio y Turismo**, a través de la Dirección General de Trabajo, comunica que desarrolla las siguientes actuaciones de formación y empleo para los discapacitados de Castilla y León, con lo que estima estar cumpliendo lo recomendado:

En las convocatorias de subvenciones para la Formación Profesional Ocupacional se establece como criterio prioritario la realización para las Entidades Colaboradoras de acciones formativas que contribuyan a la integración socio laboral mediante la formación de colectivos especialmente desfavorecidos.

Así mismo, en el Pacto Territorial por el Empleo en las Cuencas Mineras de León y Palencia, firmado en enero de 1998, entre la Junta de Castilla y León, CECAL, UGT, CCOO y ALMI (Asociación Leonesa de Municipios Mineros), se acordó como uno de los objetivos del mismo que entre los colectivos destinatarios se incluyera el de discapacitados.

Se ha concedido una subvención a FUNDOSA, Fundación dependiente de la ONCE, para la realización de acciones formativas específicas para personas discapacitadas al objeto de formarlas

adecuadamente para su posterior contratación, para lo cual dicha Fundación ha proyectado y desarrollado un Plan formativo específico.

En relación con el empleo, esta Consejería, como respuesta a las Recomendaciones, incluye información que en parte se consignó ya en el Informe Especial aludido.

Por lo demás, con relación a la recomendación relativa al control y seguimiento de los Centros Especiales de Empleo, se llevó a cabo un seguimiento desde la propia Dirección General de Trabajo y desde las Oficinas Territoriales de Trabajo de cada provincia, en ambos casos, a través de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, y por el propio personal de las Oficinas Territoriales. El objeto de estos controles ha versado sobre: condiciones de seguridad e higiene, relación de trabajadores y comprobación de cierre del centro...

Los resultados de estos controles son los siguientes:

- . Se han descalificado 9 Centros Especiales de Empleo, 6 por falta de actividad, 1 por desistimiento, 2 por incumplimiento de normativa relativa al número de trabajadores discapacitados, y 1 por incumplimiento de la Resolución de Calificación.

- . Han estado en control por incumplimiento del porcentaje de discapacitados en los Centros Especiales de Empleo, 6 centros.

- . Por no presentar la Memoria anual a la que están obligados estos Centros conforme a lo establecido en el artículo 13 del Real Decreto de 4 de diciembre de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que regula los Centros Especiales de Empleo: 8 Centros.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo tiene firmado un Convenio de Colaboración para el desarrollo de un Programa de Asistencia Financiera a Trabajadores Autónomos, Sociedades

Cooperativas y Laborales y Centros Especiales de Empleo, con 25 entidades de crédito, con ámbito de actuación en Castilla y León, con independencia de los particulares que se llevan a cabo con entidades de créditos no incluidas en dicho Convenio.

La finalidad de este Convenio es la bonificación de parte de los intereses de préstamos que conceda la entidad de crédito, para financiar proyectos viables a los beneficiarios antes indicados y que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo hace efectivo a la entidad de crédito, una vez concedida la subvención para que amortice parte del principal del préstamo concedido.

Por último, señalar la creación del Servicio Regional de Colocación en la Orden de 20 de abril de 1998 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo que atenderá las demandas de empleo de los trabajadores para su inserción o reinserción laboral, mediante un proceso personalizado.

En la actualidad existen 51 Centros Asociados funcionando en la actualidad.

Los Centros Asociados tienen como función hacer el tratamiento de la demanda de empleo, atendiendo a criterios territoriales y de especialización según la formación y la experiencia profesional y/o la pertenencia a un colectivo determinado y de manera automatizada.

La captación y tratamiento de las ofertas la llevarán a cabo los Centros Asociados. El Servicio Regional de Colocación actuará como intermediario entre la oferta y la demanda comprobando y validando las precandidaturas presentadas por los Centros Asociados o el propio Servicio, e informando al ofertante de los candidatos más adecuados.

El tratamiento personalizado servirá para mejorar la atención de la demanda de trabajadores con discapacidad.

En relación con la Recomendación sobre a la difusión de los Programas de ayudas para la integración laboral de los discapacitados, existen publicaciones actualizadas sobre el tema con la realizada por la Oficina Horizon, pero no hay recopilación editada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Hasta aquí nos hemos referido a las respuestas remitidas por las distintas Administraciones a las Recomendaciones del Procurador del Común, incluidas en el Informe especial sobre la Integración Socio-Laboral de las personas discapacitadas sobre los distintos aspectos de la problemática de este colectivo que fueron tratados en dicho informe: barreras, empleo y formación.

Bajo los mismos epígrafes, se consideró conveniente, (siempre teniendo en cuenta los motivos que con más frecuencia han dado lugar a la presentación de quejas), clasificar la materia de la actuación de oficio **Of. 2/98** en el presente informe.

### *Barreras Arquitectónicas*

Dentro de esta actuación de oficio, es habitual la comprobación *in situ* de las dificultades que día a día encuentran los minusválidos físicos y sensoriales para ejercer sus derechos como ciudadanos plenos.

Se ha venido apreciando la frecuencia con que los automovilistas estacionan sus vehículos en los espacios de la vía pública en los que se han eliminado las barreras urbanísticas con el rebaje de los bordillos. Con ello impiden que dichos espacios puedan ser utilizados por los ciudadanos con movilidad reducida.

Dichos estacionamientos, implican, para todos los peatones, pero particularmente para los minusválidos físicos e invidentes, la necesidad de desviarse en busca de otro punto que, además de entrañar

peligro, no resulta accesible por no estar previsto para el paso de viandantes.

Teniendo en cuenta que en años anteriores se habían recibido varias quejas por este motivo y que en el presente frecuentemente ha sido motivo de comentario en las entrevistas celebradas con las asociaciones de minusválidos físicos e invidentes, se hizo a los alcaldes de las nueve capitales de provincia y a los de Miranda de Ebro, Aranda de Duero, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo y Medina del Campo, la siguiente recomendación:

"Que se adopten las medidas necesarias encaminadas a mantener expeditas las zonas de la vía pública destinadas al paso de los peatones, impidiendo el estacionamiento de vehículos que imposibilitan que dichas vías públicas sean utilizadas normalmente por todos los ciudadanos sin exclusión."

Dicha Recomendación fue aceptada expresamente con descripción en general de las medidas policiales que se pondrían en marcha a partir de entonces y acompañando informe de la Policía Local por todos los Ayuntamientos a los que fue dirigida.

Con relación a berreras urbanísticas concretas y específicas las inspecciones oculares llevadas a cabo dieron lugar a varias sugerencias y recomendaciones que se dirigieron preferentemente a las Corporaciones Locales.

Sirva de ejemplo en relación con las inspecciones oculares y sobre la eliminación de barreras en puntos muy determinados de la ciudad y de ciertos edificios públicos, la petición de información realizada al Ayuntamiento de León.

Se recibió respuesta en los siguientes términos:

"En todas las obras de urbanización que acomete el Ayuntamiento o los particulares, se procede a la eliminación de las barreras arquitectónicas en la totalidad de las mismas. No obstante lo cual, como es obvio existen muchos pasos de peatones contruidos con anterioridad a la primera normativa que aconsejaba la eliminación de barreras arquitectónicas, y por tanto en estos pasos de peatones no está el bordillo rebajado. Sin duda, el llegar a conseguir que todos los pasos de peatones de la ciudad tengan el bordillo rebajado será una cuestión de tiempo".

Teniendo en cuenta que se está construyendo un nuevo tanatorio en la ciudad de León y considerando que cada nueva construcción constituye motivo de atención por parte de la Institución se solicitó informe sobre si el proyecto técnico del mencionado edificio ha sido elaborado con arreglo a las normas vigentes sobre accesibilidad en su sentido más completo. Es decir: entrada principal, tránsito interior a todas las plantas, oficinas, aseos , teléfonos, cafetería y otros servicios, así como a las correspondientes salas (amplitud de pasillos y entre asientos o bien previsión de espacios reservados para una o más sillas de ruedas), aparcamientos adecuados para los vehículos de los minusválidos.

El informe remitido, fue del siguiente tenor:

"El proyecto del Tanatorio que se esta construyendo en Eras de Renueva contempla amplitud en pasillos interiores y aseos para minusválidos, existiendo una rampa de acceso desde la rasante de la calle, si bien es de destacar que, teniendo en cuenta la pendiente de la citada rampa, no puede ser utilizada autónomamente por minusválidos. Por ello, se instalará en la escalera de acceso al primer sótano, situada al sur del edificio, una plataforma o sistema de transporte para personas sobre silla de ruedas, lo que permitirá su utilización autónoma por cualquier discapacitado".

Con ocasión de visita llevada a cabo por el titular de esta Institución al Hogar del Jubilado de La Bañeza, se puso de manifiesto las dificultades de accesibilidad que existen en el inmueble en el cual se halla ubicado dicho Hogar. Las barreras arquitectónicas con que cuenta el mismo son el principal objeto de las quejas que, verbalmente, fueron expuestas en el curso de la conversación mantenida con el grupo de personas que en aquél momento se encontraban presentes en el citado Centro, todas ellas de edad avanzada y en su gran mayoría con movilidad reducida.

Considerando que las personas que acuden a estos centros resultan extremadamente vulnerables a la falta de accesibilidad al medio físico y por otra parte se encuentran necesitados de contar con lugares de esparcimiento, convivencia y actividad cultural que difícilmente pueden disfrutar en otros establecimientos, se solicitó información al Ayuntamiento, el cual comunicó que el problema había sido manifestado verbalmente por la Junta Directiva del citado Hogar y por ello desde el Ayuntamiento se pretendía nivelar a la altura de la vía pública un segundo acceso que existe en el edificio.

La obra no es de gran envergadura, no siendo necesario habilitar una partida específica para su financiación, el gasto se ejecutará a través de la partida genérica "Inversiones Diversas".

Al mismo Ayuntamiento se solicitó, en la misma fecha, información sobre las barreras urbanísticas y arquitectónicas existentes en la villa, llamando la atención la especial dificultad de algunas zonas para la circulación de las personas con minusvalía física. A esta nueva consulta no se obtuvo respuesta por parte de la Entidad.

Así mismo, se comprobó que en la localidad de La Virgen del Camino, perteneciente al término municipal de Valverde de la Virgen, en sus calles principales, incluidas las de reciente remodelación, como

las obras de acerado llevadas a cabo con motivo de la construcción de la carretera N-120, no se observaban las normas mínimas de accesibilidad establecidas en el art. 54.2 de la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social del Minusválidos, a saber: "...la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines que impliquen la concurrencia de público, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos".

A tenor de estas consideraciones, se solicitó que el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen informara sobre las cuestiones siguientes:

1. Si las normas urbanísticas aplicables tenían previsto las condiciones de accesibilidad dispuestas por la norma antes citada.
2. Si, en este caso, se están cumpliendo dichas normas en todas las remodelaciones urbanísticas llevadas a cabo por ese Ayuntamiento.
3. Si en el mismo se han presentado reclamaciones al respecto por parte del colectivo de minusválidos o individualmente, sobre la eliminación de barreras urbanísticas.

A dicha petición no se obtuvo respuesta, a pesar de haber sido reiterada.

También tuvieron lugar algunas actuaciones puntuales con otros Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma sobre temas de especial interés en relación con la actuación **Of 2/98**. Así en esta línea se enmarca la noticia divulgada por "La Opinión-El Correo" de Zamora, de fecha 6 de Julio de 1998, según la cual la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento tenía previsto estudiar la adhesión del mismo al convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación ONCE para la implantación del taxi accesible.



Al objeto de poder llevar a cabo las actuaciones oportunas, se manifestó el interés de la Institución en conocer la fecha en que el mencionado convenio se suscribió, fase de realización en que se encuentra y aproximadamente cuando los minusválidos de Zamora podrán hacer uso del mencionado servicio de Eurotaxi.

Una vez que se comunicó al Ayuntamiento de Zamora en el mes de junio, que con fecha 29 de mayo de 1998 se había suscrito un convenio de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Fundación ONCE para la extensión del servicio del taxi accesible, dicho Ayuntamiento inició los trámites para la adhesión a dicho convenio.

La Comisión Municipal de Gobierno en sesión celebrada el día 6 de julio de 1998 acordó aprobar la adhesión del Ayuntamiento de Zamora al Convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Fundación ONCE, para la extensión del servicio del taxi accesible y, para dar cumplimiento al citado acuerdo, el día 14 de julio de 1998 se remitió al IMSERSO la solicitud de adhesión al citado convenio y la documentación complementaria exigida en el mismo.

En estos momento el Ayuntamiento de Zamora se encuentra a la espera de recibir la resolución correspondiente del IMSERSO. Si se aprueba esta solicitud, espera poder poner en marcha este servicio a la mayor brevedad posible.

En relación con las ayudas a las que pueden acceder las Corporaciones locales para la eliminación de barreras de distinto tipo, consultada la Federación Española de Municipios y Provincias sobre las Entidades Locales de Castilla y León que se habían adherido al convenio celebrado el 7 de septiembre de 1998 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Federación Española de Municipios y

Provincias para la eliminación de barreras en el transporte público, se comunicó que únicamente lo habían hecho las Entidades Locales de Burgos, León, Palencia y Valladolid.

- Accesibilidad en instalaciones sanitarias

Los Centros de Salud y Consultorios Médicos de muchas localidades se encuentran con barreras (sobre todo en pequeñas poblaciones), o al menos se evidenció la existencia de uno o varios escalones en la puerta principal, debido en ocasiones a la necesidad de habilitar para este fin locales o edificios que antes habían sido destinados a otros usos.

Se solicitó información a 121 Ayuntamientos de Castilla y León sobre los siguientes puntos:

1) Consultorios Médicos existentes en el Término Municipal que se encontraran ubicados en edificios cuya propiedad pertenecieron al Ayuntamiento y, en este caso, título por el cual se atribuyera su uso al INSALUD.

2) Si el acceso a los mismos se encontraba libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas, en todas sus dependencias y en la vía pública en la que estén situados.

3) Si a partir de 1982 se habían llevado a cabo algún tipo de obra de remodelación en dichos edificios.

4) Si a falta de dicha remodelación existía algún proyecto técnico para la adaptación del edificio o edificios, principalmente: acceso interior- exterior, anchura de puertas, ascensores y aseos.

No remitieron la información solicitada a pesar de haberse reiterado los siguientes:

AVILA: El Barraco, El Tiemblo, Hyo de Pinares, Arenas de San Pedro.

LEON: Astorga, Carrizo de la Ribera, Chozas de Abajo, Páramo del Sil, Pola de Gordón, Puente Domingo Flórez, Sahagún, Toreno, Villablino, Villafranca, Villarejo de Orbigo.

PALENCIA: Villamuriel de Cerrato

SALAMANCA: Alba de Tormes, Guijuelo.

SEGOVIA: Cuellar, El Espinar, Nava de la Asunción.

VALLADOLID: Peñafiel.

De los Ayuntamientos consultados, reconocieron tener barreras en las instalaciones sanitarias, al menos en alguna de sus dependencias se tratara de centros de salud o bien consultorios médicos los siguientes: El Barraco (Ávila), Piedrahita (Ávila), Briviesca, Espinosa de los Monteros, Valle de Mena, Bembibre (León), San Justo de la Vega (León), Santa María del Páramo (León), Santa Marina del Rey (León), Torre del Bierzo (León), Vega de Espinareda (León), Benavides de Orbigo (León), Villaquilambre (León), Barruelo Santullán (Palencia), Velilla del Río Carrión (Palencia), Paredes de Nava (Palencia), Béjar, Terradillos (Salamanca), Arcos de Jalón (Soria), Covalada (Soria), Laguna de Duero (Valladolid), Mojados (Valladolid), Pedrajas de San Esteban (Valladolid), Simancas (Valladolid) y Benavente.

En el análisis de la normativa que es aplicable al tema que nos ocupa, además de otros aspectos, se tuvo en cuenta uno que con frecuencia se olvida: los aseos adaptados a las necesidades de las personas con minusvalía física.

La Orden de 27 de abril de 1987 de la Consejería de Bienestar Social que regula las características técnicas de los proyectos de

construcción y remodelación de inmuebles destinados a Centros de Salud y Consultorios Locales establece en el Anexo III, punto 13º que en los aseos, tanto de hombres como de mujeres se preverá la utilización de los mismos por personas con minusvalías, estando los lavabos sujetos a la pared por medio de palomillas y sin pedestal y disponiendo los inodoros de barra a ambos lados del mismo y debidamente sujetos al suelo y pared para ayuda de los minusválidos.

En el punto 14 de Anexo IV establece en relación con las puertas que en las salas de consulta estarán provistas de una anchura única de 82 cm. Las de las salas de usos múltiples y aseos habilitados para su uso por personas con minusvalías deberán de contar con una anchura única de 90 cm. La puerta de entrada general al Centro, la de entrada de urgencias si la hubiere, así como las de la sala de urgencias y la de radiología deberán de tener una anchura única de 120 cm. en dos hojas.

Por otra parte, la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de barreras de Castilla y León, y el Estatuto ha venido a dar cumplimiento al artículo 9.2 de la Constitución, a la Ley 13/82 de 7 de abril sobre Integración Social de los Minusválidos y a la Ley 18/1988 de 28 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

El ámbito de aplicación de dicha norma se extiende a aquellas actuaciones que se realicen en Castilla y León por cualquier persona física o jurídica, de carácter público o privado, tanto de nueva construcción como de ampliación o reforma, 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 "centros y servicios sanitarios y asistenciales".

El artículo nueve de la mencionada Ley establece que: Los edificios, establecimientos e instalaciones que estén obligados por las disposiciones vigentes a contar con aseos, vestuarios o duchas de uso público, deberán disponer cuando menos de uno accesible de cada clase de acuerdo con los criterios que la propia norma establece.

Es de tener en cuenta que tanto los Consultorios Médicos como los Centros de Salud son frecuentados sobre todo por usuarios que, bien por razones de edad, de enfermedad, accidente, etc. padecen alguna merma de sus facultades deambulatorias y por lo tanto, es de la máxima importancia que todos los ciudadanos puedan llegar y moverse en ellos con toda facilidad.

Se acordó, por tanto, hacer la siguiente Recomendación a los citados Ayuntamientos:

Que por parte del Ayuntamiento correspondiente y dentro de sus competencias, se adoptaran las medidas oportunas a fin de que fueran eliminadas completamente todas las barreras que, aún de modo leve, constituyeran un obstáculo para que las personas con movilidad reducida accedieron con facilidad al Consultorio Médico o Centro de Salud.

A las recomendaciones remitidas han comunicado su aceptación los siguientes Ayuntamientos:

Villaquilambre (León)

Valle de Mena (Burgos).

Velilla del Río Carrión (Palencia).

Béjar, Terradillos (Salamanca).

Covaleda (Soria).

Mojados (Valladolid)

- Edificios que forman parte del Patrimonio Histórico-Artístico

Resulta patente que aquellos edificios que constituyen el patrimonio histórico-artístico de Castilla y León, en la mayoría de los casos carecen completamente de accesibilidad, haciendo de imposible cumplimiento y algo baldía toda la normativa estatal y comunitaria al respecto.

Precisamente, en una visita del titular de esta Institución al Castillo de La Mota, se observó como un grupo de personas minusválidas usuarias de sillas de ruedas que se encontraban de visita en sus dependencias, debieron de ser ayudadas por el resto de los visitantes y aún así no pudieron llegar a todos los lugares a los que les hubiera gustado. Ello, sin duda, produce una discriminación para ciertos ciudadanos, y hace que también sea imposible llevar a efecto el art. 44 de la Constitución, según el cual "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho".

Con estas consideraciones, esta Institución no trata de aludir a previsibles modificaciones de la estructura o de la armonía del conjunto arquitectónico de los edificios. Simplemente, dados los avances tecnológicos considera que así como en otros aspectos ya se ha logrado un mayor aprovechamiento de dichos edificios e incrementado su disfrute para fines culturales, artísticos, de culto, etc..., se podría conseguir extender estos beneficios a aquellos ciudadanos que se ven privados de ellos -por no poder acceder a los mismos-, mediante la instalación de aparatos elevadores, rampas no fijas y otros de funcionamiento permanente que permitiera la entrada a todos los castellanos y leoneses sin excepciones.

El Castillo de la Mota, como la mayoría de los edificios que constituyen nuestro Patrimonio Histórico-Artístico (al estar sometidos a

normas muy restrictivas en cuanto a su posible adaptación con estos fines) resulta de difícil acceso, puede que no para todo tipo de personas discapacitadas, pero sí para los usuarios de sillas de ruedas.

Por ello se consideró de interés conocer algunos pormenores a fin de determinar las posibilidades concretas de actuación ante los órganos de la Administración Autonómica en relación con una posible mejora de las condiciones de accesibilidad del castillo. Se pidió a la administración del Castillo que informara sobre:

1) Si han existido proyectos para acometer algún tipo de reforma que tuviera como fin mejorar la accesibilidad del mismo o de alguno de sus itinerarios y resultado de las mismas.

2) Posibilidad de que, aún sin intentar una accesibilidad integral, se lleven a cabo las modificaciones que a continuación se detallan, ya que facilitarían una manera importante la visita al Castillo de los ciudadanos con movilidad reducida.

- Sustituir la vieja rampa de madera que da acceso desde la liza al patio del castillo por otra sin escalones, más practicable y con la pendiente adecuada para ser recorrida cómodamente con una silla de ruedas.

- Para atravesar los subterráneos que existen alrededor del castillo, por los que se puede pasar en silla de ruedas, organizar el itinerario de modo que se pueda tanto entrar como salir a través de la rampa existente que actualmente se usa únicamente para la salida.

3) Si se considera adecuado algún otro tipo de solución para que, en este caso concreto, los beneficios de la historia y la cultura lleguen a todos los ciudadanos.

Por parte de la Consejería de Educación y Cultura se informó:

"Como contestación a su escrito relativo a las propuestas de mejora de las condiciones de accesibilidad del Castillo de la Mora, centro adscrito a esta Consejería de Educación y Cultura, tras la visita realizada en pasadas fechas, le informo de que se han estado estudiando las propuestas formuladas, si bien como Ud. mismo reconoce, en los Bienes de Interés Cultural se plantean muchas dificultades y limitaciones para realizar cualquier tipo de obras, no obstante se tomarán en cuenta dichas propuestas en la medida en que sean compatibles tanto con el carácter de Monumento protegido que tiene el Castillo declarado como tal el 8 de noviembre de 1904 e integrado en un conjunto histórico artístico por Real Decreto de 14 de octubre de 1978 y catalogado con protección integral en el Catálogo del Plan general y en el catálogo del Plan especial del casco histórico, como con las limitaciones presupuestarias existentes para acometer las obras correspondientes, dado el interés existente en conjugar la protección de los Monumentos y facilitar el acceso a los mismos, siempre que no pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación".

Entiende esta Institución que aún interpretando la solicitud de la anterior información como verdaderas sugerencias del Procurador del Común de Castilla y León en orden a introducir cambios que mejoren la utilización de los elementos arquitectónicos en cuestión, en favor de todos los ciudadanos, dichos cambios, al referirse únicamente a facilitar la utilización de unos elementos que no se encuentran integrando la estructura y fábrica del edificio, resultan compatibles con la aplicación de la normativa sobre protección de los monumentos que forman parte de nuestro Patrimonio Histórico-Artístico y con el más estricto respeto a los valores que obligan a la conservación del mismo.

Por todo ello, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León Sugerencia formal a fin de que se



adopten las medidas necesarias que, resultando compatibles con la legalidad aplicable, hagan posible el acceso de las personas con movilidad reducida a las zonas del Castillo de la Mota a las que nos referimos en los anteriores párrafos.

### *Barreras en la comunicación*

Una denuncia reiterada, tanto en años anteriores como en el pasado, con motivo de los aludidos contactos de la Institución con el colectivo de personas sordas, es la introducción del subtítulo o bien del lenguaje de signos en alguno de los informativos requeridos.

Conociendo la celebración de convenios entre RTVE y la Junta de Castilla y León, en el último de los cuales se preveía la reestructuración y aumento de la programación regional, se consideró de interés comenzar a plantear este problema e iniciar un estudio sobre dicha posibilidad.

Dando por supuesta la transcendencia que tienen las barreras en la comunicación sensorial y concretamente las barreras auditivas, para el acceso de las personas sordas a una calidad de vida que hoy es posible para el común de los ciudadanos, sabemos que para que la misma llegue al mayor número de individuos y de colectividades resulta una valiosísima ayuda la concienciación y sensibilidad de quienes están al frente de las instituciones y organismos públicos.

Así, se consideró oportuno solicitar informe sobre la cuestión al Director del Centro Territorial de RTVE en Castilla y León:

1).- Si el Convenio celebrado entre la Junta de Castilla y León y Radio Televisión Española el 10 de febrero de 1998 incluye alguna cláusula en el sentido de establecer un sistema, bien de subtítulo o

bien de traducción en lenguaje de signos, para personas sordas en alguno de los informativos regionales.

2).- En caso contrario, si se ha previsto en el mismo alguna medida para atender a esta contingencia que resulte compatible con las nuevas propuestas sobre modificación y aumento de la programación.

De la información facilitada resultó que si bien el convenio suscrito entre la Junta de Castilla y León y Radiotelevisión Española el 10 de Febrero de 1998, no incluye ninguna cláusula para establecer sistemas de subtítulo o de lenguaje de signos para las personas sordas, la Junta de Castilla y León se ha dirigido a dicha Dirección, en múltiples ocasiones, solicitando que, en lo posible, se arbitrarán fórmulas para poder llegar a los discapacitados de referencia. Así como que Televisión Española, en el ámbito nacional, realiza esfuerzos permanentes para ampliar medios y espacios, destinados específicamente a los sordos, e investigar nuevas técnicas para, en su día, poder subtítular los programas informativos con eficacia.

Que la ampliación de la programación en el Centro Territorial se hace a través de la emisión de reportajes, es decir, información y los técnicos estiman que la traducción de los informativos, mediante lenguaje sónico, es irrealizable por la rapidez de las imágenes y mensajes y se inclinan por tratar de resolver esta cuestión mediante el subtítulo.

TVE está poniendo en marcha, a título de investigación y prueba, este mecanismo. Los resultados, por el momento, son, lamentablemente, muy deficientes.

Como conclusión el Centro Territorial de RTV aseguró que "si en su día, las investigaciones dan los resultados apetecidos, y las posibilidades inversoras y técnicas de este Centro Territorial de Televisión Española en Castilla y León lo permitieran, apoyaríamos,

decididamente, la traducción de la información para las personas disminuidas que no pudieran acceder a ella."

Es de tener en cuenta que, sobre todo aquellas personas que padecen grandes pérdidas auditivas, en nuestra sociedad, tropiezan con 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 humillantes. Por ello 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 la persona 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 Sanidad y Bienestar Social ante dicha recomendación ha sido 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 artículo 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".

### *Empleo*

*El art. 35 de la Constitución dice que todos tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia.*

De aquí se desprende, sin lugar a dudas, que toda persona discapacitada que pueda realizar un trabajo productivo debe tener derecho a ocupar un empleo, lo mismo que cualquier otro trabajador. El derecho al trabajo ha de ser considerado como asunto de la mayor importancia.

La política en materia de discapacidad ha pasado de la prestación de cuidados elementales en instituciones a la educación de los niños con discapacidad y a la rehabilitación de las personas que sufrieron discapacidad durante su vida adulta. Gracias a la educación y a la rehabilitación esas personas se han vuelto cada vez más activas y

se han convertido en una fuerza motriz en la promoción constante de la política en materia de empleo.

Como ya es habitual, tratar del empleo de las personas con discapacidad nos obliga a distinguir empleo ordinario -y dentro de este epígrafe a diferenciar el empleo por cuenta ajena y el empleo autónomo- y empleo protegido.

La mayor parte de las personas minusválidas ocupadas lo están en empleos no protegidos, dentro de lo que se puede denominar "mercado de trabajo competitivo". No obstante, el empleo protegido (fundamentalmente a través de los Centros Especiales de Empleo) parece seguir siendo la principal fuente de oportunidades para las personas con dificultades psíquicas y es también cualitativamente muy importante en el caso de las personas plurideficientes.

A la luz de los datos que obran en la Institución, tenemos que reconocer que la situación de empleo de las personas con discapacidad en Castilla y León se caracterizan por su escasa participación en la actividad laboral. Además de esa baja participación, que constituye la dimensión cuantitativa del problema de empleo de las personas con discapacidad, existe también una problemática cualitativa que los escasos datos disponibles permiten vislumbrar, y que se traduce en que, en muchos casos, los empleos a los que acceden las personas con discapacidad son empleos poco cualificados y mal retribuidos. Las carencias de formación de estas personas son uno de los factores que pueden explicar estos problemas.

#### - Empleo ordinario

El fomento por parte de los poderes públicos, de la inserción laboral de los discapacitados en el empleo ordinario ha tenido lugar

mediante el establecimiento de cuotas: "el 2% de la plantilla en las empresas que cuenten con más de 50 trabajadores fijos" decía la Ley 12/82 de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido. Otros medios han sido la creación de ayudas: préstamos para financiar la adaptación de puestos de trabajo, para eliminar barreras, bonificación de cuotas de la Seguridad Social, incentivos, etc. En relación con la contratación indefinida la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 17 de diciembre de 1997 contiene en su programa IV sobre Fomento e Integración de Trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias una importante novedad al establecer ayudas para la contratación de trabajadores discapacitados con carácter temporal.

La Ley 50/1998 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su artículo 35 modifica la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los siguientes términos:

Tipificando como infracción grave: "El incumplimiento en materia de integración laboral de minusválidos de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para minusválidos, o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional".

La misma Ley 50/98 modifica en su Disposición Adicional Undécima la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido de modo que:

El artículo 38.1, segundo párrafo, de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, queda redactado de la siguiente manera:

De manera excepcional, las empresas públicas y privadas podrán quedar exentas de la obligación de reservar el 2% de las plazas de la plantilla para ser cubierto por personas con minusvalía, 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 artículo 83, números 2 y 3, del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, bien por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral, y siempre que en ambos supuestos se apliquen las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente."

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según los datos remitidos al Procurador del Común por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, el 22 de julio de 1998, las subvenciones reconocidas y dirigidas a la integración laboral de los minusválidos durante el periodo de 1 de enero de 1998 a 30 de junio de 1998, fueron:

Tipo de Ayudas	Nº solicitudes	Nº Exp. resueltos	Importe Total
Costes Salariales	326	250	143.732.602
Autoempleo Minusválidos	16	3	1.600.000
Proyectos Generadores de Empleo	11	3	28.000.000
Integración de trabajadores minusválidos en empresas ordinarias	14	2	952.560
Bonificación de cuota empresarial a la S.S.	2	1	

Teniendo en cuenta la falta de concreción que supone la variación que se observa en cuanto a los objetos de la subvención, se puede ver un incremento en general de las cuantías.

Tipo de Ayudas	Nº Exp. resueltos	Importe Total
Costes Salariales	350	212.037.091
Empleo Autónomo	12	4.187.088
Bonificación Cuotas a la S.S.	1	
Asistencia Técnica	1	12.750
Proyectos de Interés Social	5	86.500.000

#### - Empleo protegido

La inserción laboral mediante el empleo protegido cuenta con los Centros Especiales de Empleo, cuyas relaciones de trabajo son conceptuadas en el Estatuto de los Trabajadores, como un tipo de contratación especial regulada por el R.D. 1368/1985 de 17 de julio.

Como ya hemos apuntado, la ausencia de quejas relativas a cualquier aspecto en la organización y funcionamiento de los Centros Especiales de Empleo, así como la no presencia de los responsables de los mismos en las reuniones y comparecencias con las asociaciones de minusválidos, hacen pensar en una situación de normalidad al respecto.

Dicha información presenta el siguiente panorama:

Sólo en Valladolid y recogiendo los datos registrados la oficina Horizonte de Castilla y León, desde su cominezo en 1993 las personas que han encontrado empleo han sido las siguientes:



	1993/95	1996	1997	1998	TOTAL	TRABAJAN ACTUALMENTE
Empleo Ordinario	61	62	110	77	249	
Empleo protegido	65	30	100	125	255	
TOTAL	126	92	210	202	630	494

### Acciones Información-Formación/2

#### FORMACIÓN

A- Formación Desempleados: 191 personas

1 - Formación Ocupacional INEM

Derivados: 197 personas

Seleccionados: 44 Ptes. de conocer el resultado de la selección de algunos cursos.

2 - Formación con otras entidades colaboradoras

Derivados: 150 personas

Seleccionados: 101 personas. Ptes. de conocer el resultado de la selección de algunos cursos.

3 - Formación ASPRONA

Derivados: 96 personas

Seleccionados: 34 personas. 4 reservas (incluidos en el cómputo del INEM)

4 - Formación reglada y otra formación ocupacional

MEC (G. Escolar, Garantía Social, Eso), Universidad: 23 personas.

Otra formación ocupacional: 23 personas

B- Formación reciclaje para trabajadores: 124 personas.

1 - Reciclaje ASPRONA: 108 personas.

2 - Reciclaje Entidades Colaboradoras (TELECYL): 16 personas.

Características de las personas seleccionadas para formación ocupacional Inem/Otras Entidades Colaboradoras:

1- Clasificación por sexo:

Mujer: 71 - 49%

Varón: 74 - 51%

Total: 145 - 100%

2- Clasificación por edad:

Hasta 25 años: 45 - 31%

De 25 a 45 años: 88 - 61%

> de 45 años: 12 - 8%

Total: 145 - 100%

3- Clasificación por tipo de minusvalía:

Mv. Física: 60 - 42%

Mv. Psíquica: 29 - 20%

Mv. Sensorial: 6 - 4%

Mv. Mixta: 50 - 34%

Total: 145 - 100%

4- Clasificación por nivel de estudios:

Sin estudios: 2 - 1%

Primarios: 78 - 55%

FP: 35 - 24%

Anterior al superior: 21 - 14%

Superior: 9 - 6%

Total: 145 - 100%

### CONTRATACIÓN (Julio-Diciembre)

Julio:

Empresa	Nº Ctr.	Tipo contra	C.E.E.	Nº. Ctr.	Tipo Contra	Autocandidaturas	Nº Ctr.
Aux. Admón.	1	temp.	Peón Lavandería	3	temp.	Aux. Admón.	1
			Pintor	1	temp.	Vendedor cupón	1
			Aux. Admón.	1	temp.	Gerente-Video Club	1
			Peón Jardinero	3	temp.	Conductor-Reparditor	1
			Peón limpieza	7	temp.	Peón mantenimiento	1
			Aux. Encargado taller	1	temp.		
			Peón encuadernación	1	temp.		
			Conductor	1	temp.		
			Peón Alm. Franqueo	2	temp.		
Total	1	temp.		1	tempo.		5

Agosto:

Empresa	Nº Ctr.	Tipo contra	C.E.E.	Nº. Ctr.	Tipo Contra	Autocandidaturas	Nº Ctr.
Monitora Empleo Apoyo	1	temp.	Peón jardinero	1	temp.	Peón mantenimiento	1
Total	1	temp.		1	temp.		1

Septiembre:

Empresa	Nº Ctr.	Tipo contra	C.E.E.	Nº. Ctr.	Tipo Contra	Autocandidaturas	Nº Ctr.
Portero	1	temp.	Espec. montaje	1	temp.	Peón jardinero	1
Oficial 1ª metal	1	temp.	Peón lavandería	1	temp.	Jefe Equipo Seguros	1
Aux. Admon- repart.	1	temp.	Peón limpieza	2	temp.	Celadora	1
			Peón Alm.-Franqueo	2	temp.	Peón limpieza	1
			Aux. Admón.	1	indef.	Aux. Admón.	1
Total	3	templ.		7	6t./1in.		5

Octubre:

Aux. Admon- repart.	1	temp.	Peón limpieza	2	temp.	Celadora	1
------------------------	---	-------	---------------	---	-------	----------	---

Vigilante- Parking	1	temp.	Peón limpieza	12	11t/1in	Peón cga. y dcga	1
Peón limpieza	1	indef.	Conserje	1	temp.	Guarda finca	1
Conductor- Repartidor	1	indef.	Peón ind. alimentaria	1	tempo.	Vendedor cupón	1
			Especialista montaje	1	temp.	Mozo Almacén	1
			Aux. Admon.	1	temp.	Peón limpieza	1
			Operario Mantenim.	1	temp.	Recepcionista	1
			Peón jardinero	2	temp.	Aux. Ayuda domicilio	1
						Ayudante de albañil	1
						Peón especialista	1
						Aydante montador	1
Total	3	1t/2in		19	18t/1in		10

### Noviembre

Empresa	Nº Ctr.	Tipo contra	C.E.E.	Nº. Ctr.	Tipo Contra	Autocandidaturas	Nº Ctr.
			Peón limpieza	2	temp.	Aux. Programación	1
			Conserje	1	temp.	Empleada de hogar	1
			Aux. Admon.	2	temp.	Peón albañil	2
			Grabador de datos	1	temp.	Consedora máqu. ind.	1
			Peón lavandería	2	temp.	Peón montaje	1
			Peón alm.-franqueo	1	temp.	Portero	1
			Peón ind. alimentaria	1	temp.	Peón jardinero	1
Total				10	temp.		8

### Diciembre:

Empresa	Nº Ctr.	Tipo contra	C.E.E.	Nº. Ctr.	Tipo Contra	Autocandidaturas	Nº Ctr.
Conductor- Repartidor	1	temp.	Peón limpieza	3	2t./1in.		
Aux. Admón.	1		Conserje	1	temp.		
			Aux. Admón.	2	temp.		
Total	2	temp.		6	3t/1in		

TOTAL CON- TRATACION ES	10	8tem. 2indef.		63	60tem 3indef		29
-------------------------------	----	------------------	--	----	-----------------	--	----

TOTAL CONTRATOS: 102.

Características de las personas contratadas.

1- Porcentaje minusvalía:

33/44% : 76 - 74%

45/54% : 11 - 11%

55/64%: 6 - 9%

65/74%: 9 - 9%

2- Tipo de minusvalía:

Mv. Física: 52 - 50%

Mv. Psíquica Def. Mental: 15 - 15%

Mv. Psíquica Enf. Mental: 2 - 2%

Mv. Sens. Auditiva: 7 - 7%

Mv. Sens. vista: 4 - 4%

Mv. Mixta: 22 - 22%

3- Sexo:

Mujer: 38 - 37%

Varón: 64 - 63%

4- Edad:

< 25 años: 21 - 21%

de 25 a 34 años: 33 - 31%

de 35 a 44 años: 24 - 24%

de 45 a 54 años: 24 - 24%

5- Nivel de estudios:

Sin estudios: 0 - 0%

Primarios: 74 - 72%

Formación Profesional: 18 - 18%

Anterior al superior: 10 - 10%

Superior: 0 - 0%

- Empleo público

Continúa el procedimiento tendente a la incorporación de personas con minusvalía a la Administración Pública, cupos de plazas destinadas a tales personas en diferentes pruebas selectivas de acceso a Cuerpos o Escalas de funcionarios, así como a plazas de personal laboral.

A partir de la aprobación del Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en Materia de Función Pública, Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, en su artículo 40 se recoge no solo la igualdad en el acceso como se había hecho, y la posibilidad de adaptación de tiempos y medios para la ejecución de las pruebas, sino también una cuota de reserva no inferior al 3% de las vacantes de empleo público que cada año se oferten en Castilla y León.

Porcentaje que es aumentado al 5% en el Decreto 152/94 de 14 de julio, y que se ha venido manteniendo en las sucesivas Ofertas de Empleo Público hasta la última de 1997. Siendo dicho porcentaje mayor al establecido incluso para la Administración del Estado.

En el ámbito de la Administración Local ante la deficiente regulación, hay que tener en cuenta el Acuerdo de la Federación Española de Municipios y Provincias-Sindicatos, sobre condiciones de trabajo en la Función Pública Local, y protocolo de colaboración del Ministerio para las Administraciones Públicas en su desarrollo, en cuyo Capítulo XIII se dice textualmente, en su apartado Tercero:

"En las ofertas de empleo público se dará cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 13/82, de 7 de abril, y en el Real Decreto 1451/83, de 11 de mayo, en relación con la integración laboral de las personas con discapacidad.

La Corporación, junto con los representantes sindicales, determinará los sectores y las áreas funcionales en las que resulte más factible aplicar la reserva de plazas para este colectivo."

El Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía viene desarrollando un programa de apoyo y seguimiento del acceso al empleo público de las personas con discapacidad, en el marco del cual se han recopilado datos estadísticos sobre el número e personas con discapacidad que han participado en los diferentes



procesos selectivos de personal funcionario y laboral convocados por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas en los últimos años.

En cuanto a los resultados de esta política en nuestra Comunidad Autónoma, según los datos recopilados por la Institución a 1 de octubre de 1998, tenemos los siguientes:

#### Ayuntamientos:

Excluyendo las pruebas selectivas para cubrir plazas de promoción interna y de Policías, Bomberos, Conductores, etc. por razones obvias, se han convocado 84 plazas entre las de técnicos, auxiliares y subalternos, de las cuales únicamente se han reservado para ser cubiertas por minusválidos 2 plazas.

#### Diputaciones Provinciales:

Se han convocado 16 plazas, de las cuales se han reservado 2 plazas.

#### Universidades:

Se han convocado 36 plazas, de las cuales no se ha reservado ninguna para ser cubiertas por personas minusválidas.

#### Junta de Castilla y León:

Se han convocado 136 plazas de las cuales se han reservado 15.

Ciertamente que en muchas convocatorias, aunque no se haga reserva de plazas sí se prevé en las bases la posibilidad de indicar por parte del opositor minusválido que concurra, el tipo de adaptación que necesita para realizar la prueba, pero no es la regla general.

Tampoco, a pesar de que observamos una mayor frecuencia de esta práctica, se hace constar en las convocatorias de modo expreso la no discriminación de los aspirantes por causa de limitaciones físicas o psíquicas, sin perjuicio de la necesaria compatibilidad con las funciones a desempeñar, etc.

En resumen tenemos los siguientes resultados:

En cuanto al Empleo Pco, en la O.E.P. de 98 se han convocado:

Ayuntamientos principales: 84 plazas (excluyendo policía, bomberos, conductores) se reservan 2 (Medina del Campo).

Diputaciones: 17 plazas. Se reservan 2 (León).

Universidades: 36 plazas. Reserva: 0.

Junta de Castilla y León: 136 plazas. Reserva 15.  
Convocatorias: BOCYL nº 85, 8-5-98. BOCYL nº 102, 26-6-98. BOCYL nº 167, 1-9-98. BOCYL nº 179, 17-9-98. BOCYL nº 180, 18-9-98, BOCYL nº 185, 25-9-98.

En las XIII Sesiones Informativas sobre acceso a las personas con discapacidad al empleo público", celebradas en Valladolid los días 25 y 26 de mayo de 1998, y dentro del programa de seguimiento y promoción del acceso de las personas con discapacidad al empleo público, se hicieron las siguientes valoraciones en relación con la Administración Local:

Aspectos positivos:

- Actitud colaboradora de las entidades locales y buena disposición para aceptar medidas en materia de integración laboral de los ciudadanos con discapacidad.
- Exención de tasas de participación en las convocatorias en algunas Corporaciones locales.

- Buena aceptación de las adaptaciones (intérprete para sordos, etc.)

- Experiencias positivas de integración laboral en las Administraciones locales de personas con discapacidad.

Aspectos negativos:

- El reducido número de plazas que se convocan dificulta la aplicación de la cuota de reserva. Además en muchos casos se refieren a policías y bomberos que debido a las condiciones físicas que se exigen no se efectúa la reserva.

- Escasa preparación de los candidatos para acceder a determinadas categorías.

- Desconocimiento de las Administraciones locales sobre las discapacidades y de las formas de articular mecanismos para facilitar el acceso al empleo.

- No se respeta la reserva para cubrir puestos temporales, aunque parece apreciarse un cambio de tendencia, especialmente a través de las "bolsas de empleo".

- Interpretación rígida y restrictiva de la normativa.

- Adaptación de las pruebas:

No se indica expresamente en muchas convocatorias.

Insuficiente desarrollo normativo sobre la adaptación de tiempo y medios. En algunos casos no basta con una simple adaptación, ya que éstas por su naturaleza pueden ser de imposible adaptación o resultar excesivamente completa

Poca relación entre las pruebas y el puesto de trabajo.

- Barreras arquitectónicas en muchas dependencias municipales.

- No se comprueba que las empresas que contratan con las Administraciones locales cumplan la reserva obligatoria.
- Los pocos aspirantes con discapacidad aprobados.
- Escasa coordinación entre las entidades -públicas y privadas- que participan en la integración de las personas con discapacidad.

Se llegó por tanto a las conclusiones siguientes:

Objeto de estudio: Además del estudio de seguimiento de las convocatorias y sus resultados que venían realizándose desde 1994, se ha ampliado a un estudio específico sobre la contratación de servicios con Centros Especiales de Empleo y otro sobre el total de plazas de la Administración local convocadas a través del BOE.

Entidades consultadas: Se ha ampliado el número de entidades sociales consultadas, especialmente en el campo de la discapacidad psíquica y sensorial (de 29 en 1996 a 134 en 1997). Por otra parte, se ha extendido la consulta a las Corporaciones Locales (todas las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares y los Ayuntamientos capital de provincia, además de las que se tenía noticia que el año anterior había convocado la oferta. de 15 en 1996 a 113 en 1997).

Reserva: La peculiaridad de este nivel de administración es el elevado número de Corporaciones locales existentes y su pequeño tamaño que provoca unas ofertas con un reducido número de plazas. En general, las Corporaciones locales no alcanzan el volumen necesario para aplicar la cuota, sin embargo cuando lo superan normalmente se aplica. Del análisis de las convocatorias publicadas en el BOE, se desprenden tres datos importantes:

Admisión: En casi la mitad de los casos de que disponemos datos se exige la acreditación previa de la discapacidad y aún en la

cuarta parte de los casos debe demostrarse previamente la compatibilidad.

Adaptaciones: Únicamente se indica expresamente la posibilidad de solicitarla en un 40% y en el 35% debe señalarse al hacer la solicitud. Más de la mitad de los casos solicitados han sido admitidas.

Medidas alternativas: Este año se ha realizado un esfuerzo para conocer la realidad y posibilidades de las medidas alternativas, especialmente las relativas a la contratación de servicios por parte de las empresas que emplean a personas con discapacidad. Se han obtenido respuestas referentes a 111 Corporaciones locales que ofrecen el siguiente resultado:

- No parece que los CEE gocen en la práctica de preferencias en la contratación con las Administraciones locales, solo el 11% así lo manifiesta y se concretan en los siguientes aspectos: preferencias en la adjudicación en igualdad de condiciones, puntuación adicional en los concursos, exención de fianza y del IAE.

- Casi el 70% de las Corporaciones locales estudiadas tienen contratada algún servicio con los CE, sobresaliendo los referentes a jardinería y otras actividades relacionadas con el medio ambiente, le siguen las de limpieza, mobiliario urbano, señalización, mailing, explotación zonas azules, etc.

Nuevas fórmulas: Se detecta el interés de algunas corporaciones locales por encontrar nuevas fórmulas que faciliten el acceso real al empleo público, como por ejemplo la modalidad denominada preferencia para las personas con discapacidad, las bolsas de trabajo con cuotas de reserva superiores al 3%, etc.

Papel de las organizaciones: Se ha podido constatar la relación directa que existe entre las actuaciones realizadas por las

organizaciones de personas con discapacidad y la sensibilización, interés y la oferta de plazas por parte de las Corporaciones locales del territorio; en algunos casos, se manifiesta que el contacto con dichas entidades ha cambiado de actitud y ha abierto respectivas de colaboración. Por otro lado, estas organizaciones a través de los SIL y los programas europeos están iniciando nuevas e interesantes estrategias de integración laboral de las personas con discapacidad.

### *Conclusiones*

Conseguir el acceso al medio físico y por tanto, eliminar las barreras arquitectónicas, urbanísticas, del transporte, así como las barreras en la comunicación, constituyen sin duda el mayor problema que hoy afecta a los discapacitados de Castilla y León. Por lo que constituye el sector más amplio de intervenciones de la Institución en lo que se refiere al capítulo de las personas minusválidas.

Cada vez resulta más evidente que es necesario arbitrar medidas desde las Corporaciones Locales para que los automovilistas no dejen de tener en cuenta que existe un sector importante de la población no automovilista con derecho a la utilización de la vía pública, y demás espacios urbanísticos.

Parte de las instalaciones sanitarias (Centros de Salud y Consultorios Médicos), sobre todo de los municipios pequeños, no resultan perfectamente accesibles a las personas que son sus más frecuentes usuarios, como minusválidos, enfermos y personas mayores.

El derecho al trabajo debe de ser considerado como asunto de la mayor importancia, si nuestras sociedades pretenden integrar en su seno a los discapacitados y crear las condiciones requeridas para que

estas personas lleguen a ser independientes en lugar de verse como seres aislados, marginados y forzados a la dependencia.

Las prestaciones sociales vienen aportando una contribución crucial a la reducción de los casos de extrema marginalidad que a veces se dan entre la población discapacitada, constituyendo un factor importante para alcanzar las condiciones mínimas que permitan acumular algunos activos de capital humano.

La libertad, la prosperidad y el desarrollo de la sociedad y de los individuos son factores fundamentales que sólo podrán conseguirse desempeñando aquellos un papel activo en la sociedad.

La participación constructiva y la consolidación democrática dependen tanto de la buena educación como de un acceso libre y sin límites de todos los individuos al conocimiento, la cultura y la información.

#### Q/OF/3/98. Seguridad vial en vías urbanas y travesías

Durante el pasado ejercicio el Procurador del Común ha continuado la labor de estudio e investigación iniciada en años anteriores en torno a los problemas de seguridad vial que genera la circulación de vehículos.

El tema de la seguridad vial se ha abordado desde la óptica del ciudadano, sobre todo de las medidas que la Administración puede adoptar para mejorar su seguridad. La finalidad de esta actuación de oficio ha sido y será la de colaborar con las Administraciones Públicas en la prevención de accidentes.

Como ya se ha apuntado en anteriores informes de esta Institución, la seguridad vial es responsabilidad de todos, de las

Administraciones Públicas que asumen las funciones de crear unas normas de circulación y hacer que las mismas se respeten, pero también de los ciudadanos, de quienes se exige un comportamiento basado en una educación vial sólida y respetuosa con los demás.

Una vez más no podemos dejar de agradecer al Vocal Ponente de la Comisión Regional del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León y Director Jefe Provincial de Tráfico de Valladolid, la colaboración que ha prestado en todo momento a esta Institución.

Nuestro reconocimiento también para todos los organismos que han colaborado en las investigaciones realizadas en el marco de esta actuación de oficio y han atendido con diligencia las peticiones que les hemos dirigido.

#### *La vigilancia del tráfico y el ejercicio de la potestad sancionadora*

A lo largo de ejercicios anteriores, en defensa del derecho a la integridad física de las personas, esta Institución había 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, entre las que podían citarse, circular en dirección prohibida, invadir las aceras y zonas peatonales, etc.

Dicho estudio llevó a esta Institución a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, tales conductas 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, las competencias que el artículo 7 del Real Decreto Legislativo



339/1990, de 2 de marzo, atribuye a los Municipios para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

En consecuencia, se recomendó a los Ayuntamientos citados, la adopción de las medidas que se consideraran pertinentes para evitar la proliferación de las conductas prohibidas por parte de los usuarios de bicicletas y ciclomotores, que pudiesen suponer, como decíamos, un peligro para la integridad física de terceros.

Con objeto de comprobar si el número de denuncias efectivamente se había incrementado, el pasado 19 de enero de 1998 se elevó una consulta a los mismos Ayuntamientos sobre el número de sanciones propuestas contra los usuarios de bicicletas y ciclomotores durante el ejercicio correspondiente a 1997.

De los 57 Ayuntamientos encuestados se ha obtenido respuesta de los siguientes:

Provincia de Ávila: Arévalo, Candeleda, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Briviesca, Medina de Pomar, Miranda de Ebro.

Provincia de León: Astorga, La Bañeza, Bembibre, Fabero, Ponferrada, La Robla, Villablino, Villaquilambre.

Provincia de Palencia: Guardo, Venta de Baños, Villamuriel de Cerrato.

Provincia de Salamanca: Alba de Tormes, Ciudad Rodrigo, Peñaranda de Bracamonte, Salamanca.

Provincia de Segovia: El Espinar, Segovia.

Provincia de Soria: Almazán, Soria.

Provincia de Valladolid: Íscar, Medina del Campo, Medina de Rioseco, Peñafiel, Tudela de Duero.

Provincia de Zamora: Benavente, Zamora.

La información obtenida nos permitió deducir que había habido un ligero incremento en el número de sanciones propuestas contra los sujetos infractores, pero en cualquier caso, el ejercicio de la potestad sancionadora que la ley atribuye a los municipios estaba lejos de alcanzar un mínimo satisfactorio a juzgar por las numerosas infracciones que tienen lugar y el escaso número de ellas en que llega a dictarse una resolución sancionadora.

En otro orden de cosas, el 17 de abril de 1998 se dirigió una sugerencia a los Ayuntamientos de población superior a cinco mil habitantes para que denunciaran a los usuarios de motos y ciclomotores que circularan con el llamado escape libre, esto es, sin el preceptivo dispositivo silenciador de las explosiones del motor, lo cual genera ruidos y molestias innecesarias a los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que este hecho se encuentra prohibido por los artículos 10.5 del R.D.Leg. 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 7.2 del Reglamento de Circulación aprobado por R.D. 13/1992, de 17 de enero, se sugirió que se cursaran las oportunas órdenes a los Agentes de Policía Local para que denunciaran este tipo de infracciones.

Las Corporaciones que nos hicieron llegar sus respuestas fueron las siguientes:

Provincia de Ávila: Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Aranda de Duero, Briviesca, Miranda de Ebro.

Provincia de León: Cacabelos, Ponferrada, La Robla, San Andrés del Rabanedo.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Santa Marta de Tormes.

Provincia de Segovia: San Ildefonso.

Provincia de Soria: Almazán.

Provincia de Valladolid: Iscar, Medina del Campo, Tudela de Duero.

En todos estos casos la sugerencia obtuvo una acogida favorable.

Con fecha 16 de junio de 1998 se solicitó información a la Comisión Regional del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial de Castilla y León sobre el número de sanciones propuestas contra los usuarios de motos en la red de carreteras de la Comunidad Autónoma durante el año 1997 y los meses transcurridos de 1998. Información que nos fue facilitada con fecha....

### *Educación Vial*

La manera más eficaz de proteger la integridad física es la difusión de actitudes, valores y normas de comportamiento entre los usuarios que mejoren la seguridad vial personal y colectiva.

En el caso de los menores, la formación y educación resulta de capital importancia, puesto que sus comportamientos y hábitos determinan una exposición mayor al riesgo de sufrir accidentes.

Uno de los aspectos más novedosos del modelo curricular que se deriva de la actual Ley de Ordenación General del Sistema Educativo es la incorporación de diferentes temas transversales, entre los que se encuentra el de la educación vial.

En el desarrollo de actuaciones anteriores desarrolladas por esta Institución quedó constancia de que las Corporaciones Locales han desarrollado iniciativas en el tema de la educación vial, pero si nos atenemos a la realidad diaria continuamente se observan los grandes peligros a los que se exponen los peatones, en concreto los niños que habitualmente juegan en las calzadas de las vías públicas -a veces, todo hay que decirlo, inducidos por personas mayores-, cruzan las vías por lugares no señalizados, salen atropelladamente de los centros docentes, se sujetan a la parte posterior de los vehículos cuando usan patines...

Ello hace pensar que los conceptos teóricos relativos a la circulación tienen poca acogida en los peatones, pues en la práctica no los tienen en cuenta. Lo que al menos, evidencia la necesidad de insistir en la creación de hábitos que disminuyan los riesgos para su vida.

Con fecha 23 de enero de 1998 se envió un escrito a los Ayuntamientos con población superior a cinco mil habitantes para sugerir algunas medidas relativas a educación vial, que se estimó que podrían ser de utilidad como complemento de la actividad educadora que se imparte en los colegios:

- Realizar cuestionarios de conocimientos y actitudes entre todos los alumnos para comprobar el seguimiento de la labor efectuada en campañas anteriores.

- Crear materiales divulgativos destinados a la prevención de accidentes de circulación de los peatones (carteles, pegatinas, folletos, material audiovisual...).

- Informar a los padres de la necesidad de tratar el tema vial con sus hijos.

- Participación más activa de los Agentes de Policía Local, en su caso, advirtiéndolo a los ciudadanos sobre la necesidad de utilizar los pasos de peatones.

La sugerencia obtuvo respuesta en los siguientes casos:

Provincia de Ávila: Candeleda, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Briviesca, Miranda de Ebro.

Provincia de León: León, San Andrés del Rabanedo.

Provincia de Palencia: Palencia.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo.

Provincia de Soria: Soria.

Provincia de Valladolid: Íscar, Tudela de Duero, Valladolid.

Provincia de Zamora: Zamora.

A pesar de que las contestaciones obtenidas han sido escasas, esta Institución confía en que se hayan tenido presentes en todos los casos.

### *Actuaciones dirigidas a lograr la seguridad vial de los menores*

Los accidentes de tráfico son la causa más frecuente de lesiones múltiples y mortalidad en los niños.

Una de las actuaciones desarrolladas en durante los años anteriores permitió conocer las medidas adoptadas para proteger la integridad de los escolares a la salida y entrada de los Centros de Enseñanza.

Del análisis de las respuestas recibidas se pudo comprobar que en la mayoría de las poblaciones se había dispuesto la vigilancia y control de la entrada y salida de los escolares por medio de Agentes de la Policía Local u otro personal, medida ésta que es especialmente eficaz y aconsejable para garantizar la seguridad de los menores.

No obstante esta Institución continúa insistiendo en la necesidad de efectuar estos controles en todos los horarios en que los alumnos comienzan la jornada y abandonan los centros escolares.

Así, en el caso de Ciudad Rodrigo (Salamanca) con fecha 8 de abril de 1998 se rogó al Ayuntamiento que verificara la existencia de control a la salida de escolares de uno de los Colegios de la capital, después de que se tuviera conocimiento de que no existía vigilancia.

Este Ayuntamiento respondió que *"salvo imprevistos se atienden a diario los Colegios de S. Francisco, El Puente y Santa Teresa.*

*Por otro lado la presencia de un agente a la entrada y salida de escolares del Colegio Santa Teresa de Jesús obedece más a la aglomeración de vehículos, pues todos los padres acuden a recoger a sus hijos en vehículos, que al riesgo que puedan sufrir los escolares, ya que se circula a escasa velocidad".*

Si, a efectos de seguridad vial, son importantes las circunstancias a los 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.

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.

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 artículo 11.4 del Real Decreto Legislativo 339/1990 y 10.1 R.D. 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 ha llevado al Procurador del Común a dirigirse a la Comisión de Seguridad de Castilla y León y a las Jefaturas Provinciales de Tráfico de la Comunidad Autónoma y a los Alcaldes de Ayuntamientos capital de provincia, con el fin de exponer estos hechos y recomendar un incremento de la vigilancia policial en relación con estas conductas, denunciando las mismas en caso de que proceda.

*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.

- Peligrosidad de la circulación por las carreteras que atraviesan la localidad de Hospital de Órbigo (León).

Los vecinos de Hospital de Órbigo iniciaron una serie de protestas para llamar la atención por el peligro que, según su criterio, representaba la circulación por este núcleo y que se debía a la velocidad excesiva de los vehículos y a la indebida señalización de la carretera autonómica LE-420.

El Procurador del Común se dirigió por escrito a la Jefatura Provincial de Tráfico de León y a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, dependiente de la Consejería de Fomento, para constatar la existencia de los riesgos manifestados por los vecinos y para conocer las previsiones para reducir los mismos.

La Jefatura de Tráfico de León informó a esta Institución que se habían efectuado controles de velocidad con radar con una periodicidad de cuatro o cinco estacionamientos por mes y que de las denuncias tramitadas ninguna lo fue por exceso de velocidad.

Por su parte, la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras se mostró favorable a reforzar la señalización en la carretera mencionada.

- Inexistencia de espacio para los peatones en la carretera autonómica que discurre por Fuente el Sol (Valladolid).

A través de los medios de comunicación se tuvo conocimiento de la ejecución de obras en la carretera C-610 a su paso por el casco urbano de Fuente el Sol, las cuales, según los mismos medios, habían eliminado el espacio reservado a los peatones.

La Consejería de Fomento nos informó que la sección de la travesía en algunos puntos no medía más de seis metros, por lo que, para distribuir el espacio disponible entre la calzada y las aceras, se



había llegado a una solución consensuada con el Ayuntamiento. Obra ya ejecutada

- Deficiente funcionamiento de los semáforos situados en la travesía de Valverde de la Virgen (León) y en Toro (Zamora), denunciado por varios vecinos.

Ya en ocasiones anteriores el Procurador del Común se había dirigido al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen y a la Unidad de Carreteras del Estado de León en relación con las deficiencias observadas en varios semáforos de la travesía citada, cuyas bombillas habían permanecido fundidas durante largo tiempo, con el correspondiente pligro para los usuarios de la vía. La Unidad de Carreteras del Estado nos había informado que la instalación semafórica de la travesía se había entregado para su conservación y mantenimiento al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen.

Una vez más el 8 de junio de 1998 se dirigió escrito al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León), tras comprobar la avería de los semáforos indicados. El Ayuntamiento envió un informe en el que aseguraba que los semáforos funcionaban adecuadamente.

También las deficiencias de funcionamiento de los semáforos instalados en la carretera nacional 122 a su paso por la localidad de Toro (Zamora) llevó a esta Institución a poner tales hechos en conocimiento del Ayuntamiento de Toro, sin que se obtuviera respuesta sobre esta cuestión.

- Señalización inadecuada de limitación de velocidad en casco urbano.

Esta Institución tuvo conocimiento de la existencia de una señal de tráfico en el kilómetro 2 de la carretera de Caboalles (León) en la que se prohibía a los conductores sobrepasar la velocidad de 50 kilómetros por hora, seguida de otra señal, separada de la anterior por

una distancia aproximada de 20 metros, que advertía a los conductores la entrada en una zona urbana e indicaba que la velocidad no debía sobrepasar la de 60 kilómetros por hora.

Por tanto existía una incorrección en esta última señal, máxime si se tiene en cuenta que la limitación de velocidad genérica en vías urbanas y travesías se ha fijado por la normativa de circulación en 50 kilómetros por hora.

El día 13 de agosto de 1998 se dirigió un escrito al Ayuntamiento de San Andrés de Rabanedo (León) para sugerir la sustitución de la señal de tráfico que no se adecuaba a la limitación de velocidad genérica en casco urbano.

Posteriormente este organismo nos comunica que Agentes de la Policía Local han dado cuenta de que existe esa señal contradictoria y que la señalización en esa vía corresponde a la Junta de Castilla y León. Por ello se insta a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a sustituir la señal, la cual efectivamente se efectúa por el Servicio Territorial de Fomento de León.

- El 21 de septiembre de 1998 se advierte al Ayuntamiento de León que en el paso de peatones de la Avda. Sáenz de Miera situado frente a la Estación de Autobuses, una de las señales se encuentra oculta por las ramas de un árbol, lo que imposibilita su visión por los conductores. El Ayuntamiento procede a solucionar el problema.

- 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 era elevada debido a la escasa visibilidad sobre la carretera -acentuada en los días en que las condiciones climáticas son adversas- y a la velocidad

excesiva de los vehículos que transitaban por la misma, lo cual impedía realizar la maniobra de acceso con seguridad.

El Procurador del Común se dirigió a la Comisión de Tráfico y Seguridad Vial en Castilla y León, de la Unidad de Carreteras del Estado en León y de la Jefatura Provincial de Tráfico de León, por si estimaran oportuno adoptar alguna medida al respecto. La Jefatura de Tráfico informó a esta Institución que se incrementaría la vigilancia en la zona.

- 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 y muerte 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., 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.

El Ayuntamiento de Zamora comunicó a esta Institución que, en breves fechas, se iniciarían las obras para peatonalizar dicho casco.

*Otras actuaciones*

- Con motivo de una visita del Procurador del Común al establecimiento penitenciario de Topas (Salamanca), los funcionarios

del mismo expusieron un problema que, al parecer, se podía extrapolar al personal de los demás centros de este carácter situados en Castilla y León.

Según estas personas, la concesión de dobles placas de matrícula para sus vehículos, solicitadas por razones de seguridad, se prolongaba en el tiempo por un periodo medio de seis meses, con lo cual la finalidad que se pretendía se veía seriamente comprometida.

A la vista de ello, esta Institución cursó a la Dirección General de Tráfico la petición de que se agilizara, en lo posible, la tramitación de las concesiones de dobles placas de matrícula a los funcionarios de los establecimientos penitenciarios.\*

- La apertura del nuevo tramo de la Autovía del Camino Santiago entre Onzonilla y Santasmartas motivó el 14 de octubre de 1998 el envío de un escrito a la Unidad de Carreteras del Estado de León en el que se exponía la conveniencia de señalar, a la altura de La Virgen del Camino, la dirección que debían seguir los conductores que abandonaban la Autopista A-66, dirección Asturias-León, para continuar trayecto a Valladolid o Burgos sin atravesar el casco urbano de León, enlazando con el nuevo tramo de la Autovía del Camino de Santiago. Posteriormente la señalización fue instalada.

- El día 29 de diciembre fueron inaugurados cuarenta kilómetros de la Autovía del Noroeste (A-6) a su paso por la comarca leonesa del Bierzo.

Desde esa fecha los medios de comunicación han publicado numerosas noticias sobre la precariedad con que ha sido abierta al tráfico la citada carretera. Según noticias difundidas por los medios citados, en la Autovía A-6 predominaban la mala señalización, el

asfaltado irregular, los carriles provisionales en un solo sentido, así como baches y desniveles del firme.

A ello había que añadir que la autovía no había sido terminada en su totalidad, por lo cual era necesario que en algunos tramos el tráfico siguiera circulando por la carretera N-VI, lo que producía confusión entre los conductores por la alternancia de tramos de doble calzada para el mismo sentido de la circulación con tramos de calzada única y no separada para ambos sentidos.

Otras de las deficiencias detectadas eran la ausencia de los servicios anunciados en la autovía (área de servicio, taller mecánico, restaurante y hostel) y la existencia una edificación en el arcén de la carretera en un tramo curvo.

Finalmente señalar que, según los mismos medios de comunicación, el Ministerio de Fomento aún no había satisfecho la totalidad de las indemnizaciones debidas a los propietarios afectados por el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción de la Autovía del Noroeste.

De todas estas cuestiones se dio traslado al Defensor del Pueblo, para que, si lo estimaba conveniente, iniciara las investigaciones oportunas. Deficiencias corregidas

#### *Investigación de algunos accidentes ocurridos en la Comunidad Autónoma*

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

Esta Institución se interesó, entre otros, por las circunstancias del accidente que tuvo lugar en el mes de marzo en Santibáñez del Porma (León), en el cual había fallecido el conductor de un ciclomotor.

Según el informe remitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de León el conductor del ciclomotor no llevaba casco, el conductor del vehículo hacía uso de cinturón de seguridad. La presumible causa del accidente pudo ser la distracción del conductor, no siendo la velocidad coadyuvante en la producción del mismo.

El 28 de abril tuvo lugar un accidente en Cubillos del Sil (León), en el cruce de acceso al parque de carbones de la central térmica, en el cual resultó herido el conductor del vehículo. En la respuesta enviada a esta Institución por la Jefatura Provincial de Tráfico de León se indicaba que el accidente se produjo como consecuencia de la velocidad inadecuada para las características y condiciones de la vía.

En cuanto al accidente ocurrido el 10 de agosto en la carretera N-1 a su paso por Bahabón de Esgueva (Burgos), en el que falleció un niño de 6 años, según el informe remitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Burgos, el menor ocupaba el asiento posterior del vehículo y no utilizaba sistema de retención alguno.

También se interesó esta Institución ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Zamora y la Unidad de Carreteras del Estado por los accidentes de tráfico causados por la irrupción de animales en la Autovía A-52, Rías Bajas, en las proximidades de la localidad de Puebla de Sanabria (Zamora). Especial mención, por lo excepcional de la negativa a colaborar, merece la postura de la Unidad de Carreteras del Estado en Zamora contraria a facilitar la información solicitada.

Del análisis de los accidentes resultaba que los factores determinantes para su producción fueron:

- La existencia de travesías.
- La realización de comportamientos arriesgados por los sujetos implicados.
- La no utilización de sistemas de retención infantil.
- El escaso respeto de los límites de velocidad establecidos dentro del casco urbano.
- La escasa formación vial de los conductores y de los peatones.

### *Conclusiones*

Es cierto que, en alguna medida, las actuaciones promovidas por las Administraciones a los distintos niveles, central, autonómico y local parecen haber conseguido reducir los accidentes de tráfico en Castilla y León en 1998, pero también es cierto que el objetivo final debe tender a su eliminación por completo.

Para la consecución de ese objetivo debe profundizarse en las siguientes actuaciones:

- Fomentar el estricto cumplimiento de las normas por todos los usuarios de las vías, de modo que la infracción no debe ser una conducta generalizada, sino la excepción a la regla.
- Transmitir mensajes informativos o de recomendación a los usuarios de las vías y concienciar a los ciudadanos de que las normas tienen su fundamento en la disminución de los riesgos para su vida.
- Ejercer un control riguroso de los comportamientos indebidos y sancionar los mismos.

- Mejorar la infraestructura de las vías, eliminando los tramos de concentración de accidentes y mantener la señalización en condiciones óptimas.

Desde esta Institución nos parece necesario insistir, y así se ha hecho durante el pasado año, en la idea 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.

Por eso la Administración debe hacer uso de la potestad sancionadora como instrumento para el cumplimiento de sus fines, 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.

También es cierto que las respuestas ante estas realidades no deben dejarse solamente en manos de la Administración, han de ser los propios ciudadanos los que colaboren y se comprometan en la búsqueda de soluciones.

De ahí que sea necesario promover la educación vial como alternativa válida para afrontar los problemas de circulación, fomentando valores que nos ayuden a todos los usuarios a compartir y convivir en un espacio cada vez más conflictivo y escaso como es la vía pública.

#### Q/OF/4/98: Salud Mental

Castilla y León carece de una red de servicios especializados en la atención de los enfermos mentales crónicos. Entendemos que los cuidados que precisa un paciente de estas características, una vez



superada la fase aguda de su enfermedad, dirigidos a su rehabilitación y resocialización, no deben llevarse a cabo solo desde los recursos sanitarios propiamente dichos sino a través de recursos sociales o sociosanitarios.

Esta falta de recursos configura a los enfermos mentales, especialmente los crónicos de larga evolución, como un sector discriminado que vive, junto con sus familias, en situaciones de emergencia o extrema necesidad.

Es cierto que la aprobación del Plan de Atención Sociosanitaria supone un paso adelante pero tememos que su puesta en práctica se retrase por el hecho de que la asistencia psiquiátrica se preste en nuestra Comunidad Autónoma de forma plurinstitucional (INSALUD, Junta de Castilla y León, Diputaciones y Consorcios Hospitalarios). Es imprescindible y urgente, para su implantación y desarrollo, un importante esfuerzo de colaboración entre todas las Administraciones.

Con el fin de conocer en qué estado de implantación se encuentra el Plan de Atención Sociosanitaria, y en concreto el Programa de patologías psiquiátricas crónicas, nos pusimos en contacto con la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Ésta nos contesta que su implantación y desarrollo exige un importante esfuerzo de colaboración entre la Junta de Castilla y León, Insalud y Diputaciones. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se va a proceder a la creación y regulación de diferentes estructuras de coordinación en cada área de salud que serán las 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.

Es cierto que la falta de estructuras rehabilitadoras pone en manos de la familia y de las asociaciones el cuidado del paciente psiquiátrico.

Con el fin de conocer en qué medida las asociaciones de amigos y familiares del enfermo mental suplen en no pocos casos, y con exiguas subvenciones, la inactividad de la Administración en el circuito terapéutico del paciente, dirigimos un escrito a cada una de las asociaciones integradas en la Federación castellano leonesa de enfermos mentales. Les pedíamos que nos remitiesen una relación de las actividades que desarrolla la asociación, principales necesidades y cálculo aproximado de los recursos económicos necesarios para hacer frente a las carencias apuntadas o a proyectos que, a su juicio, fuese interesante ejecutar.

Todas ellas nos remitieron amplia información sobre las actividades de cada una. Sirven fundamentalmente de apoyo y asesoramiento a los familiares, así como de último eslabón en el proceso de rehabilitación del enfermo mental, cuando abandona los centros de hospitalización psiquiátrica y no puede integrarse en la comunidad de manera normalizada. Así, hacen las veces de club social, taller terapéutico, centro de día, etc.

Dada la importancia que debe atribuirse, por tanto, a las asociaciones, tuvimos conocimiento de las dificultades con que se encontraban las constituidas recientemente en Miranda de Ebro (Burgos) y en Ponferrada (León) para hacerse con un local.

En el caso de El Bierzo, como quiera que, en su día, no fue posible la utilización de un local del antiguo cuartel de la Policía Nacional y, teniendo en cuenta su carencia de medios económicos, nos dirigimos al Consejo Comarcal y al Ayuntamiento de Ponferrada

solicitando información sobre la posibilidad de cesión de un lugar adecuado para el desarrollo de las actividades de la asociación.

El primero no se opuso a ceder, siempre que se solicitara previamente y no estuviera ocupado por actos del Consejo, un despacho situado en su propia sede. En él tuvieron lugar varias reuniones con el Procurador del Común.

Como los asociados demandaban un lugar del que poder disponer de forma continua, nos dirigimos al Ayuntamiento de Ponferrada. Los socios habían solicitado reiteradamente una entrevista con el Alcalde con el fin de darle a conocer sus proyectos en la comarca pero, hasta el momento, no había sido concedida.

En nuestro escrito, solicitábamos que, teniendo en cuenta las urgentes necesidades en la atención de la salud mental en El Bierzo, se accediera a su solicitud de entrevista.

Poco después tuvimos conocimiento de que el encuentro había tenido lugar con los responsables de la Concejalía de Acción Social. La asociación no se encontraba inscrita en el registro municipal de asociaciones. Su solicitud de cesión de un local para ubicar la sede sería estudiada conjuntamente con la de otras asociaciones en función de las disponibilidades del Ayuntamiento, dando prioridad a las inscritas en el Registro municipal.

Nos pusimos en contacto con la recién creada asociación para comunicarle la necesidad de inscribirse en dicho registro si quería gozar de preferencia para acceder al local que pretendían.

Llevada a cabo dicha inscripción, y teniendo en cuenta el compromiso municipal para la concesión de una ayuda destinada al arrendamiento de local para sede de la Asociación, continúan

actualmente realizándose las gestiones pertinentes a fin de que a tal efecto se haga realidad la firma de un acuerdo entre el Ayuntamiento de Ponferrada y la citada Asociación.

En el caso de Miranda de Ebro, miembros de la Asociación de Familiares de Enfermos Mentales (ASAYEME) manifestaron a esta Institución que el local que sirve de ubicación al Centro de Día de dicha Asociación se encontraba en unas condiciones tan precarias que dificultaban el desarrollo de las actuaciones previstas por el mismo.

Ello motivó que se solicitara la pertinente información al Ayuntamiento de Miranda de Ebro acerca de las posibilidades existentes de ceder a ASAYEME un local en el que pudiera llevarse a cabo adecuadamente la finalidad para la que dicho Centro de Día ha sido creado, o en su defecto sobre las posibilidades de concesión de una ayuda económica a dicha Asociación que posibilitara el arrendamiento de otro local en condiciones adecuadas para el desarrollo de sus actividades.

Atendiendo a dicha solicitud, el referido Ayuntamiento comunicó a esta Institución su voluntad de atender la demanda de locales para el desarrollo de las actividades de ASAYEME. Para ello esa Corporación efectuó petición de locales ubicados en Miranda de Ebro y propiedad de la Junta de Castilla y León, con el fin de cederlos a Asociaciones con fines sociales y, a la vez, en el ejercicio 1999 se estudiará la posibilidad de incrementar la subvención para gastos de actividades o mantenimiento para ASAYEME, dentro de la convocatoria ordinaria de subvenciones.

En la elaboración del Informe especial sobre la atención psiquiátrica en nuestra Comunidad Autónoma y en la tramitación de las

quejas presentadas en esta Institución se pone de manifiesto la falta de centros de rehabilitación de la salud mental.

A principios de 1997, tuvimos conocimiento de que se estaban llevando a cabo obras de acondicionamiento del Hospital Fuente Bermeja de Burgos. La Consejería de Sanidad y Bienestar Social confirmó el rumor existente de que estaba previsto ubicar en él el centro de día y la unidad de rehabilitación psiquiátrica.

Más de un año y medio más tarde, las obras de remodelación, al parecer, no habían finalizado y de nuevo surgió el temor de que el centro no fuera destinado a la mejora de la salud mental en Burgos.

Dirigimos de nuevo escrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social mostrando nuestra inquietud sobre el objetivo a que iba a dedicarse el Hospital y la fecha prevista de su puesta en funcionamiento.

La Administración Autonómica manifestó que estaba prevista su entrada en funcionamiento a finales del año 1998 o principios de 1999.

La cartera de servicios que va a incluirse en el mencionado centro es de dos Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica, con un total de 80 camas, para la asistencia en régimen de ingreso hospitalario de enfermos psiquiátricos crónicos y de un centro de día psiquiátrico, con un mínimo de 20 plazas, cuya finalidad asistencial es el tratamiento rehabilitador en régimen de hospitalización parcial.

Finalmente, y en relación con la necesidad de estructuras intermedias, se tuvo conocimiento del Programa que había partido de los Servicios Sociales de la Diputación Provincial de Ávila para la instalación de talleres ocupacionales dirigidos a discapacitados

psíquicos en las localidades de Arévalo, Arenas de San Pedro y Cebreros.

Dicho proyecto, según se comunicó por la Coordinadora de dichos servicios sociales, consistía en la instalación de un taller ocupacional en cada una de las citadas localidades, destinado a enfermos crónicos sin manifestaciones de agresividad y sin deficiencia mental severa.

Con la posterior puesta en funcionamiento de dichos talleres, se ha hecho posible ese proyecto tan necesitado para los enfermos de las localidades señaladas.

#### Actuaciones de Oficio sobre el Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León

Han sido siempre objeto de preocupación del Procurador del Común desde el inicio de su actividad, aquellas cuestiones relacionadas con la protección del Patrimonio Histórico-Artístico de nuestra Comunidad Autónoma.

Este interés se ha concretado no solamente en la tramitación de las diversas quejas presentadas por los ciudadanos, sino también en el desarrollo de actuaciones de oficio dirigidas a la tutela de los bienes que conforman nuestro patrimonio histórico.

Si bien es cierto que va aumentando el número de ciudadanos que, a título individual o a través de asociaciones creadas al efecto, se dirigen a esta Institución demandando, más allá de sus intereses particulares, la protección del patrimonio histórico, no es este derecho uno de los más reivindicados a instancia de parte.

Por ello, la razón de ser de la intervención de oficio de esta Institución despliega en la materia toda su eficacia.

Los peligros que existen sobre el patrimonio histórico abarcan a todas las categorías de bienes que lo integran. Sin embargo, la actividad del Procurador del Común, se ha dirigido hacia los bienes inmuebles, estén o no afectos a una declaración de interés cultural, siempre que formen parte de ese patrimonio.

Ello no ha obedecido a criterio limitativo alguno, sino que se debe fundamentalmente a que los casos en que se ha tenido conocimiento de una posible situación de riesgo -a través de los medios de comunicación social o de visitas personales- han sido en relación con los citados bienes.

Aunque cada vez existe una mayor preocupación de los poderes públicos por la conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico, en muchas ocasiones se ve condicionada por las limitaciones presupuestarias de las Administraciones, que dificultan las tareas de salvaguarda y protección.

Estas dificultades hacen, por tanto, precisa la colaboración o cooperación entre las distintas Administraciones con competencias en la materia.

*Q/OF/ Casa de las Conchas.*

No era en este caso el deterioro del inmueble lo que aconsejaba a esta Institución el inicio de esta actuación de oficio, sino que su desarrollo se concretó en el posible cambio de titularidad, a favor de la Administración Central, de la "Casa de las Conchas" y la "Casilla de

las Conchas", sitas en Salamanca. Titularidad que corresponde actualmente a la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de una dación en pago formalizada por los herederos del Conde de Santa Coloma.

Según información del Defensor del Pueblo Andaluz, la Junta de Andalucía, como respuesta al ofrecimiento de la enajenación de dichos inmuebles por parte de la Administración Central sobre una tasación previamente realizada por Patrimonio del Estado, había señalado la posibilidad de negociar una permuta con otros inmuebles que radican en esa Comunidad Autónoma. Las conversaciones mantenidas se centraban en encontrar la idoneidad de los inmuebles y sus valoraciones para proceder a la formalización de la permuta.

A fin de determinar las gestiones que, en su caso, desde nuestra Comunidad Autónoma se estuvieran llevando a cabo a este respecto con el organismo competente de la Administración Central, esta Institución solicitó información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Así pues, se recibieron informes de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Consejería de Educación y Cultura, comunicando que la Administración Autonómica de Castilla y León carecía de competencias para intervenir en las relaciones entre la Administración Central y la Junta de Andalucía.

Ello motivó que el Procurador del Común, conforme al principio de colaboración institucional, se dirigiera al Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General del Patrimonio del Estado) al objeto de conocer el estado de las negociaciones.



Así pues, dicho organismo remitió informe poniendo en conocimiento de esta Institución que *"habiéndose consultado telefónicamente ante la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, este Departamento ha manifestado que está conforme con la actual situación de arrendamiento en que se encuentra el inmueble"*.

Todo ello fue comunicado a los efectos oportunos al Defensor del Pueblo Andaluz.

#### *Q/OF/ Castillo de Castrotorafe*

Por esta Institución se inició en su día una actuación en relación con el estado de abandono, la situación de creciente deterioro y, en consecuencia, el peligro de derrumbamiento del Castillo de Castrotorafe, sito en la provincia de Zamora, y declarado monumento nacional histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931.

De las actuaciones practicadas al respecto, se dio oportuna cuenta en el Informe correspondiente al ejercicio 1996. No obstante, a lo largo del año 1998 se han llevado a cabo nuevamente por esta Institución diversas gestiones sobre dicho inmueble con ocasión de una reclamación presentada a instancia de parte, cuyo contenido se hace constar en el apartado del Área D "Patrimonio Histórico-Artístico" y que parece haber encontrado solución positiva.

#### *Q/OF/ Monasterio de Santa María de Palazuelos*

Esta actuación fue iniciada en el pasado ejercicio como consecuencia del progresivo deterioro del Monasterio de Santa María

de Palazuelos, sito en la provincia de Valladolid, y declarado Monumento en fecha 3 de junio de 1931.

En el informe correspondiente al ejercicio 1997 se daba cuenta de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución dirigidas a la protección de dicho inmueble.

Así, se señalaba que a pesar de existir disparidades en cuanto al término municipal en el que se ubica el monumento, el Ayuntamiento de Cabezón había iniciado actuaciones a fin de llevar a cabo lo que se denomina "Proyecto de Restauración del Monasterio de Santa María de Palazuelos".

Por ello, y según se indicaba, esta Institución manifestó a la citada Corporación la conveniencia de poner en conocimiento de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, todas las actuaciones tendentes a la consecución del citado Proyecto, y efectuó Sugerencia a fin de que con carácter urgente se procediera a la adopción de las medidas pertinentes para la reparación de los desperfectos existentes en la techumbre del inmueble.

Siguiendo las indicaciones de esta Institución, se manifestaba en el pasado informe que el referido Ayuntamiento había procedido a comunicar al organismo autonómico señalado las actuaciones llevadas a cabo en relación con el Monasterio, y a requerir al Arzobispado de Valladolid -titular del bien- para que procediera a la conservación del inmueble. Pese a los requerimientos efectuados al titular del Monumento, al cierre del informe anterior no se había adoptado medida alguna, produciéndose la caída de uno de sus ábsides.

Ello motivó que en el año 1998 se reiniciaran nuevamente por esta Institución las actuaciones pertinentes para la salvaguarda del Monumento.

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.

Confirmando este extremo, el Ayuntamiento comunicó a esta Institución su disposición a suscribir dicho convenio, manifestándose en este mismo sentido el Arzobispado de Valladolid, siempre que el inmueble se destinara a una finalidad adecuada a sus valores.

Tras una nueva visita del Procurador del Común al Monasterio, en la que se comprobó la reparación de los huecos que existían en la fachada, y las condiciones deplorables de la techumbre, interesaba a esta Institución conocer las actuaciones previstas para la suscripción del mencionado convenio.

Como consecuencia de la solicitud de informe efectuada al respecto a la Dirección General, se recibió escrito indicando que *"el Arzobispado de Valladolid no se ha dirigido a esa Dirección, a pesar de las numerosas veces que se ha solicitado, en lo referente a la posibilidad de suscribir un convenio para la restauración del mencionado Monasterio"*.

Así pues, al objeto de alcanzar la colaboración deseada entre las partes, esta Institución se dirigió al Arzobispado de Valladolid.

Atendiendo la petición de información efectuada por el Procurador del Común, por el Canciller Secretario se comunicó que el Arzobispado no tenía a la vista ningún uso religioso para ese templo, *estando dispuesto a la colaboración con cualquier oferta que se efectúe previo estudio de las condiciones*; manifestaciones que, según se indicó, se comunicarían a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural a los efectos oportunos.

*Q/OF/9/98 Basílica de Marialba de la Ribera*

La actuación relativa a los restos de la Basílica situada en la localidad leonesa de Marialba de la Ribera, término municipal de Villaturiel, se inició como consecuencia de su situación de progresivo deterioro.

Tras la visita personal del Procurador del Común a dichos restos, en la que se comprobó el estado de abandono de las ruinas -y teniendo en cuenta que posiblemente se trate de los restos del único monumento paleocristiano (martirium) conocido, no solamente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León sino en todo el noroeste peninsular, y que ya en su momento mereció la atención de eminentes estudiosos de fuera de nuestro país-, se estimó oportuno sugerir a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural (Consejería de Educación y Cultura) la conveniencia de proceder a la conservación y protección del citado bien.

Sin embargo, debido a la realidad presupuestaria de dicha Administración en ese momento, se comunicó a esta Institución la existencia de otros proyectos prioritarios.

Pero posteriormente, se tuvo conocimiento de que la Junta de Castilla y León encargó un estudio sobre dichas ruinas para la declaración del entorno de protección, y como trámite previo para valorar una intervención en la zona arqueológica.

*Q/OF/10/98: Edificios de interés histórico*

Tras comprobarse personalmente por el Procurador del Común el estado de deterioro en que se encontraban dos edificios de interés histórico, al parecer del S. XVIII, situados en la localidad de Soria, se inició la presente actuación de oficio.

Esta situación motivó que, al amparo de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, y del Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, se solicitara información al Ayuntamiento de Soria a fin de determinar si ambos inmuebles eran bienes de interés cultural, y las medidas a adoptar a fin de evitar su deterioro o destrucción.

De acuerdo con el informe remitido por dicho organismo, pudo comprobarse lo siguiente:

a) Que los edificios de referencia forman una unidad arquitectónica con un edificio anexo, estando las 3 parcelas catastrales que constituyen el conjunto catalogadas en el Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Soria con Nivel de Protección Integral.

b) Que el Plan cataloga como Monumentos los edificios declarados como Bien de Interés Cultural, no teniéndose conocimiento

de que se hubiera formulado o iniciado ningún expediente de incoación sobre los edificios de referencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, y tratándose de edificios particulares, las actuaciones o medidas a adoptar, según la citada Corporación, estaban en función de lo dispuesto en el Art. 21 del T.R. de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sobre los deberes de conservación de los propietarios.

Al mismo tiempo, se presentó en esta Institución reclamación a instancia de parte en relación con los inmuebles de referencia, cuya tramitación no ha culminado a la fecha de cierre de este informe, por lo que su desarrollo se deja para un momento posterior.

#### *Q/OF/12/98: Camino de Santiago*

Dentro de nuestro patrimonio histórico-artístico destaca, sin duda, el Camino de Santiago, 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 especial preocupación del Procurador del Común respecto de este Conjunto Histórico se ha traducido en la actuación de oficio que desde el año 1996 se ha venido desarrollando respecto de las provincias de Burgos, León y Palencia; actuación que también ha continuado a lo largo del ejercicio 1998.

- La Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago

Dada la necesidad de coordinar las actuaciones de las distintas administraciones e impulsar iniciativas en la materia, fue creada esta Comisión mediante Decreto 286/1987, de 10 de diciembre, de la entonces Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, modificado por Decreto 32/1996, de 15 de febrero.

Entre sus competencias destacan el promover iniciativas para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, coordinar las actuaciones de los distintos organismos de la Administración de la Comunidad Autónoma o servir de cauce a las relaciones con otras administraciones, asociaciones y particulares.

En su composición además de incluirse representantes de distintos organismos de la Administración autonómica, se integran -a raíz del Decreto 32/1996 antes citado-, un representante de los municipios situados en la Ruta Jacobea, designado por la Federación de municipios y provincias de Castilla y León.

Por todo ello, no puede dudarse de la importancia de esa Comisión en la coordinación de los diferentes organismo públicos de la Comunidad con competencias en la materia.

No obstante, de acuerdo con la información obrante en esta Institución, pudo constatar en su momento que su funcionamiento no había resultado sido demasiado operativo. Ya se puso en su día de manifiesto que desde la última reforma en su composición (1996), la Comisión sólo había celebrado una reunión.

Si bien previsiblemente dentro del año 1997 iba a tener lugar una nueva reunión en relación con la necesidad de redactar un Plan Director del Camino -tal como se hizo constar en el informe del pasado año- durante 1997 no se celebró reunión alguna. Así se confirmó por la

Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural mediante escrito de fecha 22 de mayo de 1998 remitido a esta Institución.

Fue ya en este año 1998, concretamente el 16 de abril, cuando finalmente se reunió la citada Comisión. En el acta de dicha sesión se hace constar la iniciativa aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León con el siguiente texto:

*"Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a que comience con carácter inmediato y urgente los trabajos de reconocimiento, deslinde, señalización y recuperación de los trazados del Camino de Santiago, en su condición de bien público, como una contribución importante a la celebración del próximo Año Jacobeo".*

Asimismo, se hace alusión a la reunión mantenida por algunos Alcaldes de municipios por los que transcurre el Camino, para estudiar la posibilidad de preparar Escuelas-Taller para la reparación de aquellos elementos (Albergues, sendas, fuentes...) necesitados de un mantenimiento habitual.

Y se concluye con la necesidad de preparar para la próxima reunión las previsiones de actuación distribuyéndolas en dos apartados: Acciones de recuperación de una parte y de rehabilitación de otra.

Así, a tenor de la información obrante en esta Institución, se tuvo conocimiento de que en el mes de enero de 1999 se preveía la celebración de esta reunión para evaluar las acciones y actividades a llevar a cabo por las distintas Direcciones Generales de cara al Jacobeo 99.

- La delimitación del Camino de Santiago



Por Resolución de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura de 18 de marzo de 1993 se acordó incoar expediente para delimitar la zona afectada por la declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico y normativa de desarrollo.

Dicho expediente fue sometido en su día al trámite de información pública.

A fin de conocer el estado de tramitación del referido expediente, se solicitó la pertinente información a la Consejería de Educación y Cultura.

De acuerdo con el informe que a este respecto se recibió recientemente en esta Institución, se ha tenido conocimiento de que se están resolviendo las alegaciones presentadas en el correspondiente trámite de información pública.

Así pues, dicho organismo, según se indicaba en dicho informe, espera en breve plazo poder elevar a la Junta de Castilla y León la correspondiente propuesta de declaración.

#### - La señalización

En el desarrollo de esta actuación de oficio, pudo comprobarse que en el Alto de la localidad de Foncebadón, por la que transcurre el Camino de Santiago, se había procedido a la colocación de un cartel informativo. Cartel en el que, según se apreció, existían algunas incorrecciones ortográficas.

Tras las gestiones realizadas al respecto por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, se tuvo conocimiento de la subsanación de tales incorrecciones.

- Actuaciones previstas respecto al Camino de Santiago

Interesaba conocer a esta Institución las actuaciones previstas por la Administración de la Comunidad Autónoma 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.

Esta información fue solicitada a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León de Burgos, León y Palencia.

De acuerdo con la información remitida por la Delegación Territorial de León, las actuaciones previstas son

Así mismo, interesaba a esta Institución verificar si los municipios de esta Comunidad Autónoma por los que transcurre el Camino de Santiago tenían prevista alguna actuación al respecto. Para ello se solicitó la oportuna información a los Ayuntamientos correspondientes.

Han sido muchas las Corporaciones que, atendiendo a esta solicitud, han comunicado a esta Institución sus previsiones para el

Camino de Santiago, como la construcción o mejora de albergues, las obras de mejora o rehabilitación de inmuebles, la mejora del trazado, la señalización e iluminación del itinerario y monumentos o la rehabilitación paisajística.

*Q/OF/32/98 . Los robos en iglesias y ermitas. Los inventarios de bienes.*

Distintos medios de comunicación reflejan habitualmente los frecuentes robos que se producen en las iglesias y ermitas situadas en el territorio de esta Comunidad Autónoma y a las que se accede con relativa facilidad.

El interés de los ladrones se centra, en la mayoría de las ocasiones, en bienes muebles de cierto valor histórico, artístico, cultural y siempre económico que normalmente son dirigidos después al comercio de antigüedades.

En las recuperaciones de estos bienes por los grupos especializados de las Fuerzas de Seguridad del Estado, suele ser un fundamental instrumento el hecho de que tales bienes y objetos figuren previamente fotografiados, relacionados y descritos lo más amplia y técnicamente posible en los correspondientes inventarios.

Esta Institución ya se viene preocupando desde hace tiempo por la salvaguarda de ciertos bienes. Así en el año 1996, y posteriormente en el 1997 el Procurador del Común advirtió a los Alcaldes de todos los Ayuntamientos de más de dos mil habitantes de esta Comunidad Autónoma, la obligatoriedad legal de inventariar determinados bienes y la conveniencia de hacerlo con otros que, sin encajar propiamente en las categorías de históricos, artísticos o de considerable valor

económico, merecieran por diversas razones, una especial protección, ya que son en cierta medida expresión relevante de la cultura tradicional de nuestros pueblos. Estas recomendaciones también se hicieron al resto de los municipios.

Por lo que respecta a los bienes muebles cuya titularidad corresponde a la Iglesia, consta a esta Institución el trabajo de inventario que se hace en algunos departamentos universitarios y otras instituciones, incluida la propia Iglesia católica.

Con el fin de continuar con esta actuación al objeto de conocer si los responsables de la tutela de esos bienes adoptan las medidas mínimas de seguridad para su protección, el Procurador del Común solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura.

Concretamente, acerca de las colaboraciones de cualquier tipo (humanas, económicas, etc) que la Administración autonómica hubiera realizado o realizase con otras instituciones, empresas y/o particulares en la elaboración de inventarios de los bienes en poder de éstos, y los seguimientos y valoración que se hicieran de las aportaciones; y acerca de los convenios o acuerdos que existieran entre la Junta de Castilla y León con los Obispados de la Comunidad Autónoma para mejorar la seguridad de las iglesias, con el objeto de evitar robos en las mismas.

Como consecuencia de ello, pudo comprobarse que el trabajo de inventario está siendo financiado por la Junta de Castilla y León, según acuerdo tomado por la Comisión Mixta Junta de Castilla y León-Obispos de Castilla y León, por equipos de especialistas designados por cada Diócesis y dirigidos por el responsable de arte diocesano. E igualmente que esa Consejería concede anualmente Orden de Subvenciones destinadas a los Archivos, Bibliotecas y Museos

Eclesiásticos, con especial incidencia para temas relacionados con el equipamiento en materia de seguridad de estos Centros.

Además, para la salvaguarda de este patrimonio, según se informó, se ha creado una Comisión, dentro del Consejo del Patrimonio Histórico Español, para trabajar y buscar estas soluciones.

*Q/OF/37/98: Iglesia de San Andrés*

Esta actuación de oficio se inició como consecuencia de la visita realizada por el Procurador del Común a la Iglesia parroquial de San Andrés, sita en la localidad de Aguilar de Campos (Valladolid), 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.

Interesaba en primer término a esta Institución conocer si la titularidad del inmueble correspondía al Arzobispado de Valladolid y, de ser así, las actuaciones previstas dirigidas a la salvaguarda del inmueble conforme a la obligación de conservación y mantenimiento que corresponde a los propietarios.

Del informe remitido por ese Arzobispado en contestación a nuestra solicitud, pudo verificarse que efectivamente a éste correspondía la propiedad del templo, cerrado al culto desde hacía muchos años.

Sin embargo, su conservación, según dicho informe, se hacía muy difícil para ese Arzobispado, al no disponer de los medios económicos precisos para ello.

Tampoco su restauración podía incluirse dentro del Convenio existente entre la Diputación Provincial de Valladolid, la Consejería de Fomento y el Arzobispado para la conservación y reparación de Iglesias y Ermitas en la provincia, pues se excluyen del mismo aquellos edificios que tengan la condición de bienes de interés cultural o tengan incoado expediente de declaración a tal fin.

No obstante, conforme a las gestiones realizadas con la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, se puso en conocimiento de esta Institución que, si bien el artículo 36.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, obliga a los propietarios a conservar, mantener y custodiar los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, no obstante esa Dirección tenía prevista en su programación la restauración del citado edificio, por lo que previsiblemente el próximo año se acometerían dichos trabajos.

*Q/OF/48/98: Castillo de Peñafiel*

Esta Institución, a través de diversas vías, tuvo conocimiento de que en los sótanos del Castillo de Peñafiel (Valladolid) se tenía previsto llevar a cabo la realización de determinadas obras al objeto de acondicionar la instalación de un futuro Museo.

Para ello, y según se hacía constar en las noticias que al respecto habían sido publicadas en los medios de comunicación, se iban a introducir máquinas pesadas en el recinto del citado inmueble.

A fin de comprobar, en primer término, en qué medida el proyecto elaborado para este fin modificaba alguna de las estructuras existentes del Castillo, y si las obras a ejecutar contaban -en caso de ser necesario- con la pertinente autorización, se inició la correspondiente actuación por esta Institución.

Para ello se dirigió escrito al Ayuntamiento de Peñafiel en solicitud de información.

Atendiendo a dicha petición, por dicho organismo se comunicó que la obra -para la que se redactó el oportuno proyecto de ejecución- cuenta con la pertinente autorización de la Administración autonómica.

*Q/OF/51/98: Monasterio de Madrigal de las Altas Torres*

Con ocasión de la visita efectuada por el Procurador del Común al Monasterio de Madrigal de las Altas Torres (Ávila), la Comunidad de M.M. Agustinas, propietaria del inmueble, manifestó su preocupación por la situación de progresivo deterioro en que se encuentran algunas de sus partes:

Las columnas de piedra existentes en el porche de entrada al Monasterio carecen prácticamente de base que las sustente, con el consiguiente peligro de derrumbe.

Asimismo, una zona de la muralla, anexa a la finca, se encuentra completamente arqueada, existiendo un riesgo grande de desplome, sin olvidar el peligro que ello supone para los visitantes.

Se estimó oportuno, por tanto, poner estos hechos en conocimiento de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural.

Actualmente se está a la espera del informe que al respecto elabore el Servicio Territorial de Educación y Cultura, y que fue solicitado por la Dirección General, según consta en el escrito que ésta ha remitido a esta Institución.

No obstante, puede indicarse que desde la Consejería de Educación y Cultura ya se han efectuado obras en ese inmueble por importe superior a 50 millones de pesetas.

*Q/OF/53/98: Monasterio de San Juan de Duero*

Esta Institución tuvo conocimiento de que el Monasterio de San Juan de Duero, sito en la localidad de Soria, carecía de servicios públicos, lo que ocasionaba trastornos a sus visitantes.

En el desarrollo de la actuación iniciada al respecto, se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria para determinar las posibilidades de solución del mencionado problema.

Pues bien, el citado Monasterio, según el informe remitido por esa Administración, dispone de agua potable y servicios públicos contruidos dentro de su recinto; si bien, no era posible poner en funcionamiento estos últimos hasta que no fuera resuelto el sistema de vertido, dado que en la zona no existe red de saneamiento municipal y la construcción de una fosa séptica está dificultada por las periódicas inundaciones que en cada crecida del río Duero sufren las inmediaciones del monumento.



No obstante lo anterior, la Delegación Territorial comunicó que se estaba estudiando la forma de solucionar el problema planteado y poner en marcha los servicios públicos mencionados.

Q/OF/26/98: Integración social de la comunidad gitana de Castilla y León

A lo largo del pasado ejercicio el Procurador del Común ha continuado el desarrollo de la actuación de oficio, iniciada a partir del año 1.996, sobre la problemática que afecta a la comunidad gitana de Castilla y León.

Como ya se preveía en sus comienzos, esta actuación se extiende a la duración del mandato del Procurador del Común prolongado durante varios ejercicios, lo cual resulta lógico si se tiene en cuenta que los problemas a los que se enfrentan los gitanos revisten una enorme complejidad, siendo producto de un conjunto de factores y de un largo proceso histórico, de ahí que los resultados no sean tan inmediatos como sería deseable.

Desde su inicio, el criterio que ha inspirado esta actuación de oficio ha sido el de prestar atención a un grupo de ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma que aproximadamente se cifra en torno a veinte mil personas, por lo que puede ser calificado de minoritario dentro del conjunto de la población de Castilla y León, pero que presenta especiales carencias en aspectos básicos de sus derechos fundamentales.

Todo ello sin olvidar que el problema no afecta en exclusiva a una minoría, como podría parecer en un primer acercamiento al tema,

pues el racismo es una de las amenazas que se cierne sobre la sociedad en su conjunto.

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 a estos últimos de que están sujetos a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos.

Resulta significativa la profusión de iniciativas emprendidas en el plano internacional orientadas a erradicar cualquier tipo de discriminación racial, que pueden ser reveladoras 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".

En esta línea, el Tratado de Amsterdam fija, expresamente y por primera vez, como objetivo de la Unión Europea la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia, con el fin de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia. (Párrafo primero del nuevo artículo 29 del Tratado de la UE).

Deben repetirse aquí las consideraciones recogidas ya en anteriores informes anuales, sobre la valoración positiva que merece el grado de atención que las Administraciones Públicas están prestando al colectivo gitano, aunque la integración social de todos sus miembros sea, todavía hoy, un objetivo pendiente de lograrse en su plenitud.

En este informe no puede dejar de aludirse a algunos problemas de convivencia entre gitanos y no gitanos a los que tuvo acceso esta Institución durante el pasado año.

Especial mención merece también la disposición de los representantes gitanos a colaborar en todo momento en los conflictos que han surgido, demostrando su interés en alcanzar una convivencia pacífica.

*Reuniones mantenidas por el Procurador del Común con representantes de las Asociaciones Gitanas.*

Han sido frecuentes los contactos que el Procurador del Común ha mantenido con miembros de asociaciones y patriarcas gitanos de la Comunidad Autónoma, en la línea de diálogo que ha caracterizado siempre las actuaciones en este materia.

Al igual que en años anteriores el Procurador del Común mantuvo dos reuniones en el Castillo de Fuensaldaña, sede de las Cortes de Castilla y León, a las que asistieron representantes gitanos de diversos puntos de la Comunidad Autónoma.

En estas reuniones 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.

Con frecuencia en estos encuentros se ha abordado el tema del racismo, que, al decir de los representantes gitanos, no es un problema grave en el ámbito de Castilla y León, aunque sí se detectan roces en la convivencia con la sociedad no gitana. El término "gitano" suele ser

asociado todavía hoy, con personas que distorsionan la convivencia, que causan o que tienen problemas.

Como novedad de la última de estas reuniones puede señalarse la presencia femenina entre los asistentes, lo cual es considerado como un avance en una cultura como la gitana, donde tradicionalmente se había relegado a las mujeres a la vida doméstica.

También el Procurador del Común ha sido invitado a participar en la "Mesa de Seguimiento de la Comunidad Gitana Leonesa". Esta iniciativa, promovida por el Ayuntamiento de León, tiene como finalidad coordinar el conjunto de actividades que desde distintas entidades públicas y privadas se lleven a cabo con los ciudadanos gitanos residentes en León y enmarcar las mismas en un Plan de Acción Integral con dicha población.

Dicha se valora positivamente por esta Institución, desde el punto de vista del esfuerzo que se está realizando para actuar de un modo coordinado por parte de las Administraciones Públicas, sin olvidar la participación activa de los representantes de las asociaciones gitanas de la capital.

Una de las asociaciones con representación en esta mesa de seguimiento presentó una reclamación en la que expresaba su malestar ante lo que calificaban de exclusión de las asociaciones gitanas que habían firmado el acta de constitución de la citada Mesa del desarrollo de la campaña "Bajo la piel todos somos iguales", en la cual había intervenido la Corporación municipal.

Esta Institución pudo comprobar, a través de la información facilitada por el Ayuntamiento de León, que éste había colaborado puntualmente con la organización de un concurso de videos contra el racismo, pero nunca había participado institucionalmente en dicha campaña. La campaña "Bajo la piel todos somos iguales" había sido

organizada a nivel nacional por las asociaciones siguientes: Asociación Secretariado General Gitano, Asociación Comisión Católica Española de Migración y el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM).

Por ello no se estimó que hubiese habido ninguna irregularidad en la actuación municipal y así se comunicó a los reclamantes. Además el fin que perseguía la campaña se consideraba beneficioso, lo cual debía primar sobre otros aspectos.

### *Educación*

Esta Institución ha mostrado siempre una especial sensibilidad hacia la escolarización de los alumnos de raza gitana, cuyas principales sombras sigue siendo el absentismo escolar.

Durante el pasado año esta Institución no ha cursado ninguna petición concreta a la Administración Educativa, la cual, como ha podido constatar en anteriores ejercicios, garantiza una plaza escolar a todos los alumnos y una atención específica hacia los que tienen necesidades educativas especiales, entre los que se encuentran los alumnos gitanos.

Cada vez resulta más patente que en este frente el esfuerzo debe partir de las propias familias gitanas. Por ello el Procurador del Común, cuando ha tenido oportunidad de dialogar con personas gitanas, no ha dejado de insistir en la necesidad de ejercer un derecho, el derecho a la educación, que es el punto de partida de la integración de los gitanos en la sociedad.

En ocasiones se ha detectado que, paradójicamente la formación se considera por algunos gitanos no como un beneficio o un derecho en sí mismo, sino como una carga o imposición que, en

consecuencia, debe tener una compensación de tipo económico o material. A todo ello se unen los celos que conservan, todavía hoy, a que las mujeres adquieran conocimientos, aunque poco a poco comienzan a apreciar su valor.

En todas estas cuestiones debe valorarse muy positivamente la labor que realizan los educadores, los asistentes sociales, las personas que prestan sus servicios en las asociaciones y los voluntarios, quienes se enfrentan a esa ardua tarea de concienciar a la población adulta de la necesidad de que los niños se formen y adquieran ritmos y rutinas escolares, pues es en las etapas iniciales de la vida donde la integración se consigue con mayor facilidad.

### *Vivienda*

La necesidad de vivienda es el tema que más parece preocupar a la comunidad gitana, al menos eso se desprende de las conversaciones mantenidas con sus integrantes.

En el transcurso de las reuniones celebradas a nivel regional, así como en las diferentes consultas verbales recibidas en esta Institución, se han puesto de manifiesto las dificultades que padecen los miembros de este colectivo, muy concretamente, ante la negativa de algunos propietarios a alquilarles una vivienda.

Existe un sector de la población que no puede acceder a la propiedad de una vivienda por compraventa, aún tratándose de viviendas de promoción pública; pero cuyas circunstancias económicas y familiares permitirían, sin embargo, asegurar el pago del precio de una vivienda en régimen de arrendamiento.

El principal problema que presenta la oferta de viviendas en alquiler es el elevado precio de las rentas, lo que en la práctica lo hace inaccesible para las personas de escaso nivel económico.

A ello hay que añadir otras trabas que, en ocasiones, impiden el acceso a una vivienda, así, entre quienes mayores problemas experimentan a la hora de alquilar una vivienda se encuentran las personas de raza gitana, a causa de determinados prejuicios cuya realidad no puede dejar de reconocerse.

Esta situación, junto con la de las personas pertenecientes a las capas sociales menos favorecidas, era preciso abordarla de algún modo, pues el derecho a una vivienda sitúa a los ciudadanos en disposición de disfrutar de otros derechos fundamentales.

Esta Institución reconoce el esfuerzo que se está realizando desde las Administraciones Públicas para facilitar el acceso a una vivienda mediante las promociones de viviendas en régimen de propiedad. Sin embargo la legislación ha previsto otros regímenes en la promoción pública de viviendas a fin de atender a todo el abanico de ciudadanos que, de otra manera, se verían cada vez más lejos de hacer efectivo su derecho a una vivienda digna y adecuada.

Por ello el Procurador del Común de Castilla y León formuló, con fecha 24 de agosto, una sugerencia a la Consejería de Fomento para que valorara la posibilidad de promover la construcción o rehabilitación de edificios de viviendas de superficie reducida para ser cedidos en régimen de arrendamiento a personas con un nivel reducido de ingresos, dentro de los límites que se consideraran oportunos.

La respuesta obtenida de la Consejería de Fomento expresaba lo siguiente:

*"La Orden de 27 de mayo de 1.998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial*

*promovidas por la Junta de Castilla y León establece la posibilidad de que las viviendas de Promoción Pública puedan ser adjudicadas en régimen de propiedad o en arrendamiento. No obstante, teniendo en cuenta las preferencias de la población, la mayoría de las promociones se adjudican en régimen de propiedad, toda vez que, teniendo en cuenta que la validez en cuanto al precio de los recibos para uno y otro régimen oscila alrededor de las cinco mil pesetas, los posibles adjudicatarios prefieren que el inmueble que están pagando pase a su propiedad al cabo del tiempo.*

*Por otra parte, hay que señalar que la citada Orden de adjudicación, en el artículo 9.2, contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento en cuyo término se localicen las viviendas pueda adquirir todas o algunas para destinarlas a arrendamiento, lo que de hecho está sucediendo en bastantes promociones, en las que el Ayuntamiento adquiere un número determinado de viviendas y posteriormente las cede en régimen de arrendamiento a las personas o colectivos que presenten necesidades más perentorias de vivienda".*

Otro tema, en cierto modo recurrente, que los gitanos han planteado ante esta Institución en el área de la vivienda es el de las dificultades que padecen 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.

En este sentido, la Federación Regional de Asociaciones Gitanas de Castilla y León realizó una propuesta consistente en la admisión de la "declaración jurada" como medio de prueba de los ingresos de la unidad familiar en los procedimientos de selección de adjudicatarios de viviendas de protección oficial, la cual sin embargo no resultaba admisible.



El régimen de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública venía establecido en el Decreto 64/1992, de 9 de abril y la Orden de la Consejería de Fomento de 11 de mayo de 1993, esta última derogada y sustituida por la Orden de 27 de mayo de 1998.

Según esta normativa, los ingresos familiares del solicitante que sea trabajador por cuenta ajena habrán de acreditarse mediante la presentación de los certificados de ingresos de la empresa o empresas donde haya prestado sus servicios durante el año natural anterior a la apertura del plazo de presentación de solicitudes o de cualquier otro medio de prueba que estime suficiente la Comisión Provincial de Vivienda.

Si el solicitante no desempeñó actividad laboral ninguna acreditará sus ingresos mediante el certificado expedido por los organismos correspondientes, en caso de pensionistas, incapacitados laborales o desempleados.

En todo caso deberá acompañarse fotocopia compulsada de la última declaración presentada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o, en su defecto, declaración jurada de no estar obligado a ello y certificado de la Delegación Provincial de Hacienda acreditativa de no haber efectuado dicha declaración.

Por tanto se informó a la Federación citada que el único caso en que se admite la declaración jurada es aquél en el que el solicitante de la vivienda no esté obligado a presentar declaración del I.R.P.F. -que además debe acompañarse de certificación acreditativa de la Delegación Provincial de Hacienda en el mismo sentido-, pero no puede admitirse como prueba en lugar del certificado de ingresos de la empresa, que como se ha dicho debe aportarse siempre.

También el tema de la vivienda motivó la presentación de una reclamación por la asociación gitana de Aranda de Duero (Burgos), en

la cual lamentaba la existencia de un bloque de viviendas en esta localidad habitado casi en su totalidad por personas gitanas, y mostraba su desacuerdo ante la imposibilidad de optar a otra vivienda de protección oficial por quienes ya habían resultado adjudicatarios de una de ellas. Ello, se decía, iría en detrimento de la integración social de las familias gitanas en la localidad.

La reclamación no fue admitida a trámite, pues lo cierto es que las normas que regulan el régimen de adjudicación de viviendas de protección oficial no permiten adjudicar una segunda vivienda de este tipo al solicitante que ya haya sido beneficiario de una de ellas en una oferta previa. En concreto el artículo 106 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la Aplicación del Texto Refundido de Viviendas de Protección Oficial establece la prohibición la reserva o disfrute para uso propio de más de una vivienda de las construidas con protección oficial.

Otro problema suscitado en torno a las viviendas de protección oficial fue el puesto de manifiesto por los ocupantes de unas viviendas de protección oficial en Ávila que se quejaban de los deterioros y deficiencias de salubridad en el edificio y en los pisos que habitaban unas familias de raza gitana, que ya habían dado lugar a la tramitación de un expediente en esta Institución.

Con motivo de la tramitación de la reclamación anterior, a instancias de esta Institución, personal adscrito al Servicio Territorial de Fomento de Ávila había realizado una inspección sobre deficiencias en las condiciones de higiene de determinadas dependencias del edificio, sin que se observaran tales deficiencias en ninguno de los elementos comunes (portal, escalera y garaje), ni en las viviendas, donde tampoco se apreciaron deterioros.

Sin embargo la reclamación se formulaba por los mismos vecinos con base en un dato nuevo, cual era la falta de abono de las familias gitanas de las cantidades que debían satisfacer a la Junta de Castilla y León para amortización de las viviendas.

Esta Institución defiende, en relación con el pueblo gitano, lo que se ha dado en llamar "acción positiva" o "discriminación positiva" (la jurisprudencia norteamericana habla, como es sabido, de "acción afirmativa"). Es decir, establecer para aquellos colectivos o minorías que, como el aludido, secularmente han estado colocados en una situación desfavorable en comparación con el resto de los ciudadanos, un trato favorable integrador que ponga la base para acabar con tales situaciones de partida, de marginación o desventaja.

Estas técnicas, ciertamente discutidas y no pacíficas, están fundamentadas en los art. 9.2 y 14 de la Constitución Española, y sólo podrán ser utilizadas en tanto en cuanto no haya desaparecido la desigualdad real. Una vez que ésta sea superada, ya no sería legítimo establecer eso que nuestro Tribunal Constitucional ha denominado "derecho desigual desigualatorio".

Además, tales acciones deberían estar previstas expresamente en la Ley, no solamente por respeto a principios jurídicos fundamentales, sino también porque, de no ser así, podía dar la impresión de que los miembros de los colectivos en cuestión incumplen unas normas que otros ciudadanos sí observan, aunque la obligación afecta a unos y a otros.

Una vez remitido el informe solicitado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, se comprobó que, efectivamente, los ocupantes de las viviendas no habían satisfecho las cuotas comprometidas.

A la vista de lo informado se deducía también que la única actuación realizada desde esa Delegación consistía en el envío de una comunicación a los adjudicatarios, pues *"en relación con la situación de pago se informa que en el mes de julio de 1997 se enviaron sendas cartas a estas personas con el fin de que se personasen en el Servicio Territorial de Fomento para poner en su conocimiento el importe de la deuda contraída con la Junta de Castilla y León por impago de las mensualidades facturadas y facilitadas por el Servicio de Economía y Hacienda"*.

Continuaba el informe señalando que *"ante esta situación, solicitan a la Consejería de Economía y Hacienda la concesión de un aplazamiento del pago de la deuda, en mensualidades de cinco mil pesetas con dispensa de garantías, haciendo constar que por su situación económica, no pueden acometer la misma de una sola vez. Se desconoce si la Consejería de Economía y Hacienda, aceptó o desestimó tal petición"*.

Esta Institución entendió que la Administración no había actuado para llevar a cumplimiento la normativa reguladora de las viviendas de protección oficial, puesto que el impago de las deudas únicamente había motivado el envío de una carta fechada en julio de 1997 y las viviendas habían sido adjudicadas en febrero de 1991.

No podía obviarse, por lo demás, una disfunción que el contenido de la respuesta remitida por la Delegación Territorial de Ávila ponía de manifiesto, es decir, la descoordinación entre órganos de la Administración Autonómica, ya que literalmente se indicaba que *"se desconoce si la Consejería de Economía y Hacienda aceptó o desestimó tal petición"*.

Esta Institución tuvo presentes, a la hora de resolver este expediente las dificultades que puede comportar la ejecución forzosa

de las resoluciones administrativas donde el factor de la inserción social de las minorías étnicas puede ser un elemento de complicación.

Era cierto que la motivación que había llevado a los vecinos a presentar la reclamación sobre la falta de pago podía obedecer a lo que ellos mismos calificaban de "problemas de convivencia", ante los que, citando palabras suyas, se encontraban indefensos.

Sin embargo no era menos cierto que lo que en principio encuentra su apoyo en la legislación en materia de acción social, esto es, la integración social de las minorías étnicas y la promoción de los medios posibles para el acceso a la vivienda normalizada de los gitanos podía servir para amparar situaciones de ilegalidad de difícil justificación.

La inserción social no se consigue, a nuestro juicio, cuando la Administración tolera el incumplimiento, sin más de los deberes por parte de algunos ciudadanos. Además ello puede predisponer a otros ciudadanos, como había ocurrido en este supuesto, a considerar que los primeros gozan de un status privilegiado injustificado.

En nuestra opinión un comportamiento pasivo de la Administración resquebraja la confianza que los ciudadanos tienen depositada en las instituciones públicas y propicia una sensación de impunidad para los infractores, aun cuando estén en condiciones materiales de hacer frente a sus obligaciones.

Resultaba obligado recordar, tal como dispone el artículo 103.1 de la Constitución, que las Administraciones Públicas actúan con sometimiento pleno a la ley y al derecho, concreción del principio más general reconocido en el art. 9.1, en virtud del cual los ciudadanos y los Poderes Públicos están sujetos a la ley y al resto del ordenamiento jurídico.

Era necesario también recordar lo previsto en el artículo 14 de la Constitución, que prohíbe toda discriminación por razón de raza, así como en el artículo 9.2, que impone a los Poderes Públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

Con ello se pretendía subrayar que la protección que la Administración Pública debe dispensar a un sector de la población, que se encuentra en peligro de marginación, debe tener como objetivo último la búsqueda de la igualdad.

Esta Institución es partidaria de la puesta en práctica de medidas, previstas en la ley, encaminadas a favorecer el acceso a una vivienda digna de las personas gitanas, pero manifiesta su parecer contrario a situaciones de hecho como la que se examinaba en este expediente, que pueden, entre otras cosas, producir efectos negativos en el resto de la población, en un tema tan delicado como las relaciones entre el colectivo gitano y el resto de los ciudadanos.

Por otro lado, no podía olvidarse que la finalidad principal perseguida por la legislación sobre viviendas de protección oficial es la de facilitar una habitación digna a quien no dispone de sobrados medios económicos; pero ello no impide que esta misma normativa imponga unos derechos y unas obligaciones a los beneficiarios de una vivienda de protección oficial, entre los que se encuentra el deber de abonar el precio de venta en las condiciones que la misma legislación establece.

La capacidad económica constituye un presupuesto para obtener una vivienda de protección oficial y, a la vez, un concepto jurídico indeterminado que excluye la discrecionalidad de la Administración para adjudicar la vivienda a las personas que más lo necesitan, pero no debe servir para justificar el impago de la vivienda.

Por ello se dirigieron a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila las siguientes recomendaciones:

- Que se procediera a examinar las situaciones de pago de los adjudicatarios de las viviendas de protección oficial del inmueble y se constataran los supuestos de impago.
- Que se realizaran las actuaciones administrativas que en su caso procedieran, valorando la posibilidad de hacer uso de alguna de las fórmulas que a la Administración Autonómica otorga la vigente legislación sobre viviendas de protección oficial.
- Que se procediera a actuar coordinadamente con la Consejería de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta los principios de necesaria colaboración y de información mutuos que deben presidir las relaciones entre ambas.

Dichas recomendaciones fueron aceptadas.

Durante el pasado año esta Institución tuvo conocimiento también, a través de la reclamación presentada por una asociación vecinal de Monzón de Campos (Palencia), de las condiciones en que se había efectuado el realojo de varias familias gitanas en la localidad mencionada. Éstas procedían del asentamiento denominado "Carrechiquilla" en Palencia, el cual había desaparecido como consecuencia de la cesión onerosa de la parcela en la que estaba situado, de propiedad municipal, para la construcción de viviendas de protección oficial.

Según los reclamantes, se había realojado a tres familias en condiciones de hacinamiento, en una sola vivienda de ochenta metros y un cobertizo anejo. También afirmaban que se había incumplido el programa de realojo que formaba parte del pliego de condiciones del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Palencia y la empresa

constructora y se ha desvinculado a las familias de los programas sociales de los que eran destinatarios.

Esta Institución solicitó información al Ayuntamiento de Palencia, el cual informó que, efectivamente, se estaba llevando a cabo la eliminación del poblado conocido como "Carrechiquilla" y se estaba realojando a la población que en él habitaba, todo ello en el marco del Plan Municipal de Minoría Étnicas, que tiene como objetivo la eliminación de poblados marginales y el realojo de las personas que en ellos habitan.

En ese momento, ocho de las nueve familias que allí se asentaban ya habían sido realojadas y a la restante, que en un principio iba a residir en una vivienda de la localidad de Monzón de Campos, debido a las manifestaciones reiteradas por parte de los vecinos de este pueblo oponiéndose a este realojo, se les había propuesto la búsqueda de otra vivienda aún por definir.

Por parte del Ayuntamiento de Palencia se estaba cumpliendo el Programa de realojo definido por el Plan Municipal de Minoría Étnicas y las cuatro familias del poblado de "Carrechiquilla" que habían optado por vivir en la ciudad de Palencia -incluida la que está buscando ahora una vivienda- estaban integradas en los distintos programas de seguimiento y actuación de los Servicios Sociales municipales.

A la vista de la información se concluyeron las investigaciones por estimar que la actuación del Ayuntamiento de Palencia no podía ser calificada de incorrecta.

Otro tema que afectaba al realojo de una familia gitana originó diversos incidentes en la localidad de Mansilla de las Mulas (León), donde los vecinos se oponían al realojo de una familia gitana que, según ellos, poseía medios económicos suficientes para conseguir una vivienda.



Según los firmantes del escrito la familia residía en una construcción que había sido demolida y, en el momento de acudir a esta Institución, se asentaba en las proximidades del río Esla, con el fin de obtener una vivienda municipal.

Esta Institución obtuvo información sobre el tema a través de los informes facilitados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y el Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas.

Además el Procurador del Común mantuvo diversas entrevistas con algunos de los miembros de la familia gitana afectada, con un grupo de vecinos de Mansilla de las Mulas, -quienes afirmaban representar a la mayoría de los habitantes del municipio mediante la aportación de un escrito con más de ochocientas firmas-, con otros integrantes de la comunidad gitana leonesa y con miembros de la Corporación municipal.

De los informes de las Administraciones consultadas se desprendía, en síntesis, que el realojo no resultaba posible por el momento, pues no existía ninguna vivienda disponible para este fin.

Sin embargo se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento las siguientes consideraciones, por si de alguna manera pudieran servir para evitar el resurgimiento de un conflicto social que tuvo su origen en las actuaciones encaminadas al realojo de la familia y que podía volver a plantearse en un futuro próximo con estas mismas personas o bien con otras.

El informe remitido por el Ayuntamiento daba a conocer las dificultades con las que se había encontrado para integrar a las personas de raza gitana en esa localidad.

En ocasiones anteriores se habían solicitado desde la Corporación municipal casas de realojo, aunque no para este caso

concreto, pero nunca se había conseguido una resolución favorable por parte de las Administraciones Públicas a las que se había dirigido.

Con motivo de la última de esas solicitudes, el 3 de julio de 1998 la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dependiente de la Consejería de Fomento, había remitido escrito al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas en el que se indicaba lo siguiente: *"no existe ninguna vivienda disponible y que, no obstante, se prevé en un futuro próximo la adquisición de nuevas viviendas prefabricadas, por lo que solicita al Ayuntamiento la remisión de un informe sobre las condiciones de suelo para la instalación de estas viviendas, así como la dotación de servicios con que cuenta"*.

Fueron precisamente las actuaciones municipales encaminadas a dotar de servicios mínimos al terreno donde se ubicarían las viviendas, las que desataron la polémica en la localidad, llegando a producirse enfrentamientos personales entre gitanos y no gitanos. Estos últimos promovieron la destrucción de las instalaciones para la dotación de servicios del suelo que se habían comenzado a instalar por parte de la Administración municipal.

Los vecinos no gitanos basaban su postura en que esta familia contaba con recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades de vivienda, por lo que, según su criterio, dicha actuación carecía de justificación.

Sobre este extremo concreto el Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas indicaba en su respuesta que *"respecto a los posibles recursos que posea la familia, ningún documento ni registro figura en el Ayuntamiento que pueda acreditar cuál es su nivel de renta y cuál la procedencia de la misma"*. También se mencionaba que *"existe en la localidad un rechazo claro hacia esta familia y según manifiestan los*

*vecinos se debe exclusivamente a su buen nivel económico y a su implicación en negocios al margen de la ley..."*

No podía olvidarse tampoco que, según la información facilitada por esa Corporación, la construcción que ocupaba con anterioridad la familia gitana, había sido objeto de un expediente de ruina, pero no en la parte que ocupaban los mismos: *"D. no presentó alegación alguna durante la tramitación del expediente, aunque solicitó información sobre el expediente de declaración de ruina y le fue expresamente informado que el expediente que se tramitaba no alcanzaba al total de las edificaciones, se le aclaró minuciosamente qué parte de las edificaciones se refería el expediente y qué parte quedaba excluida de él, haciéndole además saber que después de que el edificio fuera declarado en ruina no podría demolerse sin que se hubiese solicitado y otorgado en su caso licencia de demolición. En los últimos días del mes de junio o primeros de julio, parece ser que previa indemnización en cuantía desconocida por el Ayuntamiento, la familia desalojó el inmueble que ocupaban y los propietarios procedieron a la demolición total de las edificaciones existentes".*

Esta Institución no ponía en duda que el Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas estuviera intentando cumplir con el deber de promover la igualdad y erradicar la discriminación de los vecinos gitanos en el acceso a la vivienda, tal y como ordenan los mandatos constitucionales recogidos en los artículos 9, 14 y 47.

Pero, a nuestro entender, el mandato social de promover las condiciones para hacer efectiva la igualdad en el acceso a la vivienda, entre grupos sociales que parten de situaciones desiguales, debe cumplirse de modo que genere una disposición para la convivencia y la tolerancia.

Estas actuaciones pueden fracasar, como había ocurrido en este caso, por no estar preparadas para ser aceptadas por la comunidad gitana o la no gitana. También quizá en este caso había influido el desconocimiento de los vecinos no gitanos sobre las condiciones en que se facilitan los alojamientos de realojo que, desde luego, no deben ser gratuitos, sino adaptados a las posibilidades económicas de sus destinatarios.

La política de vivienda constituye uno de los principales elementos de una política de bienestar. La actuación de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho debe ir, pues, efectivamente, dirigida a hacer realidad el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, con una atención especial hacia los colectivos más desfavorecidos, a través de una política de vivienda que favorezca la integración social y la calidad de vida.

La regulación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de vivienda está orientada a facilitar su adquisición por los sectores sociales que, por sus circunstancias económicas, no puedan acceder al mercado libre de viviendas.

Es evidente que la erradicación del chabolismo, por la degradación que supone de las condiciones de vida de los ciudadanos y por ser expresión de marginalidad, se revela como una prioridad en materia de vivienda.

Pero ello no obsta para que cualquier medida que se adopte deba tomar en consideración y ponderar la disponibilidad y capacidad económica de los destinatarios de las viviendas.

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.

Hay que resaltar el hecho de que, en el caso concreto al que ahora nos referimos, el dato de la capacidad económica de los destinatarios no había sido examinado, por lo que parecía adecuado que se valorara este extremo.

En otro orden de cosas, también debía señalarse que la integración de las personas de raza gitana exige una actuación integral en todos los campos, no solamente en el área de la vivienda, aunque sea éste uno de los temas que debe resolverse con prioridad.

El objetivo último de todos los programas debe ser el de la integración global, por lo que resulta imprescindible su puesta en marcha a partir del diálogo y procurando el conocimiento recíproco de las dos comunidades, para que superando prejuicios por parte de ambas, se establezcan unas relaciones lo más positivas posibles.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas (León):

- Que se fomentara el diálogo entre las comunidades gitana y no gitana del municipio mediante la creación de una comisión integrada por miembros de ambos grupos sociales, orientada a la participación en las futuras actuaciones que esa Corporación promoviera para la inserción social de los vecinos gitanos.

- Que se elaborara un censo de chabolas, con indicación de su ubicación y relación individualizada de los ocupantes de las mismas.

- Que se considerara el nivel de ingresos y capacidad económica de los destinatarios de cualquier actuación en materia de vivienda.

- Que se tuviera en cuenta que las edificaciones que se proyectaran para realojos debían ajustarse al planeamiento y presentar unas características urbanísticas adaptadas al área de actuación.

- Que, paralelamente a las medidas concretas de acceso a una vivienda digna, se redactaran programas encaminados a la integración social de los beneficiarios.

### *Conflictos sociales y problemas de convivencia*

A lo largo del año esta Institución tuvo acceso a varios conflictos en los que se hallaban involucrados 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 autores, personas de raza gitana.

Aunque sin traspasar el ámbito de competencias atribuido al Procurador del Común, se intentó llegar a soluciones pacíficas apelando a la autoridad de los patriarcas de la comunidad gitana y, desde luego, tratando de hacer comprender a los gitanos que deben seguir las normas de conducta socialmente aceptadas.

Uno de estos casos fue el originado por las familias gitanas que habitaban, sin título alguno, un edificio en León y cuyo comportamiento, consistente sobre todo en actos de pequeña delincuencia, motivó la presentación de una reclamación por parte de los restantes vecinos de la calle donde estaba situado el inmueble.

Estas personas ponían de manifiesto la existencia de problemas de salubridad generados por ellos, el peligro que suponía la velocidad a la que circulaban con sus vehículos, lo cual se veía agravado por la inexistencia de aceras, el estacionamiento de los mismos en la calle a pesar de la prohibición existente a la entrada de la misma, los

problemas de orden público que se producían y la ausencia de presencia policial en la zona.

Al parecer, el Ayuntamiento de León había tramitado un expediente de declaración de ruina del edificio, sin que por el momento sus ocupantes hubieran desalojado el mismo.

Consultado el Ayuntamiento de León sobre todas estas cuestiones, se comprobó que, en el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, no constaba que se hubiera iniciado expediente de declaración de ruina del inmueble, por lo que esta Institución recomendó al Ayuntamiento que se realizara una inspección del edificio por parte de técnicos, por si se estimara oportuno iniciar dicho expediente.

Según informó posteriormente el Ayuntamiento de León, personal técnico del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo había realizado una visita de inspección, en la cual no se había apreciado ningún peligro para los habitantes del propio inmueble, por lo que se estimó que no procedía de oficio iniciar un expediente de ruina.

Respecto de la inexistencia de aceras se informó que se trataba de una calle peatonal, si bien se permitía el paso de vehículos residentes, no siendo posible ejecutar aceras que separaran el tránsito peatonal del de vehículos porque su escasa sección no lo permitía.

Finalmente esta Institución tuvo conocimiento de que la cuestión se había solucionado mediante la clausura del edificio por el Ayuntamiento de León, debido a la ausencia de salubridad del edificio y el inicio del expediente de ruina.

Mayor repercusión social tuvieron otros asuntos como el que tuvo lugar en Arévalo (Ávila), donde el día 10 de febrero de 1998 se celebró una reunión de protesta, a la que asistieron aproximadamente unas tres mil personas, ante el clima de inseguridad ciudadana que

vivía la ciudad y del que se culpaba a un grupo de jóvenes pertenecientes a la raza gitana.

El Procurador del Común trató el tema con la Federación Regional de Asociaciones Gitanas de Castilla y León y se desplazó a la localidad en varias ocasiones para obtener información directa de las autoridades y de la propia comunidad gitana sobre las circunstancias de este asunto.

Esta Institución manifestó también la preocupación de que el conflicto adquiriera tintes racistas ante la Delegación del Gobierno en Castilla y León e interesó de este organismo la adopción de medidas para paliar el clima de inseguridad ciudadana que había sido el desencadenante de las protestas vecinales.

Según el informe remitido por la Delegación del Gobierno, el día 10 de febrero se había constituido en Arévalo el Consejo Local de Seguridad en el que participaban representantes de organismos, entidades, portavoces de los respectivos grupos políticos del Ayuntamiento, sindicatos, empresarios, asociaciones de la localidad, etc.. La Subdelegación del Gobierno en Avila se había comprometido a incrementar la vigilancia en las zonas y días de mayor conflictividad.

El día 13 de febrero se reunió la Junta de Local de Seguridad para analizar las propuestas hechas por las distintas representaciones ciudadanas y se tomó el acuerdo de reforzar la vigilancia en las zonas y días de mayor conflictividad.

El conflicto no llegó a adquirir tintes racistas, y, aunque el riesgo era muy elevado, lo cierto es que no hubo manifestaciones de este tipo por parte de los manifestantes, entre lo cuales se hallaban, por cierto, varios gitanos.

Otro de los incidentes aludidos fue el enfrentamiento entre una familia gitana y otra no gitana en la localidad de Tordesillas



(Valladolid), en el cual resultaron heridas tres personas y fueron detenidas otras tres, estas últimas de raza gitana.

La crispación social desembocó en la celebración de una concentración de vecinos para solicitar de las autoridades una mayor seguridad ciudadana.

Como en el caso anterior, el Procurador del Común se desplazó a la localidad y trató el tema con las autoridades municipales y los arregladores gitanos, quienes desde el inicio colaboraron para que el conflicto no adquiriera mayores dimensiones. Además, desde esta Institución, se solicitó de la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, el refuerzo de la vigilancia policial, especialmente durante las jornadas festivas que se desarrollaban en esas fechas y que podían dar lugar a nuevos incidentes.

En la localidad de Fuentesoto (Segovia) los enfrentamientos entre una familia gitana y los demás vecinos del municipio comenzaron en el mes de agosto, cuando un vecino sorprendió en el interior de su vivienda a un menor de diez años, miembro de la familia gitana.

A partir de este suceso los vecinos optaron por unirse contra la familia, presentando varias denuncias en su contra y celebrando varias concentraciones para mostrar su malestar por el comportamiento de los miembros de la familia gitana.

También en este caso los vecinos solicitaban "mayor protección policial", ya que se sentían amenazados, según sus propias palabras.

Cuando se produjeron los enfrentamientos, durante varios días agentes de la Guardia Civil patrullaron las calles de la localidad con el fin de prevenir los incidentes. Finalmente la tranquilidad se reanudó una vez que se celebraron los juicios de faltas y gracias a la coordinación de las actuaciones por parte de la Administración Central,

Subdelegación del Gobierno en Segovia, y personas de relevancia en la comunidad gitana.

### *Participación de las asociaciones gitanas*

Durante este año se ha observado un incremento de la participación de los movimientos asociativos gitanos en la vida social, al menos en lo que se refiere a reivindicaciones presentadas ante esta Institución.

En ocasiones las pretensiones formuladas por estas asociaciones no resultan viables, no obstante se valora positivamente que las mismas trasladen sus inquietudes tanto a las Administraciones Públicas como al Procurador del Común, porque supone un fortalecimiento del asociacionismo y un acercamiento de los gitanos a las Instituciones Públicas.

Ejemplo de ello fue la remisión que efectuó esta Institución de los datos y las propuestas de realojo redactados por miembros de la Asociación Promoción Gitana de Burgos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda dependiente de la Consejería de Fomento, respecto de los poblados asentados en Burgos, para su consideración en la elaboración y desarrollo de los futuros planes de vivienda, dado que estas personas conocen las peculiaridades de los núcleos de viviendas existentes en esta capital y las necesidades de sus moradores.

Otra asociación gitana con sede en la localidad burgalesa de Aranda de Duero se ha dirigido al Procurador del Común para trasladarle sus quejas relativas a la ausencia de respuesta municipal frente a los escritos que habían presentado, cuya tramitación se encontraba todavía en curso al cierre de este informe.

Una asociación gitana, en este caso de León, acudió al Procurador del Común para denunciar la discriminación de que era objeto, a su juicio, por parte del Ayuntamiento de León, en comparación con otra asociación vecinal que compartía las instalaciones cedidas por la Corporación y respecto a dos temas concretos: el uso del local como tanatorio y como lugar de culto por la asociación gitana.

Los reclamantes se mostraban disconformes con la resolución del Ayuntamiento de León en la cual, según ellos se había asumido la queja presentada por la asociación de vecinos y en la cual se acordaba:

*"- Comunicar al Presidente de la asociación gitana que queda prohibida la utilización de los locales de las antiguas escuelas como tanatorio, ya que en caso contrario se procederá a iniciar el expediente correspondiente para la rescisión del contrato de cesión firmado en su día.*

*- Que se emita informe jurídico sobre la viabilidad de utilización de estos locales como lugar de culto o de reuniones religiosas, a la vista del documento de cesión firmado en su día".*

Esta Institución tuvo en cuenta que el apoyo municipal a las asociaciones incluye la posibilidad de efectuar el uso de medios públicos para la realización de sus actividades (art. 72 LRBRL). El art. 233 del ROF se refiere a este supuesto y cita como medios cuya utilización puede autorizarse, los locales, cuyo uso tiene como limitación, en términos generales y según el citado precepto, la que se asigne por la Corporación municipal "dentro de sus posibilidades", además de las limitaciones que imponga la coincidencia del uso por el propio Ayuntamiento y por parte de otras asociaciones vecinales, que habrá de conciliarse en el tiempo para posibilitar el uso por todas ellas.

Por lo que se refiere, a la prohibición de usar como tanatorio los locales cedidos a la asociación, la misma no resultaba contraria a derecho, pues la prestación de estos servicios está sujeta a previa autorización municipal, así se establece en el artículo 44 y siguientes del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio, sin perjuicio de otras autorizaciones que deban conceder otras Administraciones, especialmente los organismos competentes en materia de sanidad.

Es más, la actividad de tanatorio o sala de velatorios podría ser considerada como actividad molesta e insalubre, por lo que debería seguirse la tramitación del procedimiento oportuno para que la actividad pudiera funcionar legalmente sin causar molestias a los vecinos y sin peligro para la salubridad pública.

En cuanto a la viabilidad de utilizar los mismos locales como lugar de culto, era preciso partir de la consideración de que son lugares de culto de las Iglesias pertenecientes a la FEREDE los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Iglesia respectiva con la conformidad de la Comisión Permanente de la FEREDE, según lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, sobre Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Resultaba obligado desde luego reconocer, de acuerdo con la jurisprudencia, dos extremos: uno, que la precisión de si un local es o no lugar de culto corresponde a la propia entidad religiosa, que es titular del derecho a establecerlo con fines religiosos, conforme al artículo 2.2 de la L.O. 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa; y otro, que la libertad religiosa que consagra el art. 16.1 de la Constitución Española, es también libertad de culto, en la que se comprenden los derechos a exteriorizar y practicar externamente, tanto

individual como comunitariamente las creencias religiosas, abarcando, por tanto, la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesan un mismo credo -art. 2.1 LO 7/1980-.

Sin embargo los límites de los derechos dimanantes de tales libertades se especifican en el artículo 3 de la LO 7/1980, concretándose en la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia del orden público protegido por la ley en una sociedad democrática.

No se hacía constar en la reclamación si la entidad religiosa había sido inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, ni si ese local figuraba anotado por el Ministerio de Justicia en el referido Registro como lugar de culto; pero, aunque así hubiera sido, la decisión del Ayuntamiento de evacuar un informe jurídico sobre la viabilidad de la utilización como lugar de culto formaba parte de los actos de instrucción que puede realizar la Administración antes de efectuar un pronunciamiento, incluso las autoridades municipales podían haber ordenado la apertura de actuaciones encaminadas a comprobar si las actividades de la asociación producen perturbación de la tranquilidad ciudadana, en el ejercicio de las funciones de policía urbana que tienen encomendadas.

Por estas razones la queja no fue admitida a trámite.

### *Conclusiones*

La finalidad a la que debe tender la actuación de los Poderes Públicos es la integración en la sociedad de las personas de raza gitana para lo cual, por un lado es imprescindible promover su autonomía, y

de otro sensibilizar a la opinión pública de que la diversidad de razas es un elemento que enriquecedor de la sociedad.

No pretende afirmarse con ello que haya que otorgar privilegios a un sector de la sociedad en detrimento del resto, sino de elevar su nivel de bienestar para alcanzar el mínimo del que disfrutaban todos los ciudadanos, es decir, la búsqueda de la igualdad en la relación de personas de distintas culturas.

A la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Institución puede afirmarse que el grado de atención por parte de las Administraciones Públicas ha experimentado un considerable avance, aunque todavía existen importantes retos pendientes.

Como ya se apuntaba en anteriores informes elaborados por esta Institución, 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 iniciativa para definir la situación de cada uno de los núcleos chabolistas en su contexto territorial, su receptividad 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.

No podemos olvidar que existen una serie de problemas de los que ya se había dejado constancia y que se siguen repitiendo:

- La incapacidad de dinamizar a los gitanos a no ser a través de contraprestaciones que se traducen en la satisfacción de necesidades de tipo material (adquisición de una vivienda, un salario...).

- El temor a perder su identidad y cultura propias, lo que les lleva a permanecer en buena medida al margen de la sociedad, sino a mantener en ocasiones actitudes difícilmente compatibles con los principios constitucionales.

- Los prejuicios que frecuentemente el resto de la población tiene de los gitanos, quienes son socialmente percibidos como grupo conflictivo, incluso relacionado a veces con la delincuencia a pequeña escala.

De todo ello se concluye que la integración de los gitanos en la sociedad debe ser un esfuerzo de todos pasando la solución por la promoción de una actitud tolerante de unos colectivos hacia otros.

#### *Q/OF/ Espacio Natural de las Médulas*

Esta Institución inició de oficio ya en el año 1996, una investigación sobre el grado de conservación y protección en que se encuentra el Espacio Natural de Las Médulas, ubicado en la zona sur oeste de la Comarca del Bierzo.

El espacio fue declarado a finales de 1997 Patrimonio de la Humanidad, lo que ha conllevado un considerable incremento del número de visitantes en la zona, pese a lo cual no había sido efectuada actuación alguna a fin de garantizar la seguridad de los visitantes, seguridad que era bastante precaria en determinadas zonas.

A la vista de estos hechos, en el mes de octubre de 1998 nos dirigimos a la Delegación Territorial de León y Ayuntamientos en los que se encuentra enclavado el Espacio, a fin de sugerir la conveniencia de que, en orden a proteger la seguridad de las personas, especialmente de los niños, por parte de esas Administraciones se diesen las órdenes oportunas para que se procediese a la instalación de vallas de protección en aquellos lugares del Espacio que supusieran un peligro para los visitantes, entre otros, la Cueva ubicada junto al Mirador de Orellán.

Con posterioridad hemos tenido conocimiento de que las Cortes de Castilla y León han aprobado el 27 de enero de 1999 la PNL 1071, presentada por el Procurador don Joaquín Otero Pereira, en la que se acuerda instar a la Junta de Castilla y León la adopción de las medidas que garanticen la seguridad de los visitantes y la integridad del paraje delimitado en la zona arqueológica de Las Médulas.

Cabe señalar, en este sentido, que mediante Resoluciones de 29 de marzo de 1999, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural ha anunciado la licitación por concurso de los siguientes contratos:

- Acondicionamiento y adecuación del Mirador de Orellán, en el Parque Arqueológico de Las Médulas, con un presupuesto de 11.952.570 ptas.

- Acondicionamiento y adecuación de la Cueva de Orellán, en el Parque Arqueológico de Las Médulas, con un presupuesto de 14.149.623

#### *Q/OF/8: Urbanismo*

Mediante escrito de fecha 28 de enero de 1998 esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo a raíz de las noticias aparecidas en los medios de comunicación relativas a la situación en que se encuentran los vecinos de la Calle Petunia de la localidad de Trobajo del Camino (lo que motivó que, con fecha 21 de enero, personal de esta Institución se haya trasladado a la misma).

En el referido escrito se solicitaba información sobre las afirmaciones contenidas en los citados medios de comunicación



*relativas a "la realización de un vallado en una finca sita en suelo no urbanizable, la construcción de una nave sin proyecto y la inexistencia de licencia de actividad así como al incumplimiento de forma reiterada -por parte de los camiones vinculados a la actividad que se ejerce en la nave denunciada- de la señal limitativa de tonelaje (5t) instalada en la citada vía pública (con el agravante de que la misma se encuentra sin pavimentar y de que discurre, a través de ella, la red de saneamiento)".*

Las cuestiones aludidas dieron lugar, con posterioridad a la fecha de este escrito, a la admisión a trámite de los expedientes 353/98 y 354/98 los cuales fueron archivados ante la falta de respuesta, reiterada en dos ocasiones, a la solicitud de ampliación de información formulada con fecha 30 de junio.

#### *Q/OF/13/98: Tren de Velocidad Alta*

Tan pronto como apareció en el Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre de 1997 la resolución del Ministerio de Fomento por la que se anunciaba información pública del estudio informativo del proyecto de nuevo acceso ferroviario al norte y noroeste de España, tuvimos conocimiento de la posible agresión medioambiental del trazado elegido para el Tren de Velocidad Alta Madrid-Valladolid, a su paso por el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Aun tratándose del ejercicio de competencias que corresponden a la Administración General del Estado, se iniciaron actuaciones ante la Administración regional, en su condición de interesada en el proyecto, al amparo de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las

Comunidades Autónomas, remitiendo posteriormente todo lo actuado al Defensor del Pueblo.

*Q/OF/16/98: Actuación de oficio en relación con el matadero de Benavente*

Esta Institución tuvo conocimiento, a través de las publicaciones aparecidas en la prensa, del vertido de sangre de los animales sacrificados en el matadero municipal de Benavente hacia el río Esla, motivo por el que el olor en la zona era insoportable, e incluso en las riadas de los últimos años, la sangre vertida salía por los sifones y desagües cercanos al matadero, produciéndose, asimismo, sucesivas mortandades de peces.

Conforme a las gestiones realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de Ponferrada a fin de esclarecer los hechos expuestos, pudieron constatarse las actuaciones llevadas a cabo al respecto por el citado organismo.

Así, con ocasión de la apertura de expediente informativo en dicha Corporación, la Concejalía de Medio Ambiente y los Servicios Técnicos de ese Ayuntamiento mantuvieron sucesivas reuniones con los responsables de la empresa adjudicataria del servicio del matadero, así como con Técnicos de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Zamora, en las que se examinó la documentación relativa a las obras de adaptación, realizadas en su día, para la homologación del Matadero Municipal de Benavente conforme a la normativa de la Comunidad Económica Europea, todo ello con el fin de contrastar dicha documentación con la situación real de las instalaciones, y subsanar cualquier posible deficiencia que en su funcionamiento pudieran presentar.

Posteriormente se emitió informe técnico sobre la gestión de los residuos del matadero por Ingeniero Agrónomo, para su posterior supervisión por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en el que se concluyó que *"Las instalaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales fueron calculadas para la producción diaria equivalente a la que en estos momentos está desarrollando el matadero, por lo que no es necesaria una revisión de los actuales parámetros de vertido, dado que se sigue vertiendo al colector público"*; constando, al mismo tiempo, un informe sobre los vertidos del matadero al colector municipal, del que a tenor de los análisis obtenidos de la muestra del vertido del matadero a la red municipal de alcantarillado, se desprendía el cumplimiento del Reglamento municipal de vertidos en cuanto a los parámetros analizados.

#### *Q/OF/21/98: Personas minusválidas-adjudicación VPO*

Tras la aprobación de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, y a la vista de las convocatorias de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, así como de los expedientes de queja tramitados por esta Institución, se acordó dirigir recomendación formal a la Consejería de Fomento para que en lo sucesivo se atribuya derecho preferente a aquellos interesados afectados por minusvalías que precisen viviendas con características constructivas específicas adecuadas a su discapacidad, estableciendo a tal efecto un cupo de reserva coincidente con el número de viviendas de esta clase que preceptivamente deben ser proyectadas.

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda, tras indicar que las viviendas reservadas para minusválidos deben reunir unas características especiales que suponen un coste adicional, y que en ocasiones vuelven al régimen general por la falta de demanda de las mismas, nos ha comunicado que se están estudiando diversas alternativas que armonicen y den solución a los intereses mencionados.

*Q/OF/22/98: Planta Biomasa*

A través de los medios de comunicación social tuvimos conocimiento del proyecto piloto relativo a la instalación de una planta de biomasa en el municipio segoviano de Cuéllar.

Siendo de interés para esta Institución conocer las repercusiones medio ambientales que dicho proyecto podría suponer, y teniendo en cuenta la participación en el mismo del Ente Regional de la Energía de Castilla y León, con fecha 10 de febrero de 1998 solicitamos información al respecto.

El 19 de febrero de 1998 ese Organismo nos comunica que la finalidad del proyecto es la instalación de una red de calefacción centralizada alimentada por biomasa.

La planta de calefacción centralizada estará situada en Cuéllar, en cuyo área existe una masa forestal que abarca una superficie de más de 14.000 hectáreas. La estimación más conservadora de los recursos disponibles originados en trabajos selvícolas supera la cantidad de 44.000 toneladas, muy superior a las 1.389 tm/año requeridas para este proyecto.

La planta consumirá 1.389 Tm/año de materiales de origen forestal, procedentes solo y exclusivamente tanto de operaciones de limpieza de montes, como de residuos forestales con escasas posibilidades de aplicación en usos no energéticos (meleras, costeros).

Básicamente, la central alberga dos calderas de agua caliente con sistema de carga automático de 4.5 y 0.6 millones de kcal/h respectivamente. La instalación abastecerá un caudal de 160 m<sup>3</sup>/h a 90<sup>a</sup> C de agua caliente para calefacción y agua caliente sanitaria. La red de distribución diseñada tendrá una longitud aproximada de 2.400 m.

Este proyecto permitirá dar servicio de calefacción durante 7 meses al año, y proporcionará agua caliente sanitaria durante todo el año, según la demanda existente, tanto a edificios públicos (polideportivo, centro cultural y colegio) como a viviendas privadas (unifamiliares y bloques de edificios). Además de disponer de los elementos de control correspondientes, la planta incorpora aquellos sistemas de depuración de humos acordes con la legislación medioambiental vigente.

Esta instalación es el resultado del acuerdo establecido para el desarrollo del proyecto entre el Ente Regional de la Energía de Castilla y León (EREN), con el Ayuntamiento de Cuéllar y el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE-Ministerio de Industria y Energía). Esta iniciativa, que estará totalmente operativa en octubre de 1998, constituye la primera experiencia de este tipo en nuestra Comunidad Autónoma, suponiendo un ejemplo de la coordinación de esfuerzos entre instituciones nacionales, regionales y locales.

A través del sistema de Financiación por Terceros (FPT), el EREN y el IDAE realizan la inversión correspondiente al coste de la instalación, y asesoran al Ayuntamiento en los aspectos técnicos y

económicos. Una vez finalizada la financiación, la propiedad de la instalación revierte al Ayuntamiento. Este por su parte, explota y mantiene la central, adquiriendo el combustible y realizando la gestión del suministro de calefacción y agua caliente sanitaria, pagos y cobros.

Cabe señalar que de cara al usuario, estos sistemas centralizados evitan la necesidad de manipular y almacenar combustibles, con sus consiguientes problemas de seguridad y suciedad. Igualmente, se evitará la supervisión de las calderas y las necesidades de realizar recargas periódicas, así como los problemas asociados a la falta de rendimiento en calderas antiguas o la necesidad de controlar la calidad y cantidad de los suministros. Finalmente, el método de operación planteado no afectará a las instalaciones actuales de los usuarios, que podrán utilizarlas en cualquier momento.

Las ventajas medioambientales del proyecto se desarrollan en dos líneas principales, ya que por una parte se utilizan exclusivamente materiales residuales forestales que en el caso de no ser aprovechados deberían retirarse del monte, y por otra se reducen las emisiones contaminantes a la atmósfera al eliminarse el consumo de Gasóleo. La valorización energética de estos materiales, que en muchos casos carecen de cualquier otra utilidad, supone su retirada del medio físico (evitando los riesgos de incendios o plagas y los problemas de su vertido), siendo además una fuente de ingresos en las diferentes fases de su utilización.

Dada la potencia térmica total instalada de 5,10 millones de kcal/h, correspondiente a 5,93 MW, según Decreto 209/1995 de 5 de Octubre de Aprobación del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León, no es necesaria ni la evaluación ordinaria, ni simplificada de impacto ambiental, por tratarse de una central térmica de combustión con potencia instalada total menor de 15

MW. En cualquier caso, existe el compromiso por parte de todas las instituciones implicadas, Ayuntamiento de Cuéllar, IDAE y EREN de respetar escrupulosamente todas y cada una de las salvaguardas medioambientales que pudieran tener relación con el proyecto durante todo el desarrollo y alcance del mismo.

*Q/OF/27/98: Urbanismo*

En su día el Alcalde del Ayuntamiento de Tamariz de Campos (Valladolid) se dirigió a esta Institución solicitando la intervención de la misma con la finalidad de acogerse a determinadas líneas de ayuda de la Administraciones Provincial y Autonómica.

Y ello con la finalidad de proceder a la ejecución de las obras de acondicionamiento de varios inmuebles (en estado ruinoso) así como de diferentes vías públicas de la localidad cuyo estado se había agravado como consecuencia de lluvias torrenciales (enero 1998).

Iniciadas la gestiones oportunas, y previa visita de inspección a la referida localidad, se constató el estado en que se encontraba la zona afectada. Con fecha 8 de febrero de 1999 se comunica a esta Institución que las obras de referencia ya han sido ejecutadas (previa concesión por parte de la Diputación de Valladolid de una subvención por importe de 600.000 pts.)

*Q/OF/28/98: Línea de alta tensión*

Ante la existencia de una línea eléctrica de alta tensión que cruzaba la localidad de Villamanín (León), por esta Institución se

iniciaron las actuaciones pertinentes a fin de determinar las posibilidades de proceder a un cambio en el trazado de la misma.

Dicha línea, según comunicó la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, al ser de enlace y transporte entre La Robla (León) y Lada (Asturias), correspondía su autorización a la Dirección General de Energía del Ministerio de Industria, siendo propiedad de Red Eléctrica de España.

Tras las gestiones realizadas con el Ayuntamiento de Villamanín, se puso en conocimiento de esta Institución que el Pleno de ese Ayuntamiento había acordado por unanimidad instar a la compañía Red Eléctrica de España a desviar la línea o adoptar otro tipo de medidas técnicas. Al mismo tiempo se solicitó por dicho organismo a la citada entidad informe sobre la viabilidad y posibilidades de ejecutar la modificación pretendida de la línea eléctrica.

En virtud de ello, personal técnico de REE efectuó levantamiento topográfico para definir la actuación solicitada, considerando finalmente viable el cambio del trazado de la línea, cuyos gastos debían correr a cargo del Ayuntamiento citado, extremo éste confirmado asimismo por la Delegación Territorial de León conforme a lo dispuesto en el Decreto 2619/1966.

*Q/OF/29/98. Dictamen Consejo de Estado*

Tras el seguimiento de las normas reglamentarias dictadas por el ejecutivo regional en los años 1996 y 1997, y una vez analizada la doctrina legal recaída al respecto, consideramos oportuno recordar a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que en tanto no exista institución autonómica a la que se atribuya la función consultiva



especifica de nuestra Comunidad Autónoma, la Junta de Castilla y León viene obligada a someter a dictamen previo del Consejo de Estado las normas reglamentarias autonómicas, en los términos del artículo 23, segundo párrafo de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. A nuestra resolución ha respondido dicho Centro directivo manifestando que es voluntad de la Administración de la Comunidad el escrupuloso cumplimiento de dichas previsiones.

*Q/Of/30/98. Urbanismo. Instalación de antenas.*

En el ámbito de las actuaciones que esta Institución está llevando a cabo en materia de urbanismo, y habiendo tenido conocimiento la misma de la proliferación de antenas de radio y televisión en los inmuebles urbanos debida, entre otras razones, a la cada vez más abundante oferta por satélite, la misma estimó conveniente dirigirse a los Municipios de más de 5000 habitantes sobre la cuestión aludida (con fecha 1 de abril de 1998).

En el referido escrito se hacía alusión a que la instalación de antenas (individuales y colectivas, verticales y parabólicas) presumiblemente experimentará a corto plazo un notable crecimiento y a que las mismas pueden afectar negativamente a la estética de las construcciones e incluso resultar peligrosas.

Por este motivo, y considerando conveniente la adopción de medidas normativas que permitan racionalizar esta situación, esta Institución recomendó a las distintas Corporaciones Municipales "*la aprobación o modificación de la correspondiente Normativa Municipal (si la misma no existiere) en la que, entre otros extremos, se contemplaran prohibiciones y limitaciones relativas a la instalación de antenas en fachadas, balcones y cubiertas*".

El Ayuntamiento de Briviesca (Burgos) mediante escrito de fecha 7 de abril de 1998 nos informa que *"se tratará el tema en una futura reunión de la Comisión de Urbanismo"*. Por otro lado, El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), mediante escrito de fecha 14 de abril, nos informa de que *"acepta plenamente la sugerencia y la cursa al Servicio Técnico para ser tomada en cuenta en cuantas actuaciones, informes y licencias intervenga"*. El Ayuntamiento de la Robla (León) *"acepta la recomendación efectuada"* con fecha 22 de abril de 1998. Por su parte, Salamanca, mediante escrito de fecha 7 de julio de 1998, nos comunica que *"se considerará la recomendación para la inclusión en la Revisión Adaptación del Plan General de la normativa complementaria que regule las situaciones urbanísticas que se provoquen con dichos elementos, para lo que se dará traslado de dicha recomendación al equipo redactor de la misma"*. La Corporación municipal de Peñaranda de Bracamonte (Salamanca) nos informa con fecha 19 de junio que *"dado el notable crecimiento previsible a corto plazo por el Ayuntamiento se considerará la conveniencia de regular esa situación, con el fin de racionalizar las instalaciones futuras"*.

El Ayuntamiento de Valladolid nos indica (con fecha 3 de junio) que, pese a que se ha publicado el Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero (BOE 28-2-98) sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones, en el que ya se establecen una serie de medidas tendentes a impedir, precisamente, la proliferación de antenas individuales en las fachadas de los edificios es posible, a través de la normativa municipal, restringir aún más, por motivos estéticos o de seguridad, la colocación de antenas individuales y que *"en este momento se está estudiando por la Concejalía de Urbanismo la procedencia de elaborar una Ordenanza en ese sentido"*. Tudela de Duero (Valladolid), mediante escrito de 13

de abril, nos indica que *"Tomará las medidas que considere más oportunas para solventar la cuestión"* y el Ayuntamiento de Iscar (Valladolid) manifiesta en su escrito de 7 de abril de 1998 que *"Procura en todo momento, con arreglo a sus medios personales y materiales, evitar en todo lo posible la incidencia negativa sobre la estética urbanística y la peligrosidad de las referidas instalaciones"*.

#### *Q/OF/32. Inventario de bienes*

Esta Institución es consciente de la propiedad, por parte de nuestros municipios, de objetos muebles de interés artístico, histórico, o cultural los cuales, no obstante, no encajan en el epígrafe *"Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico"* de los correspondientes Inventarios (a los que se refiere el artículo 86 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

Ello no implica, sin embargo, que los mismos no merezcan, por razones diversas, una especial protección por parte de la Corporaciones.

Pues bien, y a fin de procurar por todos los medios su conservación, consolidación y mejora, y con fecha 21 de abril de 1998, se remitió a escrito a los Ayuntamientos de más de 2000 habitantes sobre la conveniencia, a juicio de esta Institución, de proceder a la elaboración de una relación de los mismos (incluyendo su descripción y documentación fotográfica).

Todo ello, decíamos en nuestro escrito, sin descartar la adopción de cualesquiera otras medidas que puedan resultar convenientes para la protección, acrecentamiento y transmisión a las

generaciones futuras de dicho patrimonio, expresión relevante de la cultura tradicional de nuestros pueblos.

*Q/OF/33/98: Sistema de Salud en Castilla y León*

Con el fin de conocer el contenido del Sistema de Salud de Castilla y León, el Procurador del Común se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social solicitando información sobre todas las actividades, servicios y recursos de la propia Comunidad Autónoma, Diputaciones y Ayuntamientos, especificando su titularidad, dirigidos a hacer efectivo el derecho a la protección de la salud en nuestra Comunidad Autónoma y cuya dirección y coordinación atribuye a dicha Consejería el art. 7 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario.

En contestación a dicha solicitud de información, nos comunica que el Sistema de Salud de Castilla y León no se entenderá plenamente constituido hasta que no se haya realizado definitivamente el traspaso de los servicios de las Corporaciones Locales y de la red de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Aún no han sido transferidas las competencias en materia de asistencia sanitaria, que continúan correspondiendo a la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a los servicios sanitarios de las Corporaciones Locales, algunos de ellos han sido integrados en el Sistema de Salud de Castilla y León, mientras que la titularidad de otros sigue correspondiendo a las Corporaciones Locales. Así, podemos distinguir:

-Servicios Sanitarios procedentes de las Corporaciones Locales:

-Hospital Institucional de Soria.

-Consorcio Hospitalario de Burgos.

-Consorcio Psiquiátrico "Dr. Villacián" de Valladolid.

-Hospital "Santa Isabel" de León.

-Hospital Provincial y Área psiquiátrica del Centro de salud mental y servicios sociales "Infantas Elena y Cristina" de Ávila.

-Consorcio Hospitalario de Salamanca.

- Servicios Sanitarios cuya titularidad corresponde a las Corporaciones Locales.

-Hospital Provincial "San Telmo". Diputación Provincial de Palencia.

-Centro de salud mental y servicios sociales "Nuestra Señora de la Fuencisla". Diputación Provincial de Segovia.

-Hospital Provincial "Rodríguez Chamorro". Diputación Provincial de Zamora.

#### *Q/OF/35/98: Segregación de Oseja de Sajambre*

En relación con la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León que se contempla en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía, se solicitó del Ayuntamiento de Oseja de

Sajambre copia del acuerdo adoptado en sesión plenaria de 30 de abril de 1998, derivado de la moción sobre la situación de la asistencia sanitaria en dicho municipio, en la que se aducían una serie de dificultades y carencias que vendrían a justificar la aproximación de sus habitantes a las instituciones del Principado de Asturias. Analizado el alcance de dicho acuerdo, constituye nuestro objeto de seguimiento las concretas decisiones a que el mismo pueda dar lugar.

*Q/OF/36/98: Vertedero La Cantera (Benavente)*

En el curso de la actuación de oficio iniciada por esta Institución sobre la problemática general que plantea, en nuestra Comunidad Autónoma, la eliminación de residuos, tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación social, del vertido de pieles y despojos de animales procedentes del matadero municipal de Benavente en el vertedero de La Cantera, sito en esa localidad.

A fin de conocer las actuaciones efectuadas por parte del Ayuntamiento de Benavente, mediante escrito de fecha 9 de junio de 1998 solicitamos a esa Administración información al respecto.

El 23 de junio de 1998 el Ayuntamiento de Benavente nos comunica que, tras haber conocido los hechos por las noticias aparecidas en prensa, esa Alcaldía ordenó la iniciación de un expediente de investigación encaminado al esclarecimiento de los mismos a fin de depurar las posibles responsabilidades a que hubiere lugar.

A la vista de dicho requerimiento, se remitió a la Alcaldía informe del Encargado General del Servicio, en el que se pone de

manifiesto que la eliminación de los residuos procedentes de animales muertos se venía realizando por la empresa Contenedores de Benavente, quien previo aviso de la entidad generadora de los residuos, procedía a su recogida y eliminación con las debidas garantías sanitarias.

Parece ser que un cambio en la dirección y personal de dicha empresa, y posiblemente una falta de coordinación entre la antigua y nueva dirección de la misma, provocaron que la eliminación de residuos denunciada no se llevase a cabo en la forma que habitualmente se venía realizando, y con las garantías precisas. Por este motivo, el Ayuntamiento requirió de citada empresa una justificación de tales circunstancias al objeto de un esclarecimiento preciso y a fin de exigir las responsabilidades que, en su caso, se hubieran derivado de estos hechos.

*Q/OF/40/98: Nave de ganado en Alcañices*

En curso de las investigaciones efectuadas por esta Institución en materia de medio ambiente, tuvimos conocimiento de la construcción de una nave de ganado en la localidad zamorana de Alcañices, en las proximidades de la Urbanización de Santa Teresa de esa localidad.

Con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, mediante escrito de fecha 16 de junio de 1998 se solicitó al Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Si por parte de esa Administración se han concedido al titular de la explotación las correspondientes licencias de actividad y obras,

adjuntando, en su caso, copia de las mismas, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la Administración (Ayuntamiento o Comisión Provincial de Actividades Clasificadas), en orden a evitar molestias a los vecinos colindantes.

- Informe, así mismo, si la ubicación de la mencionada actividad se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.

El 7 de julio de 1998 recibimos un informe del Ayuntamiento de Alcañices en el que nos comunica que la licencia relativa a la actividad denunciada se encuentra en tramitación en esa Administración. Se indica, así mismo, que la Ordenanza reguladora de las distancias entre estas construcciones y el casco urbano establece una separación de 100 metros.

*Q/OF/44/98:Vertedero camino vecinal Hospital Monte San Isidro a Navatejera*

En el curso de las investigaciones efectuadas por esta Institución en relación con la actuación de oficio relativa a la problemática que plantea, en nuestra Comunidad Autónoma, la eliminación de los residuos sólidos urbanos, tuvimos conocimiento de la existencia de un vertedero, al parecer, incontrolado, en la localidad leonesa de Villaquilambre, situado en el Camino Vecinal del Hospital Monte San Isidro a Navatejera, al pago "Vallina de los Mosquitos", aproximadamente en el Km. 140 de la N-630, y más concretamente en el lugar donde se realiza la raqueta de entrada al Hospital, con los



consiguientes perjuicios que esta situación podía generar para el entorno natural de la zona, perjuicios que podían verse incrementados ante la proximidad de un Centro Hospitalario en el que se tratan, principalmente, enfermedades respiratorias.

En este sentido, mediante escrito de fecha 11 de agosto de 1998, nos dirigimos al Ayuntamiento de Villaquilambre solicitando nos informase sobre esta cuestión.

El 20 de agosto de 1998 recibimos un informe del Ayuntamiento en el que nos comunican los siguientes hechos:

"En relación a su escrito relativo a la supuesta existencia de un vertedero de incontrolado en el Camino Vecinal del Monte San Isidro, tengo el honor de informarle que no se trata de un vertedero, sino de una planta de transferencia de las basuras de nuestro Término Municipal, en la que solo se depositan los vertidos hasta su traslado a la planta de tratamiento gestionada por la Empresa Cogersa en el Principado de Asturias, de conformidad con el convenio en su momento suscrito entre esta empresa y la Mancomunidad para la recogida de residuos sólidos de León y su Alfoz.

Como sabrá y con independencia de las gestiones que se siguen realizando por otros organismos (Junta de Castilla y León, Diputación, Consorcio), en relación a la Planta Provincial de Tratamiento, la Mancomunidad de León tiene firmado un convenio para trasladar sus vertidos al Principado de Asturias, y, tanto para este traslado, como para el que se haga a la futura Planta Provincial, se está ya ejecutando una Planta de Transferencia, subvencionada por la Junta de Castilla y León, y sujeta a las normativas medioambientales.

Por ello, y mientras esa Planta de Transferencias se finaliza, cada Ayuntamiento integrado en la Mancomunidad ha dispuesto de puntos provisionales de transferencia de las basuras donde cada día se depositan éstas, y se cargan en camiones para su traslado al Principado de Asturias.

La Planta definitiva, se espera que esté finalizada en el próximo mes de septiembre, y la provisional instalada en el lugar que nos señalan en su escrito se ha ejecutado de la forma menos molesta posible para el medio ambiente y el entorno, no obstante surgieron unos problemas en el inicio del funcionamiento consistentes en que por causas desconocidas se producía la quema de basuras, pero estos problemas ya han sido resueltos y se han adoptado las medidas de vigilancia y seguridad pertinentes para evitar que vuelvan a producirse, por lo cual, tanto el depósito de basuras como su posterior transferencia y traslado al Principado de Asturias se está haciendo de la mejor forma posible".

#### *Q/OF/47/98: Incendio Tabuyo del Monte*

El día 13 de septiembre de 1998 se produjo un incendio de grandes dimensiones en las proximidades de la localidad leonesa de Tabuyo del Monte, incendio que tenía su origen, al parecer, en los ejercicios de maniobras efectuados en el Campo de Tiro del Teleno por el Regimiento de Infantería "Príncipe Tres".

Teniendo en cuenta que en el presente supuesto se encontraban afectadas distintas Administraciones, algunas excluidas de las competencias de supervisión de esta Institución, pusimos estos hechos

en conocimiento del Defensor del Pueblo a los efectos oportunos, ante la petición hecha al Procurador del Común por varios Procuradores de las Cortes de Castilla y León, con ocasión de la defensa del informe anterior.

No obstante lo anterior, y en el ánimo de colaboración institucional, acudimos personalmente al lugar de los hechos, habiendo mantenido diversas reuniones con las Autoridades Militares y Locales. Así mismo, mediante escrito de fecha 14 de septiembre de 1998, nos dirigimos a la Delegación Territorial de León a fin de que nos informase sobre los extremos de este suceso.

*Q/OF/49/98: Animales de compañía*

Con motivo de los problemas surgidos con ocasión de la tenencia y circulación de animales peligrosos, se inició por el Procurador del Común una actuación de oficio sobre la materia.

Para iniciar el estudio de la misma, interesaba a esta Institución en primer término conocer el estado de los trabajos relativos al desarrollo reglamentario de la Ley de 24 de abril de 1997, de protección de animales de compañía. Para ello se dirigió escrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería solicitando información en el sentido apuntado, a fin de determinar al mismo tiempo si estaba previsto regular las medidas de protección para la tenencia y circulación de dichos animales.

Cumplimentando lo interesado, por esa Administración se comunicó que, recibido el dictamen favorable emitido por el Consejo de Estado respecto del Proyecto de Decreto correspondiente, la siguiente actuación necesaria para su aprobación, consistía en elaborar

la redacción definitiva del Reglamento por parte de esa Consejería a raíz de las consideraciones del Consejo de Estado, pudiendo asimismo tener en cuenta las sugerencias de las distintas Administraciones e Instituciones manifestadas con posterioridad a su remisión a dicho Consejo.

Por otro lado, se remitieron a esta Institución los preceptos que el Proyecto de Reglamento dedicaba a los animales peligrosos.

Para realizar un análisis de la normativa prevista, debía partirse de la Ley 5/97, aprobada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el fin de incorporar a nuestra legislación las medidas que garantizasen una saludable relación de los animales con el hombre en el aspecto higiénico sanitario, y una eficaz protección de los mismos para evitar los tratos crueles y abusivos por parte del hombre.

Esta Ley, por tanto, va dirigida, como se señala en su exposición de motivos, a la protección de los denominados animales de compañía.

La regulación de las precisas medidas de protección de estos animales se hacía precisa en nuestro ordenamiento, pero ello no podía en modo alguno obviar la necesidad de establecer un conjunto de medidas de seguridad o protección como consecuencia de la tenencia y circulación de aquellos animales que pueden ser considerados peligrosos.

A través de las publicaciones aparecidas en los medios de comunicación, todos hemos sido conocedores de numerosos ataques de "perros peligrosos" cometidos sobre las personas, que han llevado a ocasionar en muchos casos la muerte de la víctima.

Pues bien, la citada Ley 5/97 prohíbe en su artículo 13 la circulación de animales considerados peligrosos sin las medidas protectoras que reglamentariamente se establezcan, de acuerdo con las características de cada especie; y tipifica como infracción grave la tenencia y circulación de estos animales sin las medidas de protección que se determinen.

Así pues, el Reglamento de desarrollo de la citada Ley, según la información remitida por la citada Consejería, dedica a los animales peligrosos una serie de preceptos (art. 12, 13, 28 y 43.3 f ), en los que se prevén una serie de medidas de protección para su circulación y tenencia.

Respecto a la circulación, el artículo 13 establece la obligación de que vayan provistos de bozal. No obstante, esta Institución consideró asimismo preciso que se estableciera como medida de protección la obligación de que estos animales circularan debidamente atados en las zonas urbanas.

Por otro lado, en el informe remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería se indicaba que no se establecía en el Reglamento una lista exhaustiva de animales que merecieran la consideración de peligrosos, sino que tal consideración estaría en función del comportamiento agresivo o carácter venenoso de cada animal, o de su naturaleza y características.

Centrándonos en el caso de los "perros peligrosos", esta Institución consideró conveniente la elaboración de una lista de todas aquellas razas caninas que, con carácter general, merecieran dicha consideración (pitbull, rottweiler, dogo argentino, doberman, etc.), y que obligara de esta manera a sus propietarios o poseedores a adoptar

las medidas de protección que en relación con los mismos se establecieran.

Pero dicha lista no debería tener un carácter cerrado o limitativo, sino meramente enunciativo de aquellos perros que por pertenecer a una determinada raza o especie deben considerarse "peligrosos", debiendo incluirse en dicha lista, además, todos aquellos que merecieran dicha consideración en función de su comportamiento, naturaleza y características.

De este modo, la elaboración de esta lista (no limitativa) evitaría obviar alguna especie que debiera calificarse de "peligrosa".

Dichas reflexiones se hicieron llegar a la mencionada Consejería por si se estimara oportuno, especialmente a raíz de los hechos ocurridos recientemente, alguna modificación en el sentido apuntado por esta Institución en la redacción definitiva del texto reglamentario.

En virtud de ello, dicho organismo remitió a esta Institución una copia del proyecto de reglamento de la Ley de protección de los animales de compañía; proyecto que asume las reflexiones formuladas por el Procurador del Común, 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.

#### *Q/OF/54/98: Zonas de Protección Especial*

Por su directa relación con el desarrollo del Plan de Espacios Naturales y demás previsiones de la Ley de Espacios Naturales de

Castilla y León, así como con el Real Decreto 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, en este expediente, que se encuentra en su fase inicial, se ha solicitado de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio informe sobre las Zonas de Protección Especial declaradas en nuestra Comunidad Autónoma, en cumplimiento de lo previsto en la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

## **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

### I.- Introducción

El ámbito material de autonomía alcanzado por la Comunidad de Castilla y León en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto, responde a las demandas de una mayor descentralización política. Ello trae consigo nuevas facultades de intervención en los diversos sectores de la actividad pública, que se justifican en la promoción del bienestar de los castellanos y leoneses. Y para el Procurador del Común representa, al tiempo, un punto de llegada y de partida en el cumplimiento de las misiones de protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de nuestro Estatuto de Autonomía y, de la tutela del ordenamiento jurídico, puesto que a partir de ahora así nos viene encomendado en el artículo 14 de aquel.

Se puede decir, por ello, que nos hallamos ante una nueva etapa en la que cobra todo su sentido la necesidad de un entendimiento preciso de la Ley a la que remite el citado artículo 14 para la regulación de la organización, funcionamiento y competencias de esta Institución, y, de éstas, las que atañen a la defensa del Estatuto de Autonomía. Sobre el que hemos intentado profundizar con las reflexiones de las que ahora damos cuenta.

### *1. El alcance de la intervención del Procurador del Común en defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*

Retomamos de este modo la invitación hecha por las Cortes de Castilla y León para exponer aquellos aspectos que dificultan u oscurecen el cumplimiento de nuestras funciones, aceptada de buen grado y en su momento objeto de respuesta, si bien, al referirnos entonces a aquellos preceptos de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León (LPC, en adelante) que considerábamos susceptibles de reforma, los artículos dedicados a la Defensa del Estatuto de Autonomía -dentro del Título III de la misma- se analizaron, desde una perspectiva un tanto teórica, comparándola con el único texto legal que, seguido muy de cerca por la LPC, aborda el régimen jurídico de tan novedosa misión. Nos referimos, claro está, a la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y más concretamente a los artículos 27, 28 y 29, comprendidos en el Capítulo II del Título II -*De las funciones del Justicia de Aragón- dedicado a la defensa del Estatuto de Autonomía aragonés.*

Las situaciones concretas en que nos hemos planteado la oportunidad de actuar en defensa de nuestro Derecho objetivo nos han ofrecido otras lecturas de las previsiones de la LPC que derivan, aunque no exclusivamente, de su estrecha relación con las contenidas en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en cuanto instancia capacitada para el control jurisdiccional de las posibles vulneraciones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Para tratar de delimitar cada uno de los supuestos planteados seguiremos un orden semejante al empleado en la LPC.

A) La defensa del Estatuto de Autonomía mediante el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad y conflicto de competencias.

No es necesario resaltar que la intervención del Tribunal Constitucional se contempla en nuestro ordenamiento jurídico no sólo como remedio frente a las violaciones directas de preceptos constitucionales, sino también cuando se vulneran las restantes normas del denominado bloque de constitucionalidad, en el que se integran los correspondientes Estatutos de Autonomía. Así resulta del mandato dirigido al supremo interprete de la Constitución por el artículo 28.1 LOTC:

*«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».*

En relación con nuestro Estatuto de Autonomía, la LPC dispone, en su Título III, cómo debe actuar el Procurador del Común en defensa de aquél, atribuyéndole la misión de supervisar la norma sospechosa de vulnerar sus previsiones, junto con una potestad no jurisdiccional y previa al ejercicio de la correspondiente acción por los sujetos legitimados para residenciar el litigio ante el Tribunal Constitucional, de modo que esta misión tiene, en principio, el alcance que previene el artículo 24.1 LPC:

*«Cuando el Procurador del Común de Castilla y León considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o la Ley correspondiente, se dirigirá*

*inmediatamente a las Junta de Castilla y León o a las Cortes, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia».*

Este precepto contiene supuestos de hecho distintos, y también son diversas las consecuencias jurídicas que se siguen, algunas de ellas en otros apartados del mismo artículo 24. Veamos cuáles son unos y otras.

a) Recurso de inconstitucionalidad frente a norma estatal.

La primera proposición dispone la intervención del Procurador del Común *«Cuando (...) considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de Castilla y León...»*. El precepto hace referencia al rango que ha de tener la disposición que se presume antiestatutaria, sin indicar el poder público -de entre los que ostentan potestades normativas- del que ha de emanar la misma, aunque, sin duda, la contravención puede provenir del legislador estatal y, asimismo, del Gobierno de la Nación (artículos 85 y 86 de la Constitución) y el medio de defensa consiste en la interposición de recurso de inconstitucionalidad, como procedimiento de control de la norma cuestionada en cuanto afecte a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, según previene el artículo 28.1 LOTC.

El Procurador del Común (y de momento aquí termina su intervención) deberá interesar de los órganos legitimados la interposición del recurso de inconstitucionalidad, legitimación que corresponde a la Junta de Castilla y León y a las Cortes autonómicas, en consonancia con el artículo 32.2 LOTC:

*«Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que*

*puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, estarán también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».*

Si, tras la recomendación del Procurador del Común, las instituciones señaladas no interpusieren el recurso de inconstitucionalidad, el apartado 4 del artículo 24 LPC faculta a éste para *«dirigirse al Defensor del Pueblo remitiéndole el expediente para su conocimiento»*. En consecuencia, corresponderá al alto Comisionado de las Cortes Generales decidir si procede su actuación en sede constitucional en defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en virtud de la legitimación que le confiere el artículo 162.1, a) de la Constitución española.

b) Conflictos positivos de competencias.

La segunda proposición del artículo 24. 1 LPC es la siguiente:

*«... que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o la Ley...».*

Obsérvese que en lugar de emplear las expresiones *«Ley o disposición con fuerza de Ley»*, el artículo 24.1 alude, en esta ocasión, a *«disposiciones, resoluciones o actos»*. La norma se está refiriendo al denominado conflicto positivo de competencias (Título IV, Capítulo II, Sección Primera LOTC), que tiene lugar cuando el Estado y una Comunidad Autónoma reivindican como propia una competencia (también, aunque menos probable, si la disputa se produce entre Comunidades Autónomas, pero en ningún caso si el conflicto fuera negativo -propio o impropio-, puesto que los poderes públicos autonómicos carecen de legitimación a tal efecto).

Su objeto es dirimir la controversia de acuerdo con el reparto establecido en el bloque de constitucionalidad, y así lo previene con carácter general el artículo 61.1 LOTC (aunque el conflicto también puede plantearse frente a actuaciones que, aun ejercidas en virtud de competencias propias, dificultan el normal ejercicio de las competencias ajenas):

*«Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas...».*

Así pues, la invasión de las competencias definidas previamente (en la Constitución, en el Estatuto o en la Ley), ya proceda del Estado, ya de otra Comunidad Autónoma, puede traer su causa de un acto concreto o de una disposición de carácter general, normalmente sin fuerza de Ley, sin perjuicio de que el conflicto de competencia deba tramitarse en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad *«si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley»* -art. 67 LOTC-.

Ahora bien, para este caso, la consecuencia que se sigue en el artículo 24.1 LPC es, en nuestra opinión, inexacta, puesto que el precepto manda al Procurador del Común instar del órgano legitimado a tal efecto -la Junta de Castilla y León en cuanto órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma (artículo 60 LOTC), el planteamiento del correspondiente conflicto competencial. Sin embargo, el artículo 63 LOTC contempla un trámite que ha de preceder a la actuación jurisdiccional propiamente dicha: se trata del requerimiento *«para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión»*, y sólo tras la notificación de rechazo por parte del órgano requerido -o por falta de respuesta en plazo-

procederá el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, aportando certificación del cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento (art. 63.6 LOTC).

Es de advertir, por lo demás, que si la Junta decide no ejercitar dicha acción no procede que el Procurador del Común se dirija al Defensor del Pueblo, por no hallarse éste legitimado a tal efecto, y así se recoge correctamente en el artículo 24.4 LPC, que sólo alude al recurso de inconstitucionalidad:

*«Si la Junta o las Cortes de Castilla y León no interponen el recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Procurador del Común de Castilla y León podrá dirigirse al Defensor del Pueblo remitiéndole el expediente para su conocimiento».*

c) La falta de legitimación de los poderes públicos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad en defensa del Estatuto de Autonomía.

Del precedente artículo 24.4 LPC en relación con el apartado 1 del mismo, resulta que, al lado de la intervención del *ombudsman* estatal para el caso en que el legislativo o el ejecutivo autonómicos rechazasen la recomendación del Procurador del Común sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad, se alude asimismo a la intervención del Defensor del Pueblo cuando aquéllos no puedan ejercitar dicha acción por no estar legitimados para ello, aunque sin explicitar en qué situaciones existirá tal imposibilidad.

Siquiera en el plano teórico, cabe pensar que la vulneración del Estatuto de Autonomía provenga de una Ley o disposición con fuerza de Ley emanada de otra Comunidad Autónoma, eventualidad ante la cual, y de acuerdo con el artículo 32.2 LOTC *a contrario sensu*, los

órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las Comunidades Autónomas carecen de legitimación para promover recurso de inconstitucionalidad, aunque concurriese el requisito de afección a su propio ámbito de autonomía, según ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Se trata, entonces, del supuesto en que el Procurador del Común podrá dirigirse al Defensor del Pueblo *«remitiéndole el expediente para su conocimiento»*.

Y aunque con éste no se agotan los casos en que los poderes públicos autonómicos carecen de legitimación para actuar en sede constitucional, una interpretación sistemática del conjunto del artículo 24 LPC no permite afirmar -salvo opiniones mejor fundadas- que el Procurador del Común esté llamado a defender el Estatuto frente a las leyes de la propia Comunidad de Castilla y León, pese a que los escasos trabajos existentes sobre el Justicia de Aragón parecen admitir, sin apenas argumentación, su competencia para ocuparse de las vulneraciones del Estatuto que tengan su causa en una ley o disposición con fuerza de ley emanada de los poderes públicos aragoneses, cuestión que afecta, por lo demás, a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo autonómicos, señaladamente cuando éste no cuente con el apoyo de una mayoría suficiente, y para la que existen otros cauces de solución ajenos, sin duda, al ámbito en que debe desenvolverse la actuación de los Comisionados parlamentarios.

En cualquier caso, lo dicho hasta ahora acerca del artículo 24 sólo se orienta a apuntar la complejidad que surge de algunas previsiones de nuestra Ley reguladora, a cuyo efecto resulta imprescindible delimitar el contenido de aquel precepto y del artículo 25, según se aborda a continuación.



B) La vulneración del Estatuto de Autonomía por actos de las Cortes de Castilla y León.

Tal vez sea el artículo 25 de la LPC el que plantea mayores dificultades, a pesar de haber sido invocado en la presentación del proyecto de dicha Ley ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León, como exponente de la independencia atribuida al Procurador del Común. Las palabras del Consejero de Presidencia y Administración Territorial no hacían sino reproducir, en su último párrafo, el contenido del artículo ahora vigente:

«El Procurador del Común no está sometido a mandato imperativo, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad y cumple sus funciones con objetividad, autonomía e independencia. Y goza de independencia incluso respecto a estas Cortes, a las que corresponde nombrarle. Hasta tal punto goza de independencia que, si la violación del Estatuto derivase de un acto de las mismas, requerirá a éstas para que lo subsanen, y, si no lo hacen, podrá hacerlo llegar al Defensor del Pueblo, sugiriéndole las medidas a adoptar.» (Pleno de las Cortes de Castilla y León celebrado el 25 de febrero de 1994 -D.S. nº 52. III Legislatura).

Actos de las Cortes de Castilla y León, en sentido amplio, tanto pueden ser su producción legislativa como las demás decisiones de naturaleza no normativa dictadas en ejercicio de otras competencias y atribuciones. Y los actos no normativos, pueden ser, a su vez, de naturaleza parlamentaria y, asimismo, aquellos que son manifestación de actividades «materialmente administrativas» cumplidas por órganos públicos no integrados en la organización personificada que es la Administración Pública, es decir, actos en materia de personal y administración ordinaria del parlamento territorial.

Sobre los actos normativos ya ha quedado dicho que, de acuerdo con el artículo 24 LPC, no creemos que corresponda al Procurador del Común intervención alguna, y a ello hay que añadir ahora que la literalidad del artículo 25 tampoco permite otra conclusión, puesto que el mismo habla de subsanación -instituto jurídico adecuado para corregir los vicios en que los actos hayan incurrido-, mientras que, por el contrario, las leyes no se subsanan, sino que se modifican o derogan por quien las ha dictado.

Es plausible entender que el artículo 25 LPC únicamente se refiere a la categoría de actos no normativos, cuya posibilidad de supervisión por parte del Defensor del Pueblo, en el ámbito de las competencias que son características del mismo ((la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución), viene siendo admitida por un sector doctrinal, aun cuando la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (LODP, abreviadamente) guarde silencio al respecto.

En defensa de esta tesis se parte del artículo 12 LODP, que habla de supervisar «*la actividad de la Comunidad Autónoma*», para concluir que la función del Defensor del Pueblo no se extiende sólo a la Administración autonómica, pese a la contradicción con el artículo 1 de la misma Ley (supervisión de «*la actividad de la Administración*») que es aparente y producto de un defecto técnico, y no permite afirmar que la LODP, en relación con el Estado, limita la función supervisora del Defensor del Pueblo a la Administración, mientras que no establece limitación respecto a las Comunidades Autónomas, donde tanto la actuación de su Administración, como la del Parlamento, o la de cualquier otro órgano, estaría sometida a su supervisión.

En consecuencia, se entiende que la ausencia formal de referencia al Parlamento y demás órganos debe ceder ante la afección a los derechos fundamentales que, junto con la función de administrar,

también presente en determinadas actuaciones de los órganos constitucionales y estatutarios distintos de la Administración, serán los factores determinantes de la intervención del Defensor del Pueblo.

En sentido semejante, la Ley del Parlamento Vasco, 3/1995, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, al señalar en su artículo 13 los límites a la actuación de éste, le confiere facultades para inspeccionar al Parlamento y al Gobierno respecto a su actividad estrictamente administrativa, acción investigadora que, entendemos, ha de ser en defensa y garantía de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, en cuanto misión propia del alto comisionado del Parlamento vasco.

Pero, volviendo a nuestra Ley, una vez determinada la naturaleza de los actos a que pueda referirse este artículo 25, resulta que sólo procede la intervención del Procurador del Común ante las Cortes de Castilla y León mediante requerimiento motivado de subsanación y, eventualmente, residenciando el asunto en el Defensor del Pueblo con sugerencia de la medida a adoptar, si aquéllos entrañaren vulneración del Estatuto de Autonomía.

Interesa destacar desde esta perspectiva que los Estatutos de Autonomía se caracterizan, en virtud de la reserva absoluta dispuesta en la Constitución -art. 147.2-, por ser ante todo normas atributivas de competencias, a cuyo efecto se establece en ellos el territorio sobre el que se proyectan, la organización institucional de la Comunidad Autónoma y su sistema de fuentes.

Sin embargo, por lo que hace a los derechos y deberes fundamentales, los Estatutos de Autonomía no requieren, o más bien, resulta improcedente que incluyan una parte dogmática, al modo en que ésta aparece en el texto constitucional (el parecer de la doctrina es, en este punto, prácticamente unánime), por cuanto los destinatarios de

tales normas son los poderes públicos y no los ciudadanos. Y si bien es frecuente que se proclame expresamente que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de que se trate son los establecidos en la Constitución (nuestro Estatuto de Autonomía así lo hace en su Título Preliminar), es lo cierto que en nada afectaría al *status* jurídico de éstos la ausencia de declaraciones semejantes, pues estamos ante un contenido estatutario no necesario, según expresan los autores.

Hemos de concluir que los derechos fundamentales no se integran de este modo en los Estatutos de Autonomía, y, asimismo, que no son normas de desarrollo de estos derechos, por lo que una eventual vulneración de los mismos no entraña vulneración del Estatuto (que es, insistimos, norma sobre la producción jurídica y no tiene por qué incorporar normas sustantivas), sino de la Constitución y, en su caso, de la Ley -orgánica u ordinaria- a la que corresponde la regulación de su ejercicio, que puede ser una Ley autonómica en la medida en que de los Estatutos de Autonomía se desprenda competencia legislativa sobre una materia que implique, de modo necesario, tal regulación.

Así pues, solo obviando la verdadera naturaleza del Estatuto de Autonomía será posible admitir la existencia de actos de las Cortes materialmente administrativos (pertenecientes al ámbito propio del Derecho parlamentario administrativo, como la gestión de personal, o la ejecución de su propio presupuesto) que, en cuanto atentatorios de derechos fundamentales, entrañaren vulneración de aquél.

Y otro tanto cabe decir de los actos parlamentarios propiamente dichos, es decir, aquellos producidos por los órganos de gobierno y dirección de la cámara cuya finalidad es cumplir sus fines institucionales, salvo si entendiéramos que hay vulneración del Estatuto por actos relacionados con el *status* de los parlamentarios individuales

y los grupos parlamentarios; aunque, a la luz del mismo, tampoco se nos ocurre ningún supuesto que no afectara, al mismo tiempo, al derecho fundamental de acceso al cargo público representativo reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, y que, en cualquier caso, entraría en el terreno de los *interna corporis acta*, obligando al Procurador del Común a intervenir en las relaciones entre las mayorías y minorías parlamentarias.

Cuanto venimos diciendo ha de ponerse, además, en relación con la apelación al Defensor del Pueblo para el caso en que las Cortes desoyeran el requerimiento de subsanación, previsión del artículo 25 LPC que, creemos, no es ajena al artículo 46.1 LOTC, en cuanto atribuye a aquél legitimación para actuar en sede constitucional frente a *«las decisiones o actos sin valor de Ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...»* (art. 42 LOTC), Así lo admite, por lo demás, la literalidad del artículo 22 (aunque no se encuentra en el Título III de la LPC), que no contempla ninguna intervención directa del Procurador del Común, como no podría ser de otro modo, al tratarse de actos del emanados de los órganos del poder judicial:

*«Cuando el Procurador del Común considere que una resolución de los Tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un Derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo».*

La relación en que se encuentran estos precedentes normativos vendría a reforzar la tesis de que la vulneración de los Estatutos de Autonomía no es, en sí misma, susceptible de amparo constitucional.

Habida cuenta de la cualidad del sujeto que el artículo 25 LPC somete a la supervisión del Procurador del Común, se hace imprescindible establecer de forma clara y precisa el verdadero alcance y contenido de sus previsiones, so pena, en otro caso, de situar a la Institución en un terreno incierto que puede llegar a dificultar extraordinariamente el eficaz cumplimiento de las misiones encomendadas.

C) Actos de las Corporaciones Locales que entrañen violación del Estatuto de Autonomía.

La defensa del Estatuto de Autonomía frente a la actuación de estos entes territoriales tiene su sede propia en el artículo 26 LPC, que comienza con una remisión al artículo 24 de la misma, pese a que ninguna relación guarda con sus previsiones y nada añade al régimen del que ahora nos ocupamos, habida cuenta que la actuación de las Corporaciones locales no es susceptible de discusión por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto de competencia.

El artículo 26 faculta al Procurador del Común para dirigirse a la Corporación en cuestión *«sugiriéndole la medida a adoptar»* respecto a la actuación de que se trate (expresión que entendemos comprensiva tanto de acuerdos y actos, como de normas reglamentarias), en cuyo caso deberá, al mismo tiempo, poner los hechos en conocimiento de las Cortes de Castilla y León, previsión lógica en cuanto dirigida al Comisionado de las mismas, puesto que a ellas debe informar de todas sus actuaciones y no sólo de las que ahora se comentan.

Sin embargo, este deber de información, es, a nuestro entender, de escaso alcance práctico, si la Corporación local decide no atender las propuestas del Procurador del Común, toda vez que la facultad de control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones

locales no corresponde a las Cortes, sino a la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que previenen los artículos 63 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a cuyo efecto se reconoce al ejecutivo regional legitimación en el proceso contencioso-administrativo, para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico, menoscaben las competencias de la Comunidad Autónoma, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades.

Y si bien el Procurador del Común puede sugerir a la Junta de Castilla y León el ejercicio de dicha acción, puesto que está facultado para dirigirse *«a cualquier autoridad que tenga competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales y solicitar su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Castilla y León»* (art. 28.2 LPC), la generalidad del precepto (comprensivo de autoridades pertenecientes a la Administración sometida directamente a la supervisión del Procurador del Común, y también de las que no lo están) no conduce mucho más lejos, ya que la Ley no obliga a los órganos de la Administración regional a exponer motivadamente la decisión que se adopte en relación con dicha solicitud.

#### D) Los reglamentos autonómicos antiestatutarios.

El Estatuto de Autonomía sigue siendo el objeto de protección en la LPC, en los siguientes términos de su artículo 30:

*«Cuando el Procurador del Común de Castilla y León considere que cualquier precepto reglamentario emanado de la Junta de Castilla y León vulnera el Estatuto de Autonomía, se dirigirá motivadamente a la Administración Regional recomendándole su*

*modificación o derogación. La recomendación se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León».*»

Este artículo se refiere a las disposiciones de rango infralegal dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al ejecutivo regional, de acuerdo con el artículo 19.1 nuestra norma institucional básica: *«La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce (...) la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico».*

Para determinar la eficacia práctica de la previsión de la LPC hemos de situarnos en el plano de las relaciones entre la Ley y la norma reglamentaria, comenzando por señalar que en el ordenamiento jurídico español no existe reserva constitucional (ni estatutaria) a favor del reglamento, al modo en que se admite en algún país de nuestro entorno. Antes al contrario, nuestro sistema jurídico se desenvuelve alrededor de los siguientes principios, de los que es necesario partir:

El principio de reserva de ley, cuyo significado último es, en palabras del Tribunal Constitucional, el de asegurar a los ciudadanos que el contenido de la regulación de que se trate dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

El principio de legalidad, entendido como primariedad de la ley en la creación del Derecho; y su corolario, el principio de jerarquía normativa -ambos garantizados en el artículo 9.3 de la Constitución- que entraña la absoluta subordinación del reglamento a la ley, y expresa el carácter instrumental de la Administración y de sus productos normativos respecto del titular del poder, el pueblo soberano cuya representación se reside en el poder legislativo.



Es de señalar, por lo demás, que los poderes públicos de las Comunidades Autónomas, en cuanto integrantes de los poderes que componen el Estado -expresión entendida en sentido amplio-, vienen, al igual que éstos, sometidos a los principios, valores y reglas constitucionales (STC 116/1994, de 8 de abril, F.J. 5) y, en consecuencia, al principio democrático, que es modo en que se constituye el Estado (art. 1.1 CE). Como manifestación de este principio, nuestro Estatuto de Autonomía atribuye a las Cortes de Castilla y León «*la potestad legislativa en los términos establecidos por la Constitución, por el Estatuto de Autonomía y por las Leyes del Estado que les atribuyan tal potestad*» (art. 15.1).

«Solo por ley...», «en virtud de ley...», «la ley regulará...», son expresiones que se repiten a lo largo del texto constitucional, y, al igual que éste, también el Estatuto de Autonomía de Castilla y León hace múltiples llamamientos a la ley, cual sucede con la determinación de las sedes de las instituciones de autogobierno (art. 3); la composición de la Junta de Castilla y León y atribuciones y estatuto de sus miembros (art. 19. 3); la composición y funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León (art. 24), ..., a las que puede atribuirse el carácter de leyes institucionales, en cuanto tienen por objeto la regulación de las instituciones autonómicas.

Y si nos atenemos a su Título II -Competencias de la Comunidad- pronto advertimos que *ratione materia* (y salvo las competencias de ejecución contempladas en el artículo 36), la afección a los derechos y libertades que de las mismas pueda derivarse, siquiera de modo tangencial, exige norma legal para su regulación. En este sentido, y de acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 37/1981, de 16 de noviembre), los parlamentos territoriales podrán incidir sobre los derechos, en tanto en cuanto del Estatuto de Autonomía se desprenda competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique, de

modo necesario, una regulación del ejercicio de los derechos fundamentales.

Sentada la supremacía de la ley en la creación del Derecho y por ende de las Cortes autonómicas como titulares de la potestad legislativa (siendo cuestión distinta la posibilidad de «*delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de Ley que a aquéllas compete*», contemplada en el artículo 16.3 EACyL), es preciso recordar que con la expresión «potestad reglamentaria» se hace referencia a un poder en cuya virtud la Administración participa en la formación del ordenamiento mediante la creación de normas jurídicas, de modo que la competencia material ilimitada de las leyes no impide que éstas contengan remisiones a la norma reglamentaria, que puede actuar -siempre en su función secundaria y en virtud de una habilitación específica-, como complemento de la ley, de la que es instrumento de ejecución y desarrollo, sin que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a ésta.

En consecuencia, la potestad reglamentaria del Gobierno, de los Gobiernos autonómicos (sin que ahora se pretenda entrar en el debate sobre la posibilidad de dictar, en ejercicio de la misma, reglamentos independientes en el ámbito doméstico o interno de la Administración, potestad que, en todo caso, se encuentra directamente sometida a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico *ex artículo. 9.1 CE*), se manifiesta a través de los reglamentos de ejecución de las leyes y sólo tiene cabida en los márgenes permitidos por éstas, a las que no pueden sustituir ni suplir, y mucho menos prevalecer sobre ellas.

De acuerdo con cuanto venimos diciendo, y en cuanto a nuestro Estatuto de Autonomía corresponde organizar el ordenamiento de la Comunidad, habría vulneración estatutaria -y en este sentido entendemos la misión de su defensa por parte del Procurador del

Común- si la Junta de Castilla y León abordara, por vía reglamentaria, el fondo de las regulaciones materiales que en todo caso constituyen el objeto de la Ley, sin que ésta exista previamente o, cuando existiendo, no se haga en ella remisión al reglamento como complemento normativo de la misma.

Ahora bien, tras dieciseis años de vigencia de nuestra norma institucional básica, la diversidad de materias abordadas desde la producción normativa de las Cortes de Castilla y León hace que esta hipótesis, aunque posible, resulte muy poco probable. El problema se desplaza, en la práctica, hacia la observancia de otro principio, el de jerarquía normativa, en cuanto pueda verse afectado por el ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida a la Junta de Castilla y León, cuestión que entendemos comprendida en la misión de tutela del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad (del que forman parte los reglamentos autonómicos, según previene el artículo 27 LPC), que también corresponde al Procurador del Común, según el Estatuto de Autonomía (art. 14.1), y sobre cuyo estado de observancia, aplicación e interpretación puede y debe pronunciarse.

A este respecto, ya en las primeras lecturas de la LPC tuvimos ocasión de comprobar que el artículo 30 es transcripción casi literal del precepto equivalente de la Ley del Justicia de Aragón -art. 34-, salvo que en éste se contempla tanto la infracción del Estatuto de Autonomía como del ordenamiento jurídico aragonés que traiga su causa en los reglamentos autonómicos, mientras que la LPC omite igual referencia a nuestro ordenamiento jurídico autonómico, omisión que puede dar lugar -como así ha acontecido- a que se cuestione el alcance de nuestras funciones tutelares en este caso.

En suma, y para concluir estas reflexiones acerca del Título III de la LPC, entendemos que el efectivo cumplimiento de la misión

defensora y tutelar encomendada al Procurador del Común por el propio Estatuto de Autonomía requiere la superación de las previsiones legales vacías de contenido, de contenido equívoco o imposibles de llevar a la práctica, todas ellas generadoras de frustración para sus aplicadores y de rechazo por parte de sus destinatarios, al venir necesitadas de una permanente labor interpretativa, inevitablemente unilateral y cuyo acierto se hace de difícil contraste más allá del caso concreto.

## *2. La regulación de las consultas populares*

Una de las novedades que surgen de la última reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León concierne a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado sobre el *«sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León»* (art. 34.1, 12ª), ya acogida con distintas fórmulas en otros Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Asturias Murcia, Valencia, Canarias, Extremadura). Por otro lado el mismo art. 34.1. en su apartado 3 incluye el *«Régimen Local»*, entre las materias en las que tiene competencia de desarrollo legislativo y de ejecución la Comunidad Autónoma de Castilla y León; en tanto que en la etapa precedente únicamente tenía competencias sobre *«alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local»*.

De otro lado, y desde la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, su disposición transitoria Séptima. 3 alude a la necesaria celebración de referendun sobre la concreta materia de la segregación de un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia

integrada en la Comunidad Autónoma, consulta que, sin embargo, no ha sido objeto de regulación expresa.

El análisis conjunto de estas previsiones estatutarias nos lleva a plantear la relación que pueda existir entre la consulta popular municipal -cuya regulación incumbe a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante)-, y el referéndum contemplado en la disposición transitoria séptima 3, letra c) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Puesto que ambas formas de participación directa de los ciudadanos carecen de una regulación completa, trataremos de establecer su régimen partiendo de las categorías que pueden servir para caracterizar este instituto jurídico desde la perspectiva de nuestro ordenamiento general, es decir: A) El carácter de cada consulta; B) La materia afectada; y C) Los sujetos llamados a intervenir desde el momento de la adopción de la iniciativa hasta el posterior de la convocatoria. Se dedicará el apartado D) a resumir las conclusiones que de las anteriores premisas pueden extraerse.

#### A) El carácter de una y otra consulta.

1. Dentro de la diversidad clasificatoria que brinda la institución del refrendo, se atenderá en primer lugar a la necesidad o no de su celebración para la perfección jurídica del acto sometido al mismo -distinción entre consulta preceptiva y potestativa-.

La literalidad del artículo 71 LRBRL permite descartar de plano la obligatoriedad de la consulta popular municipal. Su carácter potestativo aparece con claridad en el precepto (*«los Alcaldes (...)»*)

*podrán...»*), y por esta razón no se inserta como un trámite que necesariamente debe cumplirse en los procedimientos a través de los cuales se promueven las actividades y se prestan los servicios necesarios a la comunidad vecinal. Antes al contrario, la oportunidad de la celebración de una consulta popular será valorada caso por caso por el Pleno municipal (aun cuando haya sido solicitada por los vecinos *ex art. 18.1, f) LRBRL*; véase la STS de 14 de noviembre de 1989), sin que esta forma de participación pueda menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del Municipio, según advierte el artículo 69.2 LRBRL.

El contenido de este último precepto nos lleva a otro criterio de clasificación: por su eficacia normativa, el pronunciamiento popular puede ser vinculante o meramente consultivo. Este último es el carácter que procede atribuir, sin duda, a la consulta popular municipal.

Finalmente, por su ámbito territorial, dentro de los tres posibles -nacional, regional y municipal- la consulta popular municipal se inscribe en este último, bien entendido que un Ayuntamiento no puede consultar más que a los vecinos de su municipio.

Las notas que resultan de los criterios apuntados se encuentran, más o menos explícitas, en los artículos 69.2 y 71 LRBRL. Además, conviene destacar que la Ley dictada en cumplimiento del artículo 92.3 de la Constitución española, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR, en adelante), no es aplicable a estas consultas populares municipales por quedar expresamente excluidas en virtud de la disposición adicional de la misma.

Así pues, el artículo 71 LRBRL es el que contiene la disciplina básica sobre la institución del referéndum municipal a observar por las leyes de las Comunidades Autónomas que la desarrollen, cuando éstas

*«tengan competencia estatutariamente atribuida para ello»*, según señala el mismo artículo. Excluida de la LOMR, no procederá la aplicación del procedimiento que se contempla en su Capítulo II para el desarrollo de la consulta. Se trata de un aspecto huérfano de regulación por el momento, con alguna excepción como el caso de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local de Cataluña, artículos 144 a 146.

2. Por el contrario, es de advertir en primer lugar que la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no es un precepto encaminado a establecer el régimen jurídico de la institución del refrendo, sino que regula una materia concreta: El procedimiento en virtud del cual puede producirse la segregación de un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad de Castilla y León.

En este procedimiento se inserta la celebración del referéndum que contempla la letra c) de dicha disposición transitoria séptima, y que ha de venir precedido de los trámites señalados en las letras a) y b). Más concretamente, este referéndum es consecuencia necesaria del trámite inmediatamente anterior (informes favorables de la provincia a la que pertenezca el territorio o municipio a segregar y de la Comunidad Autónoma), a la vez que presupuesto del siguiente (aprobación de la segregación por Ley Orgánica), y, en tal sentido, tiene carácter obligatorio en su celebración, e incluso vinculante en su resultado, si llega a ser *«aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos»*, aunque sólo por lo que se refiere a la adopción de la iniciativa legislativa prevista en la letra d) de la misma disposición transitoria, ya que de hacer extensiva esa obligatoriedad a la aprobación en sí por las Cortes Generales, se entraría en colisión con el juego de las mayorías parlamentarias y, en suma, con la soberanía que representa el poder legislativo.

Tan singular referéndum -e igual se podría decir del previsto en el artículo 8 del EAPV, o en el artículo 10 del EAAR- puede celebrarse en un único municipio o en más de uno, del mismo modo que uno o más pueden ser los municipios a segregar. Así lo confirma la literalidad de la DT 7ª.3, que habla de «*territorio o municipio*», y de solicitud de segregación formulada por «*el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados*». De ahí que pueda considerarse como «municipal» atendiendo al lugar en que residen las personas que van a ser consultadas, pero sólo en este aspecto y nunca por el contenido o materia sobre la que recae la consulta, cuyo interés es, no ya de carácter supramunicipal sino claramente suprarregional.

Es un referéndum que se puede calificar de no constitucionalizado (al que, en sí mismo considerado, la doctrina apenas ha dedicado unas líneas), y no sólo por carecer de anclaje constitucional, ya que surge directamente del Estatuto de Autonomía (salvo por el art. 149.1.32 CE en cuanto a la competencia general del Estado para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum -y obsérvese, de paso, que la Constitución sólo determina quién tiene competencia para convocar el referéndum de su artículo 92.1-).

En efecto, si partimos de las categorías o, en expresión de la LOMR, de las «*modalidades de referéndum*» que ésta regula, no es subsumible en ninguna de ellas. Cuando se promulgó esta Ley Orgánica sólo existía un Estatuto de Autonomía de fecha anterior pero muy próxima -el del País Vasco, de 18 de diciembre de 1979- que abordaba la regulación de una consulta popular de estas características (sea por un solapamiento en la tramitación de ambas leyes orgánicas o por cualquier otra razón, la LOMR permanece ajena a la previsión de la norma institucional vasca).



Se trataría, pues, de un referéndum «atípico» o «autónomo», pues no es una consulta de las previstas en el artículo 92.1 de la Constitución, si nos atenemos a la literalidad de este precepto; tampoco atañe, obviamente, a la consulta para la reforma constitucional; y en cuanto a las restantes modalidades (cuyo ámbito territorial es el autonómico), el régimen de la LOMR viene a concretar -aunque en forma incompleta- lo que previene la Constitución sobre el acceso de determinados territorios a la condición de Comunidades Autónomas, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de éstas y, asimismo la reforma de sus Estatutos. El supuesto de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León -y los de las Comunidades Autónomas arriba citadas- no guarda relación con las modalidades de referéndum autonómico expresamente reguladas en la LOMR.

Pese a todo, puede afirmarse que para el desarrollo de la modalidad de referéndum que analizamos, y puesto que no hay más exclusión que la consulta popular municipal apuntada más arriba, procede la aplicación supletoria del Capítulo II de la LOMR, regulador del procedimiento para la celebración del referéndum (de aplicación general a las distintas modalidades que contempla ésta).

#### B) La materia u objeto de la consulta.

1. La consulta regulada en el artículo 71 LRBRL, exceptuando los asuntos relativos a la Hacienda Local, que no pueden en ningún caso verse afectados por esta modalidad de participación popular, ha de versar sobre asuntos en los que concurran los siguientes requisitos:

a) Que sean de la competencia propia municipal (las que enumeran los artículos 25 y 26 LRBRL, e incluso, si se da un sentido amplio a la expresión «competencia propia», la relativa al trámite de audiencia sobre alteración del territorio municipal que contempla el art. 13 LRBRL). Parece, pues, que se excluyen aquellas materias sobre las

que el municipio solo ostenta competencias delegadas por otra Administración.

b) De carácter local (que los asuntos se circunscriban al ámbito del municipio en que se celebra la consulta).

c) De especial relevancia para los intereses de los vecinos, correspondiendo al Ayuntamiento apreciar esta circunstancia en el momento de acordar la convocatoria.

2. En el caso del referéndum de segregación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y sin dejar de reconocer que puede incidir de modo especial en los intereses vecinales, su objeto trasciende de las competencias propias municipales, proyectándose sobre aspectos tan importantes como son el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la condición política de los castellanos y leoneses (arts. 2 y 6.1 EACyL), sin olvidar, asimismo, que la provincia es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y que el artículo 141.1 de la Constitución manda que la alteración de los límites provinciales sea aprobada por Ley Orgánica (precepto que sigue al pie de la letra la DT 7ª.3 del Estatuto de Castilla y León).

En el referéndum de la DT 7ª.3 no se consulta a los habitantes del territorio o municipio sobre la procedencia o no de iniciar los trámites de segregación, puesto que ya deberá existir una iniciativa previa en este sentido. Más propiamente, se somete a ratificación la iniciativa adoptada por la o las Corporaciones municipales concernidas, y, asimismo, el parecer emitido mediante informe de la provincia a la que pertenece el territorio o municipio a segregar, y de la Junta de Castilla y León, *«favorable a tal segregación»*.

C) Los sujetos llamados a intervenir.

En puridad, sería preciso referirse a los siguientes: El órgano facultado para adoptar la iniciativa y, en su caso, el llamado a aprobarla inicialmente; aquel que la autoriza; el órgano al que, una vez obtenida dicha autorización, corresponde realizar formalmente la convocatoria. Sucede, sin embargo, que en el conjunto de preceptos que disciplinan las distintas modalidades de referéndum no siempre aparecen diferenciados con claridad los sujetos apuntados.

Tal vez esta dificultad no exista en la consulta popular municipal, donde la competencia del Estado sólo alcanza a la autorización pero no a los demás aspectos del procedimiento. En efecto, además de la intervención del Alcalde como órgano que puede tomar la iniciativa de consultar a la población, ha de someterse al Pleno municipal por corresponder a éste su aprobación mediante acuerdo favorable de la mayoría absoluta de sus miembros y, tras la autorización estatal, de nuevo será el Alcalde quien dicte el acto formal de convocatoria.

Situándonos en distinta perspectiva, los refrendos para la reforma constitucional de los artículos 167 y 168 de la Constitución deberían ser autorizados por el Gobierno de la Nación y además convocados por el Rey mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente, de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 2 LOMR. Sin embargo, el artículo 7 de la misma Ley determina que, en estos casos, será condición previa a la ratificación por vía de referéndum, la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. Si se trata de reforma simple (en la reforma agravada el referéndum es preceptivo y no precisa sino cumplimiento del mandato constitucional), la comunicación acompañará la solicitud de referéndum de ratificación formulada por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En

todo caso, recibida la comunicación se procederá a la convocatoria. Se oscurece así notablemente, por no decir que desaparece, la fase de autorización a cargo del Gobierno de la Nación.

Hechas las precedentes observaciones, se tratará de acotar y establecer, en lo posible, la intervención de los distintos sujetos en los procedimientos de consulta objeto del presente estudio.

#### 1. La iniciativa y el acuerdo de celebración.

Atendiendo a este aspecto, ya ha quedado dicho que en la consulta popular municipal del artículo 71 LRBRL, la iniciativa para su celebración es facultad del Alcalde, si bien tiene que ser acordada por mayoría absoluta del Pleno municipal.

Por el contrario, y aunque ni la LOMR ni ninguna otra norma establece a quién corresponde adoptar la iniciativa de celebración del referéndum de la DT 7ª.3 c) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, así como el acuerdo propiamente dicho (tampoco en el artículo 8 EAPV, que dice literalmente: «*Mediante referéndum expresamente convocado, previa autorización competente al efecto*», o en el artículo 10 EAAR: «*Mediante consulta expresamente convocada al efecto y previa la autorización competente*», pero sin aludir, en ambos casos, al sujeto llamado a promoverlo), hemos de descartar de plano la intervención de los órganos municipales que contempla el artículo 71 LRBRL. Veamos por qué.

Es de notar que en este referéndum que hemos llamado «atípico» no se puede hablar con propiedad de facultad de iniciativa, puesto que se trata de una actuación reglada en el Estatuto, bien que condicionada a que concurran con anterioridad los requisitos que éste prevé. Así, más que de sujeto al que corresponde una iniciativa y

posterior acuerdo de celebración del referéndum, hay que hablar del llamado a gestionar, a dar impulso al procedimiento.

Se citaban más arriba los supuestos de ratificación de reforma constitucional, que requerían comunicación de las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado. Otro tanto sucede con el referéndum para la ratificación de los Estatutos de Autonomía a que alude el artículo 151.2, 3º y 5º de la Constitución, ya que en uno y otro caso estamos ante proyectos de Ley procedentes del poder legislativo. De nuevo hemos de descartar la aplicación del artículo 2 LOMR y traer a primer plano su artículo 9, del que resulta que, también para estas normas estatutarias, se requiere únicamente que las Cortes Generales comuniquen al Presidente del Gobierno el texto resultante, y que *«recibida la comunicación, se procederá a la convocatoria del referéndum (...) en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto»*, de forma que llega a confundirse la distinción entre autorización del referéndum y su convocatoria. Por lo demás, parece lógico que, una vez finalizada la tramitación del proyecto de Estatuto, sea el legislativo quien impulse el procedimiento de ratificación, dirigiéndose a tal efecto al Gobierno, pero no porque le corresponda tomar la iniciativa sino en cumplimiento del mandato legal.

No es la ratificación de la norma institucional autonómica, obviamente, el supuesto que contempla la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ni con lo dicho pretendemos cuestionar la intervención del Gobierno de la Nación que se analizará en el número siguiente. Se trata aquí de resaltar que dicha DT previene someter a referéndum una decisión -o una serie de trámites conducentes a la decisión final de segregación-, en la que el ejecutivo regional es llamado a intervenir en último lugar, pues es de tener en cuenta que éste emitirá su informe vinculante (eventualmente, tras la

realización de encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución) una vez cumplidos por el Ayuntamiento y la Diputación los trámites anteriores, de suerte que, en definitiva, le corresponde verificar la legalidad de todos ellos antes de impulsar, si procede, el trámite de referéndum subsiguiente.

Parece lógico concluir que, en este caso, ha de ser el Presidente de la Junta de Castilla y León, en cuanto supremo representante de la Comunidad Autónoma, quien solicite al Gobierno de la Nación la pertinente autorización previa a la celebración del referéndum.

## 2. El Estado como órgano autorizante.

Todas las consultas populares por vía de referéndum precisan, como requisito de validez, la autorización del Gobierno, salvo el referéndum consultivo del artículo 92.1 de la Constitución, que ha de ser autorizado por el Congreso de los Diputados. Así lo establece el artículo 2 LOMR y ni siquiera las consultas populares municipales que contempla el artículo 71 LRBRL pueden sustraerse a este mandato.

Sobre la naturaleza jurídica de la autorización estatal de las consultas municipales se ha pronunciado el Consejo de Estado en su dictamen 943/1994, de 9 de junio, considerándola un acto administrativo y no un acto político del Gobierno -en tanto no fiscalizable jurisdiccionalmente-, advirtiendo, no obstante, que el régimen jurídico de estos actos políticos se circunscribe al contenido y orientación de tales decisiones, que, sin embargo, adoptan un ropaje y son fruto de un *iter* de naturaleza claramente administrativa, y por ello sujetas a las reglas competenciales, procedimentales y formales que le son aplicables.

Sentado lo anterior, señala el Alto Órgano consultivo que el alcance de la autorización gubernamental tiene, ante todo, una

conexión general con la búsqueda de un equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa de los vecinos, que se concreta en el control de los requisitos que deben concurrir; uno de naturaleza procedimental (solicitud de los Alcaldes previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la correspondiente Corporación municipal); otro, de naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas relativas a asuntos que reúnan simultáneamente las notas de ser de la competencia propia municipal, de carácter local y de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

En suma, el Consejo de Estado ve en la autorización de la consulta popular municipal una técnica de control externo de legalidad en materia de Régimen Local, que se refiere tanto a unos concretos y determinados requisitos y formalidades, como a la concreción de los principios organizativos expresamente recogidos y articulados en tal legislación, y que entraña una medida de control de la legalidad, de un lado, y, de otro, una apreciación del Gobierno de la Nación sobre la relevancia de ciertos asuntos para los intereses de los vecinos en cuestión.

A este parecer se puede añadir que el trámite autorizatorio es un control de legalidad previo, y, por lo que hace exclusivamente al binomio formado por el acuerdo de celebración de consulta municipal y la autorización previa del Estado, de carácter especial respecto al control posterior de actos o acuerdos municipales previsto en el artículo 65 LRBRL, puesto que en aquél se anticipará el juicio del Estado sobre el ajuste de la iniciativa al ordenamiento jurídico.

Sin entrar ahora a discernir si la naturaleza jurídica de la autorización de las consultas populares municipales por la que se inclina el Consejo de Estado es asimismo predicable del referéndum de

la DT tantas veces citada, está fuera de toda discusión la aplicación del artículo 2.1 de la LOMR. Y si en el estadio procedimental de iniciativa y aprobación de este referéndum, en que nos preguntábamos acerca de los órganos legitimados para dirigir al Gobierno la pertinente solicitud, se ha tenido que acudir a la aplicación analógica de dicha Ley, la fase autorizatoria del mismo, a cargo del Consejo de Ministros, aparece claramente regulada y diferenciada.

### 3. El órgano convocante.

En lo que concierne a la formalización de la convocatoria propiamente dicha, y con la única salvedad de las consultas populares municipales, que serán convocadas por el Alcalde, el apartado 3 del artículo 2 LOMR dispone que *«corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente»*, haciendo así extensivo el régimen previsto en el artículo 92.2 de la Constitución al resto de las modalidades de referéndum que aquélla regula.

Y este debe ser el régimen de la convocatoria de referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en defecto de previsión específica en otro sentido. En consecuencia, y para concluir este apartado C), en el referéndum de segregación previsto en la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, será el Presidente del Gobierno regional quien formule la solicitud de autorización al Gobierno de la Nación (y se puede afirmar que debe acreditar el cumplimiento de los trámites previos), el Consejo de Ministros quien lo autorice y el Rey quien lo convoque.



#### D) Conclusiones.

Las consideraciones que, según nuestro parecer, justifican la pertinencia de regímenes legales claramente diferenciados para una u otra modalidad de consulta pueden resumirse en los siguientes puntos.

- La consulta popular municipal del artículo 71 LRBRL y el referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no guardan más semejanza que la de constituir modalidades de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos por vía de consulta, en cuya autorización interviene, en ambos casos, el Consejo de Ministros.

- En cuanto a las diferencias, hemos visto que la primera fórmula participativa es potestativa y no vinculante, de ámbito territorial circunscrito al propio municipio, que encuentra su disciplina básica, aunque incompleta, en la LRBRL y, en lo no previsto en dicha Ley no es aplicable la LOMR. La materia u objeto de la consulta puede ser cualquiera de las que según la LRBRL corresponde gestionar al municipio con competencia propia para ello -a excepción de las relativas a la Hacienda Local- y siempre que pueda entrañar especial interés para los vecinos del mismo, que no de otro u otros municipios. Los sujetos intervinientes en la aprobación del acuerdo de su celebración y en el acto formal de convocatoria son el Pleno municipal y el Alcalde.

- Las notas distintivas del referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León son las siguientes: Se trata de un referéndum obligatorio y, hasta cierto punto, vinculante, y su ámbito territorial puede extenderse a más de un municipio. Ningún otro texto legal salvo el propio Estatuto de Autonomía disciplina su régimen, aunque la LOMR es de aplicación en el aspecto procedimental y cumple la función de norma integradora. Tiene un único y preciso

objeto, que es someter a ratificación de los habitantes del territorio concernido una iniciativa de segregación previamente adoptada e informada -en cuanto a su procedencia-, por tres entes territoriales distintos. En sentido estricto no se puede hablar de acto aprobatorio de la decisión de celebrarlo y, de ser autorizado por el Consejo de Ministros, su convocatoria corresponde al Rey.

## II Análisis sobre el estado de observancia del ordenamiento jurídico de Castilla y León

Conforme al criterio seguido en años precedentes, han sido objeto de nuestra atención, en primer lugar, las normas emanadas del Estado a lo largo del año 1998, con el fin de constatar que el ejercicio de su potestad normativa se ha desenvuelto en el ámbito que le es propio, según el reparto constitucional de competencias. Se enumeran a continuación las leyes y disposiciones con fuerza de ley que han sido objeto de estudio, junto con una breve referencia a su alcance y contenido, sin que esta Institución haya advertido motivos para recomendar la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

### *1. Expedientes sobre la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía*

#### 1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

A) Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley:

Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

El precedente próximo de esta Ley se encuentra, en parte, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, aun ordenada a garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante todas ellas, excluyó su aplicabilidad directa a los procedimientos tributarios. La nueva norma incorpora así un conjunto de derechos y garantías básicos que se predicán de los contribuyentes y cuya obervancia obliga a todas las Administraciones tributarias por la propia naturaleza de los mismos. Se abordan al tiempo otras cuestiones que guardan estrecha relación con las exigencias constitucionales del sistema tributario, y cuya integración en un momento ulterior en la Ley General Tributaria se apunta desde la exposición de motivos.

Aunque la Ley guarda silencio sobre el título competencial que justifica su adopción, y no se formula como norma básica (de acuerdo con el concepto que viene siendo exigido por el Tribunal Constitucional), éste ha de entenderse comprendido en las previsiones del artículo 149.1, reglas 1ª y 14ª de la Constitución, habida cuenta del carácter básico de las materias que contempla.

Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación.

Se invocan por el legislador estatal, como título prevalente, sus competencias exclusivas para la regulación del régimen general de las comunicaciones, y, asimismo, en materia de legislación civil, que le vienen atribuidas en el artículo 149.1, reglas 21ª y 8ª de la

Constitución, respectivamente, en cuanto la disposición afecta a lo establecido por la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.

Su adopción se justifica en la necesidad de desarrollar un nuevo marco legislativo en la materia, como consecuencia de la evolución de las telecomunicaciones en las últimas décadas mediante la televisión por satélite y las telecomunicaciones por cable, y en la oferta diversificada de sus servicios, entendiendo superadas las previsiones de la Ley 46/1966, de 23 de julio, sobre antenas colectivas, que ahora deroga esta norma.

Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 23096/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

Con el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 149.1.23ª de la Constitución, y en cumplimiento de lo previsto en el Reglamento comunitario, esta Ley tipifica las infracciones y el régimen sancionador necesario para la correcta aplicación de aquél, determinando los órganos que han de ejercer la potestad sancionadora cuando ésta corresponda a la Administración General del Estado.

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de incorporación al Derecho español de la Directiva 96/9/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos.

La trasposición del Derecho comunitario mediante esta Ley comporta, a su vez, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996,

de 12 de abril, con el fin de facilitar a sus destinatarios el acceso y la utilización de la normativa actual sobre la materia.

La propiedad intelectual constituye, en el Código Civil, una propiedad especial, como de especial se califica la ley a la que remite su artículo 429 para determinar las personas a quienes pertenece este derecho, la forma de su ejercicio y el tiempo de su duración. Tras la Constitución, el régimen jurídico de tal propiedad quedó establecido en la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual -dictada por el Estado de acuerdo con la competencia exclusiva que al efecto le viene atribuida en el artículo 149.1, 9ª CE-, posteriormente afectada por diversas leyes (en su mayor parte adoptadas en cumplimiento de Directivas comunitarias), y derogadas, una y otras, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, en el que ahora incide la Ley 5/1998.

Varios artículos de la LPI de 1987 fueron impugnados en sede constitucional por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, por entender que su contenido invadía las competencias de ejecución atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía, recayendo sentencia 196/1997, de 13 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional, dado el tiempo transcurrido desde la interposición de los recursos, tuvo ocasión de pronunciarse finalmente sobre las previsiones contenidas al respecto en el Texto Refundido de la misma, declarando contrarios al orden constitucional de competencias (F.J.11) los apartados 1º -excepto el inciso final- y 3º del artículo 154 del TR 96, por entender que las facultades ejecutivas que en ellos se contemplan corresponden a las Comunidades Autónomas recurrentes. Sin embargo, se desestimaron los recursos en lo concerniente a la competencia estatal para autorizar la existencia de

entidades de gestión (nueva figura que viene a sustituir a la Sociedad General de Autores), llamadas a actuar en todo el territorio del Estado en defensa de los derechos protegidos por la Ley.

En virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía que tuvo lugar mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, corresponden a la Comunidad de Castilla y León funciones ejecutivas en esta materia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado (anterior art. 28. 12 EACyL), cuyo ejercicio ha de entenderse en los términos establecidos por la STC citada.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, al anular más de doscientos artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, negando la supletoriedad del Derecho urbanístico estatal respecto del autonómico, ha supuesto una profunda revisión del contenido y alcance de los títulos competenciales que habilitan al Estado y a las Comunidades Autónomas a legislar sobre esta materia, según resulta del juego combinado de los artículos 148 y 149 de la Constitución. La incidencia de la doctrina constitucional, restrictiva de la competencia del Estado, se pone de manifiesto en esta Ley que, con el carácter de legislación básica, *ex* artículo 149.1, 1ª CE, regula las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, salvando, al tiempo, sus obligadas conexiones con el instituto expropiatorio, la responsabilidad patrimonial, el procedimiento administrativo común y el régimen de valoraciones, materias que inciden en el urbanismo y sobre las que, asimismo, el Estado ostenta competencias legiferantes.

Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación.

Por afectar a la legislación civil y mercantil, el Estado invoca la competencia exclusiva que le atribuyen las reglas 6ª y 8ª del artículo 149.1 CE, al trasponer mediante esta Ley especial la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993. Sobre la base del mismo título competencial se modifica la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley Hipotecaria.

La Ley pretende proteger los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, y, asimismo, a todos los potenciales sujetos adherentes a las llamadas condiciones generales de la contratación (estableciendo la distinción entre éstas y las cláusulas abusivas), arbitrando la posibilidad de control de las mismas a través de la vía jurisdiccional civil, con carácter general y previo a su integración en los posteriores contratos individuales, a cuyo efecto ostentan legitimación activa, entre otros sujetos, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y que tengan estatutariamente encomendada la defensa de éstos, y, asimismo, el Instituto Nacional de Consumo y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores.

Ley 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa.

Se trata de una modificación puntual del concepto de familia numerosa que trae causa, a su vez, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Se cita en este apartado por cuanto el Procurador del Común no ha sido ajeno a las reivindicaciones planteadas por un considerable número de ciudadanos de nuestra Comunidad, puesto que, tras la reforma del 94,

no quedaron comprendidas en su ámbito de aplicación las unidades familiares con dos hijos, si uno ellos está afectado de minusvalía. Tras un estudio conjunto del régimen jurídico aplicable, -del que se dio cuenta en el Informe anual correspondiente a 1997-, y por entender que el régimen de protección debe ser homogéneo en todo el Estado, esta Institución sometió el asunto a la consideración del Defensor del Pueblo. La presente reforma aborda la solución a dicha problemática.

#### Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Mediante esta Ley tiene lugar la trasposición de la Directiva Comunitaria 91/156, CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991, que debía haberse adaptado al ordenamiento jurídico interno antes del año 1993. El fundamento de su condición de legislación básica se halla en el artículo 149.1, 23ª de la Constitución, sobre protección del medio ambiente, y se atiene al reparto constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio efectivo de las competencias sobre residuos. Se contempla la elaboración de planes autonómicos de residuos, que integrarán los planes nacionales. Las Entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos de acuerdo con lo que al efecto se establezca por las respectivas Comunidades Autónomas.

#### Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

El régimen jurídico de las telecomunicaciones comenzó su proceso liberalizador (con la consiguiente disminución de control administrativo sobre el sector) con la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, impulsado por el progreso



tecnológico de los últimos años junto con la necesaria incorporación al ordenamiento español del acervo comunitario en esta materia, cuya extraordinaria incidencia en la práctica totalidad de los sectores económicos es evidente. Este proceso ha continuado imparable, como se manifiesta en las sucesivas modificaciones de aquella Ley, y en la adopción de una serie de leyes sectoriales dedicadas a regular las Telecomunicaciones por Satélite y por Cable.

La Ley que ahora se comenta, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1, 21ª de la Constitución, viene a derogar las anteriores (salvo excepciones puntuales), e incorpora los criterios contenidos en un buen número de Directivas comunitarias de elevada complejidad técnica. En ella se distinguen, asimismo, aquellas cuestiones que afectan al régimen de los medios de comunicación social, sobre el que el Estado ostenta competencias para el establecimiento de normas básicas, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas.

Ley 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

La Ley trata de hacer compatible el régimen jurídico de esta materia (derogando la Ley 48/1984, de 26 de diciembre) con el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, a la vez que contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas colaboren en la gestión e inspección de la prestación social sustitutoria mediante la celebración de convenios con el Estado. La nueva norma se acomoda, asimismo, a las previsiones de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, sobre convalidación del tiempo dedicado a las actividades desarrolladas en este ámbito, y desde esta perspectiva se ha analizado aquélla, teniendo en cuenta que, en cuanto manifestación de

la acción social, el régimen jurídico del voluntariado no es competencia exclusiva de legislador estatal, sino compartida con las Comunidades Autónomas.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

También relacionada con la Ley del Voluntariado, en esta nueva Ley se dotan de rango legal un conjunto de medidas e instrumentos sobre la política del Estado español en la cooperación al desarrollo a las que no son ajenas las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, puesto que si bien su aplicación directa viene referida a la Administración del Estado, la Ley dispone que la actividad que realicen las restantes Administraciones públicas se inspire en los mismos los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional establecidos en ella. A tal efecto, se garantiza la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Siendo indiscutible el carácter exclusivo de la competencia estatal sobre legislación procesal con relación a nuestra Comunidad Autónoma, el interés que suscita esta Ley radica en la efectividad que alcanza la previsión contenida en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (reformada por Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio), en cuanto a la existencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en cada provincia, con jurisdicción en toda ella y sede en su capital, como órganos jurisdiccionales

unipersonales a los que corresponde conocer de los recursos que se deduzcan frente a los actos y disposiciones de las Entidades locales, y frente a los actos de la Administración de las Comunidades Autónomas -salvo que procedan del respectivo Consejo de Gobierno-, en los términos de las reglas contenidas en el artículo 8 de la Ley sobre el objeto del proceso.

Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

El nuevo régimen legal, que se justifica en la necesidad de reconocimiento explícito del derecho de todos a acceder a las comunicaciones postales a un precio asequible, trae causa de la Directiva 97/67/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado intracomunitario de los servicios postales y la mejora de la calidad del servicio, y se aprueba con fundamento en la competencia exclusiva reconocida al Estado en el artículo 149.1, 21ª de la Constitución, estableciendo un régimen de libre concurrencia respecto de una parte importante del sector.

Corrigiendo la dispersión normativa a que había dado lugar la progresiva desaparición del monopolio estatal sobre la prestación del servicio de Correos, se aborda ahora una regulación sistemática, calificando los servicios postales como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, si bien, el servicio postal universal sigue teniendo la consideración de servicio público.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Al tiempo que integra la distinta normativa legal vigente sobre hidrocarburos líquidos y gaseosos, que ahora queda derogada, la Ley comporta una reestructuración en profundidad del sector energético,

también inmerso en el proceso liberalizador iniciado hace años a consecuencia de la integración de España en la Unión Europea, a cuyo efecto se suprime la reserva a favor del Estado sobre la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, con la voluntad declarada de que éste sea regulador y no ejecutor de determinadas actividades industriales. Asimismo se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público, aunque se mantiene su consideración de actividad de interés general.

Para justificar la adopción de la Ley son varios los títulos competenciales que se invocan *ex* artículo 149.1 de la Constitución, de alcance también diverso. Así, la Ley tiene carácter básico en cuanto afecta a la planificación general de la actividad económica y al régimen minero y energético, mientras que en otros casos se apela a la competencia exclusiva sobre régimen de comercio exterior, expropiación forzosa y servidumbres. Expresamente se reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer los procedimientos administrativos que han de regir los actos derivados de la aplicación de esta Ley (si bien con sometimiento a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Esta previsión ha de ponerse en relación con las denominadas en el artículo 3 "competencias administrativas" (dentro del Título I dedicado a disposiciones generales), donde tras distinguir entre competencias del Gobierno y competencias de la Administración General del Estado, se enumera, entre las que corresponden a las Comunidades Autónomas, circunscritas a su respectivo ámbito territorial, la de desarrollo legislativo.

#### B) Reales Decretos:

En el análisis de las normas reglamentarias emanadas del Estado a lo largo de 1998 se ha indagado, asimismo, acerca de su eventual colisión con el régimen de competencias que corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, circunstancia que no se ha apreciado en las veintisiete disposiciones que a continuación se citan, cuyo contenido responde, en buena medida, a la incorporación a nuestro ordenamiento interno de Directivas comunitarias que atañen a la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica e inciden, asimismo, en el comercio y sanidad exteriores. A este respecto, y aunque el Tribunal Constitucional siempre ha mantenido que la ejecución del Derecho comunitario corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas, según las normas constitucionales o estatutarias de reparto competencial, en la práctica y por la materia afectada, la trasposición ordinaria de las mismas suele tener lugar mediante normas estatales de naturaleza básica.

- Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, por el que se configuran como enseñanzas de régimen especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos, se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas.

- Real Decreto 1914/1997, de 19 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de recepción, regasificación, almacenamiento y transporte de gas natural.

- Real Decreto 174/1998, de 16 de febrero, por el que se establecen las normas generales de reparto de determinadas cantidades de referencia integradas por la reserva nacional de cuotas lácteas.

- Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos.

- Real Decreto 557/1998, de 2 de abril, por el que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal.

- Real Decreto 618/1998, de 17 de abril, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de helados y mezclas envasadas para congelar.

- Real Decreto 619/1998, de 17 de abril, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

- Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

- 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.

- Real Decreto 1190/1998, de 12 de junio, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación o control de organismos nocivos de los vegetales aún no establecidos en el territorio nacional.

- Real Decreto 1991/1998, de 12 de junio, sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal.

- Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 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.

- Real Decreto 1356/1998, de 26 de junio, por el que se establecen las normas aplicables a la producción, comercialización y utilización de los materiales forestales de reproducción de especies no sometidas a la normativa comunitaria.

- Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo.

- Real Decreto 1563/1998, de 17 de julio, de medidas para la mejora integral de las explotaciones de producción y en relación con los compradores de leche.

- Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las de medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos.

- Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos.

- Real Decreto 1976/1998, de 18 de septiembre, por el que se modifica el real Decreto 1133/1997, de 11 de julio, por el que se regula la autorización de las ventas a distancia e inscripción en el Registro de empresas de ventas a distancia.

- Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

- Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

- Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, sobre Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

- Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas.

- Real Decreto 2485/1998, de 13 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, relativo a la regulación del régimen de franquicia, y se crea el Registro de Franquiciadores.

- Real Decreto 2452/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas.

- Real Decreto 2599/1998, de 4 de diciembre, sobre los aditivos en la alimentación de los animales.

- Real Decreto 2721/1998, de 18 de diciembre, sobre determinadas ayudas comunitarias en el sector agrario.

- Real Decreto 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración.

#### C) Reales Decretos de transferencias:

- Real Decreto 1756/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.



En virtud de esta norma tiene lugar el ejercicio efectivo, a partir de 1 de octubre de 1998, de las competencias de ejecución de la legislación y normas reglamentarias del Estado sobre productos farmacéuticos que, a tenor del artículo 28.10 del Estatuto de Autonomía (actualmente artículo 36.7), vienen atribuidas a la Comunidad de Castilla y León.

- Real Decreto 1756/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León en materia de agricultura (FEGA).

En consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Castilla y León en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (actualmente artículo 32.1, 7ª, EACyL), tiene lugar el traspaso de los medios del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) afectos a las actividades de gestión de estas ayudas.

## 1.2. Jurisprudencia constitucional.

Los pronunciamientos del Supremo interprete constitucional representan una referencia indispensable en el ejercicio de la función defensora de nuestro Estatuto de Autonomía, y en ellos nos detenemos de manera especial cuando vienen directamente referidos al mismo, al enjuiciar la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma.

Si nuestras fuentes de información no yerran, tres eran los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Nación contra sendas leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, pendientes de resolver y en los que en el año 1998 han recaído las correspondientes sentencias.

En el recurso contra la primera de las leyes objeto de impugnación, Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, que ha sido resuelto por sentencia 179/1998, de 16 de septiembre, se discutía globalmente, sin hacer referencia a otras posibles invasiones competenciales (salvo lo que más adelante se dirá), ni a una eventual contravención de preceptos constitucionales sustantivos, la competencia de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia, al entender que ésta no se encontraba en la enumeración recogida en el artículo 148.1 de la Constitución, ni en los artículos 26 y 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuye una mera función ejecutiva en materia de industria "a efectos de impulsar el desarrollo de la región", que no comporta, en modo alguno, potestad para legislar.

El Tribunal Constitucional comienza por señalar que los términos del debate se han visto sustancialmente alterados tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuya virtud, y a tenor de su artículo 26.1, 27) la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de industria sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad y otras que enumera el precepto, por lo que, de acuerdo con la doctrina uniforme a la que el Tribunal Constitucional se remite, ha de estarse al nuevo canon de constitucionalidad a la hora de dictar sentencia, concluyendo que el recurso, en este punto, no puede prosperar.

El recurso se enjuicia, no obstante lo anterior, habida cuenta que el Estado invoca también su competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art.149.1.29ª CE), sobre la que incide ilegítimamente la Ley autonómica, al establecer los fines que en la misma se enumeran, cuya mantenimiento y preservación -según aduce el recurrente- le estarían vedados aun cuando Castilla y León accediera

al mismo nivel de competencias que tienen otras Comunidades Autónomas.

A tal efecto, acude asimismo el Tribunal Constitucional a su doctrina anterior sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, (SsTC 203/1992. de 26 de noviembre y 243/1994, de 21 de julio, recaídas ambas en los conflictos positivos de competencias interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), en la que afirmaba que la seguridad industrial es una submateria que pertenece a la de industria, y que, si bien el Estado tiene atribuida potestad normativa para dictar normas "por razones de seguridad industrial", ésta no excluye la posibilidad de la Ley autonómica, si la Comunidad posee competencia exclusiva en materia de industria. Se trata de una concurrencia de potestades normativas que podrán ser ordenadas por el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que resulten del marco constitucional y estatutario, correspondiendo la ejecución de dicha normativa y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma exclusivamente a ésta.

Sobre esta base, declara el Tribunal Constitucional que la seguridad industrial no se inscribe en el genero "seguridad pública", pues tiene una conexión específica y mas estrecha con la materia de industria, en los términos antes expuestos, y, en consecuencia, no se mantiene inaccesible a las Comunidades Autónomas, concluyendo que la Ley de Seguridad Industrial de Castilla y León se ciñe perfectamente a ese ámbito específico.

Distinta suerte ha seguido el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 14/1990, d 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, resuelto por sentencia 150/1998, de 2 de julio. El Tribunal Constitucional da la razón al

Estado, que no rechaza la competencia genérica a cuyo amparo se dicta dicha Ley (el entonces artículo 26.1, 19) del Estatuto de Autonomía), sino que basa el recurso en que algunos de sus preceptos invaden ámbitos materiales concretos reservados a la competencia estatal.

La cuestión nuclear que se discute viene referida a la competencia de la Comunidad Autónoma para atribuirse los bienes vacantes que se manifiestan con ocasión de las operaciones de concentración parcelaria, a cuyo efecto aduce el recurrente -con fundamento en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico y el destino de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, legislación de competencia exclusiva estatal *ex* artículo 149.1.8 de la Constitución- que de este modo se produce una subrogación en la posición del Estado, pese a que ostenta la titularidad de éstos en virtud de los artículos 21 y 22 de la Ley de Patrimonio del Estado.

En este punto, recuerda el Alto Tribunal lo anteriormente dicho al respecto en su sentencia 58/1982, de 27 de julio, sobre una previsión semejante de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña (art.11) pues si bien se dejó abierta la posibilidad de que los bienes vacantes pudieran ser atribuidos a "entes distintos de la Administración Central", se dijo entonces y se reitera ahora que deberá ser una ley estatal quien realice tal atribución, pues una cosa es la competencia para legislar sobre el patrimonio propio, y otra que el ejercicio de esa competencia modifique también la legislación vigente sobre Patrimonio del Estado.

A propósito de otros preceptos también impugnados, recuerda asimismo el Tribunal Constitucional que en otras muchas ocasiones ha advertido que "la simple reproducción por la legislación autonómica [de normas estatales], incurre en inconstitucionalidad por invasión de

competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas".

Por último, y aunque con menor alcance que el pretendido por el Estado, la sentencia 110/1998, de 21 de mayo resuelve el recurso contra la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, en la que el Tribunal se atiene en buena medida a lo apreciado en su sentencia 15/1998, de 22 de enero (Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de pesca fluvial), para apreciar que nuestra Ley autonómica incurre en contravención de la competencia que ostenta el Estado en materia de aguas, *ex* artículo 149.1. 22ª de la Constitución.

La Ley cuestionada se apoya en la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, así como en la de dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades (art. 26.1 10ª del Estatuto, en su redacción anterior a la Ley Orgánica 4/1999). Sin embargo, y habida cuenta de la fecha en que aquella fue promulgada, uno de los argumentos esgrimidos por el Estado fue que la Comunidad de Castilla y León no contaba con competencias legislativas en materia de medio ambiente, sino únicamente de ejecución *ex* artículo 28.3 del EACyL (según su redacción en la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

A su lado, se fundamentaba asimismo el recurso en la invasión de las competencias exclusivas del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22ª CE), para concluir que una cosa es la regulación de la pesca y otra bien distinta la regulación del dominio público hidráulico.

Los artículos impugnados se encuentran en el Título I de la Ley, es decir, el dedicado a la protección de los ecosistemas acuáticos

(excepto el artículo 36.7, y, en conexión con ellos, algunos preceptos tipificadores de infracciones -Título V-), y la sentencia declara inconstitucionales aquellos que considera referidos a actuaciones en el dominio público hidráulico, tales como la determinación del caudal ecológico, medidas relativas al régimen de embalses, protección de cauces, aprovechamientos, regulación de actividades deportivas, y vertidos -cuya autorización se supedita al informe vinculante de la Junta de Castilla y León-.

La controversia es exponente, una vez más, de las dificultades que encierra deducir con claridad la titularidad de las competencias medioambientales que, si bien son de ejercicio compartido, se ven directamente afectadas por materias que corresponden a otros títulos competenciales.

### 1.3. Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía

Como es evidente, el cumplimiento de la misión de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León ha de abordarse desde una concepción global y sistemática de todo nuestro material normativo, y no sólo por referencia a la producción legislativa de presente. A ello hemos de añadir que el carácter de ordenamiento secundario que se predica del propio de las Comunidades Autónomas requiere no perder de vista las relaciones entre éste y el ordenamiento jurídico estatal.

En consecuencia, no son pocas las ocasiones en que nuestra actividad se dirige hacia el contenido de normas vigentes desde hace tiempo, y sobre cuyo entendimiento hemos de pronunciarnos a instancia de quienes comparecen ante esta Institución, circunstancia que nos permite, al tiempo, formular consideraciones concretas sobre el

estado de observancia, aplicación e interpretación de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, como es el caso del que se da noticia en el apartado 1.3.3 de este epígrafe.

#### 1.3.1. Las incompatibilidades de los altos cargos

Bajo la rúbrica precedente se expone una cuestión que nos ha llevado a afinar en el entendimiento del artículo 147.2 c) de la Constitución, al señalar como contenido obligatorio del Estatuto de Autonomía *"la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias"*. Siendo claro que el Estatuto no puede comprender la regulación pormenorizada de las instituciones de la Comunidad, el Tribunal Constitucional (STC 89/1984, de 28 de septiembre) ha entendido que de dicho precepto no se puede deducir una reserva estatutaria absoluta frente a la Ley autonómica, sino que significa, sin duda *"la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria"*.

En efecto, nuestro Estatuto de Autonomía (actual artículo 19.3), encomienda a las Cortes autonómicas regular las atribuciones y el estatuto personal de los miembros de la Junta de Castilla y León, lo que ha tenido lugar mediante Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, y, en relación ella, el Procurador del Común ha analizado el régimen jurídico aplicable a la designación de altos cargos como miembros de los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad, constituidos en tribunales o comisiones de selección de personal al servicio de la

misma, dirigiendo a la Consejería de Presidencia y Administración el siguiente escrito.

"Ante esa Institución ha comparecido el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León, planteando que en la Administración de Castilla y León viene siendo habitual la designación de altos cargos de la Junta para presidir tribunales de oposiciones, comisiones de concursos de méritos o comisiones de nombramiento de interinos, sin atenderse a la legalidad vigente, ya que, aunque se trata de una actividad compatible, de acuerdo con la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el citado Grupo Parlamentario considera imposible su aplicación hasta tanto no tenga lugar el desarrollo reglamentario previsto en la misma. A tal efecto se solicita nuestro parecer y, en su caso, las actuaciones que procedan.

Puesto que se trata de una cuestión esencialmente jurídica -ante la ausencia de norma reglamentaria autonómica se propugna la aplicación supletoria de la legislación del Estado-, se expondrán seguidamente las conclusiones a que ha llegado esta Institución, a la luz de las referencias normativas que se entienden aplicables, tomando como punto de partida la legislación estatal sobre la materia.

**Primera.-** En nuestro texto constitucional aparecen referencias a las incompatibilidades de determinados titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, cuya finalidad es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión, o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión.

Así sucede respecto al Gobierno de la Nación en el artículo 98.4 CE, que encomienda a la ley regular el estatuto e



incompatibilidades de sus miembros, tras señalar que éstos no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

El legislador estatal dio cumplimiento al precedente mandato mediante la actualmente derogada Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de Altos Cargos (expresión comprensiva, entonces, de los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y titulares de puestos de nombramiento directo por el Gobierno que, por implicar especial confianza o responsabilidad se clasifiquen por Ley como tales), con la voluntad, declarada en su exposición de motivos, de garantizar la independencia e imparcialidad de sus decisiones, evitar toda posible colisión de intereses no sólo en las relaciones del sector público con el privado, sino también entre las esferas distintas de aquél, asegurar la absoluta dedicación a sus funciones y, en consecuencia, el eficaz funcionamiento de la Administración.

En la misma línea, la vigente Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, invoca el principio general de incompatibilidad absoluta con cualquier actividad pública o privada, retribuida o no, si bien se admite *«el ejercicio de determinadas actividades, lógicamente exceptuadas por no afectar a la dedicación absoluta del alto cargo o a su independencia»*. En efecto, su artículo 3 declara compatibles, entre otras, las actividades relativas al desempeño de cargos que les corresponda con carácter institucional, y, asimismo, la condición de presidente, miembro o secretario de órganos colegiados de las Administraciones públicas, cuando deban realizar dichas funciones por razón del cargo.

**Segunda.-** Tanto por su contenido como por la cualidad de sus destinatarios, la Ley 12/1995 puede considerarse *ley especial* respecto a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que con carácter general disciplina el sistema de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, conforme previene el artículo 103.3 CE, y de cuya aplicación es presupuesto la existencia de una relación de empleo, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (funcionarial o laboral).

La práctica totalidad de los preceptos de esta última Ley tienen la consideración de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, dictadas al amparo del artículo 148.1. 18ª de la Constitución; y, si bien la justificación de las limitaciones que comporta se halla en el principio de imparcialidad, tendente a evitar la colisión de intereses entre las actividades públicas y privadas del empleado público, no es esta la única finalidad constitucionalmente posible, ya que a su lado y conectada al principio de eficacia, se establece asimismo la incompatibilidad económica (STC. 178/1989, de 2 de noviembre -F.J. 3-).

Así pues, la Ley 53/1984, parte, como principio fundamental, de la dedicación a un solo puesto de trabajo en el sector público (sin mas excepciones que las que demande el propio servicio), respetando el ejercicio de las actividades privadas que no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de los deberes inherentes al desempeño de empleos públicos, o comprometan la imparcialidad o independencia del personal comprendido en su ámbito de aplicación.

Por lo que a la presente resolución atañe, su artículo 19, letra c) excluye expresamente del régimen de incompatibilidades «*la participación en Tribunales calificadores de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas*».

**Tercera.-** El análisis comparado de las referencias normativas precedentes nos acerca a la cuestión nuclear a dilucidar, es decir, la legalidad de la presencia de altos cargos en los órganos colegiados encargados de la selección de los empleados públicos, que reciben la denominación de Tribunales y Comisiones Permanentes de Selección en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado (abreviadamente RGI), aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, cuyo artículo 11 manda que los Tribunales estén constituidos por un número impar de miembros *funcionarios de carrera*, y lo mismo dispone el artículo 12 para las Comisiones Permanentes de Selección (que se establecerán por Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas). Además, y de acuerdo con el artículo 13.1, los órganos de selección no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo o Escala objeto de la selección.

En nuestra opinión, la referencia genérica a la pertenencia a órganos colegiados de las Administraciones públicas que se contiene en el artículo 3.1, b) de la Ley 12/1995, como actividad que se declara compatible para los altos cargos, no impide su presencia en los órganos de selección de personal, siendo cuestión distinta que la necesaria dedicación a las tareas selectivas y el carácter estrictamente profesional de dichos órganos aconseje excluir de las mismas a quienes tengan la consideración de altos cargos, según expresaba el Real Decreto 226/1991, de 22 de febrero, de aprobación de la Oferta de Empleo Público, como regla que se ha venido manteniendo desde entonces en los Reales Decretos aprobatorios de las sucesivas Ofertas de Empleo Público.

No obstante, y aún bajo la vigencia de la Ley anterior, las reglas sobre ingreso en el Cuerpo Superior de Letrados del Estado han venido atribuyendo la Presidencia del Tribunal de oposiciones al

Subsecretario del Ministerio de Justicia (R.D. 423/1988, de 29 de abril), y, más adelante, al Director General del Servicio Jurídico del Estado (R.D. 1087/1992, de 11 de septiembre), cargos ambos comprendidos en el ámbito de aplicación de la tan repetida Ley especial, si bien, el Real Decreto 349/1998, de 6 de marzo, ha modificado la titularidad de la Presidencia del Tribunal, de acuerdo con los criterios de los RR.DD. por los que se han venido aprobando las ofertas de empleo público. Se observa, pues, que el ejecutivo estatal ha sustentado de modo simultáneo criterios diversos sobre la cuestión que nos ocupa.

Siendo esta la situación por lo que a la Administración General del Estado se refiere, no tenemos constancia de pronunciamiento alguno en sede jurisdiccional relacionado con la misma, salvo el contenido en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 10 de julio de 1995, recaída en el recurso 656/95, sobre pretendida ilegalidad de pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En el Fundamento Jurídico séptimo de dicha sentencia se razona como sigue:

«Que la exclusión de los altos cargos de las tareas selectivas (...) sea medida aconsejable, como así nos parece, y así viene reconociéndolo la Administración del Estado en sus ofertas públicas de empleo (...) no es criterio que comparta la Administración de la Comunidad Autónoma, sea porque piense que las tareas de selección no exigen tanta dedicación ni profesionalidad, o sea porque considere que sus altos cargos -Vicepresidente, Conseller, Director General y Secretario General- pueden desempeñarlas sin merma de sus tareas propias...».

En suma, y aun cuando pueda advertirse cierto tono de reproche, éste no es de índole jurídica, pues La Sala entiende que, al no resultar la incompatibilidad de lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 5/1984, de 24 de octubre, art. 32, que se limita a no contemplar este supuesto), el criterio adoptado por la Comunidad Autónoma no se aparta del Derecho.

**Cuarta.-** En otro orden de cosas y admitiendo, como no podía ser de otro modo, que los principios inspiradores del régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación, según se apuntan desde la Constitución misma, no pueden ser ignorados cuando de los ejecutivos autonómicos se trata, es preciso recordar que la capacidad de autoorganización de las instituciones básicas autonómicas surge del correspondiente Estatuto, como una competencia inherente a la propia Comunidad en su calidad de ente.

En efecto, el artículo 16.2 de nuestro Estatuto de Autonomía (en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) disponía que una Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León había de regular el estatuto personal e incompatibilidades de los miembros de la Junta, que reciben la denominación de Consejeros, previsión que tuvo lugar mediante la Ley 6/1989, de 6 de octubre, que abordó el régimen de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y, asimismo, de otros cargos de la Comunidad Autónoma en atención a los puestos de trabajo desempeñados por los mismos, según la enumeración contenida en el artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley.

La Ley propugna para todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación un régimen de dedicación absoluta y exclusiva, que declara incompatible con el desempeño de cualquier puesto de trabajo, cargo o actividad que pueda impedir o dificultar la plena

disponibilidad para cumplir sus deberes con puntualidad y eficacia, o que pueda comprometer o poner en entredicho su imparcialidad o independencia en el cumplimiento de las funciones públicas encomendadas, salvo lo expresamente autorizado en la propia Ley.

Dichas salvedades aparecen en el Capítulo V, bajo la rúbrica de Actividades Compatibles, siendo objeto primordial de nuestro estudio la contenida en la letra c) del artículo 10.1 en los siguientes términos:

*«La participación de carácter institucional, reglamentariamente establecida, en tribunales calificadores de pruebas selectivas o en comisiones de valoración de méritos para la resolución de concursos de cualquier naturaleza, así como la participación en la realización de funciones docentes para la formación, selección y perfeccionamiento del personal en Centros Oficiales de Formación de Funcionarios.»*

Como medio para desentrañar el sentido y alcance de la norma, hemos acudido a los antecedentes parlamentarios que se encuentran en la tramitación de la Proposición de Ley 4 presentada por el Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social (B.O. C. C. y L. nº 53 de 4 de octubre de 1988), y cuyo artículo 3º, letra c) ya contemplaba como excepción a la regla general de incompatibilidad «la participación en tribunales de oposiciones para pruebas selectivas de acceso a la función pública o a concursos de traslados».

Este artículo 3º fue objeto de enmiendas por parte de los Grupos Parlamentarios Mixto, Socialista y Popular. Este último, en la enmienda de modificación 14, calificaba como «institucional» el carácter de la participación, y se hacía llamamiento a la norma reglamentaria, siendo aceptada por unanimidad, según el Informe de la Ponencia publicado en el B.O.C.C. y L nº 100, de 9 de julio de 1989, si bien se introduce en sus redacción determinadas modificaciones y se

adiciona un apartado segundo. Así, se incorpora a la PpL un nuevo artículo 10, que sustituye al artículo 3 del propuesto inicialmente. El inciso que nos ocupa -letra c)- quedó redactado en los siguientes términos:

«La participación de carácter institucional, reglamentariamente establecida, en tribunales calificadores de pruebas selectivas o en comisiones de valoración de méritos para la resolución de concursos de cualquier naturaleza, así como la participación en la realización de funciones docentes para la formación, selección y perfeccionamiento del personal en Centros Oficiales de Formación de Funcionarios».

Las modificaciones efectuadas al conjunto del artículo 10 durante el resto de la tramitación parlamentaria -en parte fruto de una enmienda transaccional de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y de Centro Democrático y Social-, no afectaron al apartado c) precedente, que se mantuvo idéntico hasta su aprobación por el Pleno (D.S. nº 53 de 5 de octubre de 1989), no constando debate alguno acerca de la citada enmienda 14 del Grupo Parlamentario Popular que ayude a averiguar la voluntad del legislador al establecer las expresiones que nos ocupan.

**Quinta.-** No corresponde al Procurador del Común emitir juicio alguno sobre la oportunidad y acierto del legislador autonómico al admitir, como excepción a las reglas de incompatibilidad de altos cargos, que éstos puedan formar parte de los órganos de selección de oposiciones y concursos, régimen que, por otro lado, está previsto igualmente en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, e Islas Baleares, entre otras.

Sin embargo, y en estrictos términos de técnica jurídica, conviene poner de relieve ciertos aspectos que oscurecen la comprensión de la regla precedente, al preguntarnos sobre cuál sea el

*carácter institucional* de la participación que se regula, y, además, *reglamentariamente establecida*.

Así, no podemos sino calificar la primera parte de la proposición como superflua, toda vez que, como titulares de los órganos superiores o directivos de la Administración pública, a los altos cargos corresponde, por definición, el ejercicio de las funciones inherentes a la propia estructura burocrática a la que pertenecen, al contrario que sucede cuando la participación de los altos cargos (que cobra todo su sentido en la actual organización territorial del Estado español) tiene lugar *ad extra*, esto es, en el seno de entes u órganos ajenos a la Comunidad Autónoma, según se alude, esta vez acertadamente, en la letra a) del mismo artículo, pues no otra cosa es ostentar los cargos que con carácter institucional les corresponda o para los que fueran designados por su propia condición.

En consecuencia, y toda vez que los órganos colegiados que han de intervenir en los procesos selectivos de personal se encuadran en el ámbito organizativo interno de la Administración, a cuyo servicio se ordenan, la participación en los mismos, tanto si se trata de altos cargos como del resto de funcionarios, es de carácter ordinario y no institucional.

Tampoco se acierta a explicar qué aspectos puede establecer el reglamento respecto de una norma que regula de forma completa tanto el supuesto de hecho -la participación de altos cargos en los órganos de selección-, como su consecuencia jurídica -su consideración como compatible-, salvo que, al hacer llamamiento a la norma reglamentaria, se haya incurrido en la frecuente confusión de calificar como reglamento aquellos actos del ejecutivo que revisten la forma de Decreto u Orden, pero cuyo contenido no participa de las notas propias de toda disposición de carácter general (así, la designación del Tribunal



Calificador o Tribunal de Selección ha de hacerse en la Orden de convocatoria de los procedimientos selectivos. Art. 43.2 del Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

**Sexta.-** Con todo, y a pesar de las dificultades interpretativas que se han puesto de manifiesto, hemos de partir de la absoluta aplicabilidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/ 1989, de 6 de octubre, desde su entrada en vigor, y, en consecuencia, tanto de las reglas generales de incompatibilidad como de sus excepciones. Nuestro parecer se fundamenta en los siguientes extremos:

a) No existe en la misma ninguna previsión deslegalizadora, que en todo caso sería inadmisibles, habida cuenta de la reserva de Ley que sobre la materia establecía el artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía (e igualmente, tras su reforma mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, el artículo 19.3 del mismo).

En este sentido, y como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el significado último del principio de reserva de ley es *«asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo, y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.»* (STC 83/1984, de 24 de julio. F.J.4).

b) No cabe sostener que la ausencia del reglamento hace inoperante la previsión legislativa, pues sería tanto como otorgar al ejecutivo un derecho o facultad de veto sobre todas aquellas leyes que no cuentan con el complemento reglamentario correspondiente, conclusión que no dudamos en calificar como constitucionalmente inadmisibles, puesto que mientras la Ley emana de un poder potencialmente ilimitado, el reglamento es dictado por otro radicalmente limitado.

c) Sentado que en nuestro sistema de producción normativa el reglamento es norma subordinada a la Ley, a la que no puede contradecir ni enmendar, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe limitarse a ser un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. En consecuencia, resulta imposible aceptar que el reglamento pueda establecer un régimen más restrictivo a la actividad que la Ley declara de plano compatible.

d) Del mismo modo, no existe laguna legal que pueda completarse *por la legislación general del Estado*, y, de admitir a los solos efectos dialécticos tal hipótesis, la legislación general sobre la materia - art. 19 de la Ley 53/1984- declara expresamente compatible la actividad que nos ocupa, y, en la ley especial -art. 3.1, b) de la Ley 12/1995- se encuentra implícita. Menos aún puede pretenderse la aplicación supletoria de los RR.DD. aprobatorios de las ofertas de empleo público que son competencia de la Administración del Estado, cuya naturaleza reglamentaria viene siendo rechazada por la doctrina y la jurisprudencia.

Cuanto antecede se erige en fundamentación suficiente para no apreciar la irregularidad pretendida por el Grupo Parlamentario

compareciente. No obstante, en mérito a la complejidad de la controversia suscitada, he acordado dirigir a V.E. la presente resolución, por si fuera pertinente la adopción de medidas normativas que contribuyan a reforzar la legalidad de la actuación de esa Administración, respecto de los miembros que han de formar parte de los órganos encargados de la selección de sus empleados públicos."

### 1.3.2. Colegios Profesionales

Nuestro Estatuto de Autonomía (antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), no contenía mención expresa a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre Colegios Profesionales, si bien el artículo 27.1, 7) se refería a competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, expresión también utilizada en el artículo 15.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, al disponer que las Corporaciones que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades.

Como es sabido, la legislación estatal en esta materia es anterior a la Constitución -Ley 2/1974, de 13 de febrero- y, por ello ajena al actual Estado autonómico, con la dificultad que ello supone para inferir cuáles de sus preceptos han de considerarse legislación básica, extremo corregido sólo en parte mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, por la que se convalidó el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales.

En este contexto normativo, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, y, en relación con la misma, se llevaron a efecto ante la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León las actuaciones de las que a continuación se da cuenta.

"En el expediente de referencia ha comparecido ante esta Institución el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia (CODTS, abreviadamente), manifestando que por parte de esa Gerencia de Servicios Sociales se ha procedido, con fecha 5 de febrero de 1997, a la firma de un convenio de colaboración con el denominado Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Comunidad Castilla y León (en adelante Consejo Regional), relativo a la valoración de solicitantes de adopción internacional de menores, pese a que éste carece de personalidad jurídica y capacidad legal para la firma de dicho Convenio, y no ostenta representación alguna respecto a la Corporación compareciente, que de este modo se ha visto privada de la posibilidad de participar en el objeto del mismo.

Afirma asimismo el CODTS haberse dirigido a ese Organismo y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social denunciando dichas irregularidades, y poniendo en su conocimiento que por acuerdo tomado en la Asamblea General Ordinaria de 1 de marzo de 1995, había dejado de pertenecer al Consejo Regional -en base a la advertencia recibida de la Presidencia del Consejo General sobre la falta de personalidad jurídica de aquél-, al tiempo que se solicitaba la suscripción de un convenio semejante, para la puesta en práctica de las mismas actuaciones en el ámbito colegial de la provincia de Palencia, sin obtener respuesta hasta el momento.

En la investigación seguida para el esclarecimiento de los hechos denunciados se ha interesado de la Gerencia de Servicios Sociales la documentación atinente al caso junto con el pertinente informe, en el que, tras manifestar que igual Convenio se ha firmado con el Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León, ya que el volumen de solicitudes de algunas provincias dificultaba el cumplimiento del plazo de seis meses establecido para la realización de las valoraciones y ocasionaba una dilación excesiva en el trabajo diario de los técnicos de las Secciones Provinciales de Protección a la Infancia, se hace mención a los siguientes extremos:

«2.- Que por la complejidad de coordinación de las nueve provincias, la necesidad de cobertura regional y de una sola representación por parte de los Psicólogos y Trabajadores Sociales, se planteó realizar un sólo Convenio por colectivo. En el caso del Colegio Oficial de Psicólogos no se planteó ningún problema dado que tiene carácter regional.

En el supuesto de los Colegios Provinciales de Asistentes Sociales, existía el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, constituido con fecha 25 de septiembre de 1993 por todos los Colegios que en ese momento existían en la Comunidad Autónoma, incluido el Colegio de Palencia.

3.- Que una vez realizadas las oportunas consultas jurídicas, y del informe emitido se comprobó que el Convenio se ajusta a derecho puesto que el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales puede llevar a cabo la firma del Convenio dado que asume el apoderamiento o representación de los Presidentes de los Colegios Provinciales que quieran o manifiesten su conformidad en el otorgamiento de tal representación,

circunscribiéndolo al ámbito territorial respectivo de cada Colegio Provincial, conforme a las facultades estatutarias que cada uno de ellos posee.

4.- Por último, la negación de una de las partes firmantes del reconocimiento de personalidad jurídica por una u otra asociación, supeditando dicha capacidad jurídica a la aprobación de un proyecto de Ley en las Cortes Regionales de Castilla y León, no deja de ser una condición suspensiva inicial de reconocimiento de efectos jurídicos, pero no de plena validez de su personalidad y capacidad jurídica, puesto que en otro caso sería negar la existencia del art. 22 de nuestra Constitución de 1978, cuando declara expresamente que se reconoce el derecho de asociación, y en su párrafo 3 exige el requisito de la inscripción en un registro a los solos efectos de la publicidad, consagrando la doctrina del Tribunal Constitucional que las Asociaciones existen desde el momento en que se manifiesta, de manera auténtica la voluntad de unión entre sus miembros sin necesidad de santificación o consagración posterior por un nuevo requisito formalista, como pudiera ser la inscripción en un registro o una aprobación o promulgación de una futura Ley, que para el caso que nos ocupa sería la de los Colegios Profesionales de Castilla y León.

Por todo ello, se aprecia que la queja realizada por el Colegio de Trabajadores Sociales de Palencia es excesiva dado que en todo momento se trabajó para que participaran en el proyecto a lo que se negaron por desear tener un convenio uniprovincial exclusivamente, algo que desde esta Administración se consideró inviable por falta de operatividad.»

Expuestos de este modo los antecedentes que han dado lugar al presente expediente se formulan a continuación las conclusiones que de

ellos resultan, de acuerdo con el régimen jurídico que esta Institución considera aplicable.

**Primera.-** Con carácter preliminar al análisis de cuanto se desprende del informe transcrito y de la documentación aportada, y puesto que la naturaleza jurídica del Consejo Regional y su existencia misma es aceptada por la Gerencia de Servicios Sociales invocando el precepto constitucional que reconoce el derecho fundamental de asociación, junto con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional sobre la inscripción registral que en aquél se contempla, resulta obligado referirse al alcance de este requisito, determinando, asimismo, si el entendimiento y aplicación del derecho fundamental reconocido en el artículo 22 CE puede hacerse extensivo a otros supuestos o instituciones de carácter asociativo en atención a su naturaleza y fines.

1.- El requisito de inscripción registral de las asociaciones.

Si ha de estarse al tenor literal del artículo 22.3 CE («*Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad*»), su recta interpretación, de acuerdo con el TC, no permite, en modo alguno, quitar importancia al deber que el precepto impone. En efecto, y con ser cierto que las asociaciones amparadas por el artículo 22 CE existen desde el momento de su constitución mediante acuerdo de sus fundadores en tal sentido, no lo es menos que del mismo precepto no cabe inferir la no obligatoriedad de su inscripción, dada la forma imperativa con que el mismo se expresa. Se trata, es cierto, de una formalidad de la que no depende la propia existencia de la asociación, sino que atañe a su capacidad de actuar jurídicamente, y se encuentra orientada a la adecuada protección de los legítimos derechos e intereses de terceros con los que aquélla llegue a entablar relaciones

jurídicas, facilitando así su identificación y la de sus componentes o directivos, fines sociales y domicilio.

En consecuencia, el legislador constitucional no pretende favorecer la incertidumbre acerca de las personas jurídicas que, existiendo de hecho, lleguen a intervenir en el tráfico jurídico por esta sola razón, sino evitar que el nacimiento de la asociación a la vida jurídica sea ocasión para un control que venga a impedir el ejercicio del derecho de asociación constitucionalmente protegido. En palabras del TC, lo que implica la función de mera publicidad del registro es que ésta no puede *«controlar materialmente y decidir sobre la «legalización» o «reconocimiento» de las asociaciones ...»*, de tal modo que el encargado del registro *«no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a la materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios»* (STC 85/1986, de 25 de junio - FF.JJ. 2 y 3).

Debe señalarse, asimismo, que ninguna relación guarda el requisito a que nos venimos refiriendo con la necesidad de Ley previa para la creación de determinados entes que a continuación abordaremos.

2.- El derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE y los Colegios Profesionales.

El derecho fundamental de asociación, como expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de la existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador, no impide que el desarrollo legislativo del mismo pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas.



Como ha tenido ocasión de señalar el TC, en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo (F.J.3), *«...el respeto al contenido esencial del derecho de asociación que impone al legislador el artículo 53.1 de la Constitución exige que se respete la libertad negativa -libertad de no asociarse-, pues una asociación coactiva u obligatoria no sería una verdadera asociación. Y asimismo exige el respeto a la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados.»*

Según la misma Sentencia, *«El artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común, es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículos 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales».*

La referencia a la asociación coactiva u obligatoria nos conduce necesariamente a la noción de entidades de creación legal, que se aborda asimismo por el Supremo interprete constitucional: *«...el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social»* (STC 67/85 -F.J.2-).

En efecto, el origen de estas entidades no se encuentra en un pacto constitutivo entre particulares sino en una decisión del legislador -cual es el caso de los Colegios Profesionales-, y han de entenderse excluidas del ámbito del artículo 22 CE en atención a su distinta naturaleza y fines, como lo demuestra el legislador constitucional, al contemplar esta clase de Corporaciones en un precepto autónomo, el

artículo 36 CE, que encomienda a la Ley la regulación de *«las peculiaridades propias del régimen jurídico»* de las mismas.

Que el reconocimiento constitucional de peculiaridades propias de los Colegios Profesionales implica la identificación y sustantividad de los mismos como instituciones diferentes de otras asociaciones civiles o colectivas de defensa de intereses laborales, sindicatos y organizaciones representativas de intereses económicos, ha sido confirmado por el TC en Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, cuando afirma que el sentido del artículo 36 CE *«no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, ...»* (F.J.3).

En consecuencia, resulta meridianamente claro que no todas las personas jurídicas cuya existencia es reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, participan, con igual intensidad, del alcance del derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22 CE.

### 3.- La naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales.

El silencio del artículo 36 CE sobre este aspecto no ha impedido al TC pronunciarse (de acuerdo con la inmensa mayoría de la doctrina) en favor de una concepción mixta o bifronte en la que, desde una base asociativa nacida de la misma actividad profesional titulada, surgen las corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados. A tal efecto, apela el Alto Tribunal a la *«categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas ya se refería el art. 35 del C.C., que separa «las corporaciones, Asociaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la Ley» de las «Asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales...», distinguiendo así las Asociaciones de interés público, las Asociaciones de interés particular y las*

*Corporaciones, siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades -especie de delegación del Poder Público- para que puedan realizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.» (STC 89/1989 de 11 de mayo - F.J.4).*

En suma, a la luz de los principios y la normatividad que son inmanentes a la naturaleza de las instituciones, se pueden establecer como notas caracterizadoras de esta clase de Corporaciones, además de su exclusividad territorial (pues no cabe la existencia de otras entidades que ejerzan las mismas funciones en el mismo territorio), las de su necesaria creación por los Poderes Públicos, su naturaleza pública y la obligatoriedad de adscripción a las mismas, frente a las notas de libertad de creación, naturaleza privada y pertenencia voluntaria de sus miembros, que son predicables de las otras fórmulas asociativas amparadas por la Constitución.

**Segunda.-** Aunque el artículo 36 CE establece reserva de Ley para la regulación de los Colegios Profesionales, éstos no son mencionados en los artículos 148 y 149, a la hora de disponer el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por exceder de nuestro objeto cualquier explicación al respecto, valga ahora con señalar que el artículo 27.1, 7) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (tras la modificación operada por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo) atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencia de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, y a su amparo se ha dictado

la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

Por su parte, el marco normativo estatal que disciplina básicamente el régimen de los Colegios Profesionales se encuentra en el artículo 15.2 y 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y en la Ley 2/1974, de 13 de febrero (modificada por Ley 74/ 1978, de 26 de diciembre y por la Ley 7/1997, de 14 de abril) -LCP en adelante-, en que ahora es preciso detenerse siquiera brevemente.

El artículo 4 LCP contempla, al lado de los Colegios Profesionales -Corporaciones públicas de personas físicas o de primer grado que han de crearse por Ley-, la existencia de un Consejo General, cuando estén constituidos varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional (apartado 4 de dicho artículo). Se trata en este caso de Corporaciones de personas jurídicas o de segundo grado -cuyos miembros son obligatoriamente, los Colegios- que se crean con el objeto de conseguir la coordinación en el seno de la profesión, y a las que el artículo 9 LCP también atribuye a todos los efectos naturaleza jurídica pública.

Este era el régimen vigente al tiempo de aprobación de la Ley 10/1982, de creación de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, cuyo artículo 2 dispone la existencia de un Consejo General de Colegios, como máximo órgano representativo y coordinador de los mismos y de los profesionales que en ellos se integran (art. 11 de los Estatutos generales provisionales aprobados por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 26 de julio de 1982).

**Tercera.-** La planta organizativa de la LCP no tiene en cuenta, obviamente, la realidad autonómica, por lo que hemos de acudir a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que en su

artículo 15.2 se refiere a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales existentes o que se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma, y en el número 3 del mismo a la creación, por Ley del Estado, de « *Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional*», al tiempo que rompe la dependencia jerárquica de las Corporaciones autonómicas, puesto que, salvo previsión estatutaria en contrario, sus acuerdos agotan la vía administrativa y no son susceptibles de recurso de alzada ante los Consejos Generales, si bien, a tenor de la disposición transitoria de la misma Ley y hasta tanto no se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3, subsistirán los Consejos Generales o Superiores ya existentes, con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente.

Se desprende de las normas precedentes que no se impone al legislador autonómico si debe o no haber Consejos de Colegios en su ámbito territorial, ni cómo deben ser esta clase de Corporaciones, salvo que su organización y competencias han de ajustarse a los principios y reglas básicas establecidos por la legislación del Estado. Pese a ello, la notoria falta de adecuación de las previsiones de la LCP al diseño territorial nacido de la Constitución española de 1978 no deja de plantear dificultades a la hora de articular las relaciones entre los Colegios Profesionales y los Consejos Generales -de ámbito autonómico y nacional-, y de éstos entre sí.

En cualquier caso, corresponde a la legislación de las Comunidades Autónomas abordar la regulación de los Consejos de Colegios Profesionales en su ámbito territorial, debiendo señalar que el reconocimiento de esta clase de Corporaciones ha sido resuelto por los Poderes Públicos autonómicos de modo diverso. Así, al lado de

Comunidades que han contemplado su existencia mediante Ley (Cataluña, Canarias o Andalucía), no han faltado ejemplos en los que, sin Ley previa y en el ejercicio de competencias ejecutivas, se ha procedido a la aprobación de los Estatutos de Consejos Generales autonómicos aplicando la legislación estatal, e incluso se han regulado éstos con carácter general por disposición del Gobierno regional (en la Comunidad Valenciana, mediante Decreto 123/1986, de 20 de octubre, p.ej.).

**Cuarta.-** Sentado lo anterior, y por lo que hace a la competencia para la regulación de los Colegios Profesionales radicados en la Comunidad de Castilla y León, es preciso distinguir dos etapas, la primera de las cuales se ha desenvuelto en el marco del Real Decreto 2166/1993, de 10 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios - norma que invoca la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, atribuida a nuestra Comunidad Autónoma en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre-, hasta llegar a la entrada en vigor de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León (LCPCyL abreviadamente).

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en virtud de la atribución efectuada por Decreto de la Junta de Castilla y León 371/1993, de 30 de diciembre, ha dictado la Orden de 22 de agosto de 1995 por la que se crea el Registro Provisional de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales, en el que se inscribirán *«los Estatutos de los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de ámbito territorial castellano-leonés, declarados adecuados a la legalidad en virtud de resolución expresa o tácita»* (Tercero, letra a), previsión de la que se desprende, *prima facie*, que los parámetros para la verificación de legalidad de los correspondientes Estatutos, en defecto de Ley autonómica, sólo se hallarán en las normas estatales.

Aun cuando el contenido de la mencionada Orden no deja de sorprender, habida cuenta de la inexistencia de norma previa autonómica que, siquiera con rango reglamentario, disciplinara mínimamente el régimen de los Consejos de Colegios (necesaria, en nuestra opinión, por su evidente incidencia en el régimen transitorio de los Consejos Generales de ámbito estatal previsto en la DT de la Ley del Proceso Autonómico), esta Institución interesó certificación de los datos obrantes en el Registro Provisional con el fin de obtener certeza sobre la existencia del tan repetido Consejo Regional y su naturaleza jurídica, teniendo en cuenta que la firma del Convenio del que trae causa el presente expediente se llevó a efecto con anterioridad a la entrada en vigor de la LCPCyL.

De acuerdo con el informe emitido con fecha 17 de marzo de 1998 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en el mencionado Registro no constaba la creación del Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de esta Comunidad, señalándose, asimismo, que a tal efecto se requiere Ley de las Cortes de Castilla y León, previo cumplimiento de las previsiones del artículo 18.2 LCPCyL (acuerdo favorable de los órganos de Gobierno de la mayoría de los Colegios de la misma profesión existentes en la Comunidad Autónoma y que la suma de los profesionales inscritos en los Colegios que hayan apoyado la iniciativa se mayoría respecto al total de los Colegiados de la profesión en Castilla y León).

Que, a juicio de esta Institución, la LCPCyL parte de la inexistencia de Corporaciones públicas de segundo grado en el ámbito autonómico (o de asociaciones que, constituidas con anterioridad, puedan alcanzar tal naturaleza sin someterse a los trámites del artículo 18), se desprende no sólo de la tramitación parlamentaria de la misma (véase Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes de Castilla y León nº

40 de 13 de febrero de 1997), sino también de su disposición transitoria, cuyo mandato de adaptación de Estatutos y cumplimiento de obligaciones registrales únicamente va dirigido a los Colegios Profesionales existentes en nuestra Comunidad Autónoma. De ahí que no se acierte a comprender qué quiere decir la Gerencia de Servicios Sociales cuando en el número 4 de su informe alude a la aprobación de un Proyecto de Ley como «condición suspensiva inicial» de reconocimiento de efectos jurídicos de una asociación «pero no de plena validez de su personalidad jurídica».

De otro lado, es de señalar que el artículo 1.3 LCP considera fines esenciales de los Colegios Profesionales la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados (y en el mismo sentido el artículo 5 LCPCyL, que añade el de velar para que la actividad profesional se adecue a los intereses de los ciudadanos). De estos tres fines -a cuya efectividad se ordenan las funciones que se enumeran en el artículo 5 LCP-, los dos primeros corresponden a funciones públicas típicas, que son ejercidas por los Colegios en defensa de la profesión objetivamente considerada -de su correcto ejercicio- como garantía de los derechos de aquellos que utilicen los servicios de los profesionales organizados colegialmente.

En consecuencia, se puede afirmar que el ente al que -con la equívoca denominación de Consejo Regional- nos venimos refiriendo, no es una Corporación de Derecho Público representativa de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Comunidad de Castilla y León. No se trata tanto de negar personalidad jurídica a dicho sujeto, sino de refutar su existencia como persona jurídica pública, circunstancia que sólo tendrá lugar a la entrada en vigor de su Ley de creación, adquiriendo capacidad de obrar desde la constitución de sus órganos de gobierno, de acuerdo con el



artículo 19 LCPCyL. En este sentido, la voluntad libremente manifestada por los intervinientes en el acto de constitución carece de virtualidad para hacer participar a la asociación de la naturaleza jurídica que sólo ostentan los Colegios asociados, o, lo que es igual, para investirla de unos atributos y potestades públicas que la Ley reserva a los Colegios Profesionales y Consejos Generales (estatales o autonómicos).

**Quinta.-** Tras cuanto se viene exponiendo, y si admitimos que la Gerencia de Servicios Sociales, como parece apuntar en su informe, ha celebrado el Convenio de colaboración que nos ocupa con una persona jurídica privada -o de «interés particular», en expresión del artículo 35 del Código Civil- válidamente constituida (cobrando así todo su sentido el derecho constitucional de asociación en su vertiente negativa -la no pertenencia del CODTS de Palencia a la misma en virtud del acuerdo de su Asamblea General Ordinaria de 1 de marzo de 1995-), la afirmación de la Administración resulta contradicha por el contenido del tan repetido Convenio y su Anexo I (Reglamento del Turno de Intervención Profesional para apoyo a las tareas de cooperación internacional relativas a la adopción, al que la Gerencia da su visto bueno y conformidad), donde, además de invocar la Ley estatal de Colegios Profesionales como norma habilitante de la encomienda de funciones públicas (la colaboración con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y el posterior seguimiento del proceso de integración del menor, actividades, todas ellas, relacionadas con los fines de la Gerencia de Servicios Sociales), se determinan las tarifas a satisfacer por los usuarios y, asimismo, se establece una pretendida vía corporativa de recurso previo a la jurisdicción contencioso-administrativa, solapándose así con los fines que, por atribución legal, corresponden a las Corporaciones representativas de intereses profesionales -ya sean de primer o de segundo grado-.

Pero es que, además, y si como dispone el artículo 13. f) de los Estatutos del Consejo Regional, su Junta de Gobierno tiene la función de "representar a los Colegios de la Comunidad de Castilla y León" (artículo 13, f de los Estatutos), no se explica el sentido de la delegación expresa que hicieron los Colegios Oficiales de Burgos, León, Salamanca-Zamora, Soria y Valladolid a favor de la Presidenta de aquél, a los efectos de ser representados en la firma de dicho Convenio, según consta en las copias del expediente que nos fue remitido por la Administración, salvo que, en realidad, dicho documento haya sido suscrito con los Colegios Oficiales y, además, con el denominado Consejo Regional, en cuyo caso bien podía haberse contado asimismo con el CODTS de Palencia. Es de advertir que este Colegio, en escrito de 4 de marzo de 1997, solicitó de aquel ente su inclusión en el ámbito del Convenio, otorgando a tal efecto su representación a favor de la misma persona que había comparecido en nombre del resto de los Colegios, solicitud desatendida que evidencia la falta de voluntad en lograr una solución satisfactoria para todas las partes implicadas.

La situación que se desprende de cuanto antecede trae su causa de la confusión en que ha incurrido la Gerencia de Servicios Sociales sobre la verdadera naturaleza jurídica del denominado Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, situación que a la luz del régimen establecido en la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, precisa ser corregida sin demora. Entre tanto, no existe base legal para privar a los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales pertenecientes al Colegio Oficial de Palencia del pleno ejercicio de sus legítimas competencias profesionales, correspondiendo a esa Administración conciliar su adecuado reconocimiento con la eficacia que ha de perseguir en la tramitación de los expedientes de adopción internacional.

En su virtud, y en el ejercicio de las funciones que me encomienda el artículo 1.1. 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 en tanto no tenga lugar la creación del Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se arbitren las medidas que permitan la intervención de los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales pertenecientes al Colegio Oficial de Palencia en las tareas relativas al estudio y valoración de solicitantes en los procedimientos de adopción internacional cuya resolución es competencia de ese Organismo.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha remito copia al Presidente del Consejo de Administración de esa Gerencia de Servicios Sociales, y así la hago saber a V.I. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La postura de la Gerencia de Servicios Sociales ante nuestra recomendación ha sido la siguiente:

"...con fecha 7 de julio de 1998 se ha presentado ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la solicitud formal de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/97 de 8 de julio, por parte del Consejo de Colegios Oficiales de Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, y al que se ha sumado posteriormente el Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia con fecha 29 de junio de 1998 (de todo ello se adjunta fotocopia).

Por otro lado, dada la complejidad del procedimiento de valoración de adopciones internacionales, la necesidad de criterios homólogos y de formación común previa, así como la intervención de un gran número de técnicos tanto Psicólogos como Trabajadores Sociales, en las nueve provincias, hacen inviable la firma de convenios individuales por la necesidad de una importante labor de coordinación, con interlocutores de carácter regional, y para poder conseguir la prestación de un buen servicio, homogéneo para todas las familias castellano-leonesas.

Por todo ello, se tiene previsto mantener el Convenio vigente mientras dure la tramitación de la inscripción en firme en el Registro de Colegios Profesionales de nuestra Comunidad Autónoma del Consejo de Colegios Oficiales de Trabajo Social, y así evitar lagunas en los procesos de valoración de las familias solicitantes de adopción demandantes de este servicio. Posteriormente y una vez efectuada esa inscripción se procederá a la firma de un nuevo Convenio y, como consecuencia de ello, la apertura de nuevas listas de técnicos y la formación previa obligatoria de los mismos antes de poder empezar a valorar familias, y donde ya quedará incluido el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia."

1.3.3. La protección de los datos de carácter personal en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que abreviadamente denominaremos en adelante LORTAD, dictada en

desarrollo del apartado 4 del artículo 18 de la Constitución, tiene por objeto *"limitar el uso de la informática y otras técnicas y medios de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas y el pleno ejercicio de sus derechos."* (art. 1), a cuyo efecto, sus previsiones resultan de aplicación, con carácter general, a los datos de carácter personal que figuren en ficheros automatizados de los sectores público y privado, y a toda modalidad de uso posterior, incluso no automatizado, de dichos datos, registrados en soporte físico susceptible de tratamiento automatizado, sin perjuicio de las excepciones que en la misma se contemplan.

Aunque para el cumplimiento de sus previsiones, la LORTAD dispone la creación de una autoridad central -la Agencia de Protección de Datos-, contiene asimismo una habilitación para crear Registros autonómicos de protección de datos y una atribución genérica de competencia, en cuya virtud, las Comunidades Autónomas pueden asumir, con relación a los ficheros creados o gestionados por éstas, las funciones -aunque no todas- de la Agencia del Estado (sobre la base de esta previsión, la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con su Agencia de Protección de Datos, creada por Ley 13/1995, de 21 de abril, que además incluye una regulación del régimen jurídico de los datos y del ejercicio de los derechos).

Sin perjuicio de esta previsión, el ámbito de aplicación de la LORTAD se extiende a los ficheros de titularidad pública, a cuyo efecto exige un cauce formal determinado para la creación, modificación o supresión de los ficheros automatizados de las Administraciones públicas: la adopción de una disposición de carácter general, publicada en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.

La proyección de la materia a que nos venimos refiriendo sobre nuestra Comunidad Autónoma, se ha planteado con ocasión de un expediente de queja en el que se denunciaba ante esta Institución la desprotección del ámbito de privacidad de la familia con ocasión de las diligencias seguidas sobre protección de menores. en las que no se facilitó al interesado el acceso al expediente.

A tal efecto se iniciaron actuaciones interesando a la Gerencia de Servicios Sociales el oportuno informe, de cuyo contenido consideramos relevantes los siguientes extremos:

1.- Como consecuencia de denuncia de particular -que mostró su deseo de permanecer en el anonimato, así como su disposición a declarar en el juzgado, si fuera procedente- se iniciaron diligencias de investigación, en las que la Comisión de Valoración, al no considerar las alegaciones como confirmadas, formuló propuesta de archivo que fue acordado por el Gerente Territorial de Servicios Sociales por no existir motivo de desprotección, comunicándose a los padres de los menores por escrito.

2.- Manifiesta el órgano informante que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, toda la actuación de la Administración se ha regido por el principio de supremacía del interés de éste, indicando, asimismo, que no se han facilitado en ningún momento los datos de identificación del denunciante a la familia de los menores ni el acceso al expediente, al amparo de las instrucciones recibidas de la Dirección General de Servicios Sociales, adjuntando copia de éstas y del parecer de la Asesoría Jurídica de 10 de abril de 1995, que considera no aplicable al acceso a los expedientes de protección de menores lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

"...ya que, si bien nos encontramos ante actuaciones administrativas, éstas están sometidas al Derecho Privado, no rigiéndose por el Derecho Administrativo y, por lo tanto, la negativa a las peticiones formuladas será revisable ante la jurisdicción ordinaria y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

3.- Consta asimismo que el interesado dirigió escrito a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales interesando ser informado de la identidad del denunciante y, asimismo, la destrucción de los antecedentes del caso, solicitud en la que se dictó la siguiente resolución:

"... pongo en su conocimiento que el término "archivar" equivale a dar por desestimado, como si dijéramos inexistentes, los indicios de malos tratos de que Ud. fue acusada. En cuanto a la indefensión a la que Ud. alude, la legislación vigente permite acudir a la jurisdicción competente. Este extremo se le expresó con toda claridad al abogado que Ud. remitió a la Sección de Protección a la Infancia en el caso de que Ud. lo estimara pertinente." 4.- Se nos ha aportado, además, la Instrucción 1/97 de la Gerencia de Servicios Sociales, sobre intervención en situaciones de desamparo y riesgo, de cuyo epígrafe III -Procedimiento general- se desprende la existencia de una serie de actuaciones cuya formalización se lleva a efecto mediante bases de datos informatizadas, sin perjuicio de su documentación en libros de registro y archivos tradicionales, señalando en el número 4 del mismo lo siguiente:

"Acceso a expedientes.

El acceso a los expedientes de los niños así como a la base de datos donde se almacenan todos los relativos a los niños de protección,

será restringido al Jefe del Área y al personal de la Sección de Protección a la Infancia y otras personas debidamente autorizadas.

Todo el personal que tenga acceso a dicha información estará obligado a la necesaria reserva y a limitarlo a personas no autorizadas. Se establecerán los mecanismos necesarios en archivos y ordenadores para impedir el acceso a la información.

Lo regulado en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el acceso a expedientes (art. 35,a), no será de aplicación a los expedientes de menores al ser una materia regulada por el Derecho Civil. En concreto al tratarse del derecho a la intimidad, tal y como prevé el artículo 37 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, en relación al art. 35, h) del mismo texto legal debe conectarse esta materia a lo dispuesto en el art. 105 b) de la Constitución Española de 1978.

La explotación de datos con fines de estudio o investigación deberá ser autorizada por los servicios centrales de la Gerencia Provincial previa solicitud."

A la vista de los antecedentes que se acaban de exponer, esta Institución consideró, y así lo hizo saber al presentador de la queja, que ningún reproche pueden merecer las actuaciones investigadoras seguidas por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, habida cuenta de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que bajo el principio de supremacía del interés del menor obliga a toda persona a comunicar a la autoridad o sus agentes la existencia de una situación de riesgo o posible desamparo, y a las entidades públicas competentes en materia de protección de menores a verificar la situación denunciada y a



adoptar las medidas necesarias para resolverla en función del resultado de la actuación, actuando, en todo caso, con la debida reserva.

No obstante lo anterior, y al apreciar la existencia de otros aspectos que debían ser corregidos, nos dirigimos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León formulando las siguientes consideraciones:

**"Primera.-** Sin dejar de reconocer la complejidad que entraña la tarea de delimitar la naturaleza de las normas que disciplinan cuanto concierne a la protección de menores, atendiendo a la clásica separación entre Derecho publico y Derecho privado, es lo cierto que las distintas Administraciones públicas cuentan con competencias tuitivas en lo concerniente a la infancia y la juventud, en cuyo ejercicio se encuentran sometidas, al menos en sus aspectos procedimentales, a principios y reglas propios del Derecho Administrativo, como cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación de sus órganos para la realización de un fin que, en la materia citada, queda comprendido en la competencia más general de asistencia social o servicios sociales, en expresión del artículo 26.1, 18) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En este sentido, las diligencias de investigación previa que se acuerden por el órgano administrativo competente son actuaciones de naturaleza administrativa (y así se reconoce en el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social al que se ha aludido más arriba), en las que, a juicio de esta Institución, los padres de los menores ostentan la condición de interesados en los términos contemplados en el artículo 31.1, letra b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC, en adelante). A ello no obsta que, como resultado de aquéllas, proceda la aplicación, en cuanto al fondo, de las previsiones contempladas en el llamado Derecho de Familia,

como rama o especialidad del Derecho Civil, y, en su caso, la consiguiente intervención de órganos jurisdiccionales, que a su vez actuarán conforme previenen las normas procesales civiles y, eventualmente, penales.

El régimen jurídico que, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 105 b) de la Constitución española, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos, permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -y, al mismo tiempo, ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado; derecho ejercitable frente a las Administraciones públicas como sujetos pasivos del mismo, y cuyos pronunciamientos son revisables ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por tanto, no parece acertado concluir con carácter general que *ratione materia*, ha de excluirse la aplicación de lo previsto en el artículo 35.1 a), o, en su caso, en el artículo 37.2, ambos de la LRJ-PAC, en cuanto se reconoce a los interesados el derecho de acceso a los procedimientos en curso y a los ya finalizados, respectivamente. Así lo confirma, además, la enumeración de los expedientes finalizados en los que, de acuerdo con el artículo 37.5 de la misma Ley, no podrá ser ejercido el derecho de acceso, siendo cuestión distinta la protección que haya de dispensarse cuando obren en los mismos datos que afecten a la intimidad de terceros, como sucederá en el supuesto de actuaciones administrativas iniciadas en virtud de denuncia de particular.

Además de lo dicho, y si bien el artículo 37.4 permite la denegación del derecho de acceso, bien por razones de interés público, bien por intereses de terceros más dignos de protección, o por así disponerlo una Ley, exigiendo resolución motivada, tal motivación es

igualmente necesaria con carácter general, a la luz del artículo 54.1 a), como también lo es su notificación al interesado con los requisitos previstos en artículo 58.2, todos ellos de la LRJ-PAC, prescripciones ambas que no se han contemplado en la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca de 11 de marzo de 1998.

**Segunda.-** En cuanto legislación sectorial que puede considerarse como un supuesto de regulación específica, que se añade a la enumeración contenida en el artículo 37.6 LRJ-PAC, aparece una nueva perspectiva de análisis si nos atenemos a las previsiones de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD, abreviadamente) -dictada en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 18.4 de la Constitución española-, y que tiene por finalidad, según expresa su exposición de motivos *«hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad puede suponer el acopio y tratamiento de datos por medios informáticos»*, a cuyo efecto la norma se proyecta sobre los que convencionalmente se denominan «ficheros de datos», pues *«es la existencia de estos ficheros y la utilización que de ellos podría hacerse la que justifica la necesidad de la nueva frontera de la intimidad y el honor.»*

De ahí que esta Institución haya interesado de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales referencia expresa al marco jurídico en el que se desenvuelve el tratamiento de documentos y datos que se realiza en materia de protección de menores, extremo cumplimentado solo en parte, pues si bien la existencia de bases de datos informatizadas en la Secciones de Protección a la Infancia se desprende de la Instrucción 1/97 -según se ha expuesto en el número 4 de los antecedentes de este escrito-, nada se dice acerca de la aplicación de lo previsto en citada LORTAD.

Por otra parte, y si bien la Junta de Castilla y León ha dictado el Decreto 210/1994, de 22 de septiembre, en cumplimiento de la disposición adicional 2ª, 2 de la misma Ley, en el anexo del mismo no aparece la descripción de los ficheros existentes en la Secciones de Protección a la Infancia a que nos venimos refiriendo, sin que conste a esta Institución que, en razón de su creación posterior a la aprobación de dicho Decreto, se haya actuado conforme previene el artículo 18 LORTAD.

Es de tener en cuenta que la tan repetida Ley, en sus artículos 14 y 15, confiere al afectado los derechos de acceso a sus datos de carácter personal, de rectificación y cancelación (tutelados en vía administrativa por la Agencia de Protección de Datos, y por los Tribunales de lo contencioso-administrativo en sede jurisdiccional -art. 17-), excepto cuando *«ponderados los intereses en presencia, resultase que los derechos que dichos preceptos conceden al afectado hubieran de ceder ante razones de interés público o ante intereses de terceros más dignos de protección»*, en cuyo caso, el órgano administrativo responsable del fichero *«dictará resolución motivada e instruirá al afectado del derecho que le asiste a poner la negativa en conocimiento del Director de la Agencia de Protección de Datos o, en su caso, del órgano equivalente de las Comunidades Autónomas.»*

A juicio de esta Institución, la existencia *de facto* de las bases de datos previstas en la Circular 1/97 de esa Gerencia de Servicios Sociales, en cuya implantación se ha obviado el cumplimiento a las previsiones de la LORTAD, no facilita a los interesados el adecuado ejercicio de sus derechos al acceso, rectificación y cancelación de datos de carácter personal, circunstancia que es preciso corregir en adelante.

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. las siguientes recomendaciones formales:

Que por ese Organismo se ilustre a las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales sobre los deberes de motivación y notificación en forma de las resoluciones administrativas, en los términos expuestos en la consideración primera de este escrito.

Que por ese Organismo se aborden los trabajos conducentes a la aprobación de una disposición de carácter general en la que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, en relación con las bases de datos a que alude la Instrucción 1/97."

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se ha dirigido recientemente a esta Institución manifestando que en lo relativo a los deberes de motivación y notificación en forma de las resoluciones administrativas llevadas a cabo por las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, se acepta efectivamente la recomendación, y de forma generalizada así se está realizando, si bien, y con el fin de subsanar posibles omisiones, se volverá a recordar a dichos órganos tales obligaciones para evitar cualquier tipo de indefensión a los interesados en este tipo de procesos.

Asimismo, y en relación con los ficheros informatizados existentes en las Secciones de Protección a la Infancia, se reconoce que los mismos no aparecieron, por error, en el Decreto 210/1994, de 22 de septiembre, y que, una vez advertido, se ha permanecido a la espera de su modificación, que se producirá próximamente mediante un nuevo Decreto de la Junta de Castilla y León en el que se recogerán los siguientes ficheros referidos a la Protección a la Infancia:

Acogimientos, Adopciones; Menores Protegidos y Menores Infractores.

Desde el presente Informe anual, y de conformidad con lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno recomendar que, con ocasión de la elaboración del antedicho Decreto, se proceda a su más exhaustiva actualización, habida cuenta del significativo número de registros que viene implantando la Administración regional para cuya gestión se utilizan medios informáticos.

## *2. Seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley*

### 2.1. Proyectos y proposiciones de Ley:

#### A) Procedentes de 1996:

- PL 16 de Régimen Local de Castilla y León, aprobado como Ley 1/1998, de 4 de junio.

- Ppl 6 de modificación del art. 8 de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León (en tramitación).

#### B) Procedentes de 1997:

- PL 20 de Accesibilidad y Supresión de Barreras, aprobado como Ley 3/1998, de 24 de junio.

- PL 21 de Coordinación Universitaria de Castilla y León, aprobado como Ley 2/1998, de 4 de junio.

- PL 23 Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, aprobado como Ley 4/1998, de 24 de junio

- PL 26 por el que se modifica la Ley 8/1884, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, aprobado como Ley 5/1998, de 9 de julio

- Ppl 10 de Modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (en tramitación).

C) Abiertos durante 1998:

- PL 27 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, aprobado como Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

- PL 28 de Tasas por Inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos, aprobado como Ley 6/1998, de 9 de julio.

- PL 29 para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, aprobado como Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

- PL 31 del Consejo Escolar de Castilla y León (en tramitación).

- PL 32 reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas, aprobada como Ley en el Pleno de las Cortes de Castilla y León de 11 de febrero de 1999, no publicada en el BOCYL a la fecha de cierre del presente informe.

- PL 33 de concesión de un crédito extraordinario para financiar las medidas incluidas en el Plan de Empleo de Castilla y León, aprobado como Ley 7/1998, de 9 de julio.

- PL 34 de Investigación y Ciencia de Castilla y León (en tramitación).

- PL 35 de Urbanismo de Castilla y León (en tramitación).

- PL 36 de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras, aprobado como Ley 1/1999, de 4 de febrero.

- PL 37 de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, aprobado como Ley 13/1998, de 23 de diciembre.

- PL 40 del Patrimonio Cultural de Castilla y León (en tramitación).

- PL 41 de Cooperativas de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 11 de modificación del art. 5.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Castilla y León, aprobado como Ley 8/1998, de 9 de julio.

- PpL 12 de modificación de la Ley 4/1994 de Caza de Castilla y León (disconformidad de la Junta en la tramitación de la Proposición).

- PpL 13 de modificación de la Ley 21/1994, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (disconformidad de la junta en la tramitación de la Proposición).

- 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 (en tramitación).

- PpL 15 Reguladora de la Publicidad Institucional (rechazada).

- PpL 16 de Creación del Instituto de Administración Pública de Castilla y León (rechazada).

## 2.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones.

### 2.2.1 Accesibilidad y supresión de barreras.

Dentro de los derechos que se ha dado en llamar prestacionales -o de segunda generación, por distinguirlos de aquéllos cuyo reconocimiento se encuentra en el origen del Estado de Derecho- y que nuestra Constitución recoge en el Capítulo III del Título I, constituye permanente objeto de interés para el Procurador del Común la efectividad de los expresamente destinados a la protección de los minusválidos, entre ellos, el artículo 49, en cuanto mandata a los poderes públicos la realización de *"una política de (...) integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos",(...)* y *los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"*, y en relación con el mismo, el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, mediante el establecimiento de las normas pertinentes para su efectividad (art. 47), normas que, obvio es decirlo, han de tener un contenido especialmente cualificado cuando del amparo de los ciudadanos afectados por minusvalías se trata.

Aprobada y en vigor la Ley 31/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, desde cuya exposición de

motivos se reconoce que la ampliación del derecho de accesibilidad para todos debe primar en cuantos conflictos de intereses puedan suscitarse, y en el ánimo de contribuir la efectividad de tal derecho, esta Institución ha considerado oportuno dirigir a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

"Se han tramitado por esta Institución expedientes de queja relativos a la disconformidad con resoluciones denegatorias de solicitudes formuladas por personas afectadas por minusvalías, a efectos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial (VPO, en adelante) promovidas por la Junta de Castilla y León, y en las que, como en su día se hizo saber a los órganos competentes de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, no apreciamos actuación incorrecta, al haber aplicado en sus propios términos lo previsto en la Orden de esa Consejería de 11 de mayo de 1993 (B.O.C. y L. nº 94, de 20 de mayo).

Sin perjuicio de lo anterior, se ha planteado algún supuesto en que, aun reuniendo los requisitos generales establecidos, los solicitantes con movilidad reducida no llegaban a obtener vivienda, al contar con una puntuación inferior a otros adjudicatarios en los que no concurría la circunstancia de discapacidad.

El análisis detenido de dicha Orden y de la más reciente, de 27 de mayo de 1998 (B.O.C. y L. nº 103, de 3 de junio), sobre adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, a la luz del conjunto normativo que regula, con carácter general, el régimen de éstas, y, asimismo, del relativo a las medidas de integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales que por mandato constitucional deben adoptar los poderes públicos, nos ha revelado, en lo que a la adjudicación de esta clase de viviendas se refiere, la posible

existencia de un déficit de protección de las personas afectadas por dichas discapacidades que considero necesario exponer a V.E.

**Primero.-** En la cuestión apuntada, el precedente normativo inmediatamente anterior a nuestro actual sistema constitucional se encuentra en el Decreto 1766/1975, de 20 de junio, al disponer que los proyectos de VPO incluyeran, necesariamente, tres viviendas por cada cien programadas, con una serie de características destinadas a facilitar el acceso y la movilidad interior a los minusválidos, norma derogada por el Real Decreto. 355/1980, de 25 de enero, aunque sin contemplar -una y otra- previsión alguna sobre la preferencia de aquéllos para obtener la adjudicación de dichas viviendas.

Ha de ser el Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, la norma que se ocupe de disciplinar el régimen citado, basándose en la necesidad de establecer cauces para facilitar la distribución de la reserva contemplada en el Real Decreto 355/80 entre la población minusválida, a cuyo efecto se prevé la colaboración entre las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Direcciones Provinciales del INSERSO, al objeto de confeccionar listas de espera en las que inscribir a quienes deseen acceder a viviendas específicamente destinadas a dicho colectivo, de acuerdo con las prioridades a establecer por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

**Segundo.-** No es ocasión ahora de preguntarse por el alcance que en la práctica hayan tenido las previsiones reglamentarias a que nos hemos referido, necesitadas, sin duda, de adaptación al régimen competencial surgido del nuevo diseño territorial del Estado, e incorporadas en el artículo 57 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), en los siguientes términos:

*«1. En los proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales, se programará un mínimo del 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.»*

Por su parte, la Ley de las Cortes de Castilla y León, 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, vigente en la actualidad, establece en su artículo doce que en las promociones de VPO deberá reservarse a las personas con discapacidad *«la proporción mínima que preceptivamente se establece en la legislación correspondiente.»*

Pese a la obligación de reserva citada, observamos que tanto en la Ley estatal como en la autonómica nada se dice acerca del régimen según el cual podrán optar a esta clase de viviendas las personas afectadas de incapacidad que las haga acreedoras de las mismas, extremo que sí ha sido objeto de regulación, con mayor o menor detalle, en normas con rango legal o reglamentario aprobadas por otras Comunidades Autónomas.

Así, y sin ánimo de exhaustividad, el Decreto de la Junta de Andalucía 72/1992, de 5 de mayo, cuyo artículo 41 obliga, de un lado, a que los proyectos de VPO de promoción pública contemplen un 3 % de viviendas con características adecuadas a personas con minusvalías, estableciendo, de otro, la preferencia de éstas, en orden a la adjudicación de las mismas.

En sentido semejante, la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha, 1/1994, de 24 de mayo, y la Ley de la Comunidad de La Rioja, 5/1994, de 19 de julio, ambas relativas a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, que sientan la regla de adquisición preferente de esta clase de viviendas por personas con movilidad reducida permanente, y, en segundo lugar por Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, con el fin de destinarlas a alojamiento de personas con iguales limitaciones (arts. 16 y 10, respectivamente).

Últimamente, el artículo 9.1 de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contempla el régimen para hacer efectiva la reserva de viviendas adaptadas a personas que acrediten minusvalía calificada y valorada, en los siguientes términos:

*«c) Las viviendas reservadas podrán ser adquiridas o alquiladas preferentemente por dichas personas, y en segundo lugar por entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro para su uso como viviendas destinadas a dicho colectivo. En caso contrario perderán su condición de vivienda reservada.»*

**Tercero.-** En el ámbito de las competencias que corresponden a esa Consejería de Fomento en materia de promoción pública de VPO, esta Institución no ha tenido conocimiento de incumplimientos del citado artículo 57 de la LISMI, por lo que su grado de observancia, en lo relativo a la programación de viviendas con características especiales, no se cuestiona en la presente actuación.

Sin embargo, y si bien la Orden de 27 de mayo de 1998, -que regirá en las convocatorias que tengan lugar con posterioridad a su entrada en vigor, aplicándose asimismo a las viviendas vacantes en promociones cuyos procedimientos de adjudicación estén finalizados-,

hace referencia a unidades familiares de las que formen parte disminuidos, físicos o psíquicos, atribuyendo puntuación específica por esta circunstancia en el apartado de «justificación de solicitud de vivienda» (nº 1, h) del anexo), y en el apartado de «composición familiar y circunstancias personales» (nº 2.2 del anexo), no se prevé un cupo de reserva específico al cual atribuir las solicitudes de aquéllos que precisen viviendas adaptadas.

De este modo, puede darse el caso de interesados que, además de reunir los requisitos generales, y acreditar el grado de minusvalía - de carácter físico- previsto en la convocatoria, no lleguen a resultar adjudicatarios de esta clase de viviendas, siendo preferidos otros solicitantes mejor situados en la lista definitiva correspondiente al cupo que podemos denominar «general», y a los que, en cuanto no afectados por la circunstancia apuntada, escasa utilidad reportará una vivienda con características constructivas específicas.

Por otro lado es de notar que, si bien con carácter discrecional, el artículo 9 atribuye competencia a las Comisiones Provinciales de Vivienda para establecer cupos de reserva variables en el caso de unidades familiares monoparentales con hijos a su cargo, matrimonios futuros o recientes, e instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro de carácter asistencial, para satisfacer necesidades perentorias de vivienda. Así pues, sólo en este último supuesto, y de modo indirecto, se alcanzará el objeto de la reserva legalmente establecida.

En suma, esta Institución considera que, junto con la finalidad general de la política de VPO, consistente en facilitar el disfrute de una vivienda por aquellos sectores de población con economías más limitadas, nuestro ordenamiento jurídico dispensa una atención especial a quienes, además, se ven afectados por limitaciones funcionales que dificultan o imposibilitan la efectividad de sus derechos básicos.

Consecuentemente, en los procesos selectivos para acceso a las VPO promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se debería contemplar, de modo expreso, el destino preferente de las viviendas adaptadas a las necesidades de personas afectadas por limitaciones funcionales, para dar cumplida respuesta lo propugnado en la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, cuyo artículo uno señala, como fin prioritario, el fomento y protección de la accesibilidad a todas las personas, y en particular a aquéllas que tengan algún tipo de discapacidad, que haga posible su normal desenvolvimiento y su integración real en la sociedad.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuyen 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 efectuar a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por parte de la Consejería de Fomento se adopten las medidas pertinentes para que, en lo sucesivo, las convocatorias de adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, atribuyan derecho preferente a los interesados que, reuniendo los demás requisitos, precisen viviendas con características constructivas específicas adecuadas a su discapacidad, estableciendo a tal efecto un cupo de reserva coincidente con el número de viviendas de esta clase que preceptivamente deben ser proyectadas, o, en su caso, con las que se proyecten con el mismo carácter por encima del mínimo legalmente establecido.

Esta es mi resolución, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifiesta su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma, significándole que, por su relación con las

materias que son competencia de la Consejera de Sanidad y Bienestar Social, con esta fecha se remite copia a su titular."

En contestación a la misma, únicamente hemos recibido recientemente el siguiente informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento:

"I.- En la actualidad el porcentaje mínimo de reserva para minusválidos en las promociones de viviendas de Protección Oficial está regulado en el art. 12.1 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Suspensión de Barreras en relación con el art. 57.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos que prevé que en los proyectos de viviendas de Protección Oficial y Viviendas Sociales, así como aquellas que se constituyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas, se programarán un mínimo del 3% con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso a minusválidos, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.

II.- 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 favorece a las unidades familiares con algún miembro discapacitado con las disposiciones establecidas en el art. 9.1b y punto 1.h y 2.2 del Anexo, todos ellos mencionados en el escrito del Procurador del Común aunque efectivamente no se atribuye derecho preferente como se hace en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Castilla La Mancha.

III.- La experiencia de los últimos años 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 artículos 2 y 3 del Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medias de distribución de la reserva de viviendas de minusválidos.

IV.- Las viviendas reservadas para minusválidos deben reunir unas características especiales en cuanto a accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores que suponen un coste adicional en la promoción que esta Administración soporta segura de estar sirviendo al interés general.

No obstante, cada vez que se produce la situación señalada en el número anterior, se originan nuevos gastos derivados de la adaptación de esa vivienda para el uso de un ciudadano sin minusvalías, que desvía recursos que deberían destinarse a la promoción de nuevas viviendas sociales.

Con el fin de evitar lo anterior y atendiendo a lo indicado por el Procurador del Común, esta Dirección General está estudiando diversas alternativas que armonicen y den solución a todos los intereses mencionados dignos de protección.

V.- Por todo ello, agradeciendo al Procurador del Común la Recomendación efectuada, se estudiará ésta en el momento de informar la reciente normativa sobre adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León."

#### 2.2.2. Actividad de fomento y Administración Institucional.

La Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, ha modificado, entre otros, el artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la

Comunidad, precisando el régimen general de las subvenciones, cuya principal novedad es el reconocimiento legal del principio general de publicidad en su concesión. En relación con dicho principio, antes de su incorporación expresa al ordenamiento jurídico autonómico, dirigimos a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León la resolución que sigue:

"Como V.E. ya conoce, en el expediente de queja de referencia ha comparecido D. XXX, en su calidad de Secretario General Regional de UGT de Castilla y León, planteando el déficit democrático que, en opinión de la organización sindical compareciente, se viene produciendo en el funcionamiento del Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico de la Castilla y León, ocasionado por el mínimo nivel de la información facilitada a dicho órgano colegiado, que no permite el cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, sin que las reiteradas solicitudes de documentación más detallada -en las que se ha interesado, como información mínima deseable, la identificación de las empresas receptoras de los fondos públicos en concepto de subvención, y el nivel de compromiso adquirido a cambio de dicha concesión en materia de empleo y/o inversión-, hayan sido atendidas hasta el momento.

Admitida a trámite la queja esta Institución solicitó el pertinente informe que hiciera mención expresa a los criterios aplicados para dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 7.2 de la citada Ley 21/1994.

Con fecha 22 de los corrientes se ha recibido el escrito en que se cumplimenta nuestra solicitud, abordando las siguientes extremos:

a) El régimen legal en el que se desenvuelve la existencia misma del Consejo Asesor, las funciones encomendadas a este órgano y los medios que se ordenan a tal fin, menciones todas ellas que se

encuentran en la Ley 21/1994, de 14 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE, en lo sucesivo), y en el Reglamento General aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 49/1995, de 16 de marzo, en cuya virtud se pone a disposición del Consejo Asesor una Memoria anual de actividades e información trimestral sobre las principales actuaciones de la Agencia, facilitándole, asimismo, documentación complementaria sobre las acciones más relevantes previstas o en ejecución, que se exponen detalladamente en cada reunión del órgano consultivo.

b) La incidencia de lo previsto en la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (art. 122), sobre la pretensión de la organización sindical, que consiste en obtener información individualizada de las ayudas gestionadas por la ADE, en la que consten los datos identificativos de las empresas beneficiarias.

c) La calificación de la pretensión anterior como una finalidad de «control de las subvenciones», siendo ésta una función que se encuentra delimitada mediante el control parlamentario por las Cortes de Castilla y León, control externo por el Tribunal de Cuentas y control interno por la Intervención General, y cuya admisión provocaría un efecto distorsionador de las funciones propias de estos órganos, desprofesionalizando sus tareas, ya de por sí suficientemente complejas y exhaustivas.

Del contenido del informe, tal y como ha quedado expuesto en síntesis, se extraerá buena parte de las conclusiones que, a la luz del régimen jurídico aplicable, dan lugar a la presente resolución.

**Primera.-** La cuestión a abordar en el presente expediente nos sitúa en el ámbito de la que se ha dado en llamar Administración Económica, como noción referida, tanto a las acciones que llevan a cabo los poderes públicos para intervenir -con más o menos intensidad-

en los sectores productivos del país, en aras a la satisfacción de objetivos de política económica que revisten interés general, como a las organizaciones y medios aplicados a tal fin. Su presupuesto se encuentra en el conjunto de normas que la Constitución española dedica a proporcionar el marco jurídico fundamental que ordena y regula el funcionamiento de la actividad económica, en cuanto garantía de los derechos de los ciudadanos y límite a la acción del Estado.

Sin ser esta la ocasión para adentrarse en el análisis de tan compleja materia, resulta inevitable recordar que la observancia de los principios constitucionales de objetividad, satisfacción del interés general, imparcialidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, es igualmente exigible a la Administración Económica -en las múltiples formas bajo las que se presenta-, y se encuentra especialmente necesitada de cobertura legal habilitante, por la directa vinculación de su actividad al derecho de libertad de empresa en los términos reconocidos por el artículo 38 de nuestra Carta Magna.

En este mismo contexto se ha de situar la competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León para el fomento del desarrollo económico y la creación y gestión de un sector público regional propio, así como para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación y planificación de la actividad económica, todo ello a tenor de las previsiones del Título III - Economía y Hacienda- de nuestro Estatuto de Autonomía.

**Segunda.-** De acuerdo con cuanto se viene diciendo, la actuación de las Administraciones Públicas por medio de entes instrumentales es hoy una realidad de la que no se sustrae la Comunidad de Castilla y León, como se reconoce expresamente en el artículo 42 de su norma institucional básica al referirse al sector público.

La existencia de Entes Públicos de Derecho Privado -una de las tres clases de Entidades que conforman la Administración Institucional, según el artículo 16.2 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León-, ha de responder a la previsión del artículo 3º de dicho texto legal, cuyo apartado e) establece reserva formal de Ley para *«la creación de las Entidades Institucionales y la regulación de su régimen general y especial en materia financiera...»*.

Aunque la configuración de estos entes queda encomendada a sus estatutos respectivos, la Ley de Hacienda no renuncia a precisar el contenido mínimo de los mismos. A tal fin, y de acuerdo con su artículo 19 -al que se remite el artículo 22 en cuanto a la creación, modificación y extinción de los Entes Públicos de Derecho Privado-, la correspondiente Ley de creación

*«...determinará sus funciones, competencias, adscripción, bases generales de organización y los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines, así como aquellos aspectos que puedan ser modificados reglamentariamente...»*.

Desde la Ley común quedan delimitados los rasgos esenciales de los Entes que han de nacer a la vida jurídica en virtud de cada singular decisión del legislador, al tiempo que admite la posibilidad -genérica- de colaboración entre la norma legal y la reglamentaria. Como no podría ser de otro modo, únicamente a la Ley previa, expresión de la soberanía del poder legislativo, corresponde determinar las materias que quedan deferidas al Reglamento o, si se prefiere, su concreta proyección normativa en el estatuto del Ente que mediante norma de rango legal se llegue a crear.

**Tercera.-** El cumplimiento de la previsión anterior ha tenido lugar, por lo que a la ADE se refiere, en virtud de la Ley 2/1994, de 15 de diciembre, cuyo Título II se dedica a la organización y el personal, comenzando por señalar en su artículo 6º los órganos con los que cuenta la entidad. En contraposición a los órganos de gobierno y dirección, el Consejo Asesor se configura, de acuerdo con el artículo 7º.1, primer párrafo, como *«órgano de representación y participación de los agentes económicos y sociales en la Agencia de Desarrollo Económico, así como de asesoramiento y orientación estratégica de la entidad»*.

El carácter consultivo del Consejo Asesor se manifiesta asimismo en las funciones que, a renglón seguido, le vienen atribuidas en los cinco apartados del citado artículo 7º.1. De ellas, mientras que la emisión de informe sobre aquellos asuntos que le consulte el Presidente o el Consejo Rector (letra *e*)) se contempla como mera posibilidad - puesto que requiere una decisión previa de estos órganos en tal sentido-, y el informe del anteproyecto de presupuestos de la Agencia (letra *d*)) es preceptivo, las competencias referidas al seguimiento de las actividades de la Agencia, asesoramiento sobre sus líneas de actuación y propuesta de las medidas que considere necesarias para el cumplimiento de los fines de la entidad, que se enumeran en las letras *a*), *b*) y *c*) se ejercerán por propia iniciativa del repetido Consejo Asesor.

Las declaraciones de conocimiento y de juicio que, como todo órgano consultivo, puede emitir el Consejo Asesor de acuerdo con la previsión de los tres apartados citados, requieren una ilustración previa sobre aquellos asuntos en los que está llamado a pronunciarse. De este modo cobra todo su sentido el número 2 del mismo artículo 7º, al aludir a los medios con que cuenta el Consejo Asesor, en los siguientes términos:

*«Para el desarrollo de estas funciones recibirá información sobre las actividades de la Agencia y su financiación, así como de las actividades de las empresas en que participe la entidad.»*

En nuestra opinión, la generalidad del precepto -que nada dice sobre el órgano llamado a proporcionar la información, sobre cómo ha de instrumentarse ésta, ni establece el "quantum" de la misma- no afecta, sin embargo, a la claridad de su contenido, relevando de toda tarea interpretativa que exija ir más allá del sentido propio de sus palabras, puesto que la norma no excluye ni limita materia o asunto alguno.

En consecuencia, las actividades sobre las que debe ser informado el Consejo Asesor serán todas las relativas a *«la promoción del desarrollo de la actividad económica y del sistema productivo en Castilla y León»* como finalidad señalada a la ADE en su Ley de creación y a cuyo logro se ordena el conjunto de funciones y potestades que se enumeran en los artículos 3º y 4º.

Pero es que, además, la naturaleza consultiva del Consejo Asesor no agota sus posibilidades de actuación, puesto que al lado de aquélla se reconoce también su carácter de órgano de representación y participación de los agentes económicos y sociales, cualificación esta que viene a dar todo su sentido a las funciones de colaboración y propuesta que la Ley le atribuye.

**Cuarta.-** Todavía en el ámbito del único precepto que la Ley 2/1994 destina al Consejo Asesor, el apartado 3 del artículo 7º no culmina la regulación de su régimen jurídico, sino que contiene una remisión normativa en favor del Reglamento, al que habilita para determinar *«su composición»* (a cuyo efecto establece unas reglas mínimas en cuanto a los sujetos llamados a designar a sus miembros) y, asimismo, las *«normas de funcionamiento»*.

Tal es el alcance de la habilitación a la que, sin duda, se acomoda el contenido de los artículos 5 -*Composición*- y 7 -*Funcionamiento interno*- del Reglamento General de la ADE, pero cuyo artículo 6 -*Funciones*- incurre en exceso, al no existir remisión de la Ley al Reglamento en este punto.

En efecto, el apartado 1 del precepto reglamentario repite literalmente el contenido del artículo 7º.1 de la Ley (y en tal sentido puede considerarse una norma superflua), para establecer en el apartado 2 lo siguiente:

*«A los efectos previstos en el apartado anterior y en el artículo 7.1.a, b y c y 7.2 de la Ley 21/1994, el Consejo Rector, a través de su Secretaría, remitirá anualmente al Consejo Asesor una Memoria de las actividades de la Agencia. A los mismos efectos, remitirá también al final de cada trimestre información sobre las principales actuaciones correspondientes a dicho período.»*

De un lado, se aprecia que el artículo 6.2 de la disposición reglamentaria se refiere en realidad al Consejo Rector y no al Consejo Asesor, puesto que sus previsiones se dedican a aquel órgano y no a éste. De otro, el precepto viene a limitar la información que el órgano de dirección ha de facilitar al órgano asesor, y, al calificar ahora las actuaciones como *«principales»*, distingue allí donde la norma legal no lo hace.

Aun admitiendo como posible el concurso del Reglamento General a la hora de establecer los medios instrumentales con los que ha de darse cumplimiento al mandato de la Ley, el precepto reglamentario nunca estaría autorizado a restringir su alcance, reduciendo la previsión legal a límites más estrechos, sino que sólo podrá establecer las normas precisas para asegurar la plena efectividad



de la Ley, actuando, igual que toda norma reglamentaria, de modo subordinado y como complemento indispensable de aquélla.

Puesto que los medios que han de ponerse a disposición del Consejo Asesor para el desarrollo de sus funciones encuentran en la Ley su virtud normativa propia, directa e inmediata, la única interpretación que permitirá salvar el exceso reglamentario respecto de la Ley remitente será la que lleve a considerar que han de facilitarse a dicho órgano la Memoria anual, la información trimestral y, además, todos aquellos documentos que le permitan el ejercicio de las competencias de seguimiento, asesoramiento y propuesta que tiene encomendadas.

**Quinta.-** Sin perjuicio de lo anterior, es de tener en cuenta que los términos «memoria» e «informe», son comprensivos de un quehacer de la entidad ya acordado e incluso ejecutado. De este modo, las sugerencias que el Consejo Asesor pueda formular no tendrán carácter previo -salvo, en su caso, cuando se trate del supuesto de la letra e) del artículo 7º.1 de la Ley-, sino que sólo podrán proyectarse sobre actuaciones futuras. Aun entendiendo que este régimen sea el correcto, el problema se desplaza hacia el contenido de la Memoria y demás informes, es decir, si éstos resultan suficientemente explícitos o si, por el contrario, la globalidad con que se contemplan las actuaciones impedirá su seguimiento con la adecuada profundidad.

En relación con lo anterior, procede preguntarse si es posible que en la expresión legal «*recibirá información sobre las actividades de la Agencia*» se encuentre comprendida la relativa a los sujetos beneficiarios de las subvenciones que la ADE está llamada a gestionar. En tal sentido, el informe emitido a nuestra instancia invoca el artículo 122 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, en

cuanto las ayudas que concede la ADE tienen el carácter de subvenciones públicas, añadiendo la siguiente puntualización:

«...La citada Ley no recoge en su articulado precepto alguno que habilite a la entidad concedente a dar publicidad a las subvenciones que otorga, por lo que llevar a cabo tal publicidad, dando conocimiento de dichos datos identificativos a personas ajenas al procedimiento instructor de las subvenciones, podría vulnerar la legalidad vigente y provocar que la Agencia incurriera en responsabilidad administrativa."

Los motivos por los que esta Institución no comparte estos argumentos encuentran una doble fundamentación.

1.- Es de señalar que, ciertamente, los actos relativos a la concesión o denegación de las subvenciones cuya competencia corresponde a la ADE son actos administrativos que, como tales, deben producirse de acuerdo con los principios informadores de todo procedimiento administrativo. Entre estos principios, el de transparencia ha adquirido relevancia constitucional desde el momento en que nuestra Carta Magna contempla en su artículo 105, b) la posibilidad de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, salvando lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, aunque remitiendo su regulación concreta a la Ley.

Dicha previsión constitucional se ha cumplido, con carácter general, mediante la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que desde su Exposición de Motivos - y habida cuenta del carácter instrumental de la Administración puesta al servicio de los ciudadanos y sometida en su actividad a la Ley y al Derecho- pone el acento en la necesidad de

garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa y, asimismo, de romper con su tradicional opacidad.

En efecto, a todos los ciudadanos, y no sólo a los interesados en el procedimiento administrativo, se refiere el artículo 37.1 LRJPAC, cuando proclama su derecho a *«acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos (...) siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados...»*, -sin otro límite que los datos referentes a la intimidad de las personas, de acuerdo con el apartado 2 del mismo artículo-.

Este derecho sólo podrá ser negado en tres supuestos: Cuando prevalezcan razones de interés público; por intereses de terceros más dignos de protección; cuando así lo disponga una Ley, obligando a la Administración que invoque alguna de estas circunstancias a acreditar su concurrencia. También contempla la LRJPAC (art. 37.5) los expedientes en los que el derecho de acceso no podrá ser ejercido, y los casos en que el mismo se regirá por sus disposiciones específicas (art. 37.6), sin que ninguno de los supuestos regulados se refiera a la materia que nos ocupa.

Pero es que, además, dentro de los preceptos que la Ley General Presupuestaria dedica al régimen de las ayudas y subvenciones públicas, su artículo 81.7 dispone que los Ministerios, Organismos y demás Entidades a que se refiere el mismo, *«publicarán trimestralmente en el Boletín Oficial del Estado las subvenciones concedidas en cada período, con expresión del Programa y crédito presupuestario al que se imputen, Entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención»*.

Aunque es de notar que la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León no contiene previsión semejante, su disposición

adicional previene la aplicación supletoria de la legislación del Estado para lo no establecido en la misma. Sin entrar a plantear ahora si en virtud de dicha disposición deberá darse publicidad a las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales de nuestra Comunidad Autónoma, se puede concluir de plano que, con carácter general, no pesa sobre esta materia prohibición o reserva alguna, ni desde la Ley estatal ni desde la autonómica.

2.- Si desde el punto de vista normativo no existe ninguna regla que venga a restringir la posibilidad de identificar a los beneficiarios de las subvenciones cuya gestión y otorgamiento corresponde a la ADE, con menos motivo se puede admitir que tal información no pueda ser conocida por otros órganos del Ente distintos de los encargados de la instrucción y resolución de los correspondientes procedimientos.

Por otra parte, resulta improcedente situar a los miembros del Consejo Asesor -cuando actúan en tal condición- en el ámbito de los derechos que la LRJPAC reconoce con carácter general a los ciudadanos, atribuyéndoles (según se desprende del informe emitido) la cualidad de terceros ajenos al procedimiento. Antes al contrario, y en cuanto órgano del Ente, el Consejo Asesor goza de un *status* distinto al de aquellos, que sin duda comprende a los agentes económicos y sociales representados en dicho órgano colegiado.

Al respecto es de señalar que, según el artículo 24.1 letra e) LRJPAC, corresponde a los miembros de los órganos colegiados *«Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas»*, con independencia del resultado de las deliberaciones y el consiguiente sentido de los acuerdos que el colegio adopte en virtud de las mayorías necesarias para ello, siendo cuestión distinta el eventual uso ilegítimo que los miembros del órgano colegiado llegasen a hacer

de la información proporcionada, y la responsabilidad exigible por tal motivo.

Es, pues, en el ámbito de las competencias atribuidas por la Ley al Consejo Asesor, y de acuerdo con sus reglas de funcionamiento como órgano colegiado, donde debe encuadrarse la finalidad de «control de las subvenciones» cuya intención se presume a la organización sindical compareciente, según se manifiesta en el informe, y que, aunque así fuera, en nada afectaría al régimen de fiscalización que, junto con el que corresponde al Tribunal de Cuentas, se establece desde la propia Ley de creación de la ADE, tanto por la distinta naturaleza de su objeto y de los sujetos llamados a su cumplimiento, como de sus efectos.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de la funciones de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y defensa del Estatuto de Autonomía, que me encomienda 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 en lo sucesivo se proporcione a los miembros del Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León información sobre sus actividades, con toda la amplitud que resulta del régimen legal aplicable y, de acuerdo con éste, la relativa a las personas y entidades beneficiarias de las subvenciones cuyo otorgamiento corresponde a la misma."

### *3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma*

#### *A) Decretos.*

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. BOCyL nº 2 de 5 de enero de 1998.

Decreto 1/1998, de 8 de enero por el que se regulan los Servicios de Informática en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 5 de 9 de enero. Corrección de errores BOCyL nº17 de 27 de enero.

Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. BOCyL nº 10 de 16 de enero de 1998.

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. BOCyL nº 17 de 27 de enero.

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. BOCyL nº 18 de 28 de enero. Corrección de errores en BOCyL nº 41 de 2 de marzo y BOCyL nº 44 de 5 de marzo.

Decreto 13/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida. BOCyL nº 18 de 28 de enero.

Decreto 14/1998, de 22 de enero, por el que se crea la Comisión Regional de Empleo y Formación. BOCyL nº 18 de 28 de enero.

Decreto 15/1998 de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la

Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 20 de 30 de enero.

Decreto 16/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León. BOCyL nº 22 de 3 de febrero. Corrección de errores BOCyL nº 40 de 27 de febrero.

Decreto 17/1998, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento de notificación a la Comisión Europea de los proyectos dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas. BOCyL nº 26 de 9 de febrero.

Decreto, 18/1998, de 5 de febrero, por el que se regula la homologación y adquisición de bienes a través del Servicio Central de Suministros de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 26 de 9 de febrero. Corrección de errores en BOCyL nº 45 de 6 de marzo.

Decreto 30/1998, de 19 de febrero por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el acuerdo marco de cofinanciación de los Servicios Sociales que hayan de prestarse por Entidades Locales. BOCyL nº 38 de 25 de febrero.

Decreto 50/1998, de 5 de marzo, por el que se modifica el Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 90/1990, de 31 de mayo, y se ordena la revisión del citado Plan. BOCyL nº 46 de 9 de marzo.

Decreto 53/1998, de 12 de marzo, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivas las indemnizaciones derivadas del sacrificio de animales con objeto de erradicar la Peste Porcina Clásica, en cumplimiento de lo dispuesto en los convenios suscritos con el

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Instituto de Crédito Oficial. BOCyL nº 51 de 16 de marzo.

Decreto 56/1998, de 12 de marzo, por el que se regulan las Comisiones Provinciales de Vivienda. BOCyL nº 52 de 17 de marzo.

Decreto 65/1998 de 26 de marzo, de Modificación Parcial de la Composición de la Comisión de Urbanismo de Castilla y León y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Castilla y León. BOCyL nº 60 de 30 de marzo.

Decreto 66/1998, de 26 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 159/1994, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas. BOCyL nº 60 de 30 de marzo.

Decreto 78/1998, de 16 de abril, por el que se regula el Consejo de Turismo de Castilla y León. BOCyL nº 75 de 22 de abril.

Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la Información y los Derechos Económicos de los usuarios de servicios funerarios. BOCyL nº 75 de 22 de abril.

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. BOCyL nº 83 de 6 de mayo. Corrección de errores BOCyL nº 91 de 18 de mayo.

Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. BOCyL nº 91 de 18 de mayo.



Decreto 94/1998, de 14 de mayo, por el que se acuerda la incorporación de nuevos espacios al Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León. BOCyL nº 91 de 18 de mayo.

Decreto 101/1998, de 28 de mayo, por el que se delimita la zona afectada por la Declaración de Zona Arqueológica de «Las Médulas», en las Médulas, Orellán, municipios de Carucedo, Puente Domingo Flórez y Borrenes (León).

Decreto 105/1998, de 4 de junio, por el que se declaran "Zonas de Peligro" de Incendios Forestales. BOCyL nº 107 de 9 de junio.

Decreto 107/1998, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas temporales en los procedimientos para la autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica. BOCyL nº 111 de 15 de junio.

Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias. BOCyL nº 112 de 16 de junio. Corrección de errores en BOCyL nº 119 de 25 de junio.

Decreto 110/1998, de 11 de junio, por el que se desconcentran competencias de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. BOCyL nº 111 de 15 de junio.

Decreto 122/1998, de 25 de junio, por el que se regula la composición de la Junta Rectora de la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ávila). BOCyL nº 121 de 29 de junio.

Decreto 125/1998, de 25 de junio, por el que se modifica el Decreto 156/1996, de 13 de junio, por el que se regulan las subvenciones que tengan por objeto el Fomento de la Formación

Profesional Ocupacional y se crea el Registro de Entidades Colaboradoras. BOCyL nº 122 de 30 de junio.

Decreto 133/1998, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Regional para las personas mayores de Castilla y León. BOCyL nº 133, de 15 de julio. Correcciones de errores BOCyL nº 139 de 23 de julio, BOCyL nº 195 de 9 de octubre.

Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). BOCyL nº 137 de 21 de julio. Corrección de errores BOCyL nº 175 de 11 de septiembre.

Decreto 141/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). BOCyL nº 137 de 21 de julio. Corrección de errores BOCyL nº 175 de 11 de septiembre.

Decreto 142/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de La Fuentona (Soria). BOCyL nº 137 de 21 de julio.

Decreto 143/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sabinar de Calatañazor (Soria). BOCyL nº 137 de 21 de julio.

Decreto 171/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula las ayudas a las Comunidades de Regantes para la modernización y mejora de sus instalaciones de riego. BOCyL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran los espacios cinegéticos de Castilla y León. BOCYL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 173/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Monumento de Monte Santiago (Burgos). BOCyL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 174/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Monumento Natural de Ojo Guareña (Burgos). BOCyL nº 173 de 9 de septiembre

Decreto 177/1998, de 10 de septiembre, por el que se regula el cobro de las sanciones impuestas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se modifica el artículo 6º del Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria. BOCyL nº 177 de 15 de septiembre.

Decreto 212/1998, de 8 de octubre, por el que se aprueba el 2º Plan de Salud de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 197, de 14 de octubre. Corrección de errores BOCyL nº 210 de 2 de noviembre.

Decreto 225/1998, de 29 de octubre, por el que se modifica el Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y el Decreto 41/1997, de 28 de febrero, por el que se establecen determinadas ayudas que puede gestionar y conceder la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y se fijan normas comunes de procedimiento. BOCyL nº 209 de 30 de octubre.

Decreto 233/1998, de 5 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 71/1989, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Regional de Acción Social. BOCyL nº 217 de 11 de noviembre.

Decreto 238/1998, de 12 de noviembre, de declaración del Monumento Natural de La Fuentona (Soria). BOCyL nº 220, de 16 de noviembre.

Decreto 241/1998, de 19 de noviembre, por el que se regula el Registro de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad de Castilla y León no integradas en la Seguridad Social. BOCyL nº 226 de 24 de noviembre.

Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre y BOCyL nº 239 de 15 de diciembre.

Decreto 250/1998, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre y BOCyL nº 242 de 18 de diciembre.

Decreto 253/1998, de 30 de noviembre, de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998/2001. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre.

Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal. BOCyL nº 243 de 21 de diciembre.

Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León. BOCyL nº 243 de 21 de diciembre.

Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 248 de 29 de diciembre.

Decreto 283/1998, de 23 de diciembre, por el que se crea el Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las Personas con Discapacidad de Castilla y León. BOCyL nº 248 de 29 de diciembre.

#### B) Ordenes

Orden de 15 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regulan las ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León. BOCyL nº 11 de 19 de enero. Corrección de errores BOCyL nº 20 de 30 de enero.

Orden de 30 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula la aplicación de la disposición adicional segunda del Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 15/1998, de 29 de enero, y el artículo 59.4 del vigente Convenio Colectivo. BOCyL nº 21 de 2 de febrero.

Orden de 30 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se delega en los Secretarios Generales y Delegados Territoriales de la Junta la competencia para la concesión del disfrute de los permisos reconocidos en el Reglamento de distinciones del personal funcionario y en el IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma. BOCyL. nº 21 de 2 de febrero

Orden de 21 de enero de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea y regula el Registro de Cámaras Agrarias de Castilla y León. BOCyL nº 22 de 3 de febrero.

Orden de 24 de marzo de 1998, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca el concurso para el otorgamiento de concesiones del servicio público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia para emisoras comerciales, en la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 59 de 27 de marzo.

Orden de 20 de abril de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las funciones del Centro de Documentación Ambiental y se aprueban sus normas de funcionamiento. BOCyL nº 87 de 12 de mayo.

Orden de 20 de abril de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regula el funcionamiento del Servicio Regional de Colocación. BOCyL nº 99 de 28 de mayo.

Orden de 2 de junio de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas oficinas de farmacia. BOCyL nº 107 de 9 de junio.

Orden de 5 de junio de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrollan determinados preceptos del Reglamento de Distinciones del personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 15/1998, de 29 de enero. BOCyL nº 110 de 12 de junio. Corrección de errores BOCyL nº 112 de 16 de junio.

Orden de 18 de junio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen normas

para la señalización de los terrenos, a efectos cinegéticos. BOCyL nº 121 de 29 de junio.

Orden de 23 de junio de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan subvenciones en los programas de Fomento de Empleo para 1998 y 1999, del nuevo Plan Regional de Empleo de Castilla y León, relativos al fomento de los Nuevos Yacimientos de Empleo, de la contratación del primer trabajador por parte de autónomos y profesionales que carezcan de trabajadores por cuenta ajena y de fomento de la contratación por sustitución de ausencias en la empresa. BOCyL nº 122 de 30 de junio.

Orden de 25 de junio de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, de desarrollo del Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma. BOCyL nº 124 de 2 de julio.

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 de Castilla y León. BOCyL nº 170 de 4 de septiembre.

Orden de 6 de octubre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen medidas de prevención y lucha contra el nematodo del quiste de la patata (*Globodera rostochensis* y *Globodera pálida*) en las zonas productoras de patata de siembra de Castilla y León. BOCyL nº 200 de 19 de octubre.

Orden de 19 de octubre de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueba el Plan de modernización de los mercados municipales de abastos de Castilla y León. BOCyL nº 204 de 23 de octubre.

Orden de 2 de diciembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. BOCyL nº 239 de 15 de diciembre.

La precedente enumeración, no exhaustiva, da cuenta de la diversidad de materias que han de ser tenidas en cuenta desde la perspectiva del estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico de Castilla y León. A modo de recapitulación se abordan las cuestiones que siguen, incluyendo al final de este epígrafe una actuación concreta relativa al desarrollo reglamentario de la Ley de Caza de Castilla y León.

### 3.1. Sometimiento de los reglamentos autonómicos a dictamen del Consejo de Estado.

Tras el pertinente estudio, en los términos que quedaron reflejados en el Informe correspondiente a 1997, esta Institución se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en recordatorio del deber de someter a dictamen previo del Consejo de Estado las normas reglamentarias autonómicas, en tanto no exista en nuestra Comunidad una institución específica a la que se atribuya tal función consultiva (institución que con la denominación de Consejo Consultivo de Castilla y León aparece *ex novo* en nuestro Estatuto de Autonomía, tras la reforma del mismo en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero).

Nuestra resolución fue objeto de respuesta expresa en la que se nos hacían notar las variaciones y altibajos que han afectado a la materia, debido a la propia evolución del concepto de autonomía política y administrativa configurado en el nuevo modelo



constitucional, junto con la titubeante y, en ocasiones, contradictoria doctrina sobre la extensión y límites de las funciones del Consejo de Estado, para continuar resaltando que desde el año 1996 se ha producido un incremento muy sustancial del número total de expedientes remitidos a este órgano consultivo, pasando de 89 en 1996 a 343 en 1997, de los cuales 9 han venido referidos a disposiciones administrativas de carácter general, en prueba de la convicción de la Comunidad de Castilla y León sobre el carácter preceptivo y, a la vez, aconsejable, del sometimiento al trámite que nos ocupa.

Aludía también la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a la nada pacífica opinión doctrinal y jurisprudencial sobre qué debe entenderse por potestad reglamentaria de desarrollo y potestad autoorganizativa de una Administración, cuyo ejercicio conllevará la adopción de reglamentos de ejecución en los que la consulta es exigible, o de reglamentos autónomos o independientes en los que no es preceptiva, existiendo una franja intermedia difusa entre ambos, en la que habrá de concretarse caso por caso la necesidad del dictamen, por lo que sí pueden existir razones válidas que justifiquen la ausencia de tan sustancial trámite en el procedimiento de elaboración de determinadas disposiciones.

Hemos observado que en el año 1998 se ha seguido en la línea apuntada por la Consejería de Presidencia y Administración, sometiendo al dictamen del Consejo de Estado aquellos reglamentos cuya naturaleza ejecutiva no ofrece duda (así sucede con la regulación del régimen jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, la relativa a los derechos de los usuarios de servicios funerarios, el reglamento de la Ley del Patrimonio de la Comunidad o el Reglamento General de Sanidad Animal). A su lado, se han aprobado otros muchos cuyo carácter organizativo o *ad intra* justificaría su encuadramiento en la categoría de reglamento

independiente, y, efectivamente, se aprecia la existencia de un tercer grupo, de contenido heterogéneo, encuadrable en esa zona difusa a la que aludía la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (en algunos casos, se trata de la modificación de una norma anterior que, pese a su verdadera naturaleza de reglamento de ejecución, no se sometió al preceptivo dictamen, cual sería el caso de las normas reguladoras de la recaudación de tributos y otros derechos de la Hacienda de la Comunidad), en la que quedaría comprendida la regulación de medidas de fomento a través de la concesión de ayudas y subvenciones.

No obstante, el reconocimiento constitucional de un poder reglamentario independiente -una de cuyas notas caracterizadoras vendría dada por la inexistencia de un vínculo inmediato entre la norma reglamentaria y la ley previa- se encuentra en un punto controvertido y aun no resuelto doctrinalmente, en tanto que las Administraciones hacen uso una y otra vez de la potestad reglamentaria sin previa habilitación legal. Esta Institución se daría por satisfecha si, en el desarrollo de la actividad que tiene encomendada, pudiera servirse de argumentos definitivos al respecto. Sin embargo, creemos fuera de discusión que el ordenamiento jurídico es presupuesto de toda acción administrativa, y en consecuencia, también del ejercicio de la potestad reglamentaria desarrollada por un poder público que, en cuanto tal, se halla sometido a la Ley y al Derecho (art. 103 CE), convicción esencial en orden al cumplimiento de la misión garantista de todo *ombudsman*, y que justifica nuestra adscripción a la corriente doctrinal que propugna el entendimiento de la reserva legal en toda su amplitud.

Es por ello de todo punto aconsejable, por lo que a los reglamentos llamados independientes se refiere -cualquiera que sea el alcance que a esta expresión se quiera dar, y habida cuenta de su mayor desconexión con la ley-, no descartar, *a priori*, el recurso a cuantos

mecanismos de control se ordenan a garantizar su legalidad objetiva y su perfeccionamiento técnico-jurídico, en cuanto normas también llamadas a integrarse en nuestro ordenamiento jurídico.

### 3.2. El mandato legal de desarrollo reglamentario.

Es habitual que la mayor parte de las leyes autonómicas encomienden al ejecutivo regional la regulación complementaria de las mismas, bien sin determinar el plazo en que ha de tener lugar, bien fijando éste con distinta extensión.

No hay duda que la atribución de potestades normativas a la Administración se explica por la necesidad de asegurar el cumplimiento y ejecución de las leyes, como fórmula de coproducción normativa para aquellos casos en que el contenido de una norma debe completarse, ya sea en atención a la naturaleza contingente de las distintas realidades a ordenar, ya por la complejidad técnica de algunas materias, entre otras razones.

En nuestra opinión, el ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes constituye un deber para la Administración, en la medida que la efectividad y aplicabilidad de la ley depende del cumplimiento de las previsiones reglamentarias, deber siempre presente y que se refuerza cuando aquélla se somete a un plazo cierto de ejercicio.

En relación con el año 1998 han sido dictados varios Decretos aprobatorios de reglamentos de ejecución de leyes que vieron la luz en legislaturas precedentes, y, en algún caso, es relevante el tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley en que se hacía el llamamiento a la colaboración normativa. Así sucede el Reglamento General de Sanidad Animal, cuya causa se encuentra en la Ley 6/1994

de 19 de mayo, que además de la fórmula habitual autorizando a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y ejecución, establece la obligación de un desarrollo reglamentario sobre diversas materias concretas que se regulan en la misma. Y otro tanto cabe decir del Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

Al lado de éstos, ha llamado particularmente nuestra atención el Decreto 263/1997, de 26 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León nº 2, de 5 de enero, 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, del que se desprenden una serie de cuestiones que consideramos merecedoras de una especial referencia en este Informe, de conformidad con lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

Como es sobradamente sabido, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia exclusiva en materia de *"museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos y otros centros culturales y de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal"*, atribución que comporta las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección, y en cuya virtud se dictó la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León.

El objeto de esta Ley no se detiene en las bibliotecas y servicios bibliotecarios que pertenecen a la Comunidad de Castilla y León, sino que, al amparo de las competencias de gestión de las bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado, en los términos que mediante convenios se determine, su régimen se hace

extensivo a éstas cuando, de acuerdo con las condiciones establecidas mediante convenio, colaboren en la consecución de los fines que persigue el servicio de biblioteca pública, previsión que permite abordar los objetivos de la Ley a partir del denominado Sistema de Bibliotecas de Castilla y León (art. 3), formado por el Consejo de Bibliotecas de Castilla y León; la Biblioteca de Castilla y León; y las Bibliotecas y servicios bibliotecarios de cualquier titularidad -pública o privada- integrados en el Sistema.

Es de notar que el régimen jurídico de las bibliotecas de titularidad estatal se encuentra en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y en el Reglamento aprobado por Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo, que asimismo contempla el establecimiento de Convenios entre el Ministerio de Cultura y las Comunidades Autónomas para la gestión de Bibliotecas Públicas del Estado, convenio que, para las existentes en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, se firmó el 5 de junio de 1986 (publicado en el B.O.E. de 16 de julio de 1986), siendo de destacar que la estipulación 1.2 señala que la gestión se ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la LPH, *"conservando la Administración del Estado la potestad reglamentaria en todo caso"*, reserva que, por el contrario, no se contempla en otros convenios celebrados con las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Asturias, etc.

Pero, volviendo a la Ley de Bibliotecas de Castilla y León, su disposición transitoria Primera contiene el siguiente mandato:

*"En el término de un año se promulgarán los reglamentos que regulen la organización y funcionamiento de la Biblioteca de Castilla y León y de las restantes bibliotecas y servicios bibliotecarios públicos; la formación y coordinación de los distintos sistemas de bibliotecas de ámbito urbano, comarcal o provincial; la organización*

*del préstamo a domicilio y del préstamo interbibliotecario, la regulación de infracciones, sanciones y procedimiento sancionador en materia de bibliotecas y el régimen interno de las bibliotecas públicas de titularidad estatal en el marco de la reglamentación que dicte el Estado y de los convenios de gestión establecidos con el Ministerio de Cultura".*

El retraso en el cumplimiento de la previsión precedente es más que considerable, pues han transcurrido nueve años desde la vigencia de la Ley de Bibliotecas de Castilla y León cuando el reglamento objeto de análisis ha visto la luz. Y otro tanto cabe decir del Reglamento de los centros y servicios integrados en el Sistema de Bibliotecas de Castilla y León, aprobado por Decreto 214/1996, de 13 de septiembre, ninguno de los cuales ha sido sometido a dictamen del Consejo de Estado.

Pero además, hay otra importante reflexión a la que nos lleva la misma DT, y de la que queremos dejar constancia expresa, en aras a la adopción de las iniciativas legislativas que procedan.

Se trata de la habilitación que hace la Ley al reglamento para establecer infracciones y sanciones, sin que aquélla dedique precepto alguno esta materia, pese a la abundante doctrina del Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 25 de la Constitución -acogida en el Título IX de la Ley 230/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- que, en aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, rechaza que las Administraciones públicas puedan imponer sanciones como consecuencia de una conducta (una infracción) que no venga definida previamente por la Ley, no pudiendo el reglamento establecer *ex novo* infracciones y sanciones, sino únicamente completar las determinaciones legales, contribuyendo a la

más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

### 3.3. La planificación de los recursos naturales.

En los cuatro años de actividad de esta Institución no han faltado ocasiones en que nos hemos pronunciado -bien a consecuencia de quejas concretas bien en actuaciones de oficio- sobre cuestiones relacionadas con las medidas de protección medioambiental que corresponde adoptar a nuestra Comunidad Autónoma, algunas de las cuales inciden directamente sobre aquellos espacios -cuya diversidad e interés no ofrece duda- señalados expresamente por el legislativo autonómico como merecedores de especial atención aún en trance de ser declarados como protegidos.

La importancia que viene cobrando esta materia en el marco de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados miembros de la Unión Europea, de la que es ejemplo la puesta en marcha, a partir de 1995, de la Red Natura 2000, en los términos a que se refiere la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo (conocida como Directiva de hábitats naturales), demanda la mayor efectividad de las medidas conservadoras de los espacios naturales, en cuanto en ellas encuentra su justificación la intervención de los poderes públicos sobre los mismos. Y en relación con el estado de observancia de este concreto aspecto del ordenamiento jurídico de Castilla y León creemos oportuno traer a este Informe las consideraciones que siguen.

En palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 102/1995, de 26 de junio) la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional de los mismos que exige la Constitución (art. 45.1). La referencia a los

distintos instrumentos en que ha de materializarse esta técnica ordenadora es constante, tanto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN, en adelante), como en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León (LEN).

Con la aprobación de los Decretos 140, 141, 142 y 143, todos ellos de 16 de julio de 1998, se ha dado un paso más en el lento discurrir hacia el cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 18 LEN, que formuló el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (PENP abreviadamente) incluyendo inicialmente hasta un total de veintinueve espacios, Plan de carácter indicativo y susceptible de ampliación mediante sucesivas incorporaciones -art. 18.3-, en tal caso mediante Decreto de la Junta de Castilla y León (como así ha tenido lugar en el año 1998, con la incorporación de cuatro más -Decreto 94/1998, de 14 de mayo-).

Respecto a los espacios inicialmente contenidos en el PENP, el mismo artículo disponía que en el plazo de un año desde su entrada en vigor tuviera lugar elaboración del pertinente instrumento de planificación de cada uno de ellos, mandato al que se atuvo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio antes de concluir el plazo conferido a tal efecto, con el dictado de las Ordenes de 27 y 30 de abril de 1992 en las que se disponía la iniciación de los mismos.

En el artículo 32 LEN, dedicado a la tramitación de los instrumentos de planificación, se describen las fases de la misma y sus correspondientes plazos, que, en conjunto, no alcanzan el año de duración hasta llegar a su aprobación final por Decreto de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, y si bien en un primer momento parecía que el cumplimiento de las previsiones de la LEN progresaba a un



ritmo aceptable (el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Picos de Europa, por su extensión el segundo en importancia, fue aprobado por Decreto 9/1994, de 20 de enero), los demás procedimientos no han seguido la misma suerte. En efecto, transcurridos más de seis años, la totalidad del proceso de declaración de las correspondientes figuras de protección previstas en la LEN se ha cumplido en cinco de los espacios comprendidos en el PENP, estableciendo como Parques Regionales los de Picos de Europa (León), Sierra de Gredos y Valle de Iruelas (ambos en la provincia de Ávila), y con la categoría de Monumentos Naturales los de Ojo Guareña y Monte Santiago -identificado inicialmente como Puerto de Orduña-, ambos en la provincia de Burgos.

Una vez aprobados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (a los que el Tribunal Constitucional ha reconocido naturaleza de normas jurídicas) en virtud de los Decretos mencionados más arriba, los Parques Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre -Montaña Palentina (Palencia) y las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca) exigen su declaración formal mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, al igual que la Reserva Natural de Sabinar de Calatañazor (Soria); La Fuentona (Soria) ha quedado incluida en la categoría de Monumento Natural, y su declaración ha tenido lugar por Decreto 238/1998, de 12 de noviembre.

Es plausible pensar que la formulación del PENP y las consiguientes Ordenes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio declarando iniciados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el ámbito geográfico de los mismos, sea un dato relevante para aquellos interesados en llevar a la práctica determinadas actividades que más adelante entrarían en colisión con los objetivos protectores cuyo logro se pretende, apresurándose, en consecuencia, 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 la Ley estatal (art. 24 LCEN) únicamente aplicado por la Junta de Castilla y León en relación con los espacios de Picos de Europa (Decreto 225/1989, de 21 de septiembre) Sierra de Gredos (Decreto 249/1989, de 26 de octubre) y Sierra de Ancares (Decreto 133/1990, de 12 de junio), y que con el carácter de norma básica, contempla dos supuestos:

- 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 casos la Ley es imperativa: *se establecerá un régimen de protección preventiva*, régimen que provoca dos efectos compatibles entre sí pues, 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.

En nuestra opinión y salvo otras mejor fundadas, dichas medidas resultan de escaso alcance, puesto que consisten en la aplicación de lo previsto en el artículo 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, de no estar iniciado.

Asimismo, se prevé la aplicación, en su caso, *"de alguno de los regímenes de protección previstos en este Título [el III -De la protección de los espacios naturales-]"*, y en esta sede 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).

No obstante, al régimen de protección preventiva de espacios naturales también alude el artículo 25 de nuestra Ley de Espacios Naturales, donde, al contrario que en la norma estatal, sí aparecen 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 LEN, donde expresamente se establece la regulación de usos dentro de los espacios naturales, distinguiendo entre aquellos que se consideran permitidos, prohibidos y autorizables, de tal modo que, por ejemplo, el sometimiento de un espacio a protección preventiva comportaría la prohibición de verter líquidos o sólidos que pudieran degradar o contaminar el dominio público hidráulico.

Por último, *"la Consejería someterá a Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos y actividades que se relacionan en el artículo 36.2 de esta Ley"*, 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 Kms. requeriría evaluación de su impacto, mientras que con legislación general quedaría exonerada de dicha exigencia.

Se produce de este modo una anticipación del contenido del Plan de Ordenación (documento que obligatoriamente, por mandato del artículo 4.4. LCEN 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 artículo 36.2 LEN.

Por otro lado, en el curso de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la norma autonómica también añade algo más al régimen del artículo 7 LCEN antes citado, ya que el artículo 8 LEN, 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."*

Además, y de acuerdo con el apartado 4 del mismo artículo 8 LEN, hasta la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los espacios sometidos a régimen de protección preventiva, los usos constructivos en suelo no urbanizable habrán de ser **autorizados** por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental y previo informe de la Dirección General del Medio Natural -y no simplemente **informados** por el órgano ambiental competente según se prevé en la norma estatal (art. 7.2 LCEN)-, pudiendo establecer medidas correctoras en relación a dichos usos.

Sin embargo, tras siete años largos de vigencia de nuestra Ley de Espacios Naturales, y habida cuenta que la lentitud en la elaboración de los específicos instrumentos de planificación de los mismos se acepta como un hecho que parece inevitable, las medidas preventivas están aún por estrenar.

En este sentido, no podemos compartir el informe emitido el 21 de marzo de 1996 por el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, que, en relación con el espacio natural de Candelario considera innecesario establecer dicho régimen, dado que éste tiene iniciado su Plan de Ordenación de

los Recursos Naturales y que las previsiones del artículo 7.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, surten efectos similares que los que derivan del régimen de protección preventiva.

Tal parece que al órgano informante le ha pasado desapercibido que nuestra legislación sobre espacios naturales estable un plus de protección sobre la prevista en la legislación estatal, 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.

Por el contrario, el régimen previsto en el artículo 7 LCEN no es distinto al que se produce con carácter general por el sólo hecho de iniciar la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del correspondiente espacio natural, exista o no amenaza de perturbación potencial, de tal modo que, invocar la aplicación de este precepto frente a las previsiones mas protectoras de nuestra Ley autonómica viene a vaciar de contenido las mismas.

### 3.4. El desarrollo reglamentario del Título IV de la Ley de Caza de Castilla y León.

En relación con el expediente seguido el pasado año sobre el Espacio Natural de Picos de Europa, no fue posible la resolución de las

cuestiones planteadas al no contar con todos los elementos de juicio necesarios para ello. Parte de la documentación solicitada a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio tuvo entrada en esta Institución casi al mismo tiempo en que aparecía publicado el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla el Título IV de la Ley de Caza de Castilla y León, de directa relación con la problemática apreciada en torno a dicho espacio natural. A la vista de todo ello se dictó la resolución que sigue.

"En el Informe del Procurador del Común relativo al año 1997 dábamos cuenta de lo actuado en relación con el espacio natural de Picos de Europa, señalando que no había sido posible la resolución de las cuestiones planteadas al no contar con todos los elementos de juicio necesarios para ello. Posteriormente, tuvo entrada en esta Institución parte de la documentación anteriormente solicitada a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y, poco después, apareció publicado". En el Informe anual presentado por esta Institución ante las Cortes de Castilla y León de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se ha dado cuenta de las actuaciones realizadas a lo largo del precedente ejercicio en relación con el Espacio Natural de Picos de Europa, señalando, asimismo, que considerábamos insuficiente la información obtenida de esa Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuya solicitud fue reiterada por esta Institución sin que a la fecha de cierre de dicho Informe anual se hubiera recibido respuesta que nos permitiera resolver sobre las cuestiones suscitadas.

Visto el contenido de su último escrito, recibido el 24 de abril pasado, esta Institución da por concluidas dichas actuaciones y procede a dictar la presente resolución, en la que se hará referencia al informe y documentos que V.E. nos ha hecho llegar, remitiéndonos, en cuanto a los restantes antecedentes y en aras a la brevedad, al epígrafe

correspondiente del citado Informe anual, donde se encuentra la necesaria referencia a las disposiciones que han venido regulando la práctica venatoria en el Espacio Natural de Picos de Europa, y cuyo análisis se abordó con la finalidad de comprobar el grado de observancia de las mismas por la Administración regional.

## I

La primera documentación aportada en respuesta a lo interesado en nuestro escrito de 13 de junio de 1997, se refería a las Memorias de dos campañas de las reservas de Caza de Picos de Europa, manifestando no disponer de Memorias de campañas anteriores, «aunque evidentemente existen datos y en caso de que se estimara necesario podrían recopilarse».

A juicio de esta Institución, la Memoria anual de actividades -cuya preparación viene atribuida al Director Técnico de cada Reserva en el artículo 3 del Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, por el que se reglamenta el funcionamiento de las Reservas Nacionales de Caza-, en modo alguno viene a sustituir, ni por su naturaleza ni por su contenido, a los Planes Técnicos contemplados en el artículo 5 del mismo Decreto, cuya propuesta ha de ser sometida por el responsable de la Reserva a la aprobación del órgano competente de la Administración regional -asumidas como están las funciones y servicios transferidos por el Estado en virtud del Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero-.

Sin embargo, ni del acto formal de dicha aprobación, ni de la consiguiente publicación del Plan anual de aprovechamientos cinegéticos que ordena la O.M. de 17 de diciembre de 1973 dan cumplida noticia las Memorias aportadas, en las que aparecen una serie de cuadros resumen, actas de la Junta Consultiva de Caza de la Reserva y otros documentos cuyo grado de utilidad a efectos internos



no nos corresponde enjuiciar, pero que, preciso es insistir, no cumplen las finalidades previstas en el Decreto y O.M. citados y, asimismo, en la O.M. de 29 de noviembre de 1977, por la que se reglamenta la caza selectiva en las Reservas y Cotos Nacionales.

Por las razones que se acaban de apuntar, esta Institución procedió a reiterar la inicial solicitud de información en su integridad, y a la que se ha dado respuesta expresando, en primer lugar que la gran cantidad de temas planteados y la extensión de los mismos hacía ardua y complicada la contestación exhaustiva de todos ellos. Continúa el escrito en los siguientes términos:

«...en su momento le fue enviada diversa documentación que, a nuestro juicio, contenía los datos necesarios para responder a la mayoría de los aspectos solicitados, si bien es cierto que dicha documentación requería una interpretación por las personas que lo manejen.

Independientemente de ello, a continuación vamos a procurar responder de una forma más desarrollada, en lo posible, a su solicitud.

En relación con el contenido de los planes de aprovechamiento vigentes en las Reservas de Caza y en el Parque Regional de Picos de Europa, desde la temporada 1993-1994 hasta la actual (...), creemos que, con la documentación enviada en su momento, se responde a la práctica totalidad de los aspectos planteados. Como aclaración, únicamente añadir que el método de caza a utilizar es, en todos los casos, el rececho, salvo cuando se trata de cacerías de jabalí, en que el método de caza es la batida.

En cuanto al régimen de control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas, la caza selectiva se efectúa con los criterios de adecuar la sex-ratio de las diferentes especies, que, con

carácter general, denotan una excesiva presencia de hembras. Asimismo, se realiza caza selectiva sobre ejemplares machos con evidentes signos de malformaciones. El régimen de adjudicación de los permisos correspondientes, responde a la Orden de 29 de noviembre de 1977, que regula la caza selectiva en Reservas y Cotos Nacionales (publicado en el B.O.E. nº 297, de 13 de diciembre).

En cuanto al detalle de las autorizaciones singulares concedidas, lamentamos no poder atender a lo solicitado, por entender que estaríamos vulnerando el derecho a la intimidad de los cazadores participantes, sin contar previamente con su autorización expresa. No obstante, sí podemos afirmarle que en la totalidad de los casos se trata de cazadores que han obtenido los permisos, bien mediante sorteos públicos relativos a los cupos de cazadores nacionales, regionales y locales, o bien mediante la adquisición de los permisos en pública subasta realizada por las entidades locales, en lo que se refiere al cupo de permisos correspondiente a los propietarios de los terrenos.

En cuanto a su petición de Evaluación de la compatibilidad entre la práctica de la caza y las finalidades que han justificado la creación del Parque Regional de Picos de Europa, queremos manifestarle que la filosofía de los Parques Regionales en Castilla y León se basa en la compatibilización de la conservación de los valores naturales, con el mantenimiento de los usos tradicionales que no pongan en peligro aquéllos. Dado que la caza se realiza de forma ordenada, a través de la figura legal de mayor control por parte de la Administración, cual es la Reserva Regional de Caza, la compatibilidad está totalmente asegurada.

En cuanto a las medidas que se adoptan en relación con la conservación de las especies autóctonas en dicho Espacio Natural, tanto si son objeto de un régimen especial de protección, como si no se

encuentran catalogadas, con especial mención a la incidencia de la actividad cinegética en la aplicación del Plan de Recuperación del Oso Pardo, toda actividad cinegética que se realiza en el territorio leonés de Picos de Europa es analizada previamente en relación con la posible afección a la conservación del Oso Pardo o de cualquier otra especie catalogada.

En relación con su consulta sobre los convenios celebrados con la Administración del Estado, en relación con la caza en el territorio del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga que se adentra en el término municipal de Posada de Valdeón, o, en su caso, sobre cualquier otro espacio de Picos de Europa, ponemos en su conocimiento que el plan de caza del año 1997 fue aceptado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, como un instrumento de control poblacional de las especies correspondientes, en la línea indicada en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de Picos de Europa.

En cuanto al contenido de los instrumentos de planeamiento previstos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1994, de 20 de enero, relacionados con la actividad cinegética de la zona, se trata evidentemente del Plan de Caza de la Reserva Regional de Caza de Riaño, que se adjunta.»

El Plan de Caza que se nos ha remitido en esta ocasión consiste en ocho estadillos en los que se condensan una serie de cifras sobre las especies de caza mayor y menor y número de ejemplares a abatir en la temporada de caza 1998/99 que se distribuye entre las distintas categorías de cazadores.

En consecuencia, parte de las conclusiones que dan lugar a la presente resolución se formularán a la luz del anterior informe,

teniendo en cuenta, asimismo, el significado de la técnica planificadora -hoy generalizada y referible a todo el actuar de la Administración, en la toma de decisiones-, y en cuya esencia se encuentra, de un lado, la idea de racionalización en el señalamiento de los objetivos que se pretenden conseguir y los medios que conducen a su logro, y de otro, la expresión de autolimitación en la intervención de los poderes públicos y consiguiente dosis de certeza de los sujetos implicados.

## II

**Primera.-** Con carácter preliminar es preciso detenerse en la falta de respuesta a lo interesado por esta Institución sobre las autorizaciones singulares de caza, que esa Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio justifica en el derecho a la intimidad de los beneficiarios de los permisos de caza concedidos y en la necesidad de contar con autorización de éstos a tal efecto, aunque, al mismo tiempo, se está afirmando que su adjudicación ha tenido lugar en sorteo o subasta, ambos públicos.

Debo recordar a V.E. que para acceder al contenido de los archivos y registros públicos, esta Institución no viene sometida al régimen contemplado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 105, b) de la Constitución española, viene a regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, ni, en consecuencia, a la salvedad del mismo precepto en cuanto a lo que afecte a la intimidad de las personas.

Antes al contrario, es en la Ley la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León -inspirada, como no podía ser de otro modo, en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo-, donde se halla el necesario equilibrio entre el

respeto a la intimidad de las personas (en cuya virtud el artículo 17 obliga al comisionado de las Cortes de Castilla y León a llevar a cabo las actuaciones con absoluta reserva) y el deber de auxilio de todos los Órganos y Entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común, a cuya disposición deberán poner los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora (arts. 3.1 y 13).

**Segunda.-** En cuanto a la posible necesidad de interpretación de la documentación aportada por quien se ocupe de su análisis, entendemos, de un lado -ateniéndonos a las características de la que se incorpora a las Memorias remitidas-, que corresponde precisamente al órgano informante proporcionar a esta Institución los elementos de juicio necesarios para dilucidar la cuestión de que se trate, abundando en el pertinente informe sobre cuantos aspectos de carácter técnico precisen interpretación.

De otro, es de destacar la dificultad de todo propósito interpretativo si, como se ha dicho antes, no resulta acreditado que a lo largo de las campañas sobre las que se ha solicitado información (desde 1993/94 hasta 1997/98), haya tenido lugar la aprobación y publicación de los correspondientes Planes de aprovechamiento.

Aun tratándose de una norma preconstitucional, la previsión de la O.M. de 17 de diciembre de 1973, acerca de la publicación de los tan repetidos Planes, se encuentra en consonancia con el principio de seguridad jurídica garantizado en la Constitución española, cuya ausencia, en este caso, nos impide dilucidar si la actividad cinegética en las Reservas de Caza comprendidas en el Espacio Natural de Picos de Europa responde a la finalidad prevista en el artículo 2.1 de la Ley 37/1966, de creación de las mismas: «...*promover, fomentar,*

*conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»*

No es ocasión de establecer si los instrumentos en que debe quedar plasmada la planificación cinegética que corresponde efectuar a la Administración participan de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, o si, por el contrario, se trata de actos administrativos que tienen por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas. En uno y otro caso, la necesidad de certeza a que se aludía más arriba, mediante la oportuna publicación de los mismos, resulta incuestionable.

**Tercera.-** Sin perjuicio de lo anterior, no ha ahorrado empeño esta Institución en la tarea de analizar las Memorias aportadas, en la que se han podido constatar una serie de carencias, como son las concernientes a las obras o actividades en favor de la conservación y fomento de la caza, situación poblacional de las especies con análisis de la evolución de las mismas, tasa que representan las cacerías sobre el total de la población de las diversas especies, justificación de la presión cinegética sobre cada zona, épocas hábiles de caza, reducciones a favor de los cazadores locales en el importe de las cuotas complementarias de los permisos, clase de edad de cada especie en la caza selectiva... Asimismo, y aunque en su informe se afirma estar a la posible afección de la actividad cinegética sobre la conservación de las especies catalogadas, las Memorias remitidas carecen de contenido en apoyo de tal afirmación.

En este sentido, no podemos dejar de relacionar el déficit apreciado en dichos documentos con la Orden de la CMAOT de 5 de mayo de 1995 -dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 33.3 y 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), y en el artículo 17.7 del Reglamento de Caza, aprobado por Decreto

506/1971, de 25 de marzo-, al establecer los requisitos de los Planes técnicos que deben regir los aprovechamientos cinegéticos en los terrenos acotados de Castilla y León, cuyo artículo 2 califica el Plan Cinegético como instrumento de gestión, al que se exige el prolijo contenido del artículo 4: Entre otras menciones, la descripción del estado legal y natural del acotado, estado cinegético, evaluación del inventario y conclusiones, objetivos del Plan, en su doble vertiente de mejoras y aprovechamientos...

Si los Planes técnicos que contempla el Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, se orientan a la misma finalidad que las previsiones normativas que se acaban de invocar (*«proteger y fomentar la riqueza cinegética»*), cabe concluir que la CMAOT viene igualmente obligada a contemplar aspectos que son consustanciales a la actividad planificadora del aprovechamiento cinegético en todo terreno sometido a régimen especial y, por ende, en las Reservas de Caza, máxime cuando aquél ha de hacerse compatible con las circunstancias que vendrían a justificar la adopción de la singular figura de protección del Espacio Natural de Picos de Europa, cual es la de Parque Regional.

**Cuarta.-** La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, con vocación de Ley sectorial común, se remite a las leyes especiales a la hora de regular las Reservas Nacionales de Caza (e igual sucede respecto a los Parques Nacionales), limitándose a establecer que dichos espacios son terrenos sometidos a régimen de aprovechamiento cinegético especial y de configuración legal, puesto que su constitución ha de tener lugar en todo caso por Ley, a la que debe ajustarse el ejercicio de la caza.

Con la previsión anterior, la Ley de Caza no hace sino asumir el establecimiento de reserva de Ley para tales declaraciones, de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico y cuya justificación se encuentra en el respeto a la propiedad privada y en la especial tutela

que requieren los derechos implicados, anudada de presente al mandato del artículo 33 de la Constitución. De ahí que, asimismo, encomiende a la Ley especial la misión de regular cómo debe desarrollarse la actividad cinegética en dichas Reservas o, lo que es igual, el régimen jurídico de las mismas.

De este modo, es la Ley 37/1966, de 31 de mayo -y la Ley 2/1973, de 17 de marzo, que se remite a la anterior-, la norma que define las Reservas de Caza como aquellas zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por la Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies cinegéticas, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza, sin limitación alguna para el ejercicio, dentro de las reservas, de cualesquiera actividades actuales o futuras, distintas a las cinegéticas.

**Quinta.-** El sistema de la Ley común estatal quiebra, en parte, a la entrada en vigor de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (LCCyL, en adelante), que en su artículo 20 se limita a caracterizar las Reservas Regionales de Caza como terrenos cinegéticos de configuración legal -puesto que han de ser declarados por Ley de las Cortes de Castilla y León- y cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta, pero sin establecer cuál ha de ser el régimen de sus aprovechamientos ni hacer remisión a la Ley de creación a tal efecto (además de omitir toda referencia a los terrenos comprendidos en el ámbito de los espacios naturales declarados como Parques Regionales).

En virtud de la disposición adicional Primera LCCyL: *«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».*

De acuerdo con el último párrafo de la misma DA: *«Mientras no sea dictada la normativa autonómica sobre la materia, será de aplicación a las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León toda la normativa vigente relativa a las Reservas Nacionales de Caza.»*

Conforme a las anteriores previsiones, la pérdida de vigencia de la Ley de Caza estatal en nuestra Comunidad Autónoma no vino a alterar la obligatoria observancia de las normas reglamentarias emanadas de la Administración del Estado, cuyo incumplimiento se viene poniendo de manifiesto.

Consecuentemente, la presente resolución debería contraerse a recordar a V.E. el deber de atenerse a lo previsto en dichas normas, en cuanto al contenido, aprobación y publicación de los Planes de aprovechamiento cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño, y asimismo, a los artículos 3.1 y 16 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, en lo que atañe al deber de poner a nuestra disposición la información solicitada.

**Sexta.-** No obstante, la aparición del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, de 30 de abril, publicado en el B.O.C. y L. nº 83 de 6 de mayo, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV de la LCCyL, revela una nueva problemática que es preciso abordar.

Aunque en el texto de la corrección de errores (B.O.C. y L. nº 91, de 18 de mayo de 1998) se indica expresamente que ha sido oído el Consejo de Estado, (dictamen sobre cuya pertinencia, con carácter general y siempre que se trate de Reglamentos dictados en desarrollo de la Ley, se ha pronunciado hace algún tiempo esta Institución en

resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial), se aprecia que el Capítulo Primero del Título I del reciente Decreto excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria, en cuanto norma esencialmente subordinada a la Ley que viene a desarrollar. Nuestra afirmación, prescindiendo de exposiciones de carácter doctrinal y jurisprudencial sobradamente conocidas, se encuentra en los siguientes fundamentos:

1.- Necesidad de Ley para la constitución de las Reservas de Caza.

Si a la luz del artículo 20 de la LCCyL se observa que ha sido voluntad del legislador autonómico que para el futuro opere el principio de reserva legal en la creación de Reservas Regionales de Caza, podemos concluir que -anudadas como se encuentran al mismo principio-, las leyes de creación de las Reservas Nacionales comprendidas en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma (que por mor de la LCCyL «*tendrán la consideración de Reservas Regionales*») forman parte del ordenamiento jurídico autonómico y su contenido normativo despliega toda su eficacia mientras una norma del mismo rango no venga a modificarlas en algún sentido (así sucede con la previsión de la DA Primera LCCyL, cuando altera la extensión y linderos de la Reserva de Caza de Riaño, mediante la integración, en la misma, de la Reserva Nacional de Picos de Europa enclavada en territorio leonés).

El núcleo esencial de dicho contenido normativo se encuentra en el artículo 2.1 de la Ley 37/1966:

*«Las reservas nacionales de caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por la Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger*

*determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»*

No es preciso abundar en que este precepto viene a completar la omisión del artículo 20 de la LCCyL en cuanto a los criterios básicos que deben regir los aprovechamientos de las Reservas de Caza -puesta de manifiesto en el ordinal precedente-, toda vez que, además, dicha Ley en ningún momento ha procedido a deslegalizar el régimen de dichos territorios.

## 2.- La remisión normativa en la Ley 37/1966.

Es en el marco del artículo 2.1 de esta Ley donde queda delimitada la materia que se encomienda al Reglamento, como norma llamada a complementarla. En efecto, el artículo 3 de la misma permite que mediante Decretos aprobados en Consejo de Ministros se dicten las disposiciones para su desarrollo y cumplimiento, si bien no renuncia a apuntar los aspectos que «*de manera especial*» se deberán contemplar en las mismas:

*«1º. El pago de los daños originados por la caza procedente de estas reservas.*

*2º. La reglamentación, en su día, de los aprovechamientos cinegéticos, de acuerdo con criterios tendentes a equilibrar las existencias de las reservas con sus características ecológicas y alimenticias.*

*3º. El resarcimiento por el Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza de los gastos efectuados por el establecimientos de las reservas, incluso los de su conservación y mejora.*

*4º. La Administración de los aprovechamientos cinegéticos y la distribución de los beneficios, si los hubiera, entre los*

*propietarios o titulares de otros derechos reales que lleven inherente el disfrute y aprovechamiento de los terrenos que integran las reservas. A tal efecto, para cada reserva nacional se creará una junta consultiva en la que estarán representados los intereses afectados a través de las corporaciones locales y hermandades sindicales de labradores y ganaderos.»*

Las normas reglamentarias dictadas como consecuencia de la anterior previsión legal han sido invocadas reiteradamente en la presente resolución, y no es esta ocasión de volver sobre ellas. Únicamente procede señalar que el desfase que cabe apreciar de presente en las referencias a la estructura y organización existente en la etapa anterior a la Constitución española no requieren comentario alguno, ni pueden fundamentar la pérdida de vigencia del contenido material al que, delimitado desde la propia Ley, debe atenderse en todo caso el resultado normativo emanado del poder ejecutivo autonómico.

### 3.- La remisión normativa en la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León.

La llamada al Reglamento como norma complementaria de la LCCyL se encuentra implícita en su disposición final Primera, en cuanto establece que «*en el plazo de un año desde su entrada en vigor, la Junta desarrollará reglamentariamente esta Ley*». En esta disposición y en la necesidad de un desarrollo reglamentario que acomode la gestión de los terrenos cinegéticos y no cinegéticos a lo preceptuado en la Ley, se basa el Decreto 83/1998, como motivos que justifican su aprobación.

No obstante, al abordar la regulación de los terrenos cinegéticos enunciados en el Título I de dicho Decreto, el Capítulo Primero, dedicado a las Reservas Regionales de Caza, comienza por definir las (art. 4º.1) en los siguientes términos:

*«Son Reservas Regionales de caza aquellos terrenos declarados como tales al objeto de fomentar y conservar determinadas especies de la fauna silvestre, compaginando dicha finalidad con el ordenado aprovechamiento cinegético.»*

Es de menor importancia que el precepto transcrito omita las expresiones «promover» y «proteger», establecidas en la Ley 37/66 como finalidades de las Reservas de Caza, puesto que «fomentar» significa «excitar, promover o proteger una cosa». Más relevante resulta, sin embargo, que el texto reglamentario se aparte del mandato legal de subordinación del «posible aprovechamiento de su caza» a dichas finalidades, sustituyéndolo ahora por el objetivo de «compaginar» unas y otro.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua española, «subordinar» significa «sujetar a personas o cosas a la dependencia de otras.; clasificar algunas cosas como inferiores en orden respecto de otras», mientras que la acción de «compaginar» es noción de «poner en buen orden cosas que tienen alguna conexión o relación mútua; corresponder o conformarse bien una cosa con otra.» Difícilmente se alcanza a comprender cómo se compaginará la protección de la fauna silvestre con su aprovechamiento -aun ordenado- cuando este objetivo se encuentra en el mismo plano que aquella finalidad, y no infraordenado a la misma.

Así pues, el texto del artículo 4.1 del Reglamento puede resultar acorde con el principio general del artículo 1 de la LCCyL, según el cual, las finalidades protectoras y de aprovechamiento de los recursos cinegéticos tendrán lugar «en armonía con los distintos intereses afectados», pero no con lo prevenido en el artículo 2.1 de la tan citada Ley 37/66, donde la prevalencia de la protección de la fauna sobre el aprovechamiento cinegético aparece claramente establecida.

Resulta asimismo improcedente la parquedad que el Decreto dedica en sus artículos 9 y 10 a los instrumentos planificadores de los aprovechamientos cinegéticos, limitándose a señalar que cada Reserva Regional de Caza se gestionará conforme a un plan de ordenación, para cuya aprobación atribuye competencia a la Dirección General (se supone que del Medio Natural), de vigencia decenal y revisable si así lo justifican circunstancias de orden administrativo o bioecológico, y cuyo desarrollo se encomienda a planes técnicos anuales que también ha de aprobar la Dirección General.

Empleando conceptos jurídicos indeterminados, en dichos artículos no aparece ninguna directriz en cuanto al contenido de unos y otros planes, salvo la referencia a la articulación territorial de los primeros, que tendrá lugar mediante la división en cuarteles, definidos como unidades de gestión cinegética establecidas conforme a criterios de potencialidad cinegética y organización de la gestión.

De este modo, lejos de explicitar las reglas enunciadas en el artículo 3.2º de la Ley 37/66 a nivel de principios, como corresponde a la misión complementadora de la Ley que caracteriza a todo Reglamento, el Decreto 83/1998 adolece de total indefinición sobre cuál deba ser el contenido de los instrumentos de planificación.

En este punto es de obligada cita, por su carácter de norma básica, el artículo 33.3 LCEN, al someter *"todo aprovechamiento cinegético en terrenos acotados al efecto"* al correspondiente plan técnico, *«justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, con el fin de proteger y fomentar la riqueza cinegética...»*. La Ley básica no contempla las distintas especies de terrenos acotados, sino que su referencia genérica a los mismos es omnicompresiva y por tanto no excluye a ninguno de ellos.

A dicho precepto se atiende -aunque en esta ocasión sólo en lo que se refiere a los terrenos cinegéticos denominados Cotos de Caza- el artículo 40 LCCyL, cuando en su número 4 señala el contenido mínimo de los Planes Cinegéticos: *«...suscritos por técnico competente, y que contendrán al menos los períodos de vigencia, la situación poblacional de las distintas especies, las modalidades de caza, la previsión del número de cazadores que podrán cazar simultáneamente en el acotado, la cuantía de las capturas previstas, y un plan de mejora del hábitat cinegético»*, estableciendo así el núcleo normativo esencial al que deberá atenerse la norma reglamentaria que expresamente es llamada a su desarrollo en este punto.

En consecuencia, los artículos 9 y 10 del Decreto 83/1998 son merecedores de reproche en cuanto renuncian a establecer el contenido mínimo característico de los instrumentos de ordenación cinegética cuya elaboración y aprobación corresponde a los órganos de ese Centro Directivo.

#### 4.- Los principios reguladores de derechos y deberes en las Reservas de Caza.

Sabido es que la mera existencia de Reservas de Caza lleva implícita una limitación del derecho de aprovechamiento cinegético sobre terrenos de diversa titularidad, que afecta al derecho de propiedad de los mismos. En consecuencia, el régimen de las cargas y beneficios que correspondan a los propietarios o titulares de otros derechos reales que lleven inherentes el disfrute y aprovechamiento de los terrenos que integren las Reservas, deberá establecerse por Ley sin perjuicio de que ésta pueda encomendar al Reglamento su desarrollo.

Si el ámbito interno o doméstico de la Administración es el campo propio de la normación reglamentaria, y comprende los aspectos organizativos propiamente tales, cuando se trata de cuestiones que

afectan a los derechos de los ciudadanos, el Reglamento ha de actuar como complementario de la Ley en cuanto norma previa necesaria, sin que baste una genérica potestad reglamentaria para sustituir a aquélla. Se requiere, pues, habilitación legal concreta que abra al Reglamento una materia que, en otro caso, tendría cerrada. Así se reconoce por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, al afirmar que el Reglamento independiente no es admisible «cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general», viniendo necesitado, por ello, de una específica habilitación legal.

En consecuencia, si a los meros efectos dialécticos aceptáramos que la Ley 37/66 no es la norma en la que se encuentra el núcleo sustancial de dicho régimen, el Decreto 83/1998 sería, en este aspecto, un Reglamento sin engarce en norma de rango legal, puesto que el contenido de sus artículos 12, 13 y 14, dedicados a asignar cupos de caza, permisos y distribución de ingresos, no encuentra una primera determinación material en la LCCyL.

Dicha habilitación ha de buscarse en el artículo 3.4 de la Ley 37/66, como norma que permite al Reglamento establecer la distribución de los beneficios a que haya lugar. Lo contrario nos llevaría a advertir la ilegalidad de los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 83/1998, por las razones que se acaban de exponer.

### III

El artículo 43 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, establece que «*Serán nulos de*



*pleno derecho los preceptos de las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en las Leyes o en disposiciones de superior jerarquía.»"*

La misma Ley establece que la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general se iniciarán por el Centro Directivo correspondiente, con lo estudios e informes que garanticen la legalidad y oportunidad de aquéllas.

En virtud de cuanto antecede, y de conformidad con la misión de protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, asimismo, de tutela del ordenamiento jurídico y defensa del -Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que encomienda al Procurador del Común el artículo 1.2 de su Ley reguladora,

#### RESUELVO

Efectuar recomendación formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para que a la mayor brevedad se aborden los trabajos conducentes a la modificación del Capítulo Primero del Título I del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, 30 de abril, en aquéllos preceptos que no se atienen a las previsiones de la Ley 37/1966, según ha quedado expuesto en el número 3 del ordinal precedente.

Recordar a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el deber de dar publicidad a los distintos instrumentos ordenadores de la actividad cinegética en las Reservas Regionales de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya elaboración y aprobación es competencia de ese Centro Directivo".

La postura de rechazo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha articulado en torno a dos líneas

argumentales, la primera de ellas relativa al fondo de la cuestión planteada en nuestra resolución, y la segunda referida al fundamento legal de la intervención del Procurador del Común. Debido a la extensión de los reparos aducidos, no se daría ajustada cuenta de los mismos sin transcribir el texto completo del siguiente escrito dirigido a esta Institución.

"En relación con su Resolución de 26 de mayo de 1998 y con su escrito de 18 de agosto, en el que nos demanda una contestación a la anterior Resolución, le expreso, en primer lugar, que la Resolución plantea una variedad de temas y asuntos, a alguno de los cuales ya se le ha ido contestando por parte de la Consejería (aunque no ignoro que V.E. considera estas contestaciones insuficientes, según lo hace constar en la Resolución referida).

Hay, no obstante, un aspecto novedoso que es el que se materializa y traduce finalmente en la recomendación formal efectuada a esta Consejería, y que pasamos a reproducir a continuación

"Efectuar recomendación formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para que a la mayor brevedad se aborden los trabajos conducentes a la modificación del Capítulo Primero del Título I del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, 30 de abril, en aquellos preceptos que no se atienen a las previsiones de la Ley 37/1966, según ha quedado expuesto en el número 3 del ordinal precedente".

Es a esta recomendación formal a la que vamos a referirnos, y contestar, en el presente escrito, dejando para posteriores escritos lo relativo a otros aspectos de su Resolución (aunque sobre ellos ya nos hemos pronunciado anteriormente).

-I-

En cuanto a la recomendación formal antes reproducida, los antecedentes y fundamentos en que se apoya para formularla vienen recogidos en los expositivos cuarto a sexto del apartado II de su Resolución, y en el apartado III de la misma. Particularmente, en el expositivo sexto del apartado II, expone V.E. las razones o fundamentos por los que entiende que "el Capítulo Primero del Título I del reciente Decreto (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, BOCyL nº 83, de 6 de mayo) excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria, en cuanto norma esencialmente subordinada a la Ley que viene a desarrollar".

Pues bien, después de analizar y estudiar detallada y atentamente las razones y fundamentos que V.E. señala en su escrito, esta Consejería le manifiesta respetuosamente que no comparte su criterio, ni tampoco las razones o fundamentos en que se apoya, que no consideramos correctos o acertados. Y ello por las razones o consideraciones que a continuación pasamos a exponer, haciendo, en primer lugar, unas consideraciones de carácter más general, que sirven para enmarcar la cuestión, y ocupándonos después más específicamente de sus razones o argumentos:

Primera.- La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, dedicaba su art. 12 a las Reservas nacionales de caza, estableciendo que

"En aquellas comarcas cuyas especiales características de orden físico y biológico permitan la constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinegéticas, podrán establecerse Reservas nacionales de caza, que en todo caso deberán constituirse por Ley".

Por su parte, el Reglamento de la referida Ley, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, reproduce en su art. 13 lo establecido en el art. 12 de la Ley, antes citada.

Así pues, se observa que en la normativa general de caza del Estado (que ha sido aplicable en nuestra Comunidad hasta la regulación de la materia ejercitando la competencia que esta Comunidad ostenta como exclusiva en virtud del art. 26.1.10 del Estatuto de Autonomía), no se contenía mayor referencia al régimen de las Reservas nacionales de caza, en aspectos como su régimen de aprovechamientos, finalidades o planificación.

Era en la normativa legal específicamente dedicada a la constitución de Reservas nacionales de caza (la Ley 37/1966, de 31 de mayo, y la Ley 2/1973, de 17 de marzo, que se remite a la anterior), en la que se definía o se establecía algún rasgo o aspecto adicional de las Reservas nacionales de caza, como la disposición contenida en el art. 2.1. de la Ley 37/1966, citada en varias ocasiones en su Resolución. Pero no en la normativa general de caza; lo que es de destacar es que la Ley 1/1970, de Caza, no establecía reserva legal alguna sobre la materia, salvo en lo relativo a su declaración (situación semejante a la Ley 4/1996, de Castilla y León, como pasamos a referir).

La Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su art. 20, define como Reservas Regionales de Caza aquellos terrenos (cinegéticos) declarados mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta, y su administración a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En este punto no hay grandes diferencias entre el art. 12 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, y el art. 20 de la Ley de Caza de Castilla y León. A semejanza del art. 12 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, la Ley de Caza de Castilla y León únicamente establece una reserva legal para la declaración o

constitución de las Reservas Regionales (antes Nacionales) de Caza, pero no obliga a que su régimen jurídico se regule única o exclusivamente por Ley.

Por tanto, en el derecho de nuestra Comunidad en materia de caza, la Ley no impide que el Reglamento desarrolle lo relativo a las Reservas Regionales de Caza, salvo en cuanto a su declaración o constitución (y, añadimos nosotros, también la modificación de sus límites), lo que en todo caso deberá hacerse por Ley, pero no en cuanto a otros aspectos del régimen jurídico de las Reservas).

Al desarrollar el Título IV de la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, el Decreto 83/1988, de 30 de abril, ha procedido en el Capítulo Primero de su Título I (arts. 4 a 14) a desarrollar algunos aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza, puesto que no había para ello ningún impedimento u obstáculo de legalidad en la propia Ley 4/1996, y se trataba de dictar un Reglamento de desarrollo del Título IV de la Ley (en el que está incluido como categoría de terrenos cinegéticos las Reservas Regionales de Caza), todo ello en virtud del mandato de la Disposición final primera de la Ley 4/1996, y teniendo en cuenta las posibilidades generales de desarrollo de una Ley que tiene el Reglamento en nuestro Derecho (o la potestad reglamentaria de un Gobierno materializada en un Reglamento), donde únicamente le están vedadas las materias en las que existe reserva de Ley (así resulta del art. 97 de la Constitución con respecto al Gobierno de la Nación, y, trasladándolo al ámbito de nuestra Comunidad, del art. 17.2. del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con respecto a la Junta de Castilla y León, y art. 3.e) del T.R. de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León). En este sentido se ha expresado también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, destacando el aspecto de colaboración entre la Ley y el Reglamento en la ordenación de una materia, con

sometimiento del Reglamento a la Ley (en este sentido, a modo de muestra, STC 18/1982, de 2 de mayo, 77/1985, de 25 de junio, 108/1986, de 29 de julio).

Así pues, al entender que en materia de la regulación de las Reservas Regionales de Caza en el Ordenamiento de nuestra Comunidad, la Ley 4/1996, de 12 de julio, no ha establecido una reserva de Ley genérica en la materia (sino sólo en lo relativo a la declaración o constitución de las Reservas), ni tampoco deriva ésta de la Constitución o del Estatuto de Autonomía, no existe obstáculo para que el Reglamento (o los Reglamentos) de desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León regulen aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza, salvo en lo relativo a la declaración o constitución de las mismas.

Segundo.- El art. 26.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza, así como la de dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrolla dicha actividad.

En ejercicio de la competencia legislativa que ello conlleva, se dictó la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. Los límites esenciales a los que está sometido el ejercicio de la competencia legislativa son, por supuesto, la Constitución, el Estatuto de Autonomía, y la normativa básica estatal que pueda incidir sobre la materia (fundamentalmente, las disposiciones básicas afectantes a la materia establecida en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres).

Pero, en el marco de esos límites, la Comunidad de Castilla y León puede regular la materia de caza, sin que le vincule la normativa existente del Estado sobre la caza, que no es normativa básica (la Ley

1/1970, y su Reglamento), y las disposiciones complementarias o adicionales, como las Leyes de creación de las Reservas Nacionales, no son normativa básica).

Pues bien, ni de la Constitución ni del Estatuto de Autonomía, ni de la normativa básica del Estado, resulta que el régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza deba hacerse en todo caso por Ley, impidiendo al Reglamento la regulación y el complemento y desarrollo de la Ley en estos aspectos.

Por ello, es claro que la Ley de Caza de Castilla y León podía (o no) establecer de modo más o menos amplio una reserva de Ley en la materia, regulando (o remitiendo a otra Ley) determinados aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza. Pero lo que ha hecho el art. 20 de la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, es establecer únicamente reserva de Ley para la declaración de terrenos como Reserva Regional de Caza, sin extenderlo a otros aspectos. Cuestión distinta es la opinión que ello pueda merecer (de la Resolución de V.E. se deduce que esa institución hubiera preferido que la regulación legal de las Reservas Regionales de Caza fuera más amplia, y se extendiera a más aspectos, reproche que, en su caso, debiera dirigirse al Legislativo de la Comunidad), pero lo que resulta meridianamente claro del art. 20 de la Ley de Caza es lo que este precepto establece, y que únicamente exige una Ley para la declaración o constitución de las Reservas, pero no para otros aspectos.

Lo que la Ley de Caza de Castilla y León contiene además en el párrafo final de su disposición adicional primera, es una disposición que, por su naturaleza y contenido, puede calificarse sin duda de disposición transitoria. En efecto, según se dispone en este párrafo,

"Mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia, será de aplicación a las Reservas Regionales de Caza de

Castilla y León toda la normativa vigente relativa a las Reservas Nacionales de Caza".

Esta disposición ha incorporado al Ordenamiento de nuestra Comunidad la normativa del Estado sobre las Reservas Nacionales de Caza, pero de modo temporal, "mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia". Nótese además que la disposición no exige que la normativa autonómica que se dicte sobre la materia de las Reservas Regionales de Caza sea una Ley, sino que puede ser perfectamente un Reglamento que desarrolle y complemente a la Ley de Caza de Castilla y León en este punto, como acontece con el Reglamento aprobado por Decreto 83/1998, de 30 de abril. Es decir, en realidad la disposición mantiene transitoriamente la vigencia y aplicación de la normativa sobre las Reservas en el derecho de nuestra Comunidad. Pero, de acuerdo con esa disposición, en el momento en que se dicte normativa autonómica en la materia, se desplaza la aplicación y vigencia de la normativa del Estado sobre las Reservas de Caza. Al tratarse de una materia sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, y no constituir las Leyes anteriores del Estado sobre las Reservas Nacionales normativa básica, dicha legislación anterior del Estado no resulta vinculante para el Legislador en nuestra Comunidad, y puede desplazarse su aplicación, y en el desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León, los Reglamentos que se dicten y desarrollen dicha Ley pueden producir el efecto de desplazar la aplicación de las referidas Leyes estatales.

Por otra parte, las Leyes del Estado sobre las Reservas de Caza no serían aplicables en nuestra Comunidad Autónoma como derecho supletorio en virtud del art. 149.1.3. "in fine", de la Constitución, ya que la cláusula de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico sólo entra en funcionamiento cuando la materia no se encuentra regulada en el derecho de la Comunidad, es decir, cuando la



Comunidad Autónoma no ha ejercido su competencia en la materia de que se trate, pero no cuando la Comunidad ha regulado la materia en ejercicio de su competencia (en este sentido, STC 61/1997, de 20 de marzo), como sucede con las Reservas Regionales de Caza en nuestra Comunidad, en la medida en que están reguladas.

Tercera.- Una vez hechas las anteriores consideraciones que enmarcan, a juicio de esta Consejería, la cuestión, y sirven de planteamiento más general en contestación al escrito de V.E., en el presente apartado de este escrito nos ocupamos específicamente de cada uno de los fundamentos o razones que contiene el expositivo sexto del apartado II de su Resolución, tratando de argumentar que el Capítulo Primero del Título I del Decreto 83/1988 excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria.

1º) En primer lugar, un primer fundamento que V.E. expone para sostener su criterio, y la recomendación que formula a esta Consejería, lleva por rúbrica "necesidad de Ley para la constitución de las Reservas de Caza".

Como ha quedado de manifiesto, esta Consejería no discute la necesidad de una Ley para la constitución de las Reservas de Caza, pues así se establece en el art. 20 de la Ley de Caza de Castilla y León.

Lo que no compartimos en todos sus términos es una afirmación que en su escrito se recoge a continuación, cual es que "podemos concluir que, las leyes de creación de las Reservas Nacionales comprendidas en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma forman parte del ordenamiento jurídico autonómico y su contenido normativo despliega toda su eficacia mientras una norma del mismo rango no venga a modificarlas en algún sentido...".

Como hemos señalado, la Disposición adicional primera de la Ley de Caza de Castilla y León ha incorporado al derecho de la Comunidad las Leyes y normativa del Estado sobre las Reservas de Caza, pero sólo mientras, y en la medida, en que no sean modificadas o sustituidas por normativa de la Comunidad, sin exigir la Ley de Caza de Castilla y León que ello haya de hacerse necesariamente por Ley, sino que puede también operarse por Reglamento. Esta es justamente una de las cuestiones fundamentales que no compartimos de su Resolución: según el parecer de V.E., las Leyes sobre las Reservas Nacionales de Caza se han incorporado y se mantienen en el derecho de la Comunidad como tal, manteniendo o petrificando una reserva de Ley en la materia. Sin embargo, la permanencia y aplicación de esas Leyes en el derecho de nuestra Comunidad se produce en la medida en que no se dicte una regulación propia, y es únicamente en lo que respecta a la constitución o declaración de las Reservas en donde existe una reserva de Ley: otros aspectos que pudieran contener las Leyes sobre las Reservas Nacionales de Caza no están afectados por el principio de reserva de Ley, y pueden ser regulados mediante Reglamento en el derecho de nuestra Comunidad.

Por ello, los principios contenidos en el art. 2.1. de la Ley 37/1966 no se mantienen como tal vinculando o supeditando en todo caso la acción reglamentaria en la materia, sino en la medida en que se hayan incorporado a la Ley de Castilla y León, que es el producto legislativo existente hasta la fecha del ejercicio que la Comunidad ha efectuado de su competencia legislativa exclusiva en materia de caza.

Así pues, esta Consejería considera que la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, en la medida en que únicamente ha efectuado una reserva de Ley en cuanto a la declaración o constitución de las Reservas Regionales de Caza, sí ha venido a producir una deslegalización de otros aspectos de la materia, habilitando al

Reglamento para su regulación, salvo que una Ley posterior de las Cortes de esta Comunidad regule aspectos de la materia.

2º) Bajo la rúbrica o epígrafe de "la remisión normativa en la Ley 37/1996", defiende V.E. la vigencia y aplicación del art. 3 de la Ley 37/1966. Lo señalado anteriormente con respecto al art. 2.1. de la Ley 37/1966, y, en general sobre todos aquellos aspectos de las Leyes de creación de las Reservas de Caza no afectados por reserva de Ley sobre la Ley de Caza de Castilla y León, puede reiterarse y reproducirse ahora en este punto para dar contestación a la consideración que expone V.E. en ese apartado de su escrito.

3º) En tercer lugar, la rúbrica "la remisión normativa en la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León", argumenta y trata de demostrar V.E. que el art. 4.1. del Reglamento aprobado por Decreto 83/1998, no se ajusta a la Ley, y además reprocha a los arts. 9 y 10 del referido Decreto una parquedad o insuficiencia, a su juicio, manifiesta.

Vayamos por partes.

En lo que respecta al art. 4.1. del Reglamento recientemente aprobado, insistimos en que una cosa es la opinión que merezca un precepto (queda claro que el referido artículo no le convence ni le agrada), y otra muy distinta es un reproche u objeción de legalidad que se le formule.

Dejando a un lado las consideraciones gramaticales que V.E. expone en su escrito, hay algo previo a ese punto, y es si la normativa del Reglamento de Castilla y León ha de supeditarse y está vinculada inexorablemente por las Leyes estatales sobre las Reservas de Caza. Y hemos argumentado y expuesto que únicamente lo está en ese sentido en la medida de la reserva de Ley respecto a la constitución o declaración de las Reservas de Caza, pero no en otros aspectos. Y

como V.E. reconoce, el art. 4.1. del Reglamento sí se ajusta y es conforme con la Ley de Caza de Castilla y León, que es a la Ley a la que ha de ajustarse y a la que viene a desarrollar y complementar (en este sentido señala que "el texto del artículo 4.1. del Reglamento puede resultar acorde con el principio general del artículo 1 de la LCCyL, según el cual, las finalidades protectoras y de aprovechamiento de los recursos cinegéticos tendrán lugar "en armonía con los distintos intereses afectados").

Por otra parte, en cuanto a la parquedad de los arts. 9 y 10 del Reglamento (que V.E. califica de "improcedente"), relativos a los instrumentos planificadores de los aprovechamientos cinegéticos en las Reservas Regionales de Caza, hemos de señalarle que se trata de una primera regulación en la materia, que habrá de completarse con una regulación posterior en un Reglamento que desarrolle el Título VI de la Ley de Caza de Castilla y León, que lleva por rúbrica "De la planificación y ordenación cinegética".

En efecto, no debe olvidarse que el Decreto 83/1998 constituye el primer Reglamento de desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León, y que desarrolla o sirve de Reglamento ejecutivo de su Título IV, dedicado a los terrenos. Se ha considerado conveniente incluir ya en este Reglamento unas disposiciones relativas a la planificación cinegética en las Reservas de Caza (los arts. 9 y 10 del Reglamento), pero ello como una primera regulación, sin que agote la materia, porque la regulación reglamentaria más completa de la planificación cinegética, incluida más detalladamente la regulación de la planificación en las Reservas Regionales de Caza, habrá de hacerse en un Reglamento que desarrolle el Título VI la Ley de Caza de Castilla y León, dedicado justamente a la planificación y ordenación cinegética.

En dicho Reglamento, es en el que habrá de establecerse el contenido de los Planes cinegéticos en las Reservas de Caza, y otros aspectos relativos a esa planificación cinegética. No se trata, pues, de que los arts. 9 y 10 del Reglamento renuncien a establecer el contenido mínimo característico de los instrumentos de ordenación cinegética, como V.E. indica, sino que ella habrá de ser objeto de un Reglamento sobre la materia, como hemos expuesto.

En este sentido, lo que sí podríamos asumir es que V.E. nos formulase recomendación para acelerar los trabajos de elaboración de un Reglamento de desarrollo de la Ley de Caza en este sentido, aunque también debe comprender la magnitud de la tarea normativa de la Consejería, y su volumen.

4º) En cuanto al cuarto y último fundamento del expositivo sexto del apartado II de su Resolución, que lleva por rúbrica "los principios reguladores de derechos y deberes en las Reservas de Caza", hay que partir por reconocer que lo expuesto en su escrito es criterio diverso del mantenido por la Consejería. Es decir, a juicio de esta Consejería, un Reglamento como el aprobado por el Decreto 83/1998 sí puede contener una regulación de cupos de caza, permisos de caza y régimen económico, como la contenida en los arts. 12 a 14 del Reglamento, puesto que se trata de materias del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza no afectadas por un principio de reserva de Ley, ni la Ley de Caza de Castilla y León ha establecido norma legal al respecto.

-II-

No puede ocultar esta Consejería que la recomendación formulada en su Resolución de 26 de mayo de 1998, y reproducida al

principio de este escrito, nos ha suscitado una cierta sorpresa (dicho sea con todo el respeto y afecto que nos merece la institución del Procurador del Común), por cuanto cuestiona la legalidad de un Decreto aprobado por la Junta de Castilla y León, y además cuestiona esta legalidad por la vía de confrontar dicho Reglamento con normativa estatal anterior a la Constitución y Estatuto de Autonomía, y no de carácter básico, y sin reproche alguno con respecto a la normativa a la que está supeditada y desarrolla, cual es la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León.

En relación con esta cuestión, cabe manifestarle lo que sigue:

a) El Reglamento aprobado por el Decreto 83/1998, ha sido elaborado, respetándose escrupulosa y ampliamente el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido, en la elaboración de dicha disposición, se ha dado una amplísima participación, y formulado consultas, a una gran variedad de instituciones y entidades, sin que ninguna haya formulado los reparos o reproches que V.E. formula en su Resolución. En este punto, le manifiesto que el expediente está a su disposición en la Consejería.

Cabe, además, señalar que el texto del proyecto de disposición fue sometido al informe del Consejo Económico y Social, y de la Asesoría Jurídica de la Consejería, y, siguiendo la indicación del informe de la Asesoría Jurídica y de la recomendación de V.E. al respecto en su Resolución sobre la materia, fue finalmente sometido al dictamen del Consejo de Estado, cuya copia se adjunta, en ninguno de estos informes o dictámenes se hizo tampoco referencia a reproches como los que V.E. formula, ni se hicieron objeciones de legalidad de esa índole.

Consideramos, pues, que, desde el punto de vista del expediente administrativo, el texto fue aprobado habiéndose cumplido

todos los trámite (con un amplísimo trámite de audiencia y participación de entidades, instituciones y asociaciones afectadas), y con todas las garantías jurídicas.

b) Sin querer entrar en demasía en el alcance de sus facultades y atribuciones, sí puedo respetuosamente señalar a V.E. que puede suscitar dudas que esa institución pueda formular una recomendación como la que ha formulado a esta Consejería, en el sentido de que pongamos en marcha los trabajos conducentes a la modificación de un Reglamento de la Junta.

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, prevé expresamente en dos de sus preceptos que V.E. pueda recomendar la modificación de textos normativos, los arts. 20.2 y 30, pero no apreciamos que, en el caso que nos ocupa, concurra ninguno de los presupuestos o requisitos que estos dos preceptos establecen para que el Procurador del Común pueda formular recomendación para la modificación o derogación de textos normativos, ni se alega ni se motiva la concurrencia de los mismos (se trata de que un precepto reglamentario vulnere el Estatuto de Autonomía (art. 30) o bien que estime el Procurador del Común que la aplicación de las disposiciones normativas conduce a un resultado injusto o perjudicial (art. 20.2).

Podría entenderse que V.E. estima que la aplicación de las disposiciones que cuestiona podría causar un resultado perjudicial, pero no hay referencia expresa a ello en su escrito.

De todos modos, cabe señalar que una recomendación como la que nos formula podría encontrar amparo en el art. 19 de la Ley 2/1994, considerando que en ese precepto más general caben también recomendaciones como la que nos plantea, y así puede aceptarse.

-III-

Finalmente, en virtud de lo señalado en los apartados I y II a) de este escrito, y en contestación a su recomendación formulada en su Resolución de 26 de mayo de 1998, y reproducida al principio de este escrito, esta Consejería atentamente le manifiesta que no acepta su recomendación, por estimar, según hemos expuesto y motivado en este escrito, que no resulta acertada.

No obstante, sí le manifiesto que la Consejería tendrá en cuenta y valorará los planteamientos y consideraciones de su Resolución."

### III. Otras actuaciones

Las actuaciones que se incorporan bajo esta rúbrica son, inevitablemente, de carácter residual, pues solo tras su análisis y resolución se concluye que cuanto de ellas deriva no permite apreciar la existencia de una problemática general que, con este alcance, deba ser abordada desde la perspectiva de la tutela del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad, si bien se han seguido apreciando vulneraciones de las normas procedimentales por cuya correcta aplicación debe velar el Procurador del Común en todo caso. A su lado, otras cuestiones sustantivas (Fondo de Acción Social de empleados públicos, régimen de asociaciones) han sido objeto de las pertinentes advertencias sobre el correcto entendimiento de las normas aplicables, en las resoluciones dirigidas a los órganos de la Administración autonómica, y en su caso, a los presentadores de las quejas, cuando nuestra decisión ha sido de rechazo, como ha sucedido con los expedientes relativos al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, y de las organizaciones sindicales. De todo ello se da cuenta en los apartados que siguen.



*1.- El Fondo de Acción Social de los empleados públicos de la Administración autonómica*

Una funcionaria de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León nos planteó su disconformidad con la resolución de la convocatoria de ayudas económicas para guardería infantil de los hijos de empleados de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, con cargo a Fondos de Acción Social de 1997, y consiguiente denegación de la ayuda de guardería infantil solicitada.

Encontrándose en curso la tramitación de este expediente, tuvo entrada en esta Institución un nuevo escrito de queja sobre la misma materia, aunque con otro alcance, al venir referido, entre otras cuestiones, a las desigualdades que se generan por la dualidad de regímenes en la gestión de dicho Fondo, razón por la que no se acordó la acumulación de ambos, siendo este último objeto de la resolución posterior que aparece en el apartado 1.2 de este epígrafe.

1.1. A propósito del primero de los expedientes, esta Institución consideró relevantes los siguientes antecedentes.

a) En virtud del Acuerdo Administración-Sindicatos, publicado por Resolución de la Secretaría General de Presidencia y Administración Territorial de 1 de septiembre de 1992, y cuyo ámbito de aplicación comprende al personal de la Administración Autónoma y de sus Organismos Autónomos, se destina un Fondo de Acción Social para financiar programas y acciones de carácter social, acordando, asimismo, la constitución de una Comisión General Paritaria de Acción Social, integrada por representantes de la Administración y de los Sindicatos, con la función, entre otras, de

elaborar programas de acción social que deberán contemplar las condiciones generales para la concesión de las ayudas que se establezcan.

b) El artículo 25.2 de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, contempla un Fondo de Acción Social destinado a ayudas sociales, *"del que podrá beneficiarse todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad, excepto los Altos Cargos y personal asimilado"*. Las Leyes de Presupuestos anteriores contienen previsiones de idéntico tenor.

c) La hoy compareciente, que pertenece al Cuerpo Auxiliar de la Junta de Castilla y León, ha venido desempeñando con carácter definitivo un puesto de trabajo en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de (...) hasta 1 de enero de 1997, fecha en que, por transferencia de dicho puesto a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, ha quedado incorporada a la Gerencia Territorial de dicho Organismo en (...).

Tiene, pues, la condición de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León adscrita a dicho Organismo, según señala el artículo 7.2 de la Ley 2/1995, de 6 de abril, de creación de la Gerencia de Servicios Sociales, y, asimismo, el artículo 27 .1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 2/1998, de 8 de enero.

d) Por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 22 de mayo de 1997 (B.O.C.y L. nº 101 de 29 de mayo), se convocan prestaciones económicas para guardería infantil de los hijos de empleados públicos de la Administración de Castilla y León con cargo al Fondo de Acción Social, ejercicio de 1997, siendo la cuantía máxima de cada ayuda de 75.000 pts.. De acuerdo con su base

*Segunda, 2 " No podrá acogerse a las prestaciones convocadas el personal de la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León."*

e) La interesada presentó documentación a efectos de participación en dicha convocatoria que no fue tramitada por la Comisión de Acción Social, en razón de la exclusión mencionada.

f) Por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de 24 de julio de 1997, se convocan prestaciones económicas para guardería infantil y estudios de los hijos de los empleados públicos de dicho Organismo, con cargo al Fondo de Acción Social del mismo, a cuyo amparo formula la Sra. XXX solicitud de ayuda de guardería infantil por importe de 50.000 pts.

Resuelta la convocatoria con fecha 9 de diciembre de 1997, le ha sido adjudicada ayuda de estudios por importe de 15.000 pts., adjudicación impugnada en vía de recurso ordinario ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social, que es desestimado con fecha 22 de mayo de 1998.

g) Solicitado el pertinente informe, el Secretario Técnico Administrativo de la Gerencia de Servicios Sociales manifiesta que la inferior cuantía de la ayuda de guardería, respecto de la prestada por la Consejería de Presidencia, se debe "a las limitaciones presupuestarias del Fondo de Acción Social que imposibilita conceder ayudas de cuantía superior en la Gerencia de Servicios Sociales", y, asimismo, que se tienen en cuenta los ingresos obtenidos por el solicitante en el ejercicio de 1996 debido a a la fecha en que ha sido publicada la convocatoria. Continúa el informe en los siguientes términos:

"Manifiesta asimismo D<sup>a</sup>. XXX que durante el curso 1996/97, y por razón de su edad, su hija no podía haber sido escolarizada en otra

etapa educativa que la correspondiente al segundo ciclo de Educación Infantil, por lo que le correspondería la ayuda de Guardería (por importe de 50.000 pts, en lugar de la cantidad concedida de 15.000 pts, en concepto de ayuda de estudios).

Según establece la Orden de convocatoria objeto de estas ayudas, base Cuarta 1 «Serán objeto de ayuda los gastos de guardería de los hijos de los empleados públicos de la Gerencia que convivan con el solicitante, cuya edad no supere los 5 años, ocasionados por la asistencia a Centros catalogados como guarderías que no gocen de régimen de gratuidad, y que hayan asistido regularmente al mismo durante el curso 1996/97.»

La hija de D<sup>a</sup>.XXX, al finalizar el plazo de presentación de solicitudes, ya había cumplido la edad de 6 años, por lo que no estaba incluida dentro del apartado de la Base Cuarta 1. arriba indicada.

Con la expresión «Centros catalogados como guarderías», debe entenderse como aquellos Centros, públicos o privados, así denominados y donde acuden los niños hasta que comienzan el primer Ciclo de Educación Infantil".

En el ámbito de la mencionada convocatoria de 24 de julio de 1997, procedimos a formular a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León las siguientes consideraciones:

**"Primera.-** Nuestro actual sistema educativo, regulado por la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre (LOGSE, en adelante), establece, entre otras enseñanzas en régimen general, las correspondientes a las etapas de educación infantil y educación primaria.

Mientras que esta última etapa queda comprendida en la denominada enseñanza básica, establecida en el artículo 27.4 de la

Constitución como obligatoria y gratuita, que se extiende desde los seis hasta los dieciséis años, *«el compromiso para satisfacer la demanda escolar en la educación infantil contribuye igualmente a completar el disfrute de ese derecho»* (Preámbulo de la LOGSE). Se anuncian así las diferencias entre una y otra etapa, ya que la educación infantil *«que comprenderá hasta los seis años de edad»*, tendrá carácter voluntario (art. 7 LOGSE) y se estructura en dos ciclos: *«El primero se extenderá hasta los tres años y el segundo desde los tres hasta los seis años de edad»* (art. 9.1 LOGSE).

Los términos con que se expresan las previsiones precedentes revelan un solapamiento en las edades que se toman como referencia para determinar cuándo procede la incorporación de los alumnos a las etapas y ciclos que en ellas se contemplan, y hacen pensar, *prima facie*, en una contradicción, sólo aparente y debida a la realidad misma sobre la que se proyecta la norma, cual es la incierta circunstancia de la fecha de nacimiento de los escolares.

Así pues, lo que contempla el legislador es que un alumno puede contar con la misma edad tanto al concluir el segundo ciclo de educación infantil como al incorporarse al primer curso de educación primaria (ya sean cinco o seis años), y también puede ocurrir que finalice aquél con cinco años y comience éste con seis. Así se infiere, por lo demás, de la disposición final del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria: *«Los alumnos se incorporarán al primer curso de educación primaria en el año natural en que cumplan seis años»*, precepto que no es sino aplicación del artículo 5 LOGSE (la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituye la enseñanza básica, que se iniciará a los seis años de edad y será obligatoria y gratuita).

En su virtud, y de un lado, cuando concorra la condición de edad prevista en la norma existe obligación *ex lege* de escolarización en el primer curso de educación primaria; de otro, ésta sólo podrá tener lugar si el alumno cuenta con seis años, tomando como referencia el treinta y uno de diciembre del año en que haya dado comienzo el curso escolar correspondiente.

La norma impide de este modo el acceso anticipado a la primera etapa de la educación obligatoria, sin perjuicio de la escolarización voluntaria de los alumnos que no cumplan dicho requisito de edad, en la etapa precedente de educación infantil, a cuyo efecto, *«Las Administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite»* (art. 7.2 LOGSE).

**Segunda.-** Conviene también aludir al régimen de los centros docentes, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE, abreviadamente), que distingue entre centros públicos y privados, y somete a estos últimos a autorización administrativa cuando se impartan enseñanzas, tanto de régimen general como especial (art. 23), pero no cuando las enseñanzas no conduzcan a la obtención de un título con validez académica, quedando entonces sometidos a las normas de derecho común (art. 24.1). Sin embargo, y por razones de protección a la infancia *«los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil, quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23.»*

Además, y conforme previene la disposición transitoria 1ª.1 LOGSE, el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, establece un plazo de diez años desde la entrada en vigor de la citada Ley, en orden a la

adecuación de estos centros a los requisitos que han de reunir los centros de educación infantil.

Puede concluirse que para el tramo previo a la escolaridad obligatoria, además de suprimirse la anterior noción de Educación Preescolar, no se admite la existencia de guarderías infantiles, cualquiera que sea su titularidad, tratándose, pues de centros llamados a desaparecer una vez finalice el período de adaptación mencionado, si es que ésta no tiene lugar.

Cobran así todo su sentido las medidas adoptadas por la Consejería de Educación y Cultura, que se refiere a la «Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de la Comunidad de Castilla y León» al regular la admisión de niños de 0 a 3 años en estos centros mediante Orden de 11 de abril de 1997 (B.O.C.y L. nº 72 de 16 de abril), allí donde el año anterior se hablaba de «Guarderías Infantiles» o «Centros de Atención a la Primera infancia» (Orden de 15 de abril de 1996, derogada por aquella).

Por cuanto antecede resulta imposible que los centros catalogados como guarderías (en expresión de la base Cuarta.1 de la tan repetida convocatoria) sean aquellos donde «acuden los niños hasta que comienzan el primer Ciclo de Educación Infantil», según se manifiesta en el informe de esa Gerencia de Servicios Sociales.

**Tercera.-** Han quedado expuestas a grandes rasgos algunas de las directrices en que se desenvuelve actualmente el servicio público educativo, en cuanto referidas a los escolares de edades más tempranas. Todas ellas, además de un conjunto de derechos y libertades, comportan correlativos deberes cuyos destinatarios son los padres y los titulares de los centros, tanto si tal titularidad corresponde a algún poder público, como si recae sobre una persona física o jurídica de carácter privado (art. 10 LOGSE). Es indudable, pues, que cuando

las Administraciones públicas desarrollan actividades de fomento relacionadas con la materia educativa tampoco pueden permanecer ajenas a dichas normas. Veremos a continuación en qué medida se han seguido las mismas en la convocatoria de ayudas efectuada por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 24 de julio de 1997.

**1.-** La base Primera de la citada convocatoria distingue las prestaciones económicas destinadas a sufragar parte de los gastos «de guardería para los hijos de los empleados públicos de esta Gerencia», de aquellas prestaciones «de estudios de los empleados públicos y sus hijos, que cursen enseñanzas oficiales a que se refiere la presente resolución, entendiendo como tales los que a su término dan derecho a la obtención de cualquier título oficial de los expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia o las Universidades». Que las ayudas van referidas al curso 1996/97 se desprende de diversos apartados de la convocatoria.

De un lado, el número total de las «ayudas de guardería» se fija en 80, por importe de 50.000 pts. cada una, destinadas a sufragar los "gastos de guardería de los hijos de los empleados públicos de la Gerencia que convivan con el solicitante, cuya edad no supere los cinco años, ocasionados por la asistencia a Centros catalogados como guarderías que no gocen de régimen de gratuidad y hayan asistido regularmente al mismo durante el curso 1996/97 (base Cuarta, número 1)..

De otro, el importe de las ayudas por «estudios» se clasifican en tres niveles, correspondiendo las del Nivel III, en cuantía máxima de 15.000 pts., a los siguientes estudios de entre los que se detallan en el Anexo I de la Resolución:

- Educación Primaria en sus tres ciclos (de seis a doce años).



- Educación Infantil cursada por hijos de los empleados públicos de la Gerencia con edades comprendidas entre los 3 y 5 años.

Debemos destacar, en primer término, que ningún punto de la Resolución determina expresamente cuándo ha de reunirse el requisito de edad en relación con los distintos niveles de estudios a los que van destinadas las ayudas. Cabe preguntarse qué criterio se habría seguido en el supuesto de un alumno que hubiera alcanzado la edad de seis años después de publicada la convocatoria y antes del 17 de septiembre de 1997 (último día de plazo), aun cuando la correspondiente solicitud se hubiera presentado antes de cumplir dicha edad.

2.- Se alude a la edad máxima de cinco años tanto si los destinatarios de las ayudas asisten a guarderías como si lo hacen a centros de educación infantil, sin tener en cuenta que, como ya ha quedado dicho, resulta más que probable y absolutamente ajustado a derecho que los niños hayan alcanzado la edad de seis años durante el curso en que han asistido a dichos centros.

Así ha acontecido en el caso que ahora se contempla, puesto que la hija de la compareciente, nacida el 21 de julio de 1991, contaba con cinco años de edad a lo largo de todo el curso 1996/97, y estuvo incorporada, como no podía ser de otro modo por razón de su edad, al segundo ciclo de educación infantil impartido en el Colegio "S.C".

Sin embargo, se ha supeditado el derecho a la ayuda de 50.000 pts. a un acontecimiento tan aleatorio como es la fecha en que ese Organismo ha decidido efectuar la pertinente convocatoria, criterio carente de apoyo legal que ha dado lugar a una discriminación de todo punto injustificada, máxime si se tiene en cuenta que, aunque el Anexo de la convocatoria se refiere también a la edad máxima de cinco años para las enseñanzas de educación infantil, no ha existido obstáculo para

reconocer a M.C., hija de la interesada, la condición de beneficiaria de ayuda de 15.000 pts. por estudios.

En definitiva, en el proceder de la Gerencia de Servicios Sociales se ha obviado un dato fundamental, cual es que la escolarización voluntaria en la etapa que nos ocupa ha de referirse a centros adecuados a la edad de los alumnos, donde la cuantía de la ayuda sólo deberá depender del importe real satisfecho por los servicios escolares.

**3.-** Se observa, asimismo, un régimen diferenciado de ayudas para alumnos de la misma edad, según asistan a «centros catalogados como guarderías» o a centros de educación infantil, cuyo fundamento no acertamos a imaginar, a no ser que se considere que los centros de educación infantil gozan de régimen de gratuidad, hipótesis que encontraría su confirmación en la base Quinta de la convocatoria, ya que, mientras entre la documentación exigida para las ayudas de guardería se debe acreditar el tiempo real de asistencia durante el curso así como el coste total por la prestación del servicio, en el caso de las ayudas por estudios (y por tanto también para los que se cursen en centros de educación infantil) solo se exige la aportación del resguardo de matrícula.

No obstante, y según se ha dicho, la escolarización en la etapa de educación infantil no es obligatoria y, en consecuencia, no necesariamente gratuita. Así lo confirma el régimen de tarifas establecido en el Decreto de la Junta de Castilla y León, 23/1992, de 13 de febrero, por la asistencia a los centros que integran la Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de titularidad de nuestra Comunidad Autónoma.

Pero es que, además, la resolución de la convocatoria se ha apartado de la anterior premisa, ya que hemos podido constatar que se

ha adjudicado una ayuda de 50.000 pts. por asistencia de un menor al segundo ciclo de la Escuela Infantil "C.M.", centro de titularidad privada que, si bien no goza de gratuidad, no está catalogado como guardería, sino como centro de educación infantil, según ha informado la Dirección Provincial de Educación y Ciencia.

Por cuanto antecede, y de conformidad con 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 efectuar a V.I. las siguientes recomendaciones formales:

Que previos los trámites procedimentales oportunos, se reconozca a M.C. la condición de beneficiaria de la ayuda de guardería solicitada, por importe de 50.000 pts., por la asistencia al Colegio "S.C.", como alumna de segundo ciclo de educación infantil durante el curso 1996/97, y, en consecuencia, se proceda a abonar la diferencia entre dicha cuantía y la que en su día le fue concedida, por importe de 15.000 pts.

Que en lo sucesivo, y con independencia del momento en que tengan lugar las convocatorias anuales de ayudas de estudios con cargo al Fondo de Acción Social, se modifiquen los criterios restrictivos que se han venido aplicando por razón de la fecha de nacimiento de los escolares, conciliando esta circunstancia con las directrices generales del sistema educativo, según han quedado expuestas en las consideraciones precedentes."

La Gerencia de Servicios Sociales ha rechazado la primera de nuestras recomendaciones, remitiéndose a lo actuado en vía de recurso ordinario y aduciendo, asimismo, la no interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria recaída. A igual conclusión cabe llegar respecto a la segunda recomendación, puesto que dicho Organismo ha manifestado únicamente que en la

convocatoria correspondiente al año 1998 los criterios adoptados y el importe de las ayudas son equivalentes a los de la convocatoria homónima efectuada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, aunque sin hacer referencia al modo en que se aplicará la Base Primera de la mentada convocatoria, que establece *prestaciones económicas destinadas a sufragar en parte los gastos de Guardería ocasionados durante el ejercicio 1997/1998 de los hijos del personal de este Organismo de hasta 5 años inclusive que asistan a Centros adecuados a su edad que no gocen del régimen de gratuidad* (Resolución de 24 de julio de 1990 -B.O.C.y L. nº 149 de 6 de agosto).

El primero de los argumentos aducidos por el organismo destinatario de nuestra resolución es motivo de honda preocupación para esta Institución, según se ha hecho saber a éste en su día. Y asimismo queremos dejar constancia de ello en el presente Informe, pues es de tener en cuenta que la autotutela de la Administración no se agota en la potestad de dictar resoluciones investidas de presunción de legitimidad, obligatorias y ejecutivas, sino que puede, además, una vez dictado el acto, volver sobre él, a cuyo efecto el ordenamiento jurídico administrativo establece una serie de cauces y requisitos que varían de intensidad según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos, o de actos que no contengan tal declaración o, que comporten un gravamen para el interesado.

En el primer caso, y como garantía para el destinatario del acto favorable a sus intereses que sin embargo se somete a revisión por la propia Administración, se exige, bien la existencia de un vicio radical que permita calificar tal acto como nulo de pleno derecho, bien, en otro caso, la apreciación de infracción grave del ordenamiento jurídico (supuesto general de anulabilidad).

Los cauces procedimentales exigidos en tal caso son los previstos en los artículo 102 y 103.1 LRJPAC, y fuera de los supuestos descritos por la norma, la Administración no podrá utilizar los procedimientos de revisión de oficio, sino que deberá acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo impugnando el acto por ella misma dictado, previa declaración de lesividad para el interés público.

Este régimen se ve sustancialmente alterado cuando la infracción del ordenamiento jurídico es predicable de un acto administrativo no declarativo de derechos o de gravamen, cual es el caso que, a juicio de esta Institución, ha motivado el expediente de queja a que acabamos de referirnos.

En efecto, el artículo 105.1 LRJPAC, admite la posibilidad de revocar en cualquier momento, sin sujeción a procedimiento formal de revisión, los actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los actos de gravamen, siempre que tal revisión no sea contraria al ordenamiento jurídico, sin que ésta última condición signifique que la Administración pueda revisar esta clase de actos cuando se hayan dictado de acuerdo con las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables, sino única y exclusivamente cuando la Administración, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, se haya apartado de las mismas.

En otro orden de cosas, esta Institución entiende, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de justicia nunca vendrá a justificar que la Administración renuncie aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho fundamental en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza, ni siquiera, el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo, circunstancia que viene a justificar, en

última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante la Administración Pública.

1.2. En la segunda queja relacionada con el Fondo de Acción Social, los comparecientes entendían, de un lado, que la finalidad de las ayudas que con cargo al mismo se establecen no vendría a justificar la exclusión del personal funcionario interino o del personal laboral con contrato temporal que se encuentra prestando servicios durante el tiempo para el cual se convocan las ayudas; de otro, que la distinción entre empleados de la Administración General y de la Administración Institucional da lugar a que aquéllos resulten adjudicatarios de ayudas y éstos no, aun cuando acrediten bases liquidables por miembro de la unidad familiar en cuantía inferior, y pese a que el criterio de preferencia para la adjudicación es, en ambos casos, el mismo (la base liquidable del IRPF de la unidad familiar entre el número de miembros que la componen).

Nuestras actuaciones se dirigieron, en este caso, a la Dirección General de la Función Pública, interesando el pertinente informe que fue evacuado en los siguientes términos:

"El Fondo de Acción Social se creó en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, el 1 de septiembre de 1992. El ámbito de aplicación general del pacto es el personal de la Administración Autonómica y de sus Organismos Autónomos, pero el Capítulo dedicado a la Acción Social se refiere únicamente a funcionarios y personal laboral. Por lo tanto el espíritu del Acuerdo en este punto es constituir un Fondo destinado a aquellos trabajadores que tengan una fijeza en su vínculo con la Administración. Derivado de ello, las convocatorias del Fondo de Acción Social desde

su inicio han determinado como beneficiarios de las ayudas a funcionarios y personal laboral fijo de esta Administración.

Las Leyes de presupuestos de Castilla y León van dando cada año cobertura objetiva y meramente económica al Fondo de Acción Social, y la posterior orden de convocatoria de las ayudas, que realiza el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, determina el ámbito subjetivo, es decir, los beneficiarios del Fondo. Dicha orden se aprueba y publica de acuerdo con la propuesta de la Comisión de Acción Social.

El ampliar dicho ámbito subjetivo al personal interino o laboral no fijo podrá conllevar a que se adjudicaran ayudas a trabajadores que, prestando servicios en esta Administración en el plazo de presentación de solicitud de ayudas, ya no tuvieran vínculo jurídico laboral con ésta en el momento de la concesión; dicha lógica, al igual que lo señalado sobre el Acuerdo de Modernización, hace considerar como beneficiarios únicamente al personal que tiene un vínculo permanente con la Administración.

Por otra parte, la Gerencia de Servicios Sociales, Administración Institucional, tiene un Fondo para el personal que presta servicios en la misma. Así se convocaron, por Resolución de dicho organismo de 24 de julio de 1998, líneas de ayudas similares a las establecidas con carácter general en el Fondo de Acción Social anteriormente descrito. Igualmente, y por los mismos motivos citados, los beneficiarios son funcionarios y personal laboral fijo que presta servicios en dicho organismo autónomo."

Por lo que a la primera de las cuestiones se refiere, la Dirección General de la Función Pública había emitido informe en sentido semejante, con ocasión del expediente de queja Q/981/98, resuelto por esta Institución mediante escrito dirigido al Excmo. Sr. Consejero de

Presidencia y Administración Territorial en el que, al apreciar ilegalidad en las distintas Órdenes de convocatoria de Ayudas de Acción Social efectuadas por dicho Centro directivo, respecto del ámbito subjetivo establecido en las sucesivas Leyes de Presupuestos, se ha formulado recordatorio de deberes legales "sobre la necesidad de que cuantos actos y disposiciones se dicten vengan efectivamente sometidos al principio de legalidad y de jerarquía normativa, procediendo a modificar en las próximas convocatorias el ámbito subjetivo de aplicación de estas ayudas, en tanto la Ley de Presupuestos de la Comunidad no varíe su redacción."

En respuesta a nuestra resolución, la Consejería de Presidencia ha manifestado que cabe otra interpretación, no literal, de la Ley de Presupuestos, que permita considerar la exclusión de determinados colectivos como consecuencia de la provisionalidad y temporalidad de su relación con la Administración pública, y asimismo, que la cuestión ha sido objeto de recurso contencioso administrativo, extremo que obliga al Procurador del Común a suspender su actuación.

De otro lado, es de observar que el artículo 25 de Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1999, atribuye expresamente a las Órdenes de convocatoria la facultad de delimitar el ámbito subjetivo de las ayudas.

Por esta Institución se procedió, en consecuencia, a dilucidar si existen razones que vengan a justificar el distinto régimen que resulta de la gestión de las ayudas destinadas en exclusiva al personal de la Gerencia de Servicios Sociales, cuestión sobre la que emitió el siguiente informe ampliatorio la Dirección General de la Función Pública:

"La Ley de Presupuestos de Castilla y León para 1998 establece un Fondo de Acción Social destinado a la Gerencia de



Servicios Sociales. Así se convocaron, por Resoluciones de dicho organismo de 24 de julio de 1998; líneas de ayudas similares a las convocadas con cargo al Fondo de Acción Social surgido del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992, igualmente previsto en los Presupuestos, y que convoca la Consejería de Presidencia y Administración.

Las Resoluciones aludidas, como indica su propio texto, se aprueban previa negociación con las representaciones sindicales de la Gerencia. De ello pueden derivarse pequeñas diferencias, respecto a las Órdenes de convocatoria de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que se aprueban a propuesta de la Comisión de Acción Social. Dichas diferencias en cualquier caso no afectan al fondo del asunto (como podrían ser las líneas de ayuda o los criterios de concesión) sino a la tramitación administrativa de los expedientes de ayudas.

La Comisión de Acción social, derivada del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992 ha elaborado la propuesta de convocatoria de cuatro líneas de ayudas para 1998 que han sido aprobadas por sendas Órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León del 3 de abril (para estudios de empleados públicos), del 5 de mayo (para estudios de hijos de empleados públicos), de 1 de junio (por adquisición de prótesis y situaciones de carácter excepcional y guarderías infantiles).

La Gerencia de Servicios Sociales, previa negociación con las representaciones sindicales de su ámbito, ha aprobado cuatro líneas de ayudas para idénticas cuestiones que las citadas anteriormente, y han sido publicadas en los Boletines de Castilla y León de 5 y 6 de agosto de 1998.

Por lo tanto, y dado que las Cortes de Castilla y León decidieron la creación de la Gerencia de Servicios Sociales bajo la

forma de organismo autónomo, y considerando que las transferencias del INSERSO incluían una partida destinada a la acción social de su personal, se contemplan sendos Fondos de similares características, cuya existencia favorece una mejor gestión de las ayudas."

Tras lo informado, y a la vista de cuantos antecedentes obran en el expediente, nos dirigimos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en los siguientes términos:

**"Primera.-** Al tiempo en que fue suscrito el Acuerdo entre Administración y sindicatos de 1 de septiembre de 1992, la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1992 había establecido *«un Fondo de Acción Social para todo el personal que presta sus servicios en la Administración de Castilla y León, destinado a ayudas sociales»* (art. 18, párrafo 3º, Ley 11/1991, de 23 de diciembre).

El ámbito de aplicación del referido Acuerdo, previsto en su Capítulo Primero, comprende el personal de la Administración Autonómica y de sus Organismos Autónomos, pese a la inexistencia de éstos en el momento de su adopción, sin que el Capítulo IX «Acción Social», relativo a la constitución y funciones de la Comisión General Paritaria de Acción Social estableciera excepción a este principio.

Se evidencia así que tanto el legislativo como la Administración interviniente en la negociación posterior han partido de la existencia de un único Fondo de Acción Social, que se ha venido manteniendo en las sucesivas Leyes de Presupuestos.

**Segunda.-** Conforme previene el artículo 7 -Medios personales- de la Ley 2/1995, de 6 de abril, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, su personal se integra no sólo por aquél procedente de otras Administraciones Públicas cuya incorporación trae causa de las

oportunas transferencias en la materia, sino también por el de la Administración de la Comunidad Autónoma que se adscriba a dicho organismo.

De otro lado, y con ser cierto que la naturaleza de organismo autónomo atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales por la citada Ley 2/1995, comporta, entre otras notas, la inclusión de su presupuesto, de forma diferenciada, en los de la Comunidad, también lo es que mientras en la Ley de Presupuestos para 1996 (Ley 4/1995, de 28 de diciembre), se dotó expresamente un fondo para la equiparación salarial del personal transferido por los Reales Decretos 905/1995 y 906/1995 (personal procedente del INSERSO) en el presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales -art. 28.2-, el apartado 1 del mismo artículo no distingue entre Administración General e Institucional, sino que sigue refiriéndose a un Fondo de Acción Social destinado a ayudas sociales para todo el personal de la Administración Regional, excluidos los Altos Cargos y el personal asimilado, por más que su cuantificación en los estados de gastos se lleve a distintas aplicaciones presupuestarias.

Sin embargo, de la gestión separada del Fondo no se han derivado pequeñas diferencias sólo atinentes a la tramitación administrativa de los expedientes de ayudas. Antes al contrario, si se compara la convocatoria efectuada por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 24 de julio de 1997 (que no fue objeto de la pertinente publicación en el B.O.C.y L.), con las contenidas en las Órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 19 de marzo y 22 de mayo de 1997 (BB.OO. C. y L. n.ºs. 60, 62 y 101, de 31 de marzo, 2 de abril y 29 de mayo, respectivamente), se observa que aun estableciéndose las mismas líneas de ayudas (estudios de empleados públicos, de sus hijos, guarderías, adquisición de prótesis y situaciones de carácter excepcional), las cuantías de las destinadas al

personal que presta servicios en la Gerencia de Servicios Sociales han sido, en su mayor parte, inferiores a las señaladas para el resto de los empleados públicos, en ocasiones, notablemente, como ha sucedido con las ayudas de guardería y las destinadas a paliar situaciones de carácter excepcional, y las ayudas complementarias de residencia por estudios de hijos no se han contemplado en el ámbito de la Gerencia de Servicios Sociales .

**Tercera.-** Esta circunstancia ha supuesto, en la práctica, un trato desigual, únicamente basado en razones organizativas, para aquellos empleados que, perteneciendo a Cuerpos, Escalas y Categorías de la misma Administración, han sido adscritos a la Gerencia de Servicios Sociales como consecuencia de la creación de la misma.

Y, si bien las diferencias apuntadas han quedado salvadas por lo que al ejercicio de 1998 se refiere (excepto la cuantía máxima de las ayudas por situaciones de carácter excepcional, que en el ámbito de la G.S.S. se cifra en 100.000 pts, frente a las 500.000 pts. establecidas por la Consejería de Presidencia), no ha sucedido lo mismo respecto a las fechas en que han tenido lugar las correspondientes convocatorias, plazos de presentación de las solicitudes y ejercicio económico al que han de venir referidos los ingresos obtenidos por la unidad familiar. A ello hay que añadir el reconocimiento de Comisiones distintas a la Comisión General Paritaria de Acción Social creada en el Capítulo IX del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992 -que no contempla exclusión alguna por razón del organismo de prestación de servicios-, y que pueden sustentar criterios divergentes en aquellos aspectos cuya propuesta o decisión tengan encomendados.

En suma, y puesto que la finalidad de las ayudas que nos ocupan es de carácter asistencial y no salarial, y su otorgamiento deriva

de la relación entre ingresos y cargas familiares y no del puesto de trabajo desempeñado, es parecer de esta Institución que la gestión separada del Fondo de Acción Social nunca vendrá a justificar que, a igual cuantía de renta resultante, y tanto si los solicitantes pertenecen a la Administración General como a la Gerencia de Servicios Sociales, unos resulten adjudicatarios de las correspondientes ayudas y otros no.

En este sentido, y siguiendo la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, es de recordar que, si bien no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, ésta tiene lugar si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 22/1981, de 2 de julio).

Por cuanto antecede, y de acuerdo con 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 a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y a la Gerencia de Servicios Sociales -conjuntamente, por las circunstancias que concurren en el presente expediente- la siguiente sugerencia:

Que en la aplicación del Fondo de Acción Social previsto en el artículo 25 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1999 (y en las posteriores que así lo establezcan), se sigan criterios de efectiva igualdad entre el personal de la Administración General y el de la Gerencia de Servicios Sociales, arbitrando las medidas necesarias para evitar que su adscripción a uno u otro ente dé lugar a que, con iguales bases liquidables por miembro de la unidad familiar, unos solicitantes resulten adjudicatarios de ayudas y otros no."

Por la reciente fecha de remisión de la resolución precedente, aun no se ha recibido en esta Institución la respuesta de sus destinatarios.

## *2. Derecho de asociación y Federaciones Deportivas*

En el ámbito de las competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad de Castilla y León en materia de asociaciones (actual artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía), se ha tramitado el expediente de cuyo resultado se da cuenta a continuación, y en el que esta Institución tuvo ocasión de advertir que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila no había acertado a distinguir entre el régimen jurídico de aquéllas y el aplicable a las Federaciones Deportivas, materia encuadrada estatutariamente en la competencia exclusiva sobre promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

"Ante esta Institución ha comparecido D.XXX, en su calidad de Presidente de la Asociación Cultural «E.S.S.», domiciliada en (...), presentando escrito de queja que ha dado lugar a la tramitación del expediente de referencia, en el que, entre otras cuestiones, manifiesta su disconformidad con la denegación de la solicitud formulada por dicha Asociación para el uso de la Piscina Cubierta del Polideportivo Territorial, que le fue comunicada en fecha 24 de marzo de 1997 por escrito del Servicio Territorial de Educación y Cultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, y confirmada en vía de recurso ordinario por resolución del Delegado Territorial de 22 de agosto de 1997.

Concluida la pertinente investigación pasamos a exponer los antecedentes de hecho y fundamentos en que se basa la presente resolución.

**1.-** Entre los antecedentes aportados por el interesado son de resaltar los siguientes:

A) La Asociación Cultural «E.S.S.» se encuentra inscrita en el Registro Provincial de Asociaciones, según consta en la comunicación remitida a su Presidente, con fecha 22 de mayo de 1996, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León. El artículo 2 de los Estatutos de dicha Asociación establece como fines de la misma: "La organización de actividades culturales, artísticas y recreativas en su más amplia acepción, así como la promoción de las técnicas de Primeros Auxilios, Salvamento, Socorrismo y Protección Ciudadana", para cuyo cumplimiento se desarrollarán las acciones necesarias, "mediante la promoción y realización de actividades de tipo cultural, artístico, recreativo, académico, docente, formativo o de otro tipo...".

B) El Sr. XXX , que se encuentra en posesión del título de Profesor de Salvamento acuático expedido por la Federación Española de Salvamento y Socorrismo en 4 de noviembre de 1990, ostentaba, con anterioridad a la constitución de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo (FCLSS), la condición de Delegado de la Delegación Provincial de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo en (...).

C) En 1995, el Comité Territorial de Competición y Disciplina Deportiva de la FCLSS procedió a incoar al Sr. XXX expediente disciplinario en el que se apreció la comisión de una falta muy grave de las tipificadas en el artículo 7 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo, imponiéndole una sanción de inhabilitación por un período de cinco años para ocupar

cargos en la organización deportiva. Interpuesto recurso ante el Comité Castellano-Leonés de Disciplina Deportiva, dicha sanción fue confirmada, encontrándose en la actualidad recurrida en sede contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

2.- En el informe emitido a nuestra instancia por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, entre otras precisiones, se manifiesta que, en relación con la solicitud formulada por D. XXX, la Presidenta de la FCLSS, en escrito de 18 de marzo de 1997, advirtió al Servicio de Educación y Cultura de dicha Delegación Territorial sobre la existencia de una sanción contra el interesado, impuesta por el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva en sesión de 24 de mayo de 1996.

Prosigue el referido informe en los siguientes términos:

"Visto lo anterior, este Servicio, considerando que el hecho de querer impartir prácticas de un curso de titulados en Socorrismo Acuático era incompatible con el cumplimiento de la sanción arriba expuesta, y no constando en el expediente documentación que demostrarse la suspensión de la misma, resolvió denegar el 18 de marzo de 1997 el uso solicitado, resolución posteriormente confirmada por la Delegación Territorial el 22 de agosto de 1997, contra la cual no se tiene conocimiento de que se interpusiera recurso contencioso-administrativo".

El contenido literal de la resolución denegatoria del Servicio Territorial de Educación y Cultura se reproduce a continuación:

"En contestación al Fax enviado por Vd. a este Servicio con fecha 11 de marzo, en el que solicita el uso de la Piscina Cubierta del



Polideportivo Territorial, siento comunicarle ha sido desestimada su solicitud en base a los siguientes hechos:

1º.- Se ha recibido en este Servicio una comunicación enviada por la Presidente de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo que textualmente dice: "Que el Comité Territorial de Competición y Disciplina Deportiva de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo, en sesión de 6 de marzo de 1.996, impuso la siguiente sanción contra **D.XXX y D. XXX:**

**«... Inhabilitación para ocupar cargos en la organización deportiva por plazo de cinco años,** tal y como reconoce el apartado g) del art. 14 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo...»

2º.- Que puestos en contacto con la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo y con el Servicio Territorial de Educación y Cultura en (...), nos informan que la E.S.S. a la que Vd. representa en su solicitud, no está dada de alta como tal Escuela en el Registro General de Entidades Deportivas, Censo de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

**3.-** La resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto por el interesado contra el acuerdo anterior, señala expresamente que:

"4º.- No se juzga en el presente procedimiento la cualidad de asociación de que goza la E.S.S., sino la imposibilidad de acceder a lo solicitado, por cuanto sobre el interesado ha recaído una resolución de obligado cumplimiento, no se ha vulnerado por tanto, ningún derecho fundamental ni se ha dejado indefenso al interesado.

5º.-(...) En cuanto a la motivación de los actos de la Administración es criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo que «El precepto sólo exige que la motivación sea sucinta, referida a hechos y fundamentos jurídicos de la decisión, lo que es indudable sinónimo de suficiente o bastante para que se logre la finalidad propuesta, sin necesidad de complejos análisis ni razonamientos, ni formalidad alguna» (SSTS 3ª 13.7.82, 4.2.85, 6.5.85 y 3ª.1ª 3.3.90)."

Procede ahora exponer el régimen jurídico que, a juicio de esta Institución, resulta aplicable al caso, no sin antes señalar que de acuerdo con el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, no se ha entrado a dilucidar si la sanción impuesta al interesado es ajustada a derecho, puesto que esta decisión se encuentra sometida a revisión jurisdiccional del Tribunal ante el que pende actualmente recurso contencioso administrativo, aunque necesariamente ha de tenerse en cuenta la relación que guarda dicha sanción con los hechos de los que trae causa el presente expediente.

**"Primero.-** La regulación de la materia deportiva ha sido abordada por el Estado y las Comunidades Autónomas, en su calidad de poderes públicos a los que la Constitución española manda fomentar la educación física y el deporte, y facilitar la adecuada utilización del ocio (art. 43.3), dando lugar a un conjunto de normas que contemplan el desarrollo del deporte -como actividad de un interés social cada día más creciente- en el seno de las estructuras del que se ha dado en llamar asociacionismo deportivo.

De entre las diversas cuestiones que se suscitan en torno al régimen jurídico de esta materia en el momento presente, quedan fuera de nuestro objeto las que atañen al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y en consecuencia, al marco legal que disciplina la organización territorial de las estructuras

deportivas. Sin embargo, no por ello se puede soslayar que la Ley 20/1990, de 15 de octubre, del Deporte, pese a su alcance limitado, circunscrito según manifiesta la Exposición de Motivos a regular el marco jurídico en el que debe desenvolverse el deporte «*en el ámbito del Estado*» (en su dimensión estatal e internacional, por tanto), y tras afirmar que la práctica del deporte es libre y tiene su base en la sociedad, apela a la distinción entre la práctica deportiva del ciudadano como actividad espontánea, desinteresada o lúdica o con fines educativos y sanitarios, y la actividad organizada a través de estructuras asociativas que el Estado debe reconocer, estimular e impulsar. Ésta última es la que constituye el objeto del legislador -ya sea estatal, ya autonómico-.

De ahí que resulte fundamental no confundir el deporte no organizado -que se practica libremente en forma individual o colectiva- (pues nada impide que al amparo del artículo 22 CE se forme una asociación que se desenvuelva en el ámbito material de actividad contemplado por la legislación deportiva, aunque, lógicamente, sin que le sean de aplicación sus previsiones), con el deporte organizado, que surge cuando personas físicas o jurídicas pretenden desarrollar actividades deportivas de índole oficial encuadradas en estructuras deportivas de corte asociativo. Sólo en este caso, existirá obligación de someterse a las formalidades jurídicas y demás reglas dictadas por los poderes públicos para el encauzamiento de tal actividad.

**Segundo.-** La anterior afirmación no es sino proyección, en el movimiento deportivo, del contenido esencial del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE, que, en palabras del Tribunal Constitucional, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse, como aspectos positivo y negativo de un mismo derecho no sólo reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal, «*sino también, porque así lo impone la interpretación que ha de*

*hacerse «de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (art. 10.2 C.E.). En el art. 20.2 de la citada Declaración Universal está recogida la vertiente negativa del derecho de asociación mientras que la positiva lo está en el art. 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 11 del Convenio de Roma» (STC 139/1989, de 20 de julio; F.J.5).*

En consecuencia, el derecho positivo de asociación, genuina manifestación del derecho de libertad individual, permite a los ciudadanos constituir asociaciones con quienes deseen y para los fines que quieran, sin más limitaciones que las derivadas de la propia Constitución, y, asimismo, la libertad negativa de asociación les garantiza el derecho a la no obligatoriedad asociativa, de tal modo que las excepciones específicas y singulares deben encontrarse justificadas en norma legal previa.

Se habla en este sentido, por la doctrina y la jurisprudencia, de asociaciones moduladas, que se justifican por la necesidad que tiene el Estado de encauzar y ordenar ciertos sectores de la vida social, legitimando la intervención de los poderes públicos en la estructura asociativa cuando así lo requiera un mejor cumplimiento de los fines que se consideran de interés público, dando lugar a un régimen asociativo específico para el deporte por medio de la asociación privada de configuración legal, que es considerada por el Tribunal Constitucional (en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad promovida contra determinados artículos de la Ley 13/1985, General de la Cultura Física y del Deporte) como *«una asociación distinta de la prevista en el artículo 22 de la Constitución»* ( F.J.3), manifestando, asimismo que la Ley no

configura a las Federaciones deportivas como asociaciones obligatorias, ni obliga a los clubs a pertenecer a ellas, *«si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y por otra parte, la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados.»* (F.J.4).

Tras la claridad con que se expresa el Supremo intérprete constitucional sobre el derecho de asociación y su repercusión en el mundo deportivo, sólo queda insistir en que la generalización de las asociaciones deportivas y la exigencia de afiliación coactiva y obligatoria de todos los sujetos a quienes pueda comprender el fenómeno deportivo resultaría contraria a los postulados en que se asienta el Estado social y democrático de Derecho.

**Tercero.-** Cuanto venimos manteniendo es compatible, no obstante, con la situación legal de monopolio que se surge del reconocimiento que hacen los poderes públicos a favor de la correspondiente Federación -en el ámbito territorial de su competencia- para organizar y gestionar cada modalidad deportiva en la forma que constituye el objeto de especial protección legislativa, es decir, el deporte de competición oficial.

En efecto, la Ley atribuye a cada Federación la representación del respectivo deporte ante la Federación nacional o internacional, según los casos, y sólo las Federaciones deportivas reconocidas como tales pueden organizar las competiciones deportivas. Pero tal monopolio no comprende todas las vertientes derivadas del deporte en cuestión -su organización, gestión y control-, puesto que tanto las

personas jurídicas públicas como las asociaciones privadas sometidas al régimen general. según se ha dicho, pueden, y de hecho, organizan competiciones que, en cuanto no oficiales, serán simplemente actividades deportivas sometidas al libre ejercicio de los ciudadanos como medio para la ocupación de su tiempo libre o como medio de su ocupación laboral.

La inexistencia de exclusividad se manifiesta con claridad en lo que concierne a la competencia para impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de titulaciones deportivas, como se desprende de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que si bien en su artículo 33.1,d) encomienda a las Federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, *«colaborar con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en la formación de técnicos deportivos»* (y en términos parecidos la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León -artículo 37.1, d)-), atribuye al Gobierno la regulación de estas enseñanzas según las exigencias marcadas por los diferentes niveles educativos, condiciones de acceso, programas, directrices y planes de estudio que se aprueben; que podrán impartirse *«en centros reconocidos por el Estado o, en su caso, por las Comunidades Autónomas con competencias en materia educativa, así como por los centros docentes del sistema de enseñanza militar en virtud de los correspondientes convenios interministeriales»* (art. 55.1 y 2).

Igualmente, corresponde al Ministerio de Educación y Cultura establecer las condiciones para la expedición de los Títulos de Técnicos Deportivos, advirtiendo que *«las Federaciones deportivas españolas que impongan condiciones de titulación para el desarrollo de actividades de carácter técnico, en Clubes que participen en*

*competiciones oficiales, deberán aceptar las titulaciones expedidas por los centros legalmente reconocidos» (art. 55.3 y 4).*

El cumplimiento de la previsión del artículo 55 de la Ley del Deporte ha tenido lugar por Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, de aplicación en todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 30 de la Constitución española, y dictado en desarrollo del artículo 3.4 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo, configurando las enseñanzas deportivas que regula como enseñanzas de régimen especial conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior.

Una exposición pormenorizada de su contenido no hace al presente caso, salvo para destacar, de un lado, que el artículo 18.2, habilita al Ministerio de Educación y Cultura para establecer, cuando proceda y conforme a los requisitos que el mismo determine, la correspondencia entre los módulos de cada uno de los niveles o grados a que se refiere el número 1 del mismo artículo, con la formación en materia deportiva que realicen las Federaciones deportivas españolas, de acuerdo con las funciones de colaboración asignadas a éstas por el artículo 33.1, letra d) de la Ley del Deporte, antes citado.

De otro, la norma reglamentaria contempla en su Capítulo IV - artículos 41 a 46- los efectos de los diplomas y certificados de los entrenadores anteriores, que podrán ser objeto de declaraciones de homologación, convalidación o equivalencia a efectos profesionales en los términos establecidos en la misma. Y en su disposición adicional octava se refiere a las *«enseñanzas deportivas que no conducen a títulos oficiales»*, cuyos diplomas o certificados, cuando hayan sido emitidos por las Comunidades Autónomas o por las Federaciones deportivas, en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus

estatutos y reglamentos, mantendrán los efectos en el ámbito deportivo y en aquellos otros para los que fueron extendidos (D.A, octava, número 5).

Por ultimo, y de acuerdo con la misma D.A. octava, *«las entidades que impartan enseñanzas deportivas que no conduzcan a la obtención de un título oficial, quedan sometidas a las normas vigentes que les sean de aplicación»*, al tiempo que prohíbe la utilización de las denominaciones establecidas para los estudios que se regulan en dicho Real Decreto, obliga a la clara diferenciación entre los formatos y soportes que se empleen para expedir diplomas o certificados y los establecidos para los títulos oficiales, así como a la expresa y destacada mención, en la propaganda que emitan dichas entidades, del carácter no oficial de los estudios que se imparten y de los diplomas que, a su término, se expiden.

De las anteriores normas se deduce claramente la inexistencia de monopolio federativo en el ámbito de las enseñanzas deportivas y consiguiente expedición de las titulaciones de carácter oficial, junto con la posibilidad de expedición de títulos no oficiales por otras entidades.

**Cuarto.-** Mención aparte merece el alcance de la denominada justicia deportiva, como conjunto de potestades que están llamadas a ejercer las Federaciones deportivas y que constituye cuestión nuclear en la resolución del presente expediente, como se ha dicho.

La potestad disciplinaria atribuida a esta clase de Asociaciones es, en primer lugar, manifestación de los poderes que toda organización ejerce sobre sus propios miembros como reproche dirigido a aquéllos que contravienen las obligaciones propias de tal cualidad, mediante la imposición de sanciones que afectan a su situación dentro del grupo, y sólo sobre quienes forman parte de éste.



Esta facultad, en el caso de las Federaciones deportivas, deriva, asimismo de la relación asociativa entre éstas y sus asociados, y se proyecta única y exclusivamente sobre las personas que formen parte de su estructura orgánica: clubes deportivos, deportistas, técnicos y directivos, jueces, árbitros, y, en general, sobre todos aquellos sujetos que, estando federados, desarrollan la actividad deportiva en el seno de cada Federación. Así lo expresa con meridiana claridad el artículo 74.1 de la Ley del Deporte, cuando señala que *«la potestad disciplinaria atribuye a sus titulares legítimos la facultad de investigar y, en su caso, sancionar o corregir a las personas o Entidades sometidas a la disciplina deportiva, según sus respectivas competencias.»*

Que la sanción impuesta al Sr. XXX carece de entidad fuera del ámbito federativo se desprende con meridiana claridad de su propio tenor literal, al quedar inhabilitado «para ocupar cargos en la organización deportiva», como no podría ser de otro modo si ha de estarse a lo previsto en el artículo 14.1.g) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo, y según resulta, igualmente, del artículo 70.1 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León, cuando circunscribe el ámbito de la disciplina deportiva *«a los efectos de la presente Ley...»*, refiriéndose a las infracciones establecidas en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de los clubes deportivos y Federaciones Deportivas de Castilla y León. Entender lo contrario supone una vulneración flagrante del principio constitucional de legalidad en materia sancionadora, cuya observancia impide la interpretación extensiva de sus normas.

En consecuencia, es la especial relación de sujeción en que el Sr. XXX pueda encontrarse respecto de la Federación deportiva (estatal o autonómica), la que permite poner en práctica las previsiones sancionadoras contenidas en el conjunto normativo que resulte de

aplicación, circunstancia por completo independiente de las actividades que aquél desarrolla como miembro de la A.S.S., y por ello mismo, ajena a la condición con que, en su calidad de Presidente de la misma, ha comparecido ante la Administración autonómica, formulando su solicitud.

Y por lo que hace a la asociación representada por el interesado, no consta su pretensión de encuadrarse en ninguna de las modalidades asociativas que son objeto de regulación por la legislación deportiva. Su constitución ha tenido lugar al amparo del derecho fundamental reconocido en el artículo 22 CE, cuya rotundidad evidencia que su nueva regulación parte de la premisa fundamental de la libertad asociativa, como opuesta al régimen de autorización administrativa impuesto por el régimen anterior en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, precepto que impide, por sí mismo, *«la existencia de ilegítimas intromisiones de los poderes públicos en la vida de estos entes (pues, por definición, el derecho de asociación lo es de desenvolverse con independencia de la mediatización estatal).»* (STC 75/1992, de 14 de mayo, F.J.5).

El precepto constitucional, en palabras de su Supremo interprete *«... es también la expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador. Las asociaciones constituidas específicamente «al amparo de este artículo» (artículo 22.3 CE) quedan, además, constitucionalmente protegidas en su existencia siempre que no sean secretas y de carácter paramilitar (artículo 22.5 CE), o persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (artículo 22.2 CE), hasta el extremo que su suspensión o disolución nunca podrá ser acordada -ni aun cautelarmente- por una autoridad gubernativa, sino exclusivamente,*

*por los Jueces y Tribunales, en virtud de una resolución motivada (artículo 22.4 CE)».*

Dentro de los anteriores límites y de los que, en lo que no haya de entenderse derogada por la Constitución, resultan de la Ley de Asociaciones citada, la libre voluntad de sus fundadores al redactar los Estatutos que constituyen las reglas internas de funcionamiento de la persona jurídica, configura el esquema organizativo necesario a tal efecto, sus fines, y los derechos y deberes de los socios, que obviamente, sólo a éstos vinculan, dando vida así a la asociación como unidad distinta e independiente de los singulares sujetos que en cada momento la componen.

**Quinto.-** Debe señalarse, para concluir, lo contradictorio que resulta extender la disciplina deportiva a los miembros de una asociación que, sin embargo, no está inscrita en los Registros y Censos que cita el Servicio Territorial de Educación y Cultura de esa Delegación Territorial en su acuerdo desestimatorio (Registro General de Entidades Deportivas, Censo de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), contemplados en el artículo 9 de la Ley de Educación Física y Deportes de nuestra Comunidad, toda vez que el requisito de publicidad registral sólo resulta de aplicación, preciso es insistir, a *«las asociaciones deportivas objeto de la presente Ley»*, que son las que deben acomodar su organización y actividad a las condiciones de la misma y de sus disposiciones de desarrollo (art. 29), cuestión sobre la que, por cierto, y conforme viene establecido en el artículo 113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no se ha pronunciado la resolución recaída en el recurso ordinario interpuesto por el interesado, renunciando a su análisis, como expresamente se indica en el Fundamento Jurídico 4º de la misma, de

modo que bien puede hablarse de incongruencia de dicho acto administrativo, por no haber decidido todas las cuestiones planteadas en el procedimiento, alegadas o no por el interesado.

Es de notar, por lo demás, que interesadas a esa Delegación Territorial las normas sobre régimen de utilización y disfrute de las instalaciones del citado Polideportivo, únicamente se nos ha remitido copia de la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 21 de junio de 1996, por la que se hace pública la aprobación de las tarifas de precios de las instalaciones deportivas gestionadas por la Dirección General de Deportes y Juventud, sin que en dicha Orden se establezca requisito alguno relacionado con el alta en los Registros y Censos mencionados anteriormente que condicione el uso de las mismas.

Se desprende de cuanto se viene exponiendo que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila ha actuado en el presente caso sin tener en cuenta el mandato constitucional dirigido a las Administraciones públicas de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), pues ha denegado la solicitud de uso de la Piscina del Polideportivo Territorial de Ávila mediante una resolución carente de motivación, ya que no puede invocarse como fundamento de la misma la sanción impuesta al Sr. XXX en el seno de la FCLSS, que trae su causa exclusiva en la especial relación de sujeción que pueda existir entre el interesado y dicha Federación, y que, en defecto de previsión legal que permita proyectar sus efectos sobre un ámbito ajeno a la misma, en nada afecta a las relaciones generales que puedan surgir entre éste y las Administraciones públicas, en su condición de ciudadano.

En consecuencia, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el artículo 1.1 de la Ley 2/1994, del Procurador del Común de

Castilla y León, he de recordar a V.I. que esa Delegación Territorial, en cuanto órgano de la Administración pública autonómica, se encuentra sometida a los principios y normas constitucionales de las que se hace mérito en la presente resolución, y viene obligada a resolver fundadamente con arreglo a derecho todas las solicitudes le sean formuladas por los ciudadanos.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha se remite copia a la Dirección General de Deportes y Juventud de la Consejería de Educación y Cultura , y así la hago saber a V.I. con el ruego de que manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La respuesta de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, formulada tras recabar informe del Servicio Territorial de Educación y Cultura, ha sido la siguiente:

"Primero.- Que es práctica constante en el mencionado Servicio, como no puede ser de otra manera, el sometimiento a los principios y normas constitucionales, y la resolución fundada de las múltiples solicitudes formuladas por los ciudadanos. En el caso que nos ocupa, los principios de eficacia y celeridad (se presentó la solicitud el 11 de marzo para iniciar las clases el 15), el respeto a una resolución del Comité Castellano-Leonés de disciplina Deportiva que entonces se entendió aplicable al solicitante y el deseo de evitar a los jóvenes participantes en el Curso cualquier consecuencia negativa derivada de lo que se creyó que era una situación irregular del organizador, motivaron la resolución denegatoria del 18 de marzo, confirmada por esta Delegación Territorial el 22 de agosto.

Segundo.- Que sin embargo, conforme a los criterios señalados, se consideró erróneamente como deporte organizado la que era práctica libre del deporte en forma colectiva y no afectada por la inhabilitación

del organizador del Curso, distinción ajustada al derecho que aplicará ese servicio en sus próximas actuaciones que así lo requieran. Por tanto esta Delegación Territorial estima que la resolución de esa Institución a la queja planteada es ajustada a derecho, no encontrándose fundamentos legales para rechazar la misma en cuanto al fondo del asunto."

### *3.- Familias numerosas*

En los expedientes tramitados por el Departamento sobre esta materia no se han apreciado motivos de fondo que justifiquen la procedencia de las quejas y, en consecuencia, han sido objeto de rechazo, con la motivación de la que a continuación daremos cuenta.

Sin embargo, hemos advertido que, en uno de ellos, el órgano llamado a resolver no aplicó con el rigor exigido las normas de procedimiento, aun cuando esta circunstancia no fue planteada por los interesados ante esta Institución, circunstancia que ha dado lugar al pertinente recordatorio de deberes legales, en cumplimiento de lo previsto en el 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, que encomienda al Procurador del Común velar porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan sido formulados.

3.1. Disconformidad con el criterio restrictivo mantenido por la Administración, a la hora de proceder a la renovación de los títulos de familia numerosa en cuanto al requisito de la edad exigido para continuar en el disfrute de los beneficios reconocidos a éstas.

"En la tramitación del expediente de referencia se ha analizado con detenimiento el escrito presentado por Ud., en el que plantea ante esta Institución que, de acuerdo con el criterio seguido por la

Administración de esta Comunidad Autónoma, desde el momento en que uno de los miembros de la unidad familiar cumple la edad de 25 años, deja de disfrutar los beneficios reconocidos a las familias numerosas, aunque en otras Comunidades Autónomas se aplican los mismos «mientras se tengan 25 años».

Al respecto debo comunicarle que el régimen de protección a las familias numerosas aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el establecido en la Ley 25/1971, de 19 de junio de 1971 (modificada por la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987), así como en la disposición final Cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (modificada por la Ley 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa).

De acuerdo la regla 1ª primer párrafo del artículo 4 de la Ley 25/1971, entre los requisitos que con carácter general deben reunir los hijos para la existencia legal de familia numerosa, se exige ser «*menor de 21 años*» o, lo que es igual, no haber alcanzado la edad de 21 años. Así pues, cuando tiene lugar el vigésimo primer aniversario del nacimiento, deja de concurrir el supuesto de hecho señalado en la norma y, por ello mismo, la consecuencia jurídica que para el mismo se establece.

Que el cumplimiento de la edad actúa como límite, a partir del cual se pierde la condición legal de familia numerosa, aparece con claridad en el párrafo segundo del mismo artículo 4.1ª.

En efecto, la previsión que en este caso se contempla -la ampliación de la condición legal de familia numerosa- parte de considerar que el requisito fijado como «*límite de edad*» opera, tanto en el supuesto general -ser menor de 21 años-, como en la excepción

por razón de estudios de los hijos hasta los 25 años; es decir, hasta que se alcancen dichas edades y no mientras se tiene una u otra. Habida cuenta de la claridad del precepto, no cabe su aplicación a supuestos no contemplados en el mismo.

Como Procurador del Común de Castilla y León he de ajustar mis actuaciones a las funciones específicas que me confiere la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

Dichas funciones se concretan en supervisar que de las actuaciones de las Administraciones sujetas a control no se derive violación de los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos.

En consecuencia, en el marco normativo expresado, no resulta posible nuestra intervención, al no ser función del Procurador del Común suplir las vías normales de actuación de la Administración ni a los Tribunales de Justicia. Sus competencias se concretan en la posibilidad de formular sugerencias o recomendaciones a los órganos administrativos, cuando considere que en los hechos motivo de una queja pueda existir una actuación irregular de la Administración que conlleve la violación de 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 ser considerada como constitutiva de una irregularidad.

Por todo ello me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, al no haber detectado 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."

3.2. Pérdida de los beneficios de familia numerosa cuando se realizan estudios de post-grado en centros considerados no oficiales.

En el escrito dirigido al interesado por esta Institución se razonaba así:

"En lo que hace a la cuestión de fondo planteada en el presente expediente, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria ha emitido informe en el que, tras invocar los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 6 del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre, manifiesta que en virtud de la solicitud formulada por Ud. en el año 1980, le fue expedido Título de Familia Numerosa de primera categoría, conjuntamente con su esposa y sus seis hijos, constando en el expediente las siguientes renovaciones:

Septiembre de 1990 con los mismos miembros citados anteriormente; septiembre de 1991, previa justificación de estudios de sus hijas M.T y E.C. por cumplimiento de los 21 años de edad; octubre de 1993; octubre de 1994, en que se produce la baja de M.T.y E.C, y se justifican estudios de L.M., al haber cumplido 21 años.

Continúa el informe señalando que esta situación se mantiene hasta octubre de 1997, fecha en que, para proceder a la renovación del citado Título, presenta Ud. un certificado de estudios post-universitarios de L.M., que el órgano competente no ha considerado comprendido en lo establecido en el artículo 6º del Reglamento de Familias Numerosas. Tras habérsele informado en tal sentido, se ha extendido Título de Familia Numerosa de primera categoría,

incluyendo al matrimonio y a los tres hijos restantes, en aplicación de lo previsto en la disposición final Cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Del análisis del régimen jurídico que esta Institución considera aplicable resulta que entre los requisitos que con carácter general deben reunir los hijos para la existencia legal de familia numerosa, el artículo 4.1 de la Ley 25/1971 exige ser menor de 21 años, si bien dicha edad queda ampliada hasta los 25 años en los siguientes términos establecidos en el Reglamento de dicha Ley.:

*«El límite de edad se ampliará hasta los veinticinco años mientras se realicen estudios de educación universitaria en sus diversos ciclos y modalidades, de Formación Profesional de segundo y tercer grado; de estudios eclesiásticos de enseñanzas especializadas de nivel equivalente a las universitarias o profesionales y de educación de deficientes o inadaptados que se lleven a cabo, todos ellos, en Centros estatales autónomos o privados, o cualesquiera otros de análoga naturaleza.»*

Así pues, junto con el límite de edad, la norma transcrita exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La realización de estudios comprendidos en el nivel universitario o de Formación Profesional de segundo y tercer grado, es decir, aquellos a los que se accede tras haber superado el nivel académico precedente, de acuerdo con la estructura del sistema educativo -Bachillerato y Formación Profesional de primer grado-, o, en otro caso, enseñanzas de nivel equivalente a las universitarias o profesionales.

b) Que dichos estudios se lleven a cabo en centros estatales, autónomos, privados u otros de naturaleza análoga.

Puesto que el sistema educativo establecido en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa -tomado como referencia por el Reglamento de familias numerosas- ha sido modificado por leyes posteriores, en la aplicación de dicha norma reglamentaria ha de estarse al régimen actualmente vigente:

En este sentido, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, distingue los estudios universitarios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial (que se estructuran en tres ciclos, dando lugar el primero de ellos a la obtención de los títulos de diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico; el segundo a los de licenciado, Arquitecto o Ingeniero; y el tercero al título de Doctor -art. 28. números 1 y 2; art. 30 y art. 31-), de aquellas enseñanzas impartidas por las Universidades en uso de su autonomía, conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos -art. 28.3-., de carácter no oficial en tanto el Gobierno no establezca lo contrario (art. 17 R.D. 185/85, de 23 de enero)..

Además de las universidades públicas, la misma Ley contempla la posibilidad de universidades y centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en su Título VIII, exigiendo norma con rango de Ley para la creación de aquéllas, y aprobación de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe del Consejo de Universidades, para el reconocimiento de nuevos Centros que, en todo caso deberán estar integrados en una universidad privada o adscritos a una universidad pública, en orden a la homologación de los títulos que éstos expidan.

Del análisis precedente, y aun admitiendo que los estudios de postgrado de carácter no oficial puedan considerarse comprendidos en el denominado nivel universitario, cabe concluir que los mismos

deberán cursarse, bien en universidades públicas, bien en universidades o centros de enseñanza superior de titularidad privada legalmente reconocidos, circunstancia cuya concurrencia no resulta acreditada en el presente caso.

Por cuanto antecede me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, si bien, y al no resultar acreditado -pese a que esta Institución solicitó la remisión de copia completa del expediente administrativo instruido al efecto y del acuerdo desestimatorio de la pretensión planteada- que en la resolución de la solicitud de renovación del Título de Familia Numerosa que Ud. formuló en octubre de 1997, la Gerencia de Servicios Sociales haya observado lo previsto en los artículos 53, 54 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a las exigencias de motivación de los actos administrativos, su correspondiente notificación y contenido de las mismas , con esta fecha he dirigido a dicho órgano recordatorio de deberes legales en tal sentido."

En efecto, esta Institución ha dirigido a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria el siguiente escrito.

"En el expediente de queja de referencia, en el que D. XXX planteaba ante esta Institución su disconformidad con la exclusión del Título de Familia numerosa de su hija L.M., y una vez analizado el contenido de su informe de 18 de febrero, que nos ha sido remitido a través de la Delegación Territorial, no se ha apreciado irregularidad en la actuación de ese órgano, en cuanto a los hechos que en la misma se exponen, que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, y así se ha hecho saber al presentador de la queja y lo comunico a Ud. según previene el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

No obstante, y pese a que en mi solicitud de informe interesaba asimismo copia del expediente administrativo instruido al efecto, así como del acuerdo desestimatorio de la pretensión planteada, esa Gerencia Territorial no ha acreditado que en la resolución de la solicitud de renovación del Título de Familia Numerosa que el Sr.XXX formuló en octubre de 1997, se haya atendido a determinadas normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones públicas, 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 expedición o la renovación de los Títulos de Familia numerosa, o su emisión no responda 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.

Más concretamente, parece desprenderse de su informe que al Sr. XXX se le comunicó verbalmente la no concurrencia de los requisitos de fondo que se establecen en el artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley Protección a las Familias numerosas, sin que conste la existencia de resolución en la que, motivadamente, se haya fundamentado tal decisión, según exigen los artículos 53 -que ordena que los actos administrativos se produzcan por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido- y 54 -que requiere la motivación, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, de aquellos actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos-, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De igual modo, tampoco consta que esa Gerencia Territorial haya procedido a la preceptiva notificación de la resolución recaída,

que, de acuerdo con el artículo 58 de dicha Ley, deberá contener el texto íntegro de la misma, con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, expresando asimismo los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, todo ello en aras a su eventual revisión por vía de recurso administrativo o/y jurisdiccional.

Sirvan, pues, las precedentes consideraciones, como recordatorio de deberes legales a los que esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales deberá atenerse en los procedimientos de reconocimiento de la condición de Familia Numerosa cuya tramitación y resolución tiene atribuida."

La contestación del citado órgano a nuestra resolución ha sido discrepante con la misma, por entender que se trata de un procedimiento que ha de iniciarse a instancia del interesado que éste no llegó a iniciar, puesto que cuando se personó en las dependencias de la Gerencia Territorial con el fin de renovar su título de familia numerosa, se le informó verbalmente de la imposibilidad de incluir a su hija, sin que dejara constancia por escrito de su disconformidad.

Causa inquietud el erróneo modo en que el órgano actuante parece entender la idea de eficacia, a la que el principio de economía procesal se vincula, y que esta Institución no puede compartir, toda vez que, como se desprende de los antecedentes expuestos, el interesado no interesaba de la Administración la iniciación de un procedimiento *ex novo*, sino que, en el curso de los trámites preceptivamente establecidos para renovar el título de familia numerosa que le había sido expedido con anterioridad, mantenía la pretensión consistente en que una de sus hijas continuara considerándose como beneficiaria en dicho título, extremo que, al margen de su improcedencia en Derecho, debió ser objeto de resolución en forma por parte de la Administración.

#### *4. Oficinas de farmacia.*

##### **4.1. Retraso en las resoluciones de las solicitudes de apertura.**

Si se puede hablar de una nueva situación en la materia, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, aquélla tiene lugar a partir del Decreto de la Junta de Castilla y León 139/1997, de 26 de junio, ya que, en el tiempo transcurrido entre la promulgación del Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, hasta la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de los Servicios de Oficinas de Farmacia, los poderes públicos autonómicos no adoptaron ninguna medida normativa al respecto.

Es a partir de la entrada en vigor del citado Decreto 139/97 cuando la Administración autonómica asume la tramitación y resolución de las solicitudes relativas a aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia, disponiendo que todos los expedientes que estén en tramitación en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de la Comunidad sean remitidos a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, en cuanto órgano competente a tal efecto.

Aunque en virtud de esta norma autonómica perdía vigencia, en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, el tan controvertido Real Decreto 909/1978, de 24 de abril, particularmente en lo relativo a la noción de municipio como referencia en materia de ordenación y planificación farmacéutica, sustituyéndose por lo previsto en el Decreto de la Junta de Castilla y León 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación farmacéutica, el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia

en la Comunidad de Castilla y León, el contenido de los Capítulos I y II de éste sólo afecta a la resolución de las solicitudes presentadas a partir del 19 de junio de 1996 (es decir, tras la entrada en vigor del mencionado RD-L)

Por el contrario, para las solicitudes de fecha anterior se mantiene la aplicación de aquel Real Decreto, si bien con las especialidades contempladas en las disposiciones transitorias Primera y Segunda del Decreto 199/97, previsiones que traen su causa de la situación preexistente, en la que se encontraban sin resolver por parte de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos numerosas solicitudes de autorización, o una vez resueltas éstas ficticiamente -puesto que la autorización había recaído en aquellos farmacéuticos establecidos en otros municipios, y que por ello contaban con puntuación mas elevada, pero sin verdadera intención de cerrar su farmacia para abrir en otro municipio menos productivo económicamente-, la segunda fase de apertura propiamente dicha, es decir, la instalación, se venía demorando, ya que los mejor puntuados agotaban los plazos máximos establecidos sin aperturar definitivamente, pasando el turno a los siguientes solicitantes por su orden descendiente de puntuación.

Las medidas adoptadas por el Decreto 199/97 para superar la inevitable transición -ya de por sí complicada- hacia un nuevo régimen jurídico no han llegado a desplegar su eficacia práctica, ya que tan pronto como esta norma reglamentaria vio la luz fue objeto de impugnación, en sede contencioso-administrativa, por parte de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Salamanca y Ávila, la Asociación de Farmacéuticos Rurales de Castilla y León, la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL), y la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles (entre otros), en cuyo curso ha prosperado una pretensión suspensiva de las disposiciones transitorias Primera, Segunda y Cuarta de dicho Decreto.



En este contexto, se han seguido presentando en esta Institución diversos escritos de interesados en los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, planteando su queja por la falta de resolución de los mismos. Aunque su mayor parte quedaron sin objeto en la fase inicial de tramitación, consideramos oportuno formular el siguiente recordatorio de deberes legales a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia:

"En contestación al informe interesado por esta Institución el pasado 8 de agosto, en relación con el expediente de queja que se tramita con el número de referencia arriba indicado, se ha recibido escrito de ese Centro directivo al que acompaña copia de la resolución de 11 de septiembre pasado, recaída en el procedimiento de apertura de oficina de farmacia en la localidad de (...), iniciado por D.XXX ante el Colegio Oficial de Farmacéuticos de León, con fecha 4 de julio de 1995.

Además del retraso en que ha incurrido dicho Colegio Oficial, y aun reconociendo que la necesidad de adoptar los cambios normativos derivados de las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, haya venido a incidir en el ya dilatado período de tiempo transcurrido hasta la resolución del procedimiento del que trae causa la presente actuación, es lo cierto que, desde la entrada en vigor del Decreto de la Junta de Castilla y León 199/1997, de 9 de octubre, hasta el dictado de la misma, ha transcurrido en exceso el plazo máximo de seis meses establecido a tal efecto en el artículo único, 16, del Decreto de la Junta de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto.

De otro lado, de la documentación aportada no se desprende que por esa Dirección General se haya actuado conforme previene el artículo 42.2 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 permite acordar una ampliación del plazo para resolver, que no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento, cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento del mismo.

Esta Institución ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones la especial problemática en que se han desenvuelto los procedimientos de autorización de apertura de oficinas de farmacia, y en la que no ha sido cuestión menor el reiterado incumplimiento del deber de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes formuladas por los interesados, según establece el artículo 42 LRJ-PAC.

Recuperada por la Administración autonómica su competencia en la materia, es precisa la efectiva superación de la situación precedente, tanto en sus aspectos procedimentales como de fondo, mediante el estricto cumplimiento de los principios constitucionales que deben presidir su actuación.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 12. 2 y 19 de la Ley 2/1994, del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como recordatorio de los principios a que deben atenerse las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, y, como máxima garantía de sus derechos e intereses, de la obligación legal de dictar resolución expresa, con cumplimiento del plazo establecido al efecto, en los procedimientos de autorización de apertura de farmacia que son competencia de esa Dirección General."

Contestando a la precedente resolución, tuvo entrada en esta Institución escrito de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia en el que se reitera el conocimiento de su obligación de

resolver cuantas solicitudes le sean formuladas, si bien, en el presente caso, y en otros muchos, se aducen razones ajenas a su normal funcionamiento en justificación del retraso apreciado.

De un lado, el volumen de solicitantes cuyos expedientes se encontraban pendientes de tramitación o resolución por los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de nuestra Comunidad Autónoma, cuando, en virtud del Decreto 139/1997, de 26 de junio, se inició el proceso de adaptación normativa derivado de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de Oficinas de Farmacia.

De otro, las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 4ª del Decreto 199/1997, de octubre -y su incidencia en el gran número de expedientes "heredados" (más de 15.000)-, en cuya virtud, el citado Centro directivo considera que el cómputo del plazo de seis meses para la resolución de los mismos no se inició hasta el 7 de febrero de 1998, es decir, transcurrido un mes desde que se hizo público en el B.O.C. y L. nº 3 de 7 de enero de 1998 el anuncio emplazando a los interesados para la constitución del aval o garantía previsto en dicho Decreto, puesto que, hasta entonces, no había sido posible determinar si todos los solicitantes tenían interés en la resolución de su solicitud.

Se hace referencia, asimismo, a la situación surgida tras el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia e Castilla y León, con sede en Valladolid, dejando en suspenso la aplicación de lo previsto en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 4ª del repetido Decreto 199/1997, en virtud del recurso interpuesto contra el mismo, circunstancia que ha llevado a la Dirección General a acordar la devolución de los avales o garantías depositados y a proseguir la tramitación de los expedientes, conforme a las previsiones del Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, entendiendo como

interesados a todos aquellos farmacéuticos que en su momento presentaron en el C.O.F. su solicitud, con independencia o no de la prestación de garantía.

En atención a lo anterior explica la Dirección General la razón por la cual no procedió en su momento, conforme posibilita la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a adoptar un acuerdo de ampliación del plazo de resolución del expediente, puesto que no era previsible la adopción del auto de suspensión cuyas consecuencias han dilatado la rápida respuesta a esta y otras solicitudes.

Sin embargo, es parecer de esta Institución que el *dies a quo* señalado por la Administración actuante para iniciar el cómputo del plazo máximo de resolución de estas solicitudes carece de respaldo normativo, puesto que se refiere a un trámite que ha de producirse en el curso de los correspondientes procedimientos, ya iniciados con anterioridad, y, aunque previsto *ex novo* en las normas transitorias dictadas por el ejecutivo regional, carece en si mismo de virtualidad para producir efecto ampliatorio de dicho plazo, que bien pudo ser acordado expresamente -con independencia de la contienda jurisdiccional suscitada-, en mérito a la gravedad del retraso- aun heredado- en la resolución de las pretensiones que nos ocupan.

#### 4.2. Derechos constitucionales y libre ejercicio de la profesión farmacéutica

En relación con las reivindicaciones de un cambio normativo que permita la desregulación de los servicios farmacéuticos, con fundamento en los principios constitucionales de libertad de empresa, derecho al trabajo y libre ejercicio profesional, se ha pronunciado esta Institución en los siguientes términos:

"...la regulación de la profesión farmacéutica se contempla actualmente en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 103.3 dispone que *«las oficinas de farmacia estarán sujetas a la planificación sanitaria en los términos que establezca la legislación especial de medicamentos y farmacias»*, en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y, en desarrollo de las anteriores, en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia, definidas en su artículo 1 como *«establecimientos sanitarios privados de interés público, sujetos a la planificación sanitaria que establezcan las Comunidades Autónomas...»*, todas ellas emanadas de las Cortes Generales, cuya adecuación a la Constitución española corresponde enjuiciar al Tribunal Constitucional, como supremo interprete de la misma.

A tenor del contenido de dichas normas no queda a esta Institución sino recordar que tal enjuiciamiento ha tenido lugar, si bien con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con la Base XVI de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, (norma preconstitucional precedente de la actual regulación y actualmente derogada por la Ley 25/1990, citada), en cuanto disponía en su párrafo 9.º que *«queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de farmacias»*, no apreciando en la misma vulneración de lo que disponen los artículos 14, 35.1 y 38 de la Constitución.

En efecto, considera el Tribunal Constitucional, en su sentencia 83/1984, de 24 de julio, que son *«numerosísimas las normas de nuestro Derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesionales y oficios, imponiendo para ello multitud de requisitos diversos, entre los cuales se cuenta, por ejemplo, para determinadas profesiones y entre ellas las de farmacéutico, la posesión de un determinado título académico y/o la afiliación a un Colegio*

*profesional. Nada hay por tanto en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el Legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estima deseables.» (F.J. 3).*

#### *5.- El régimen jurídico de las Cajas de Ahorro*

El expediente de queja del que se da cuenta venía referido a la discriminación de la mujer casada respecto del esposo, apreciada en el Reglamento de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, que se hacía extensiva a todas las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Castilla y León.

Puesto que no cabe calificar estas entidades como Administraciones públicas, en cuanto sujetos de derecho público sometidos a la supervisión del Procurador del Común -acepción en la que únicamente se comprenden las empresas públicas cuya dirección por la Administración es una de sus características principales, extremo que en modo alguno concurre en las Cajas de Ahorro- sin que, por otro lado, apreciáramos ejercicio incorrecto de las competencias que sobre éstas corresponden a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, la queja fue objeto de rechazo motivado en los siguientes términos:

"...Sin perjuicio el protagonismo que desempeñan los poderes públicos en el sistema crediticio, a través del conjunto de normas ordenadoras de la actividad bancaria y de la intervención administrativa en la misma, las Cajas de Ahorro deben considerarse entidades de

crédito de naturaleza privada, si bien de carácter social, según ha reconocido la jurisprudencia, tanto ordinaria como constitucional (así, Ss.TC 1/1982 y 18/1984, entre otras), equiparables a los bancos privados tanto por las actividades que desempeñan como por su régimen jurídico.

De este modo, la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus órganos de gobierno, según dispone el artículo 1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), y reitera el artículo 14 del Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes de Cajas de Ahorro de Castilla y León (TR en adelante).

Resulta así que la protección de los legítimos intereses de los titulares de los depósitos y del público en general frente a estas entidades queda fuera del ámbito competencial del Procurador del Común, y la defensa de los mismos puede instrumentarse a través del Servicio de Reclamaciones del Banco de España, creado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989, en el ámbito general de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Es preciso resaltar, asimismo, que la competencia para la aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento de la entidad viene atribuida a la Asamblea General (art. 28 TR), como órgano supremo de gobierno y decisión, si bien estas normas se someten a aprobación posterior por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, quien, de acuerdo con la D.F. 2ª TR, podrá ordenar la modificación de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios del texto legal.

Así pues, solo en el ámbito competencial que este precepto atribuye a la Administración de nuestra Comunidad Autónoma será posible analizar si se vulnera lo prevenido en el TR, en lo concerniente al procedimiento de designación de Consejeros Generales en representación de los impositores de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, cuyo régimen se contempla en los Estatutos y reglamento de designaciones y elecciones de los órganos de gobierno de la entidad, y que, según manifiesta en su escrito de queja, incurre en discriminación de la mujer casada en favor del marido, como primer titular de las cuentas.

Tal apreciación, sin embargo, no puede ser compartida por esta Institución, en mérito a las siguientes consideraciones.

Primera.- Entre los requisitos que, de acuerdo con el artículo 23 TR, deben reunir los compromisarios y Consejeros Generales, se exige ser persona física mayor de edad y no incapacitada, sin establecer distinción alguna por razón de sexo. A esta previsión se acomoda el artículo 10 de los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, cuyo número 2 requiere, en cuanto a la representatividad para el grupo de impositores de la misma, que éstos ostenten tal condición con una antigüedad superior a dos años en el momento del sorteo y haber realizado un mínimo de treinta anotaciones durante el semestre natural anterior, o bien haber mantenido en cuenta un saldo medio en el mismo período no inferior a 75.000 pesetas, remitiendo al Reglamento de Designaciones y Elecciones para el caso de titularidad múltiple o dividida de los depósitos.

Pasa así a primer plano la cualidad de impositor de la Caja, concepto que, aunque no se define ni en la Ley estatal ni en la autonómica, puede equipararse al de titular de todo tipo de depósitos en efectivo, sea cual sea la forma y el plazo de los mismos, es decir,



cuentas corrientes, cuentas de ahorro e imposiciones a plazo, cuya titularidad, preciso es resaltarlo, puede ostentar individualmente cada uno de los cónyuges, aun cuando el régimen económico matrimonial sea el de gananciales, como manifestación del principio constitucional de igualdad que ha hecho desaparecer tanto la representación de la mujer por el marido como la administración por éste de los bienes del matrimonio.

Segunda.- Desde la perspectiva del derecho de participación de los impositores, el artículo 4 de la LORCA, en cuanto norma básica estatal, establece el criterio de representatividad unitaria, disponiendo que en las listas a confeccionar para la elección de compromisarios, los impositores no podrán figurar relacionados *«más que una sola vez, con independencia del número de cuentas de que pudieran ser titulares»*. En los mismos términos se expresa el artículo 17.2 de la norma autonómica.

Asimismo y para el caso contrario, es decir, pluralidad de titulares de una sola cuenta - ya sea en razón de vínculos familiares o de otra índole-, el artículo 6 del Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1995, de 19 de enero, por el que se desarrolla parcialmente el TR, dispone lo siguiente:

*«Los Estatutos o Reglamento del procedimiento electoral de las Cajas de Ahorro deberán contener los criterios para resolver los supuestos de titularidad múltiple o dividida de los depósitos con objeto de considerar exclusivamente a uno de los titulares a efectos de su inclusión en listas.»*

A esta previsión se acomoda sin duda el artículo 4.3 del tan repetido Reglamento de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, que, al optar por el titular idóneo que figura en primer lugar,

deja a salvo otra decisión expresada por los titulares de común acuerdo durante el plazo de exposición al público de las listas provisionales.

Resulta, pues, que ni en la normativa general de Cajas de Ahorro, ni los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia se impone a los cónyuges un régimen de cotitularidad en las relaciones contractuales a que dan lugar los depósitos bancarios, de modo que tal posibilidad es una decisión entregada por completo a la libre disposición de los esposos, de la que se derivarán las consecuencias que hacen referencia a las relaciones internas de éstos - señaladamente la que se acaba de citar- y, asimismo, las que disciplinan el régimen general de las obligaciones -solidarias o mancomunadas- cuya exposición no viene al caso.

Por cuanto antecede, y al no apreciar que en el acto de aprobación posterior del artículo 4.3 del repetido Reglamento haya existido exceso por parte de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, merecedor de una decisión supervisora por mi parte, me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja. 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. Organizaciones sindicales*

La libertad sindical, en cuanto derecho fundamental de los trabajadores a organizarse colectivamente para la promoción y defensa de sus intereses, viene reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución y, por ello, sus titulares gozan de la especial protección que contempla el artículo 53.2 de la misma. Y aunque el derecho a la creación de sindicatos -ejercido por el grupo de individuos que, mediante el

contrato de asociación, hace surgir una entidad con personalidad jurídica distinta de la de sus componentes- constituye la faceta colectiva de esa libertad (y otro tanto cabe decir del derecho de los sindicatos a formar Confederaciones, Federaciones y Uniones, y a afiliarse a ellas), las organizaciones así creadas no alcanzan naturaleza jurídica pública, por más que se trate de instrumentos particularmente privilegiados por el legislador constitucional.

De ahí que los eventuales conflictos surgidos en el seno de la organización interna del sindicato -o entre Federaciones y Confederaciones-, no puedan ser objeto de supervisión del Procurador del Común, como aconteció en el expediente en que se sometía a nuestra consideración la actuación de una Federación regional que, mediante la declaración de nulidad del congreso extraordinario celebrado por una Federación Provincial, no reconocía el derecho de participación de los afiliados pertenecientes a la misma. Nuestra resolución de rechazo se fundamentó en los siguientes extremos:

"La cualidad de los sujetos entre los que se suscita la controversia así planteada exige partir de una cuestión previa que atañe al análisis del régimen jurídico de los sindicatos en su doble vertiente, externa e interna, con el fin de establecer las posibilidades de actuación del Procurador del Común de Castilla y León.

**1.-** El contenido del artículo 7 de la vigente Constitución española no deja género de duda sobre la condición de los sindicatos como entes de relevancia constitucional o, lo que es lo mismo, como instituciones básicas de nuestro sistema político, directamente amparados por el reconocimiento del derecho fundamental de libertad sindical que se contiene en el artículo 28.1 del mismo texto, y cuyo contenido se explicita en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto (LOLS), a través de un listado de derechos. De entre todos ellos, y en

palabras del Tribunal Constitucional (STC 292/1993, de 18 de octubre -F.J. 4-), la libertad de autoorganización en la adopción de las normas estatutarias de todo sindicato -junto con la de ejercicio de la actividad de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores-, constituye el «núcleo esencial» del derecho fundamental de libertad sindical.

Tomando como precedente el artículo 3.1 del Convenio núm. 87 de la OIT, el artículo 2.2.a) LOLS deja formulado el derecho de las organizaciones sindicales a «*redactar sus estatutos y reglamentos, organizar su administración interna y sus actividades y formular su programa de acción*», sin otro límite que la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos, desarrollada en el contenido mínimo que según el artículo 4.2 LOLS deben expresar las normas estatutarias de los sindicatos -y de las demás organizaciones sindicales, ya que el modo en que se articulan las estructuras complejas de los sindicatos constituidos en federaciones y confederaciones, también es materia que sólo corresponde a los respectivos estatutos-.

**2.-** En orden a la efectividad de sus derechos, el ordenamiento jurídico protege a las organizaciones sindicales frente a las vulneraciones que procedan de los particulares y también de los poderes públicos (en expresión del art. 13 LOLS «*por actuación del empleador, asociación patronal, Administraciones públicas o cualquier otra persona, entidad o corporación pública o privada*»), a través de la tutela de Jueces y Tribunales.

Junto al derecho a la tutela judicial, como instrumento característico de reacción por las conductas antijurídicas provenientes de cuantos sujetos se acaban de enumerar, nuestro sistema constitucional cuenta con instituciones no jurisdiccionales -el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos- cuyo

cometido principal es defender y proteger los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución -entre los que se encuentra el de libertad sindical-. Sin embargo, el ámbito de acción de estas instituciones es más restringido, puesto que la Ley únicamente contempla su intervención cuando los actos lesivos procedan de los poderes públicos y señaladamente de las Administraciones públicas, tanto si actúan como personas jurídicas públicas, como si lo hacen en calidad de empleadoras, pero no cuando los autores de la pretendida vulneración son personas o entidades privadas.

**3.-** Sin perjuicio de la relevancia constitucional de los sindicatos, federaciones y confederaciones, y de la especial situación que por ello mismo les confiere el ordenamiento jurídico desde la perspectiva de la libertad sindical, dichas organizaciones 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.

En el asunto planteado en el presente expediente aparece una colisión de derechos entre dos entes de naturaleza jurídica privada, o si se prefiere, entre una organización sindical (...) y uno de los entes afiliados que la conforman, como consecuencia de una serie de decisiones que conciernen a su ámbito interno de autoorganización y funcionamiento, y en las que no se aprecia, ni siquiera mediatamente, intervención alguna de las Administraciones públicas sometidas a la supervisión del Procurador del Común de Castilla y León, de la que pudiera derivarse violación de los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos.

Puesto que en mis actuaciones debo ajustarme a las funciones específicas que me confiere la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, absteniéndome de intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares, me veo en la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma, no sin antes recordar a Ud. el derecho que asiste a la (...), a dirimir el conflicto planteado ante los órganos del orden jurisdiccional social."

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

### **DEPARTAMENTO I**

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

##### **ÁREA A**

#### **FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

En materia de Función Pública, el acceso a la misma en condiciones de igualdad, respetando los principios de mérito y capacidad proclamados en el texto constitucional, ha constituido la principal preocupación de los ciudadanos de nuestra Comunidad.

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 presentado, igualmente, 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.

### Corporaciones locales

#### *Régimen jurídico, organización y funcionamiento*

Son numerosos los supuestos en los que no se contestan las solicitudes que dirigen los vecinos a los Ayuntamientos en petición de aclaraciones o actuaciones municipales.

En concreto, se ha constatado que, si la solicitud formula una propuesta de actuación municipal, no se informa al solicitante del trámite que se le haya de dar ni tampoco- si llega a tratarse la propuesta en algún órgano colegiado municipal- se remite al mismo en el plazo de 15 días copia de la parte correspondiente del acta de la sesión.

Es frecuente el incumplimiento de la previsión legal relativa a la necesidad de cursar las notificaciones de los actos y acuerdos que pongan término a un expediente en los 10 días siguientes al de su fecha (en algunas ocasiones el plazo se ha ampliado incluso a 3 meses...).

Se ha advertido que, en los casos en los que las solicitudes de los administrados no reúnen los requisitos necesarios, las Administraciones Locales, con carácter general, no requieren a los interesados para que subsanen los defectos o acompañen los documentos preceptivos optando, en su lugar, por la vía del silencio administrativo.

Suele ser práctica habitual (pese a la solicitud de las asociaciones vecinales inscritas en el Registro Municipal) la no remisión al domicilio social de las mismas de las convocatorias, resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales que

celebran sesiones públicas cuando se refieren a cuestiones relacionadas con su objeto social.

Se ha comprobado también que en determinados Reglamentos Municipales (Reglamento de Participación Ciudadana, Reglamento Orgánico Municipal) no se contienen previsiones relativas a las causas de denegación de las solicitudes de intervención por parte de las Asociaciones de vecinos en el turno de ruegos y preguntas (de los Plenos municipales) así como a la necesidad de responder a las mismas por el mismo procedimiento utilizado para su presentación.

Analizadas las bases para las convocatorias (así como las Actas de las Comisiones de Selección de Proyectos) de determinadas subvenciones se observa, en algunos casos, que si bien se establecen los criterios objetivos de adjudicación, no se refleja el orden de su importancia ni tampoco la ponderación que se atribuye a cada uno de ellos.

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 (altas indebidas o no residencia sobrevenida) se proceda a la baja de oficio, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente (Reglamento de Población y Demarcación Territorial y Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En ocasiones, la pasividad administrativa (en la emisión y en la remisión de determinados informes municipales) en el contexto de la descentralización territorial y funcional de la Administración Pública supone olvidar que el trámite consultivo es una modalidad de coordinación y articulación de las competencias, muchas veces superpuestas, de las Administraciones implicadas.

Suele hacerse una interpretación restrictiva, por parte de la mayoría de las Corporaciones Locales, del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, lo que impide, o al menos dificulta, la obtención de copias y certificaciones.

Las competencias asumidas o ejercidas por las Entidades Locales Menores no están, con carácter general, definidas o delimitadas, lo que dificulta la prestación de muchos servicios - abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público etc.- al considerar las entidades implicadas -Ayuntamientos y Juntas Vecinales- que, según los casos, son o no de su competencia.

### *Quejas de los concejales*

Se ha verificado que, con relativa frecuencia, no se refleja en el acta de la sesión el desarrollo del turno de ruegos y preguntas (siquiera sea sucintamente).

En ocasiones, no se respeta la previsión legal relativa a la necesidad de contestar en la sesión siguiente a las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de la anterior, así como las formuladas por escrito, ni la de contestar en la misma sesión a las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación.

También es frecuente el incumplimiento de la previsión legal relativa a la necesidad de acreditar la recepción de la notificación de la convocatoria (por ejemplo, mediante el acuse de recibo, certificaciones de las oficinas de correos..) así como la de incorporar dicha acreditación al expediente.

En algunos casos, se ha podido comprobar la desproporción existente entre el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que han tenido lugar en la presente legislatura en determinadas Corporaciones Locales lo cual, al menos en principio, permite

reflexionar sobre la procedencia de modificar los correspondientes acuerdos corporativos para incrementar la frecuencia de las sesiones ordinarias. Todo ello teniendo en cuenta que la celebración de una sesión extraordinaria no equivale, en ningún caso, a la celebración de una ordinaria (aunque incluya el turno de ruegos y preguntas) pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos, tales como la dación de cuenta de las Resoluciones que el Alcalde hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria o la posibilidad de presentar mociones.

También se ha confirmado que las sesiones de las Comisiones Informativas o no tienen periodicidad establecida o, en otros casos, su convocatoria no se ajusta a dicha periodicidad, argumentando los Ayuntamientos, entre otros motivos, "el trabajo de los concejales".

En ocasiones la denegación de la convocatoria de sesión extraordinaria (solicitada por la cuarta parte de los concejales) no tiene apoyo legal, ya que no se circunscribe a controlar y verificar la legalidad de la petición, sino a apreciaciones de oportunidad o incluso de legalidad sobre el fondo del asunto planteado.

Se ha constatado que el plazo de dos días hábiles que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión, se computa en ocasiones "desde que la convocatoria se deposita en la oficina de correos" y no desde el momento de la notificación de la misma a los diversos miembros de la Corporación; interpretación, ésta última, que facilita la consulta en la Secretaría del Ayuntamiento de la documentación referente a los asuntos incluidos en el orden del día.

También con relativa frecuencia, en el supuesto de peticiones de acceso a determinada información o documentación municipal, o no se procede a dictar acto expreso concediendo o denegando el acceso (en el plazo de 5 días a contar desde la fecha de la solicitud) o, si se

dicta acto expreso denegando el acceso, el mismo carece de la correspondiente motivación.

Además de los mencionados, y como en años anteriores, destaca como objeto de dichos expedientes la no celebración de sesiones ordinarias como mínimo cada 3 meses.

### *Contratación*

Se ha comprobado la inexistencia, en determinados pliegos de condiciones, de un sistema que permita valorar adecuadamente las ofertas anormalmente bajas, así como, en ocasiones, la exclusión de oficio de dichas ofertas sin solicitar previamente, por escrito, al que las hubiere presentado las precisiones oportunas sobre su composición (para posteriormente verificar esta composición teniendo en cuenta las justificaciones presentadas).

La potestad administrativa para modificar las prestaciones del contrato no se ejercita, en ocasiones, ateniéndose a las correspondientes normas de competencia y procedimiento. Ello conlleva la resistencia de las Corporaciones a abonar a los contratistas el precio de las obras, pese a haber sido ordenadas por el director facultativo o consentidas por la Administración -al menos pasivamente- así como el de las obras necesarias (que suplen deficiencias del proyecto o lo completan) incumpliendo con ello los principios de buena fe y de prohibición del enriquecimiento injusto.

### Tráfico

Las cuestiones concretas suscitadas ante esta Institución en materia de tráfico son muy diversas, la mayoría relativas a la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores.

Es preciso destacar la incidencia de 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, cuyo objeto fue aclarar y reforzar las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos, como consecuencia de la jurisprudencia contradictoria producida durante su vigencia.

Tras la reforma, se generaliza el uso de las medidas cautelares de inmovilización y retirada de vehículos en zonas de aparcamiento regulado, sin que para usar la grúa sea necesario que el vehículo estacionado perturbe gravemente la circulación; basta con sobrepasar el tiempo autorizado o carecer de título que legitime el estacionamiento.

Por ello 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.

Como ya había ocurrido en anteriores ejercicios, con frecuencia los reclamantes han presentado en esta Institución escritos de queja que incorporan argumentos de carácter legal.

La mayoría manifestaba la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, que en la práctica más bien encubría la existencia de desacuerdos en la forma en que se habían redactado los hechos en los boletines de denuncias. Sin embargo los interesados ni siquiera habían intentado desvirtuar la presunción de veracidad de las declaraciones de los Agentes de la Autoridad en el periodo probatorio.

Durante este año, un número importante de quejas en materia de tráfico lo han constituido aquellas en que los comparecientes indicaban su desconocimiento del procedimiento sancionador en

cualquiera de sus fases, hasta el momento en que se iniciaba la vía de apremio. Si bien en ocasiones las notificaciones se habían practicado de forma defectuosa, otras veces pudo comprobarse que los denunciados habían rehusado las mismas.

Del examen de las quejas tramitadas a lo largo del ejercicio se desprende la generalización del uso de impresos normalizados para la resolución de expedientes sancionadores de tráfico, lo cual da lugar a que no se motiven las resoluciones en relación con las alegaciones presentadas por los denunciados.

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, aunque siempre, con las debidas garantías constitucionales.

## **ÁREA B**

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

#### Urbanismo

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 planeamiento urbanístico (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).

La excesiva duración del procedimiento de aprobación del Planeamiento General (en ocasiones como consecuencia de la pasividad de las propias Corporaciones Locales) conduce, en algunos supuestos, a la aplicación de Planes Generales o Normas Subsidiarias aprobados provisionalmente (sin que se haya producido la aprobación definitiva por el órgano autonómico).

En ocasiones, se ha podido comprobar que las Corporaciones Locales no despliegan en todos los casos la necesaria diligencia administrativa para averiguar la identidad y domicilio de los interesados (registro, guía telefónica, oficinas de las entidades suministradoras de servicios) a fin de practicar las correspondientes notificaciones, cuya importancia es clave en tanto en cuanto las mismas permiten el conocimiento del acto y posibilitan la correspondiente defensa frente a su contenido.

Con carácter general, y respecto a las licencias de primera ocupación, se ha constatado tanto la pasividad de las



Corporaciones Locales respecto a la ocupación de los edificios antes de obtener la licencia de primera ocupación (sin proceder a incoar los correspondientes expedientes de infracción urbanística) como el otorgamiento de licencias de primera ocupación condicionadas.

Es frecuente que se otorguen licencias para edificar en suelo urbano sin que se asegure simultáneamente la ejecución de la urbanización y de la edificación (lo cual permitiría al Ayuntamiento actuar sustitutoriamente con cargo a las citadas garantías, en el supuesto de que no se proceda a ejecutar la urbanización).

También se ha comprobado que, en algunas ocasiones, los Ayuntamientos anticipan la gestión de determinadas unidades de ejecución sin que concurren circunstancias especiales que justifiquen la aprobación de un proyecto de obra ordinaria; y olvidando los perjuicios que pueden irrogarse a los propietarios, incluidos en las mismas desde el punto de vista de la equidistribución.

Con carácter general, se observa el incumplimiento del plazo de 6 meses que debe mediar entre el día en que se inicia el procedimiento de ruina hasta que se dicta la declaración pertinente. Y, si bien es cierto que el transcurso del plazo no constituye un límite para la actuación de la potestad administrativa, también lo es que el mismo opera, bien acentuando el deterioro del edificio, bien evidenciando una realidad ya existente pero antes oculta.

También se ha podido advertir 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 señalando día y hora para ello y comunicándolo así al interesado.

Como en años anteriores, se ha verificado que, en los expedientes incoados para restablecer las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, es relativamente frecuente que los Ayuntamientos, antes de proceder a la notificación del trámite de audiencia como tal, ordenen la ejecución de obras; así como que el acuerdo administrativo que impone la ejecución de tales obras no contenga ni una especificación detallada de las deficiencias, ni el plazo para implantarlas ni el valor estimativo de las obras.

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 los mismos supuestos del párrafo precedente (obras sin licencia o excediéndose de las condiciones de la misma) las Corporaciones locales, o bien no acuerdan la suspensión de las obras o, una vez acordada la misma, no proceden a adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos.

Es práctica frecuente que, por parte de los administrados, se proceda a instar licencia de construcción y a demorar la misma durante años, lo cual constituye una práctica de todo punto inadmisibles que desemboca, en ocasiones, en la consumación de edificaciones "fuera de ordenación". Pero es más, los Ayuntamientos tampoco contribuyen a evitar las consecuencias de la referida práctica, ya que no proceden, con carácter general, ni a

incoar los correspondientes expedientes de caducidad de las licencias de obras, ni a denegar las prórrogas de las licencias solicitadas por "variación del planeamiento".

En los casos de ejecución subsidiaria de demoliciones, se ha comprobado que en ocasiones no se dicta (y notifica) la correspondiente resolución determinando el día y la hora en la que se procederá a la misma, ni se procede a levantar acta de demolición de las obras por el Secretario Municipal en calidad de fedatario público (con indicación de la hora de comienzo y fin de las obras de demolición así como de las incidencias habidas).

Con carácter general en los expedientes de concesión de licencias consta solamente el informe técnico (y no el jurídico) pese a lo dispuesto en el Reglamento de Disciplina Urbanística, el cual exige que en todo expediente de concesión de licencias conste "informe técnico y jurídico".

La falta de asesoramiento técnico en materia de urbanismo constituye uno de los mayores obstáculos para llevar a cabo políticas de vivienda y de mejora de la ciudad.

#### Patrimonio y bienes municipales

Ha podido constatarse cierta pasividad, por parte de determinados entes locales, respecto a la obligación que les alcanza de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos cuando median fundamentos suficientemente razonables (que la entidad habrá de sopesar, con la finalidad de evitar acciones que, por su inconsistencia, pudieren estar abocadas de antemano al probable fracaso).

También se ha podido advertir que, en algunos casos, no se tramitan expedientes de recuperación de oficio y, en otros,

aunque se tramitan, o no se notifica al interesado el trámite de audiencia para que el mismo pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, o se procede a la ejecución forzosa prescindiendo del previo apercibimiento al interesado.

### Servicios públicos

Como en años anteriores, y pese al carácter obligatorio de los servicios mínimos municipales, su efectiva prestación se condiciona por las Entidades Locales a la existencia de habilitación presupuestaria, dados los escasos recursos económicos de los pequeños municipios y la insuficiencia de los Planes de Obras de las Diputaciones Provinciales y de las Comunidades Autónomas.

### Expropiaciones y responsabilidad patrimonial

Sucede a veces que la Administración municipal procede a ocupar fincas de particulares sin que se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio (o a compensar mediante la técnica de la permuta)".

En materia de responsabilidad patrimonial se ha constatado (y concretamente en el supuesto de daños ocasionados por contratistas a terceros) que el Ayuntamiento, con carácter general, suele remitir al particular a la empresa, prescindiendo del trámite de audiencia del contratista antes de dictar resolución sobre a cual de las partes corresponde la responsabilidad de los daños (si al Ayuntamiento o al contratista).

### Vivienda

A tenor de las quejas presentadas durante el año 1998, 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.

Resulta necesario insistir en que la Administración pública debe aplicar la normativa vigente en materia de viviendas, sin dejar de tener presente que 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.

Del total de quejas que sobre esta materia se han recibido durante el presente año, en muchas de ellas, en las que se solicitaba directamente una vivienda al Procurador del Común, la intervención de la Institución se ha orientado, lógicamente, a una labor de información sobre los procedimientos de solicitud y sobre las condiciones de acceso a una vivienda de protección oficial.

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 para alcanzar los objetivos, en orden a la tutela de la Administración para que las viviendas reúnan las debidas condiciones, de modo que, puedan ser consideradas dignas y adecuadas, tal como proclama en el art. 47 la Constitución Española. La negativa de un promotor a asumir sus obligaciones, no se ve corregida con las medias 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, hasta la entrada en vigor de la Orden de 27 de mayo de 1998 (4-5-98), por la Orden de 11 de mayo de 1993 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

#### Actividades clasificadas

##### *Agresiones acústicas*

La problemática de la contaminación acústica urbana debe abordarse, fundamentalmente, desde el ámbito municipal al afectar directamente a la vida ciudadana. No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y de la Junta de Castilla y León (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas), debe ejercerse de modo coordinado.

Se pone de manifiesto, en la tramitación de estos expedientes, la reticencia de la Administración a la hora de controlar no sólo que los titulares de estas actividades hayan ejecutado las medidas correctoras propuestas en los proyectos, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

En muchas ocasiones los titulares de este tipo de actividades alteran los precintos puestos a los equipos musicales, manipulan los limitadores de sonido, o simplemente instalan otro equipo de sonido que funciona mientras el intervenido se coloca en lugar bien visible para el público e inspectores municipales.

Se constata por parte de esta Institución la reticencia de algunos Ayuntamientos a la hora de inspeccionar los locales, si no se han efectuado denuncias por parte de los vecinos colindantes.



Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

La finalidad de estas visitas de inspección no es otra que la de verificar los siguientes extremos:

- *Constatar que el ejercicio de las actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de la Administración, 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.*

- *Comprobar que los niveles de transmisión sonora 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.*

- *Comprobar que los locales se ajustan a las prescripciones establecidas tanto 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 entra en vigor de la referida norma.*

Es interesante señalar, por otro lado, que en este tipo de expedientes, la simple imposición de sanciones económicas no solventa el problema derivado de la falta de insonorización de los establecimientos.

Por último es de destacar que en muchos expedientes, tras solicitar al Ayuntamiento información sobre las actividades denunciadas, la Administración interviene directamente en estos establecimientos, a fin de solucionar los problemas planteados en los escritos de queja.

#### *Explotaciones de ganado*

El principal problema que se plantea en este tipo de expedientes es el de la reticencia de la Administración Local a intervenir en aquellos supuestos en los que se constata la inexistencia de licencias, debido principalmente, a que la ganadería constituye la única fuente de ingresos para los vecinos de estas localidades.

Se hace necesario, en este sentido, la habilitación de ayudas económicas para que los titulares de estas actividades realicen las mejoras técnicas necesarias, así como para su posible traslado fuera de los cascos urbanos de las localidades.

#### *Actividades industriales*

Se constata a través de las quejas presentada que, en muchos supuestos, a pesar de que estas industrias no se ajustan a las normas urbanísticas vigentes en la localidad, los Ayuntamientos conceden licencia de actividad a sus titulares, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos colindantes, acaba suponiendo esta situación.

Es destacable, así mismo, la carencia de medios técnicos de muchos Municipios de nuestra Comunidad para efectuar las correspondientes inspecciones, hechos que agravan aún más los perjuicios de los ciudadanos frente al incumplimiento de la normativa.

### *Explotaciones mineras*

El principal problema que se plantea en estas quejas, es la falta de restauración de los espacios naturales afectados por las mismas, así como la insuficiencia de los avales presentados por los titulares de este tipo de actividades.

Debe tenerse en cuenta, en estos expedientes, que la restauración de los espacios afectados por actividades mineras constituye no sólo una obligación para los titulares de este tipo de explotaciones, sino también para la propia Administración Pública, que debe velar por el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 45 de nuestra Constitución.

Se trata, por otro lado, de uno de los medios más útiles de garantizar la defensa del medio ambiente, frente al impacto negativo que en el paisaje producen las actividades extractivas.

### Medio Ambiente

Tal como ocurría en el ejercicio anterior, a lo largo del año 1998 se han recibido en esta Institución numerosas reclamaciones relativas al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de los colectivos ecologistas.

De su examen se ha podido comprobar que en muchos casos la Administración procede a resolver las correspondientes solicitudes de

información, tras las gestiones realizadas por esta Institución, si bien fuera del plazo legalmente establecido.

Se requiere, por tanto, no solamente una mayor agilización de los procedimientos tramitados al respecto por los distintos organismos administrativos, sino también una mayor atención y colaboración con las Asociaciones ecologistas, de manera que tienda a eliminarse esa concepción de pasividad tradicionalmente asociada a la actividad pública.

También la proliferación de numerosos vertederos incontrolados de residuos que vienen estableciéndose de forma ilegal en nuestra Comunidad, como consecuencia de la falta de los necesarios Centros de tratamiento, ha formado parte de las quejas tramitadas en el ejercicio 1998.

El carácter provisional de los mismos, en tanto se proceda a la creación de los Centros de tratamiento de residuos, no puede en modo alguno amparar su ilegalidad, por lo que la regularización o legalización de estas actividades, si procediera, debe ser objetivo fundamental de la Administración al objeto de evitar la degradación del entorno.

## **ÁREA D**

### **EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES**

#### Educación

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, tanto en el aspecto de su adecuación a las actividades docentes como en lo relativo a sus condiciones de seguridad o higiénico-sanitarias.

Las quejas recibidas 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.

Asimismo, se observa que existe importantes carencias de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo, en particular en el caso de los fisioterapeutas y logopedas, probablemente los profesionales más demandado en las quejas recibidas.

El Procurador del Común alienta al Gobierno de Castilla y León a que en el proceso de traspasos de la competencia de educación a la Comunidad Autónoma, exija de la Administración del Estado la

provisión de medios materiales y financieros necesarios para garantizar una prestación adecuada y eficaz del servicio público de la educación, que trate de paliar las actuales deficiencias del sistema educativo y no comprometa el futuro de la enseñanza en Castilla y León.

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 -ya sea de asignaturas o títulos- y sistemas de becas.

La función pública docente ha motivado quejas cuyo objeto hace referencia a las pruebas selectivas para ingreso en los cuerpos docentes de nivel universitario, situaciones administrativas y reconocimiento de servicios prestados a la Administración con carácter previo a la adquisición de la condición de funcionario.

La colaboración de las Universidades castellano leonesas puede ser, con carácter general, calificada de satisfactoria, aunque en algún caso hubiera sido de desear una mayor celeridad en la remisión de los informes.

Por último, es de destacar que el número de quejas presentadas en esta Institución en materia de organización de la práctica deportiva, en sus múltiples manifestaciones, ha sido significativamente reducido en relación con el número de quejas correspondientes a otras Áreas.

#### Patrimonio Histórico-Artístico

El mayor grado de concienciación por parte de los ciudadanos por los problemas relacionados con el Patrimonio Histórico ha ocasionado un relativo aumento de las quejas presentadas al respecto en esta Institución.

La existencia en materia de patrimonio histórico de una conexión entre lo cultural y lo urbanístico, ha propiciado que la actuación de supervisión del Procurador del Común se haya centrado tanto sobre la Administración autonómica como la local.

En relación con las reclamaciones formuladas sobre la necesidad de conservación y restauración de los bienes que conforman nuestro Patrimonio Histórico, pudo comprobarse que la insuficiente financiación con que cuentan las administraciones públicas destinada a la protección de aquéllos, o la falta de disponibilidad económica de sus propietarios -en muchos casos particulares-, hace necesaria una estrecha colaboración entre los distintos poderes públicos que permita la realización de las necesarias obras de rehabilitación o restauración.

Respecto a los daños ocasionados a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, se hace preciso un mayor control de la Administración sobre todos aquellos actos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa o incluso penal -para su posterior derivación al órgano jurisdiccional competente-, evitando de este modo su impunidad.

## **ÁREA E**

### **INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO**

Siguiendo la tendencia de ejercicios anteriores, en el año 1998 una importante parte de esta Área ha venido constituida por aquellas quejas relativas a la energía eléctrica.

En unos casos han sido las deficiencias en el suministro eléctrico de localidades o municipios concretos de esta Comunidad Autónoma lo que ha provocado, a instancia de parte, la intervención de esta Institución.

En otros, la intervención se ha debido a la falta de las preceptivas autorizaciones para el establecimiento de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, o la disconformidad con su ubicación.

La actividad del Procurador del Común en esta materia se ha concretado, fundamentalmente, en supervisar el control efectuado por la Administración Autonómica sobre la actividad de las empresas suministradoras para garantizar el correcto funcionamiento del servicio desde la producción de la energía hasta su distribución.

Se ha supervisado también la actuación administrativa en la tramitación de los procedimientos de autorización de las instalaciones eléctricas.

Del análisis de las reclamaciones apuntadas, se ha constatado una mayor intervención de la Administración sobre las empresas suministradora en el ejercicio de sus facultades inspectoras.



En algunos casos se ha observado el incumplimiento de los requisitos exigidos para la instalación de líneas eléctricas. No obstante, en otros casos, la disconformidad mostrada por los reclamantes en torno a su establecimiento y ubicación no obedecían a motivos fundamentados sino a meros intereses particulares.

También han sido objeto de queja los problemas relacionados con el servicio público del gas, fundamentalmente respecto a la conservación y mantenimiento de las instalaciones, la autorización de las mismas o sobre los requisitos para el ejercicio de la actividad de las empresas instaladoras.

A este respecto se han manifestado irregularidades en la tramitación de los distintos procedimientos realizados por la Administración, bien autonómica o local.

En relación con las reclamaciones presentadas por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios se ha podido comprobar en algunos casos la falta de resolución de las solicitudes formuladas por estos colectivos. En otros, dichas peticiones han sido atendidas por la Administración tras las gestiones realizadas por esta Institución.

Se hace preciso en estos casos una mayor atención a estas Asociaciones dedicadas a un interés público como es la defensa de los consumidores y usuarios, de manera que desaparezca, en la medida de lo posible, la demora en la actividad administrativa.

## **ÁREA F**

### **AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA**

Las quejas sobre concentración parcelaria son las más numerosas con respecto al funcionamiento de la Administración en materia de agricultura.

Con frecuencia, los reclamantes acuden a esta Institución como a una especie de última instancia para hacer valer sus pretensiones relativas a la clasificación de las tierras y a la fijación de los coeficientes de compensación, con las que no están conformes. A veces incluso no han reclamado en vía administrativa por falta de conocimiento o de atención en el momento del establecimiento de las Bases de la Concentración.

En ocasiones los reclamantes alegan haber sufrido indefensión a lo largo del procedimiento, aunque no puede calificarse como tal en la realidad. Se trata más bien de dificultades de los afectados para conocer los actos administrativos en los procedimientos de concentración; dificultades que derivan de las normas que rigen la publicidad de los actos administrativos, cuya publicación no se efectúa de un modo directo, sino a través de avisos insertados en los tableros de anuncios de las entidades locales respectivas, donde además los afectados no residen habitualmente.

En la práctica se produce una confusión de los interesados entre las alegaciones que pueden presentar en la fase de encuesta y los recursos que proceden contra el acto administrativo definitivo. Por eso, esta Institución ha intentado informar a los reclamantes de los mecanismos de que disponen para la defensa de sus derechos.

Por otro lado, se ha podido comprobar el incumplimiento de los plazos de resolución de los recursos, por lo que estimamos que en materia de concentración parcelaria la Administración debe realizar un esfuerzo para mejorar la eficacia de su gestión, evitando retrasos en la resolución de los recursos contra las Bases y el Acuerdo de Concentración.

Por lo que se refiere a los expedientes tramitados con relación a las subvenciones previstas en el ámbito de la agricultura y la ganadería, los interesados formulan su reclamación para evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo y, la mayor parte de las veces, convencidos de que sus argumentos no podrían prosperar en la vía judicial.

En materia de bienes comunales de las entidades locales, los reclamantes se ven excluidos de los aprovechamientos de este tipo de bienes por no residir efectivamente en la entidad local, requisito que en la mayoría de los casos se exige de acuerdo con la costumbre. Para evitar casos de vecindades ficticias sería aconsejable que los Municipios adecuaran el Padrón de Habitantes a los datos reales de residencia.

## **ÁREA G**

### **TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES**

#### Trabajo

El problema del empleo, su acceso o su mantenimiento, es la causa de un buen número de las quejas presentadas.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta la naturaleza privada de las relaciones jurídico laborales por lo que, en muchos casos, se facilita la correspondiente información sobre sus derechos a las personas que han acudido a la Institución.

Cuando el empleador es una Administración, se entra en el fondo de la cuestión, iniciando la correspondiente investigación de los hechos denunciados.

De las quejas tramitadas en el pasado año, se puede concluir, en cuanto se refiere al acceso al empleo, que el mayor número de expedientes relativos a procesos selectivos de personal laboral, se refieren a contrataciones de carácter temporal, en las que, o no se han especificado los méritos o el baremo, o los criterios de selección, o no se ha permitido o facilitado la revisión de la calificación de la prueba.

Los sindicatos y los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, también han acudido a esta Institución, como en años anteriores, formulando reclamaciones en temas que afectan a los colectivos que representan, unas veces por la pérdida del empleo, otras por problemas relativos al desenvolvimiento de las

relaciones laborales, como consecuencia de la interpretación de las normas o el desarrollo reglamentario de las leyes.

Finalmente se estima conveniente indicar que, durante el pasado año, disminuyeron considerablemente las quejas relativas a problemas surgidos en relación a ayudas y medidas incentivadoras del empleo, que cada año se convocan.

En relación con los Centros Especiales de Empleo, que originaron múltiples quejas los dos primeros años de vida de esta Institución, el pasado año, no se abrió expediente alguno, a pesar de haber aumentado el número de centros calificados.

### Seguridad Social

Al igual que el año anterior, pero este año en mayor número, se han presentado quejas relativas a la disconformidad de los pensionistas preceptores de complementos de mínimos, con las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social por las que les obligan a devolver las cantidades indebidamente percibidas, al haber superado sus ingresos, por otros conceptos, los límites previstos en las leyes de presupuestos de cada año.

En general, el motivo de su queja, no es tanto la supresión del complemento como la obligación de devolver las cantidades ya percibidas, lo que supone, en muchos casos, que los descuentos a efectuar en sus pensiones dejan a éstas en cantidades realmente insuficientes.

La nueva regulación, establecida por el Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, servirá para evitar problemas y situaciones como las pasadas. En ella se preve ampliar el periodo para efectuar las devoluciones.

No obstante, la necesidad de solicitud previa, para que estos beneficios se apliquen a las situaciones anteriores -que son las que originaron las quejas- restará eficacia a la medida, sobre la que, por otra parte, no se ha efectuado divulgación alguna.

Así mismo, otro número importante de ciudadanos que acuden a esta Institución plantean cuestiones en cuyo estudio se observa la inexistencia de actuación irregular de la Administración de la Seguridad Social. En ellas, la presentación de la queja se ha debido a una deficiente información o a confusión sobre la normativa aplicable. El casuismo existente y la diversidad de normas, con regulación diferente en función del régimen a que se pertenezca, conduce al ciudadano a la creencia de tener unos derechos que en realidad no tiene.

En relación con el desempleo, son más numerosas las relativas a las prestaciones de nivel asistencial que las de nivel contributivo y, a propósito de aquellas, destacan las referidas a resoluciones por las que se suspende el pago de los subsidios, como consecuencia del retraso en el cumplimiento de la obligación de personarse periódicamente en las oficinas de empleo.

Por último, es preciso señalar que frente a la Tesorería General de la Seguridad Social, la mayor parte de las quejas se refieren a procedimientos recaudatorios llevados a cabo por las Unidades de Recaudación Ejecutiva. Otros supuestos han venido referidos a discrepancias con los datos de cotización que aparecen en los informes de vida laboral, o con la necesidad de cumplimentar necesariamente a máquina u ordenador los documentos de cotización del Régimen Especial Agrario.

### Servicios Sociales

Los ciudadanos que acuden a la Institución, y que están pendientes del reconocimiento de ayudas o prestaciones no contributivas, plantean situaciones extremas, derivadas del estado de necesidad que padecen, demandando soluciones rápidas, por lo que, aunque sus peticiones se resuelvan dentro del plazo máximo fijado por la ley, éste es considerado excesivo.

En otros casos se refieren a discrepancias con las cuantías de las ayudas o pensiones, sin que se observe la existencia de actuación incorrecta por parte de la Administración, que justifique nuestra intervención. En estos casos informamos al reclamante de lo que al respecto dice la normativa aplicable.

### Salud Mental

El análisis de las numerosas quejas recibidas en esta Institución en relación con esta materia, permite concluir la existencia de importantes carencias en el sistema público de la atención psiquiátrica en Castilla y León. Estas carencias se centran en:

a) La falta de estructuras asistenciales intermedias, en número suficiente, dirigidas a la rehabilitación de los enfermos mentales.

b) La falta de centros específicos destinados al internamiento de los enfermos mentales crónicos que precisan de esta medida -bien de forma temporal o permanente- para el adecuado tratamiento de su enfermedad.

A ello se une, además, el problema planteado como consecuencia de la existencia en nuestra Comunidad Autónoma de distintas administraciones públicas con competencias en esta materia, que se niegan a asumir de forma individual la responsabilidad en la

creación de dichos dispositivos asistenciales tan necesitados por este colectivo.

La implantación de los mismos debe tener absoluta prioridad, de manera que constituyan el medio idóneo para la adecuada atención a los enfermos.

En este sentido, en esta Comunidad Autónoma ha sido importante la aprobación del Plan de Atención Socio-sanitaria; no obstante, para su puesta en práctica será preciso un importante esfuerzo de colaboración entre las distintas administraciones implicadas, al objeto de que los objetivos previstos se hagan pronto realidad, y se complete eficazmente la atención prestada por los dispositivos actualmente existentes, culminándose el desarrollo de la reforma psiquiátrica.

Para finalizar, no quiero dejar de poner de relieve, en contraste con la mejoría experimentada en el conjunto de la Comunidad Autónoma el abandono en que continúan los enfermos mentales, y sus familiares, del área de salud de Ponferrada, así como los de Miranda de Ebro.

### Tercera Edad

En el desarrollo de la actuación de oficio llevada a cabo por el Procurador del Común en relación con la atención residencial de la tercera edad, pudo comprobarse -tal como se hizo constar en el correspondiente informe especial- la insuficiencia de plazas residenciales públicas en Castilla y León.

Dicha conclusión también se desprende de las numerosas quejas que se han presentado en esta Institución a lo largo del año 1998



en relación con la excesiva duración de los expedientes de ingreso en los centros residenciales de carácter público.

De su análisis se deducía que la causa de la lentitud en la concesión de una plaza oficial obedecía a la carencia en nuestra Comunidad Autónoma de plazas suficientes para cubrir la demanda existente.

Debe, por tanto, darse prioridad a la ampliación de las plazas residenciales públicas, a fin de reducir el amplio periodo de tiempo que transcurre desde que se solicita el ingreso hasta su estimación.

### Menores

En Castilla y León, al igual que en el resto de España, ha descendido la adopción nacional, consecuencia, entre otros factores, de la disminución de hijos no deseados y el desarrollo creciente de recursos de apoyo familiar.

Al disminuir el número de niños susceptibles de ser adoptados, las demandas de adopción se dirigen cada vez más hacia países en los que, por razones socioeconómicas, hay niños en condiciones de ser adoptados.

El incremento de la adopción internacional ha originado que, a veces, las adopciones se realicen a través de prácticas contrarias a los derechos fundamentales del niño: presiones a los padres para el abandono de sus hijos, venta de niños, menores desaparecidos posteriormente adoptados... Es el tráfico de menores.

Ante la realidad del tráfico de niños y para luchar contra él, es necesario un sistema de cooperación entre Estados -receptores y de origen de los niños-, si se quiere garantizar una adopción digna. Sería

deseable que los Estados, sobre todo los de origen de los niños, ratificaran el Convenio de la Haya sobre adopción internacional o celebraran acuerdos bilaterales con países frecuentemente receptores. El Defensor deo Pueblo ha solicitado nuestra colaboración en este terreno.

## **ÁREA H**

### **SANIDAD**

En esta Área las consultas y quejas recibidas a lo largo de 1998, por una parte, hacen referencia al funcionamiento y las prestaciones sanitarias, y por otra, ponen en evidencia ciertos desequilibrios entre las diferentes Áreas Sanitarias de la Comunidad Autónoma.

Las quejas en materia de Sanidad siguen la tendencia de años anteriores: listas de espera, retrasos en el reintegro de gastos, insuficientes servicios médicos, son entre otros, motivo de queja de los ciudadanos que han acudido a la Institución.

El bloque más representativo de esta Área gira 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.

La demora en la prestación de la asistencia sanitaria, tanto en la vertiente de diagnóstico, como en la del tratamiento, es otro problema que viene reiterándose año tras año, tal y como se ha dejado constancia en los sucesivos informes.

La configuración actual de la red sanitaria de Castilla y León, con diferentes Administraciones competentes (INSALUD, Junta de Castilla y León, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), cada uno con sus formas de acceso, sus reglamentos, burocracia, etc..., hace que,

para los usuarios que solicitan los servicios, resulte de enorme complejidad y pueda generar confusiones y angustias añadidas al proceso asistencial.

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 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 quejas, de contenido dispar, en las que se ponía de manifiesto deficiencias, con la consiguiente repercusión negativa en la asistencia sanitaria a prestar a la población asegurada.

Es de resaltar el grado de colaboración de las Administraciones sanitarias con esta Institución.

## **ÁREA I**

### **JUSTICIA**

A partir de 1998, el panorama del orden judicial contencioso-administrativo parece más esperanzador. Son bastantes las novedades que presenta la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fundamentalmente, el sometimiento al control jurisdiccional pleno de la actividad-inactividad administrativa y la instauración de juicios rápidos (de cuantía inferior a 500.000 ptas.)

Con estos últimos, se prevé una reducción de la lentitud en resolver un importante número de casos de relevancia social (multas municipales por aparcamiento, sanciones de tráfico, de consumo o laborales).

También se espera que la puesta en marcha de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo acerque la justicia administrativa al ciudadano, aunque también se teme un incremento de los asuntos, derivado de la proximidad.

Aunque se ha dicho que los nuevos Juzgados reducirán considerablemente el trabajo del Tribunal Superior de Justicia, dado el colapso que actualmente sufre la Sala de Valladolid, sería deseable la creación de una tercera Sala. Mientras tanto, se hace imprescindible la adopción de medidas inmediatas de refuerzo (magistrados suplentes, incentivos de productividad y creación rápida de algunas plazas).

Se aprecia en ocasiones una desconfianza de los reclamantes hacia los profesionales a quienes ha encomendado la defensa y representación en juicio. Además, como no suelen solicitar de ellos información sobre el coste aproximado de la dirección y representación del asunto, a veces muestran disconformidad con las minutas y

derechos por ellos devengados. Estas cantidades suelen parecer, a su juicio, excesivas, al ignorar que, en el caso de los Letrados, los propios Colegios y el Consejo General de la Abogacía sólo publican unas normas orientadoras y que, en función de las horas de estudio y trabajo realizado, se girarán las respectivas minutas.

Los medios con que cuenta la Administración de Justicia son muy precarios. Los edificios que albergan las dependencias judiciales no han sido, salvo contadas excepciones, renovados (baste recordar el grado de deterioro de la sede del Tribunal Superior de Justicia). Por otro lado, no se ha generalizado el uso de medios informáticos en los órganos judiciales y, cuando disponen de ellos, se reducen a meros tratamientos de textos.

Esta penuria contrasta con la voluntad con que se hizo frente a los elevados costes que supuso la puesta en marcha de la institución del jurado (adaptación de las salas de vistas y retribuciones de los candidatos).

## **ÁREA J**

### **HACIENDAS LOCALES**

Se ha comprobado que el mayor número de quejas relativas a materia tributaria tienen por objeto las derivadas de la Hacienda Local, siendo menos numerosas las dirigidas a la Hacienda Autonómica.

En esta materia, al igual que ocurre año tras año, se constata la existencia de casos en los que se producen recibos duplicados, errores materiales y una tendencia a interpretar las normas tributarias en un sentido restrictivo.

Son varias las quejas recibidas en las que se nos solicita que se efectúen gestiones para que se deje sin efecto la liquidación y no se imponga ningún recargo.

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.

La lentitud con la que resuelven los tribunales económicos-administrativos ha venido siendo, asimismo, una constante reflejada en los sucesivos informes de la Institución.

Es preciso insistir en la necesidad de que las Administraciones adopten sus resoluciones motivadamente, notificarlas y/o publicarlas, contestar a los escritos o resoluciones de los interesados y sobre todo respetar los plazos establecidos para ello.

Sorprende a esta Institución la suma frecuencia en que la Administración deja sin resolver expresamente las reclamaciones que

en materia tributaria se les plantea, dejando abierta la vía jurisdiccional, sabiendo que en la mayoría de las ocasiones al ser la cuantía reclamada una suma pequeña, no compensa su reclamación en vía jurisdiccional, sin duda por lo arduo, costoso y largo de los procesos.

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.

En relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, persiste el problema de las liquidaciones que se giran a ciudadanos que ya no son titulares de los automóviles, bien porque los han transferido o bien porque éstos ya no son aptos para circular.



## **DEPARTAMENTO DOS**

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

Al presentar ante las Cortes de Castilla y León el Informe correspondiente a 1998, es obligado referirse a la nueva etapa que se inicia tras la reciente reforma del Estatuto de Autonomía, atribuyendo al Procurador del Común el carácter de institución propia de la Comunidad.

Nuestro Estatuto, al encomendarnos no sólo la defensa de los derechos de los ciudadanos de Castilla y León, sino también la función defensora y tutelar del Derecho objetivo autonómico viene a aumentar la necesidad de solventar las carencias e imprecisiones de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, que dificultan el cumplimiento de cuanto en éstas se dispone, según ha quedado expuesto en anteriores informes.

Por ello en tanto tenga lugar, en su caso, la modificación de dicho texto legal, hemos considerado oportuno dar cuenta a la Cámara, en primer lugar, de las nuevas cuestiones advertidas con ocasión de ulteriores lecturas de su Título III *-De la defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León-*, en el ánimo de contribuir a un mejor entendimiento del mismo.

## **II**

El diverso contenido de los asuntos abordados desde la perspectiva de la defensa del Derecho objetivo de Castilla y León vuelve a ser nota común, que no facilita precisamente el intento de formular conclusiones generales sobre esta actividad; más allá de señalar que esta Institución no ha apreciado la existencia de

vulneraciones competenciales con ocasión de las normas dictadas por el Estado a lo largo del año 1998, cuyo estudio, del que se incorpora una breve síntesis, se ha realizado a la luz de la abundante jurisprudencia constitucional recaída al respecto.

En lo que hace al desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía, hemos abordado cuestiones concernientes a la interpretación de nuestro ordenamiento jurídico y a su relación con el estatal (incompatibilidades de altos cargos, colegios profesionales, protección de datos de carácter personal). Hemos tenido ocasión de advertir, asimismo, que las previsiones de la reciente Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, sobre el acceso a las viviendas de protección oficial por ciudadanos afectados de minusvalías, deben primar en cuantos conflictos de intereses puedan suscitarse, como claramente lo expresa su exposición de motivos; de ahí que para su efectivo cumplimiento no sea suficiente conciliar los intereses en presencia.

En muchos de estos expedientes se ha evidenciado, una vez más, la estrecha relación existente entre las distintas funciones atribuidas al Procurador del Común.

De acuerdo con el modo en que venimos interpretando el Título III de la nuestra Ley reguladora, en su conjunto, el seguimiento de la actividad reglamentaria del ejecutivo regional no se ha orientado sólo a constatar la adecuación de esta clase de normas con el Estatuto de Autonomía, sino que su análisis se ha realizado desde la perspectiva del estado de observancia y aplicación de nuestro ordenamiento jurídico. En este ámbito, se formulan consideraciones concretas sobre el cumplimiento de los mandatos legales de desarrollo reglamentario y, asimismo, sobre la adopción de medidas de protección de los espacios naturales en trance de declaración, en los términos prevenidos en

nuestra Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

### III

Dentro del epígrafe destinado a dar cuenta de aquellas actuaciones en las que no hemos apreciado la existencia de una problemática de carácter general, por su heterogéneo contenido, la infracción de normas sustantivas o adjetivas ha dado lugar a las pertinentes resoluciones dirigidas a las Administraciones sometidas a nuestra supervisión (fondo de acción social de los empleados públicos, régimen de asociaciones, retraso en la resolución de expedientes). Se incluyen asimismo algunas decisiones de rechazo que han exigido una motivación pormenorizada, pese a venir referidas a quejas sobre la actuación de personas jurídicas privadas.

Por último, y aunque este modo de proceder no es generalizado, queremos dejar constancia de nuestra preocupación cuando las Administraciones basan su postura negativa, frente a las resoluciones que les dirigimos, en que los comparecientes ante el Procurador del Común no han acudido a la vía del recurso jurisdiccional en defensa de sus derechos e intereses.

Siquiera implícitamente, estas respuestas, además de revelar un grave desconocimiento de la normativa vigente, vienen a vaciar de contenido el quehacer atribuido a todo *ombudsman* en los sistemas jurídicos que han decidido incorporar esta clase de instituciones; que no es tanto el de censor implacable como el de coadyuvante con la Administración en el logro de los valores que están en la esencia de un Estado social y democrático de Derecho.

Es cierto que los resultados del recurso al Procurador del Común, como medio libremente elegido por los ciudadanos en alternativa a la tutela judicial, o condicionado por el más que probable

tardío reconocimiento de su pretensión, cuando no por el coste de un proceso jurisdiccional no proporcionado al valor de la misma, no tienen más alcance que el que quieran atribuirle las Administraciones sometidas a nuestras tareas supervisoras; y es que no existe en este ámbito la posibilidad de una instancia *ad quem*, ante la que aquellas puedan dirimir sus discrepancias frente a nuestras consideraciones. Antes al contrario, la Administración sigue siendo juez y parte en cuantos asuntos somos llamados a intervenir, y sus actos y resoluciones no pierden por ello la presunción de legitimidad y ejecutividad que les atribuye el ordenamiento jurídico.

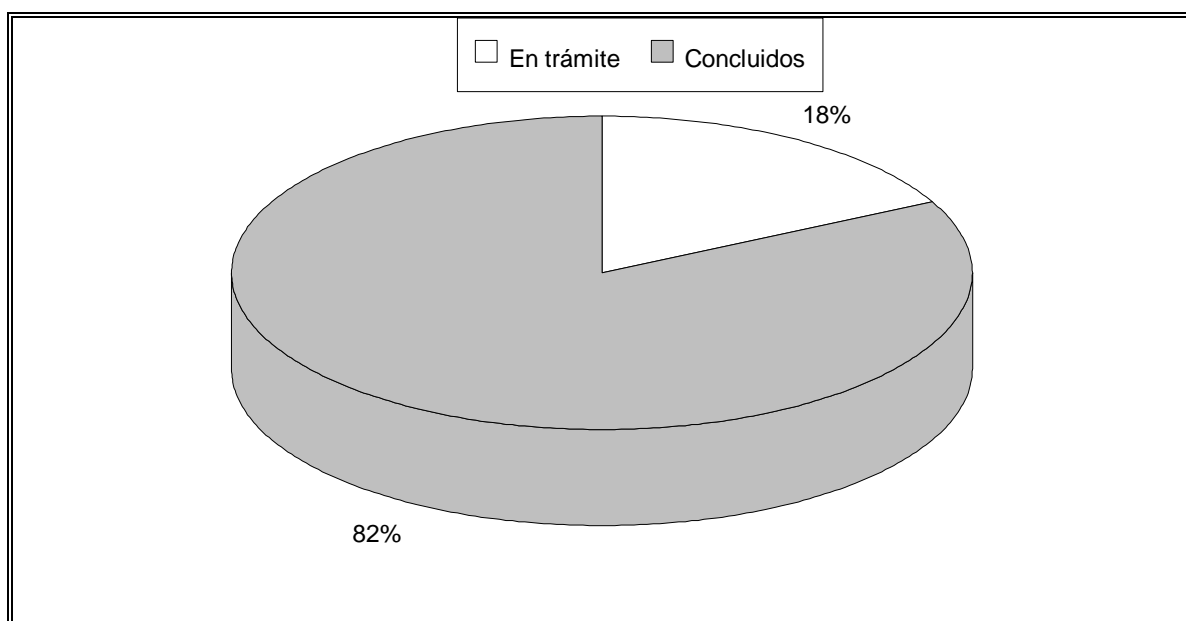
Pero no lo es menos que, lejos de constituir un fin en sí mismo, tanto las funciones de la Administración como las nuestras se ordenan a que los intereses generales se sirvan con objetividad y sometimiento pleno

a la ley y al Derecho, efectividad cuyo enjuiciamiento sólo corresponde, en última instancia, a los ciudadanos, al común. De ahí, entre otras cosas, que sigamos lamentando la ausencia, en la normativa reguladora de la Institución, de la obligación, por parte de la Administración, de contestar, y con una respuesta motivada, a las resoluciones del Procurador del Común de Castilla y León.

# **ESTADÍSTICAS**

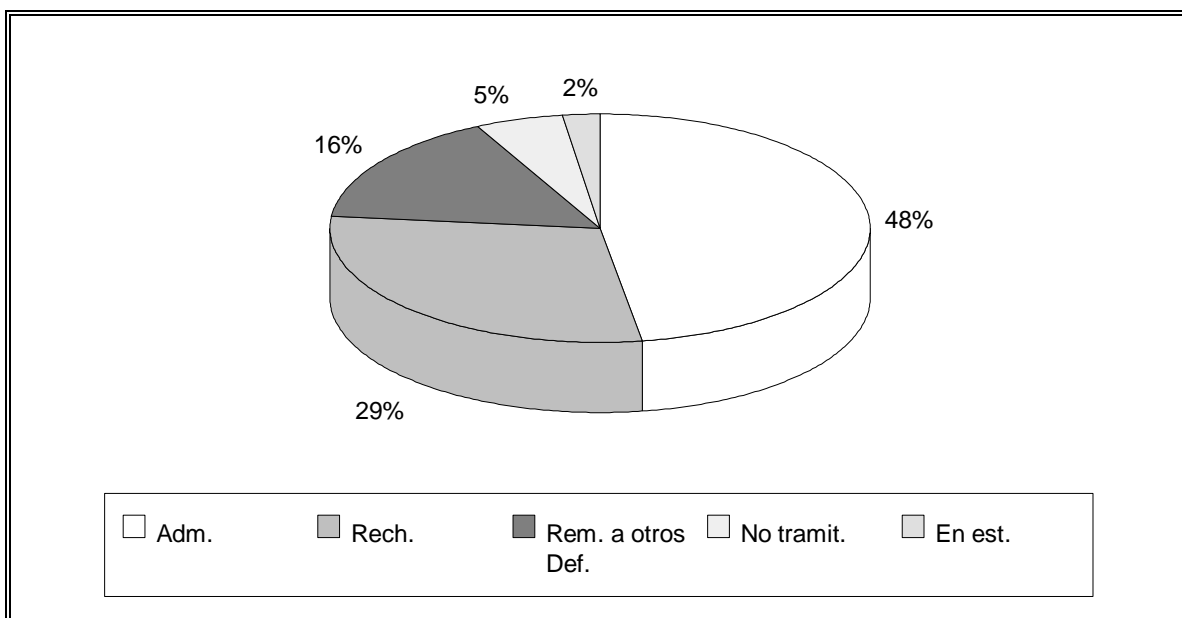
## EXPEDIENTES TRAMITADOS/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	413	18%
Concluidos	1927	82%
<b>Total</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



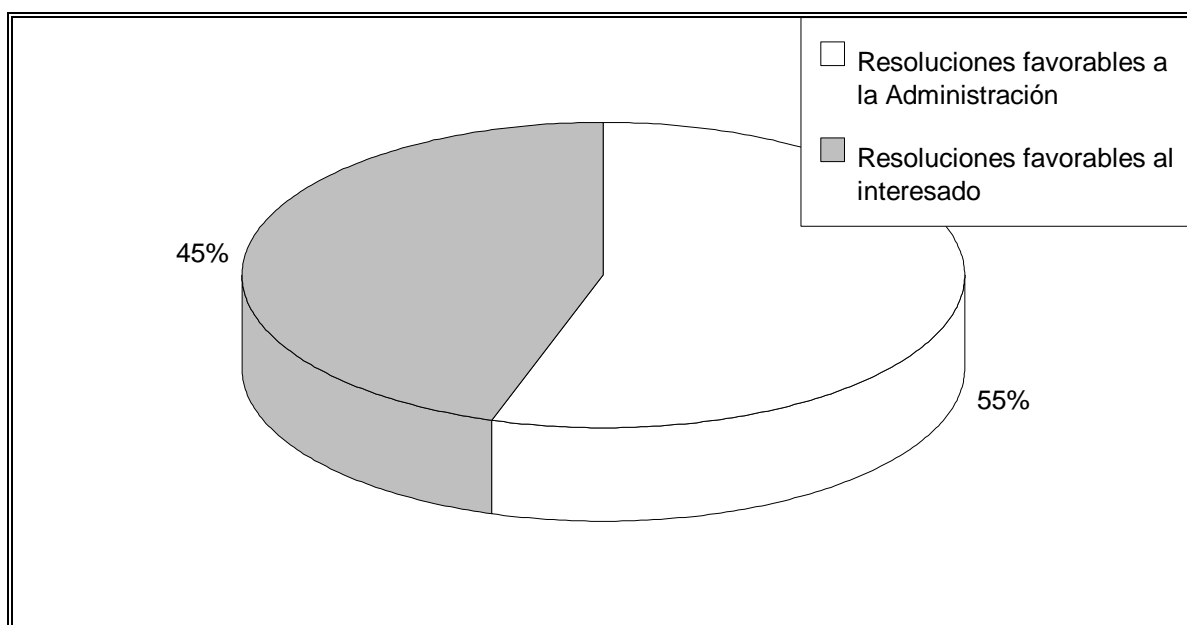
## SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1998

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidas	1116	48%
Rechazadas	682	29%
Rem. a otros Defens.	371	16%
No tramitadas	124	5%
En estudio	47	2%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



## **RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO**

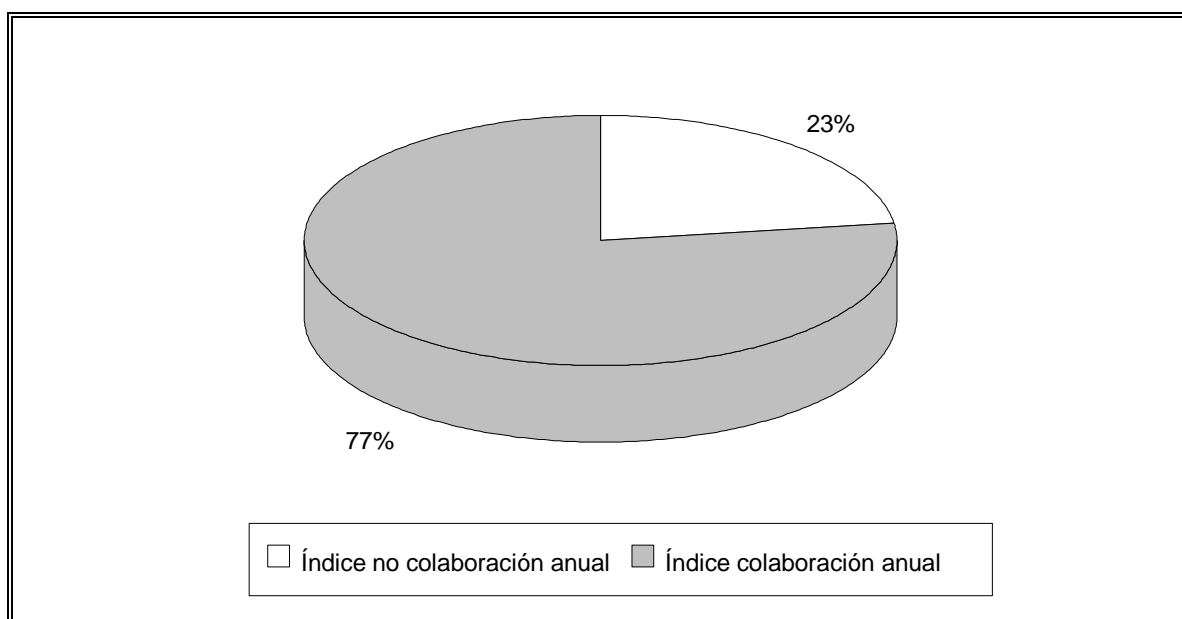
De las resoluciones dictadas durante 1998 por el Procurador del Común, el 45% han sido favorables al interesado y el 55%, favorables a la Administración.





## **COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN**

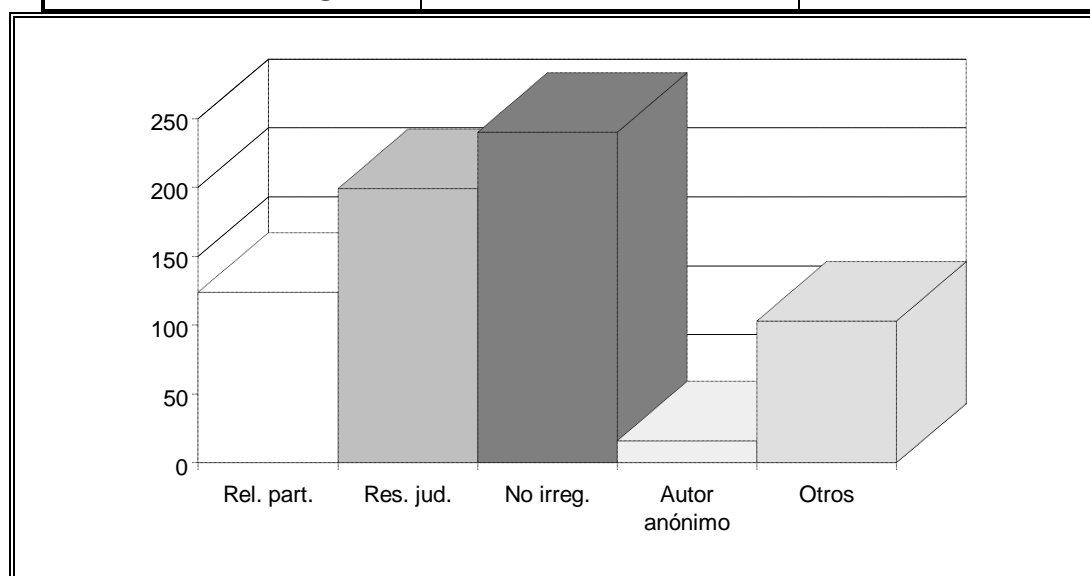
Teniendo en cuenta las dificultades que entrañan la confección de estadísticas sobre el grado de colaboración de las diferentes administraciones públicas con el Procurador del Común debido entre otras razones a que la Ley del Procurador del Común no impone la obligación de contestar y en consecuencia, 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 el grado de colaboración lo podríamos establecer entorno al 77%.



## MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

Tras detenido estudio de los expedientes abiertos, los motivos por los cuales se han rechazado a trámite 682 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 el nº de quejas rechazadas
Rel. part.	124	18%
Res. jud.	199	29%
No irreg.	240	35%
Autor anónimo	16	2%
Otros	103	15%
<b>TOTAL</b>	<b>682</b>	<b>100%</b>





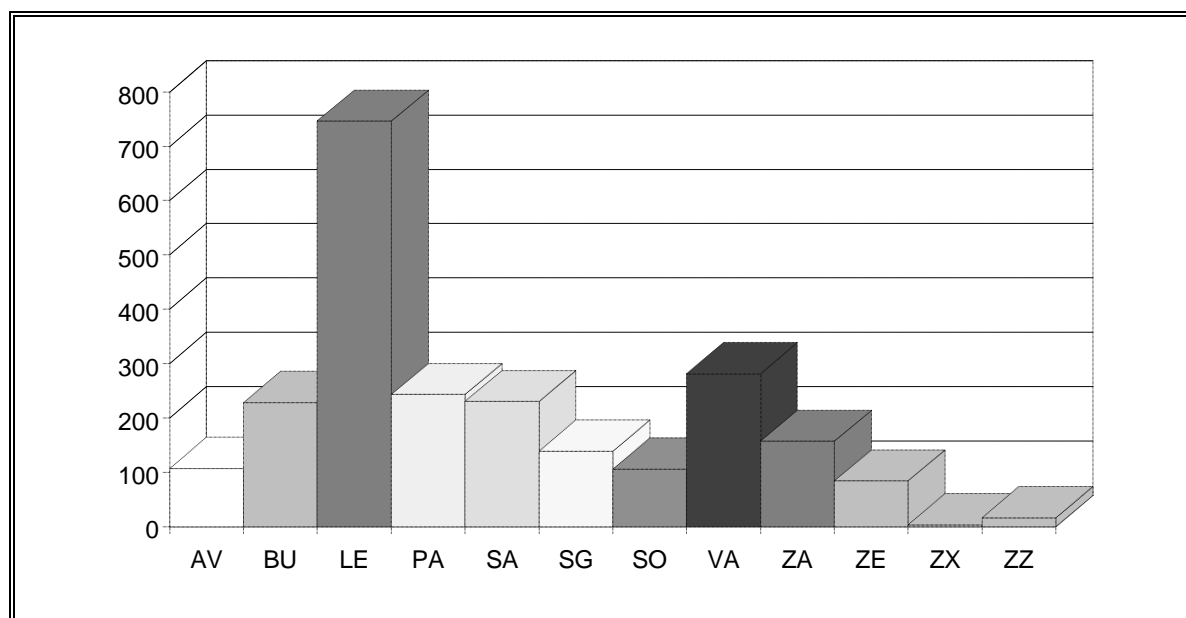
**ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE  
QUEJA DE 1998 POR ÁREAS**

**Ver:**

**YEST\_tabla\_area.pdf**

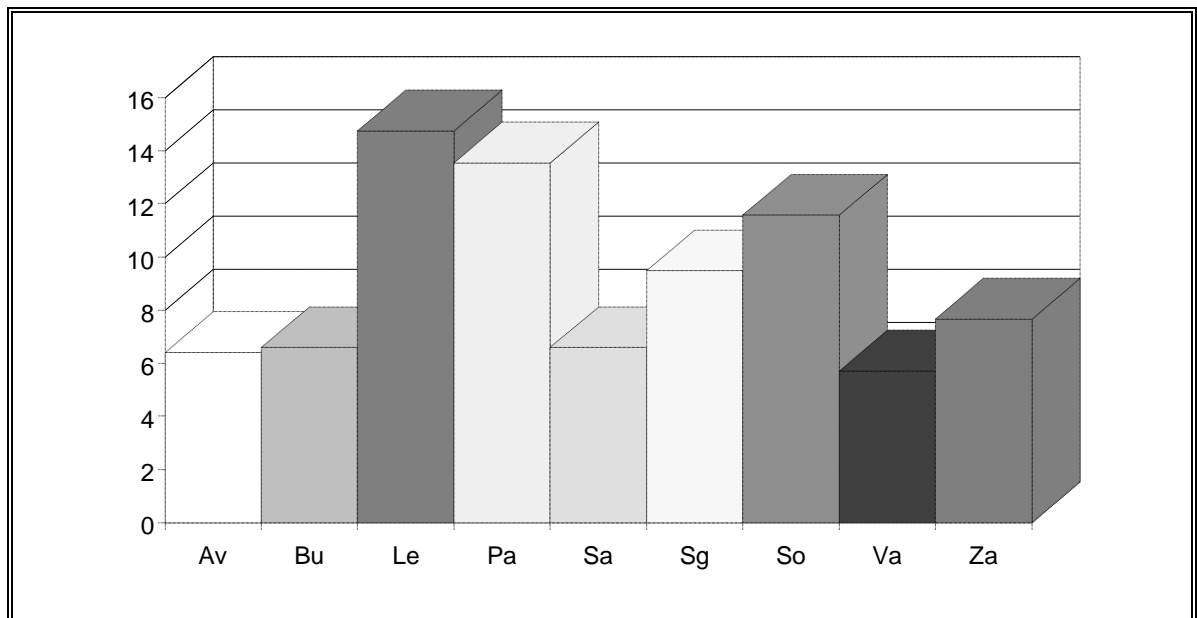
### PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	107	5%
Burgos	228	10%
León	746	32%
Palencia	243	10%
Salamanca	230	10%
Segovia	139	6%
Soria	106	5%
Valladolid	281	12%
Zamora	157	7%
Otras prov. españolas	84	4%
Extranjero	3	0%
Indeterminada	16	1%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



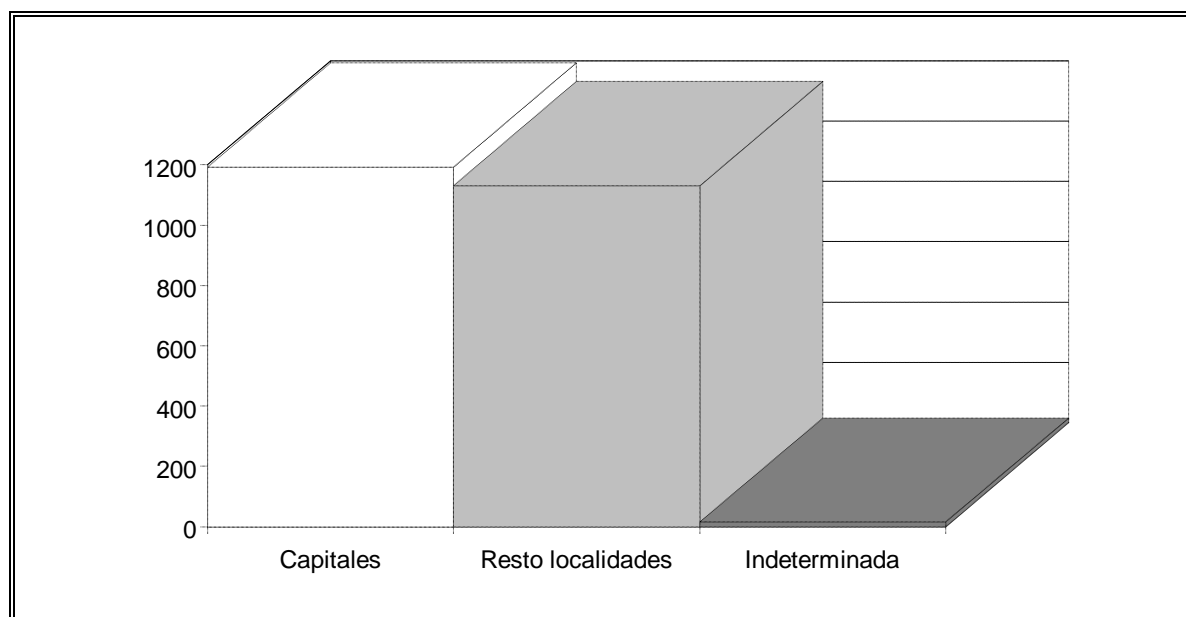
## QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	Nº Quejas/10.000 hab
Ávila	6
Burgos	7
León	15
Palencia	14
Salamanca	7
Segovia	9
Soria	12
Valladolid	6
Zamora	8
Media Com. Aut.	9



**QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS  
LOCALIDADES**

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Capitales	1194	51%
Resto localidades	1130	48%
Indeterminada	16	1%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



## RELACIÓN DE LOCALIDADES DE LAS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 1998

### ÁVILA

ADANERO .....	1
ALDEASECA.....	1
ARENAS DE SAN PEDRO .....	2
ARÉVALO .....	11
ÁVILA .....	65
BECEDAS .....	1
CEBREROS .....	1
CRESPOS.....	1
DONJIMENO .....	1
EL BARCO DE ÁVILA .....	3
EL BARRACO.....	1
EL LOSAR DEL BARCO .....	1
FONTIVEROS .....	1
GEMUÑO.....	1
LA ADRADA .....	1
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES.....	1
MINGORRÍA.....	1
MOMBELTRÁN .....	1
NAVALUENGA.....	1



<b>NAVARREDONDA DE GREDOS .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVATALGORDO.....</b>	<b>1</b>
<b>PIEDRAHITA.....</b>	<b>2</b>
<b>POYALES DEL HOYO .....</b>	<b>1</b>
<b>RIOCABADO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN JUAN DEL MOLINILLO .....</b>	<b>1</b>
<b>URRACA MIGUEL.....</b>	<b>1</b>
<b>VEGA DE SANTA MARÍA .....</b>	<b>1</b>
<b>VELAYOS.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAFRANCA DE LA SIERRA .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL ÁVILA .....</b>	<b>107</b>

## **BURGOS**

<b>ARANDA DE DUERO .....</b>	<b>15</b>
<b>ARENILLAS RIOPISUERGA.....</b>	<b>1</b>
<b>BRIVIESCA .....</b>	<b>5</b>
<b>BURGOS .....</b>	<b>111</b>
<b>CANICOSA DE LA SIERRA .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRILLO DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>COGOLLOS .....</b>	<b>1</b>
<b>ESCANDUSO.....</b>	<b>1</b>
<b>HONTORIA DEL PINAR.....</b>	<b>1</b>
<b>HOYALES DE ROA.....</b>	<b>2</b>

<b>IGLESIAS .....</b>	<b>1</b>
<b>MADRIGALEJO DEL MONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>MEDINA DE POMAR .....</b>	<b>2</b>
<b>MERINDAD DE MONTIJA .....</b>	<b>1</b>
<b>MIRANDA DE EBRO .....</b>	<b>42</b>
<b>PÉREZ DE LOSA .....</b>	<b>4</b>
<b>PINILLA TRASMONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>REVILLA DE PIENZA .....</b>	<b>6</b>
<b>ROA .....</b>	<b>1</b>
<b>RUBENA .....</b>	<b>1</b>
<b>SALAS DE LOS INFANTES .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN MAMÉS DE BURGOS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN MARTÍN DE LOSA .....</b>	<b>2</b>
<b>SINOVAS .....</b>	<b>1</b>
<b>SOTOPALACIOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TRESPADERNE .....</b>	<b>1</b>
<b>VALLEJERA .....</b>	<b>1</b>
<b>VENTAS DE ARMENTIA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLACOMPARADA DE RUEDA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLALBA DE DUERO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMAYOR DE LOS MONTES .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMAYOR DEL RÍO .....</b>	<b>10</b>
<b>VILLANUEVA DE RÍO UBIERNA .....</b>	<b>1</b>

<b>VILLARCAYO .....</b>	<b>5</b>
<b>TOTAL BURGOS .....</b>	<b>228</b>

## **LEÓN**

<b>ALGADEFE .....</b>	<b>2</b>
<b>ALIJA DE LA RIBERA .....</b>	<b>6</b>
<b>ALMÁZCARA .....</b>	<b>1</b>
<b>ANTIMIO DE ABAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>ANTOÑÁN DEL VALLE.....</b>	<b>1</b>
<b>ARMUNIA .....</b>	<b>5</b>
<b>ASTORGA .....</b>	<b>13</b>
<b>AZADINOS .....</b>	<b>1</b>
<b>BÁRCENA DEL BIERZO .....</b>	<b>2</b>
<b>BEMBIBRE.....</b>	<b>5</b>
<b>BENAVIDES.....</b>	<b>1</b>
<b>BENAVIDES DE ÓRBIGO.....</b>	<b>2</b>
<b>BUSTARGA .....</b>	<b>1</b>
<b>BUSTILLO DEL PÁRAMO .....</b>	<b>3</b>
<b>CABAÑAS RARAS.....</b>	<b>2</b>
<b>CABOALLES DE ABAJO .....</b>	<b>2</b>
<b>CACABELOS .....</b>	<b>7</b>
<b>CAMPO DE SANTIBÁÑEZ .....</b>	<b>1</b>
<b>CAMPONARAYA .....</b>	<b>7</b>

<b>CARBAJAL DE LA LEGUA.....</b>	<b>4</b>
<b>CARRACEDELO .....</b>	<b>4</b>
<b>CARRIZO DE LA RIBERA .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRILLO DE LA RIBERA.....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRILLO DE SAN PELAYO .....</b>	<b>3</b>
<b>CASTRILLO DE PORMA .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTROVEGA DE VALMADRIGAL.....</b>	<b>1</b>
<b>CEA .....</b>	<b>1</b>
<b>CELA DEL BIERZO.....</b>	<b>1</b>
<b>CEMBRANOS .....</b>	<b>8</b>
<b>CHANA DE SOMOZA.....</b>	<b>1</b>
<b>CIÑERA .....</b>	<b>3</b>
<b>CISTIerna .....</b>	<b>1</b>
<b>CONGOSTO .....</b>	<b>1</b>
<b>CORBILLOS DE LA SOBARRIBA.....</b>	<b>1</b>
<b>CRÉMENES.....</b>	<b>1</b>
<b>DEHESAS.....</b>	<b>1</b>
<b>DESTRIANA.....</b>	<b>2</b>
<b>FABERO .....</b>	<b>1</b>
<b>FERRAL DEL BERNESGA .....</b>	<b>1</b>
<b>FLORES DEL SIL.....</b>	<b>2</b>
<b>FUENTESNUEVAS.....</b>	<b>2</b>
<b>GAVILANES DE ÓRBIGO .....</b>	<b>1</b>

<b>GENESTACIO DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>GORDONCILLO.....</b>	<b>2</b>
<b>HERVEDEDO.....</b>	<b>1</b>
<b>HOSPITAL DE ÓRBIGO .....</b>	<b>1</b>
<b>HUERGA DE GARABALLES .....</b>	<b>1</b>
<b>LA ALDEA DE LA VALDONCINA .....</b>	<b>1</b>
<b>LA BAÑEZA .....</b>	<b>4</b>
<b>LA POLA DE GORDÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>LA ROBLA .....</b>	<b>4</b>
<b>LA VEGA DE ROBLEDO .....</b>	<b>1</b>
<b>LA VID DE GORDÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>LA VIRGEN DEL CAMINO .....</b>	<b>6</b>
<b>LAS BODAS.....</b>	<b>1</b>
<b>LEÓN.....</b>	<b>337</b>
<b>LIBRÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>LORENZANA .....</b>	<b>2</b>
<b>LOS LLANOS DE VALDEÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>LUMERAS .....</b>	<b>1</b>
<b>LUSIO.....</b>	<b>1</b>
<b>MAGAZ DE ARRIBA .....</b>	<b>1</b>
<b>MANSILLA DE LAS MULAS.....</b>	<b>2</b>
<b>MIÑAMBRES .....</b>	<b>1</b>
<b>MOLINASECA.....</b>	<b>3</b>

<b>MONTEJOS DEL CAMINO .....</b>	<b>1</b>
<b>MORRIONDO DE CEPEDA.....</b>	<b>1</b>
<b>NARAYOLA .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVAFRÍA DE LA SOBARRIBA .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVATEJERA .....</b>	<b>4</b>
<b>NOCEDA DE CABRERA .....</b>	<b>2</b>
<b>NOCEDA DEL BIERZO.....</b>	<b>1</b>
<b>OENCIA .....</b>	<b>2</b>
<b>OLLEROS DE SABERO.....</b>	<b>3</b>
<b>ORELLÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>PALACIOS DE JAMUZ .....</b>	<b>1</b>
<b>PALACIOS DEL SIL .....</b>	<b>2</b>
<b>PALAZUELO DE ÓRBIGO .....</b>	<b>1</b>
<b>PALAZUELO DE TORÍO .....</b>	<b>2</b>
<b>PARADILLA DE LA SOBARRIBA.....</b>	<b>1</b>
<b>PARDAMAZA .....</b>	<b>1</b>
<b>POBLADURA DE LAS REGUERAS.....</b>	<b>1</b>
<b>PONFERRADA .....</b>	<b>79</b>
<b>POSADA DE VALDEÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>PUENTE DE DOMINGO FLÓREZ.....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANA DE RANEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANA DEL MARCO .....</b>	<b>1</b>
<b>QUINTANILLA DEL VALLE .....</b>	<b>1</b>

<b>REGUERAS DE ARRIBA .....</b>	<b>1</b>
<b>RELIEGOS .....</b>	<b>1</b>
<b>RIBASECA.....</b>	<b>1</b>
<b>RIOSEQUINO DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>ROBLEDO DE LA VALDONCINA.....</b>	<b>3</b>
<b>SABERO.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....</b>	<b>16</b>
<b>SAN CRISTÓBAL DE VALDUEZA .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN FELIZ DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN JUSTO DE LOS OTEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN MAMÉS DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN MARTÍN DEL CAMINO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS.....</b>	<b>4</b>
<b>SAN MIGUEL DEL CAMINO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN PEDRO DE LAS DUEÑAS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN PEDRO DE OLLEROS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ROMÁN DE BEMBIBRE .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ROMÁN DE LOS CABALLEROS.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN VICENTE DEL CONDADO .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA LUCÍA DE GORDÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARINA DEL SIL.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA OLAJA DE LA RIBERA .....</b>	<b>2</b>
<b>SANTIAGOMILLAS.....</b>	<b>1</b>

<b>SANTO TOMÁS DE LAS OLLAS.....</b>	<b>6</b>
<b>SARIEGOS.....</b>	<b>2</b>
<b>SERRILLA DE TORÍO .....</b>	<b>1</b>
<b>TABLADILLO DE SOMOZA .....</b>	<b>1</b>
<b>TOLIBIA DE ABAJO .....</b>	<b>9</b>
<b>TOMBRIIO DE ARRIBA.....</b>	<b>1</b>
<b>TORAL DE LOS GUZMANES .....</b>	<b>1</b>
<b>TORAL DE LOS VADOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TORENO.....</b>	<b>3</b>
<b>TORRE DEL BIERZO.....</b>	<b>1</b>
<b>TROBAJO DEL CAMINO .....</b>	<b>21</b>
<b>TROBAJO DEL CERECEDO .....</b>	<b>1</b>
<b>VAL DE SAN LORENZO .....</b>	<b>1</b>
<b>VALDEARCOS .....</b>	<b>1</b>
<b>VALDEFRESNO .....</b>	<b>1</b>
<b>VALENCIA DE DON JUAN.....</b>	<b>3</b>
<b>VALIÑA .....</b>	<b>1</b>
<b>VALSECO.....</b>	<b>1</b>
<b>VALVERDE ENRIQUE.....</b>	<b>1</b>
<b>VEGA DE ANTOÑAN .....</b>	<b>1</b>
<b>VEGA DE ESPINAREDA.....</b>	<b>1</b>
<b>VEGACERVERA .....</b>	<b>1</b>
<b>VEGAS DEL CONDADO .....</b>	<b>4</b>



<b>VILLABALTER .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLABLINO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLACEDRÉ.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLADEPALOS .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAESTRIGO DEL PÁRAMO .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAFRANCA DEL BIERZO .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLALMONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMANDOS DE LA VEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMAÑÁN .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMARTÍN DE LA ABADÍA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMARTÍN DEL SIL.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMOROS DE LAS REGUERAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMUÑO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DE LAS MANZANAS .....</b>	<b>5</b>
<b>VILLANUEVA DEL ÁRBOL.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAQUEJIDA.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAQUILAMBRE.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASECA DE LACIANA .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAVELASCO DE VALDERADUEY .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVENTE DE LA SOBARRIBA .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLORIA DE ÓRBIGO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILORIA DE LA JURISDICCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>ZUARES DEL PÁRAMO .....</b>	<b>1</b>

**TOTAL LEÓN..... 746**

**PALENCIA**

<b>AGUILAR DE CAMPOO .....</b>	<b>2</b>
<b>ASTUDILLO.....</b>	<b>2</b>
<b>BAÑOS DE CERRATO .....</b>	<b>1</b>
<b>BARRUELO DE SANTULLÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>BECERRIL DE CAMPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>BOADILLA DEL CAMINO .....</b>	<b>2</b>
<b>BUENAVISTA DE VALDAVIA.....</b>	<b>1</b>
<b>CAMPORREDONDO .....</b>	<b>1</b>
<b>CARRIÓN DE LOS CONDES.....</b>	<b>2</b>
<b>CASTREJON DE LA PEÑA.....</b>	<b>2</b>
<b>CASTRILLO DE VILLAVEGA.....</b>	<b>2</b>
<b>CASTROMOCHO.....</b>	<b>1</b>
<b>CERVATOS DE LA CUEZA.....</b>	<b>1</b>
<b>CEVICO DE LA TORRE .....</b>	<b>4</b>
<b>CONGOSTO DE VALDAVIA .....</b>	<b>2</b>
<b>DUEÑAS.....</b>	<b>3</b>
<b>ESPINOSA DE CERRATO .....</b>	<b>1</b>
<b>FRESNO DEL RÍO.....</b>	<b>1</b>
<b>GRIJOTA .....</b>	<b>2</b>
<b>GUARDO .....</b>	<b>13</b>

<b>GUAZA DE CAMPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>HERMEDES DE CERRATO.....</b>	<b>1</b>
<b>HERRERA DE PISUERGA.....</b>	<b>3</b>
<b>HONTORIA DE CERRATO .....</b>	<b>1</b>
<b>LANTADILLA.....</b>	<b>3</b>
<b>MONZÓN DE CAMPOS .....</b>	<b>3</b>
<b>PALENCIA .....</b>	<b>137</b>
<b>PAREDES DE NAVA.....</b>	<b>2</b>
<b>PEDRAZA DE CAMPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>POZA DE LA VEGA .....</b>	<b>2</b>
<b>RIBAS DE CAMPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>SALDAÑA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CEBRIÁN DE CAMPOS.....</b>	<b>3</b>
<b>VELILLA DEL RÍO CARRIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>VENTA DE BAÑOS .....</b>	<b>2</b>
<b>VENTANILLA.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLADA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLALOBÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMEDIANA .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMORONTA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAMURIEL DE CERRATO .....</b>	<b>4</b>
<b>VILLASARRACINO .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLASILLA DE LA VEGA.....</b>	<b>3</b>

<b>VILLASUR.....</b>	<b>13</b>
<b>VILLAVERDE DE LA PEÑA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVIUDAS .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLERÍAS DE CAMPOS.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLOLDO.....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL PALENCIA .....</b>	<b>243</b>

## **SALAMANCA**

<b>ALBA DE TORMES.....</b>	<b>3</b>
<b>ALDEASECA DE LA ARMUÑA .....</b>	<b>2</b>
<b>ALDEATEJADA .....</b>	<b>2</b>
<b>ANAYA DE ALBA .....</b>	<b>1</b>
<b>BABILAFUENTE.....</b>	<b>1</b>
<b>BÉJAR.....</b>	<b>6</b>
<b>CABRERIZOS .....</b>	<b>1</b>
<b>CALVARRASA DE ABAJO.....</b>	<b>2</b>
<b>CAMPILLO DE SALVATIERRA .....</b>	<b>1</b>
<b>CESPEDOSA DEL TORMES .....</b>	<b>2</b>
<b>CHAGARCÍA MEDIANERO.....</b>	<b>1</b>
<b>CIUDAD RODRIGO .....</b>	<b>15</b>
<b>ESPINO DE LA ORBADA.....</b>	<b>1</b>
<b>FLORIDA DE LIÉBANA.....</b>	<b>1</b>
<b>FRADES DE LA SIERRA.....</b>	<b>1</b>

<b>FUENTEBUENA .....</b>	<b>1</b>
<b>GALINDUSTE.....</b>	<b>1</b>
<b>GUIJUELO .....</b>	<b>2</b>
<b>HUERTA .....</b>	<b>1</b>
<b>LA FUENTE DE SAN ESTEBAN .....</b>	<b>1</b>
<b>LAS VELLES.....</b>	<b>1</b>
<b>LEDESMA .....</b>	<b>1</b>
<b>LOS SANTOS .....</b>	<b>2</b>
<b>MANCERA DE ABAJO.....</b>	<b>1</b>
<b>MIRANDA DE AZÁN.....</b>	<b>3</b>
<b>MIRANDA DEL CASTAÑAR.....</b>	<b>2</b>
<b>MORILLE.....</b>	<b>1</b>
<b>NAVACARROS .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVALMORAL DE BÉJAR.....</b>	<b>2</b>
<b>PARADA DE RUBIALES .....</b>	<b>1</b>
<b>PEDRAZA DE ALBA.....</b>	<b>2</b>
<b>PEDROSILLO DE LOS AIRES .....</b>	<b>1</b>
<b>PEÑARANDA DE BRACAMONTE .....</b>	<b>1</b>
<b>RETORTILLO .....</b>	<b>1</b>
<b>SALAMANCA .....</b>	<b>135</b>
<b>SAN PEDRO DE ROZADOS.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARTA DE TORMES .....</b>	<b>10</b>
<b>SEQUEROS.....</b>	<b>1</b>

<b>SORIHUELA .....</b>	<b>1</b>
<b>TERRADILLOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TOPAS.....</b>	<b>1</b>
<b>TORDILLOS.....</b>	<b>1</b>
<b>VALDELACASA .....</b>	<b>1</b>
<b>VALLEJERA DE RIOFRÍO.....</b>	<b>1</b>
<b>VECINOS.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUEVA DE LOS PAVONES.....</b>	<b>4</b>
<b>VILLARES DE LA REINA .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAR-MAYOR.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAVIEJA DE YELTES.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLORIA .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL SALAMANCA .....</b>	<b>230</b>

## **SEGOVIA**

<b>AÑE .....</b>	<b>1</b>
<b>ARCONES.....</b>	<b>1</b>
<b>BERNUY DE PORREROS .....</b>	<b>1</b>
<b>CABAÑAS DE POLENDOS .....</b>	<b>1</b>
<b>CANTALEJO.....</b>	<b>1</b>
<b>CARBONERO EL MAYOR.....</b>	<b>3</b>
<b>CHAÑE.....</b>	<b>1</b>
<b>CIRUELOS DE COCA.....</b>	<b>2</b>

<b>CUÉLLAR.....</b>	<b>5</b>
<b>FRESNO DE LA FUENTE .....</b>	<b>1</b>
<b>HONTALBILLA.....</b>	<b>2</b>
<b>HONTANARES DE ERESMA .....</b>	<b>1</b>
<b>JUARROS DE VOLTOYA .....</b>	<b>1</b>
<b>LA GRANJA .....</b>	<b>1</b>
<b>LASTRAS DE CUÉLLAR .....</b>	<b>1</b>
<b>LASTRAS DEL POZO.....</b>	<b>2</b>
<b>LOS HUERTOS.....</b>	<b>1</b>
<b>MARTÍN MUÑOZ DE LAS POSADAS .....</b>	<b>4</b>
<b>MARUGÁN.....</b>	<b>2</b>
<b>MATA DE CUÉLLAR .....</b>	<b>1</b>
<b>MOZONCILLO .....</b>	<b>1</b>
<b>MUDRIÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVA DE LA ASUNCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>NAVALILLA .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVARES DE ENMEDIO .....</b>	<b>1</b>
<b>NAVAS DE ORO .....</b>	<b>1</b>
<b>OLOMBRADA .....</b>	<b>1</b>
<b>OREJANA.....</b>	<b>1</b>
<b>OTERO DE HERREROS .....</b>	<b>1</b>
<b>PALAZUELOS DE ERESMA .....</b>	<b>3</b>
<b>REMONDO .....</b>	<b>1</b>

<b>REVENGA .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMBOAL .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CRISTÓBAL DE PARAZUELOS .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ILDEFONSO-LA GRANJA .....</b>	<b>2</b>
<b>SAN PEDRO DE GAILLOS .....</b>	<b>1</b>
<b>SANCHONUÑO.....</b>	<b>1</b>
<b>SAUQUILLO DE CABEZAS.....</b>	<b>1</b>
<b>SEGOVIA.....</b>	<b>73</b>
<b>TABANERA DEL MONTE .....</b>	<b>2</b>
<b>TORRECABALLEROS .....</b>	<b>3</b>
<b>TURRUBUELO .....</b>	<b>1</b>
<b>VALLE DE TABLADILLO.....</b>	<b>1</b>
<b>VALSAÍN .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLACASTÍN.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLOSLADA .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL SEGOVIA.....</b>	<b>139</b>

## **SORIA**

<b>ABEJAR .....</b>	<b>1</b>
<b>ÁGREDA.....</b>	<b>1</b>
<b>ALDEASEÑOR.....</b>	<b>3</b>
<b>ALMAZÁN.....</b>	<b>3</b>



<b>ALMENAR .....</b>	<b>2</b>
<b>ARCOS DE JALÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>BARCONES .....</b>	<b>2</b>
<b>BERLANGA DE DUERO .....</b>	<b>1</b>
<b>BLIECOS .....</b>	<b>1</b>
<b>BOROBIA .....</b>	<b>1</b>
<b>COBERTELADA.....</b>	<b>1</b>
<b>EL BURGO DE OSMA .....</b>	<b>2</b>
<b>FUENTES DE MAGAÑA .....</b>	<b>1</b>
<b>GARRAY.....</b>	<b>3</b>
<b>GÓMARA .....</b>	<b>3</b>
<b>LAS CASAS .....</b>	<b>2</b>
<b>LICERAS .....</b>	<b>1</b>
<b>MATALEBRERAS.....</b>	<b>1</b>
<b>MOMBLONA .....</b>	<b>2</b>
<b>MURO .....</b>	<b>2</b>
<b>PORTILLO .....</b>	<b>1</b>
<b>SAN ESTEBAN DE GORMAZ .....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA MARÍA DE LAS HOYAS .....</b>	<b>1</b>
<b>SEÑUELA .....</b>	<b>1</b>
<b>SORIA .....</b>	<b>60</b>
<b>SOTILLO DEL RINCÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>UCERO.....</b>	<b>1</b>

<b>VALDEGEÑA.....</b>	<b>1</b>
<b>VINUESA .....</b>	<b>5</b>
<b>TOTAL SORIA .....</b>	<b>106</b>

## **VALLADOLID**

<b>ATAQUINES.....</b>	<b>1</b>
<b>BECILLA DE VALDERADUEY .....</b>	<b>1</b>
<b>BENAFARCES .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRILLO TEJERIEGO .....</b>	<b>1</b>
<b>CASTROMONTE.....</b>	<b>1</b>
<b>CASTRONUÑO .....</b>	<b>1</b>
<b>CIGALES .....</b>	<b>2</b>
<b>CISTÉRNIGA .....</b>	<b>1</b>
<b>EL PINAR DE ANTEQUERA .....</b>	<b>1</b>
<b>FUENSALDAÑA .....</b>	<b>4</b>
<b>HERRERA DE DUERO .....</b>	<b>1</b>
<b>HERRÍN DE CAMPOS.....</b>	<b>1</b>
<b>ÍSCAR.....</b>	<b>2</b>
<b>LAGUNA DE DUERO .....</b>	<b>7</b>
<b>MEDINA DE RIOSECO .....</b>	<b>2</b>
<b>MEDINA DEL CAMPO.....</b>	<b>30</b>
<b>MOJADOS .....</b>	<b>1</b>
<b>MORALES DE CAMPOS.....</b>	<b>1</b>

<b>PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN .....</b>	<b>1</b>
<b>PEÑAFIEL .....</b>	<b>4</b>
<b>PEÑAFLORE DE HORNIJA .....</b>	<b>1</b>
<b>PIÑEL DE ABAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>POZAL DE GALLINAS.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA EUFEMIA DEL ARROYO.....</b>	<b>13</b>
<b>SANTOVENIA DE PISUERGA .....</b>	<b>1</b>
<b>SIMANCAS.....</b>	<b>9</b>
<b>TAMARIZ DE CAMPOS.....</b>	<b>1</b>
<b>TORDEHUMOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TORDESILLAS.....</b>	<b>10</b>
<b>TUDELA DE DUERO .....</b>	<b>4</b>
<b>VALDUNQUILLO DE CAMPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>VALLADOLID .....</b>	<b>164</b>
<b>VALORIA LA BUENA .....</b>	<b>1</b>
<b>VIANA DE CEGA .....</b>	<b>1</b>
<b>VILLACARRALÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLALÓN DE CAMPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUBLA.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUEVA DE DUERO .....</b>	<b>2</b>
<b>ZARATÁN .....</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL VALLADOLID .....</b>	<b>281</b>

## **ZAMORA**

<b>ALMENDRA.....</b>	<b>2</b>
<b>ARCILLO DE SAYAGO.....</b>	<b>7</b>
<b>ASTURIANOS .....</b>	<b>1</b>
<b>BARCIAL DEL BARCO.....</b>	<b>2</b>
<b>BENAVENTE .....</b>	<b>9</b>
<b>CARBAJOSA DE ALBA.....</b>	<b>1</b>
<b>CASTROGONZALO.....</b>	<b>1</b>
<b>CIBANAL DE SAYAGO.....</b>	<b>1</b>
<b>COLINAS DE TRANSMONTE.....</b>	<b>1</b>
<b>CORESES.....</b>	<b>2</b>
<b>EL PEGO .....</b>	<b>4</b>
<b>FERMOSELLE.....</b>	<b>1</b>
<b>FONFRÍA DE ALISTE .....</b>	<b>1</b>
<b>FORNILLOS DE FERMOSELLE .....</b>	<b>3</b>
<b>FUENTELAPEÑA.....</b>	<b>6</b>
<b>MATILLA DE ARZÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>MILLES DE LA POLVOROSA .....</b>	<b>1</b>
<b>MONTAMARTA .....</b>	<b>1</b>
<b>MORALES DEL VINO.....</b>	<b>3</b>
<b>MORALEJA DE SAYAGO .....</b>	<b>1</b>
<b>MORERUELA DE TÁBARA .....</b>	<b>1</b>
<b>NUEZ DE ALISTE .....</b>	<b>1</b>

<b>PELEAS DE ABAJO .....</b>	<b>1</b>
<b>PINILLA DE TORO.....</b>	<b>1</b>
<b>PUEBLA DE SANABRIA .....</b>	<b>2</b>
<b>RIONEGRO DEL PUENTE .....</b>	<b>2</b>
<b>SAL SALVADOR DE PALAZUELO.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN PEDRO DE CEQUE.....</b>	<b>1</b>
<b>SAN PEDRO DE LA VIÑA.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA COLOMBA DE LAS CARABIAS.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA COLOMBA DE LAS MONJAS.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA .....</b>	<b>11</b>
<b>SANTA MARÍA DE LA VEGA.....</b>	<b>1</b>
<b>SANTIBÁÑEZ DE TERA .....</b>	<b>1</b>
<b>SEJAS DE ALISTE .....</b>	<b>1</b>
<b>TARDOBISPO .....</b>	<b>2</b>
<b>TORO .....</b>	<b>1</b>
<b>TORREGAMONES DE SAYAGO.....</b>	<b>1</b>
<b>VEZDEMARBAN.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAFERRUEÑA.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLALPANDO.....</b>	<b>2</b>
<b>VILLAMOR DE CADOZOS .....</b>	<b>2</b>
<b>VILLANUEVA DE AZOAGUE.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLANUEVA DEL CAMPO.....</b>	<b>1</b>
<b>VILLAR DEL BUEY.....</b>	<b>1</b>

VILLARALBO .....	1
VILLAVEZA DEL AGUA .....	1
VIME DE SANABRIA .....	2
ZAMORA .....	64
TOTAL ZAMORA .....	157

#### A CORUÑA

A CORUÑA .....	1
----------------	---

#### ÁLAVA

ARECHABALET .....	1
VITORIA .....	4
TOTAL ÁLAVA .....	5

#### ALICANTE

BENIJOFAR .....	1
TORREVIEJA .....	1
TOTAL ALICANTE .....	2

#### ASTURIAS

GIJÓN .....	2
OVIEDO .....	2

## **BARCELONA**

<b>BARCELONA.....</b>	<b>1</b>
-----------------------	----------

## **CANTABRIA**

<b>EL ASTILLERO.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

<b>TORRELAVEGA .....</b>	<b>2</b>
--------------------------	----------

<b>TOTAL CANTABRIA .....</b>	<b>3</b>
------------------------------	----------

## **GRAN CANARIA**

<b>LAS PALMAS DE GRAN CANARIA .....</b>	<b>2</b>
---	----------

## **HUESCA**

<b>HUESCA .....</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

## **MADRID**

<b>ALCALÁ DE HENARES.....</b>	<b>1</b>
-------------------------------	----------

<b>ARGANDA DEL REY-LA POVEDA.....</b>	<b>1</b>
---------------------------------------	----------

<b>COSLADA.....</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

<b>MADRID .....</b>	<b>26</b>
---------------------	-----------

<b>MÓSTOLES.....</b>	<b>1</b>
----------------------	----------

<b>PARLA .....</b>	<b>1</b>
--------------------	----------

<b>TORREJÓN DE ARDOZ.....</b>	<b>1</b>
-------------------------------	----------

<b>TRES CANTOS .....</b>	<b>11</b>
--------------------------	-----------

**TOTAL MADRID .....43**

**MÁLAGA**

**TORREMOLINOS.....1**

**TOTAL MÁLAGA.....1**

**NAVARRA**

**ANSOAIN.....1**

**PAMPLONA .....2**

**TOTAL NAVARRA .....3**

**OURENSE**

**EIRADELA .....1**

**TOTAL OURENSE.....1**

**SEVILLA**

**SEVILLA.....1**

**VIZCAYA**

**ARANGUREN .....1**

**BARACALDO.....4**

**BASAURI .....2**

**BERMEO .....1**



<b>BILBAO .....</b>	<b>3</b>
<b>SANTURCE .....</b>	<b>1</b>
<b>SESTAO .....</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL VIZCAYA.....</b>	<b>14</b>

#### **ZARAGOZA**

<b>ZARAGOZA .....</b>	<b>2</b>
-----------------------	----------

#### **BÉLGICA**

<b>EMBOURG .....</b>	<b>1</b>
----------------------	----------

#### **FRANCIA**

<b>DAX .....</b>	<b>1</b>
<b>PARÍS.....</b>	<b>1</b>

## QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Procedencia	Nº Quejas
Castilla y León	2237
Andalucía	2
Aragón	3
Asturias	4
Canarias	2
Cantabria	3
Cataluña	1
Comunidad de Madrid	43
Comunidad Valenciana	2
Galicia	2
Navarra	3
País Vasco	19
Extranjero	3
Indeterminada	16
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>

**ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA**

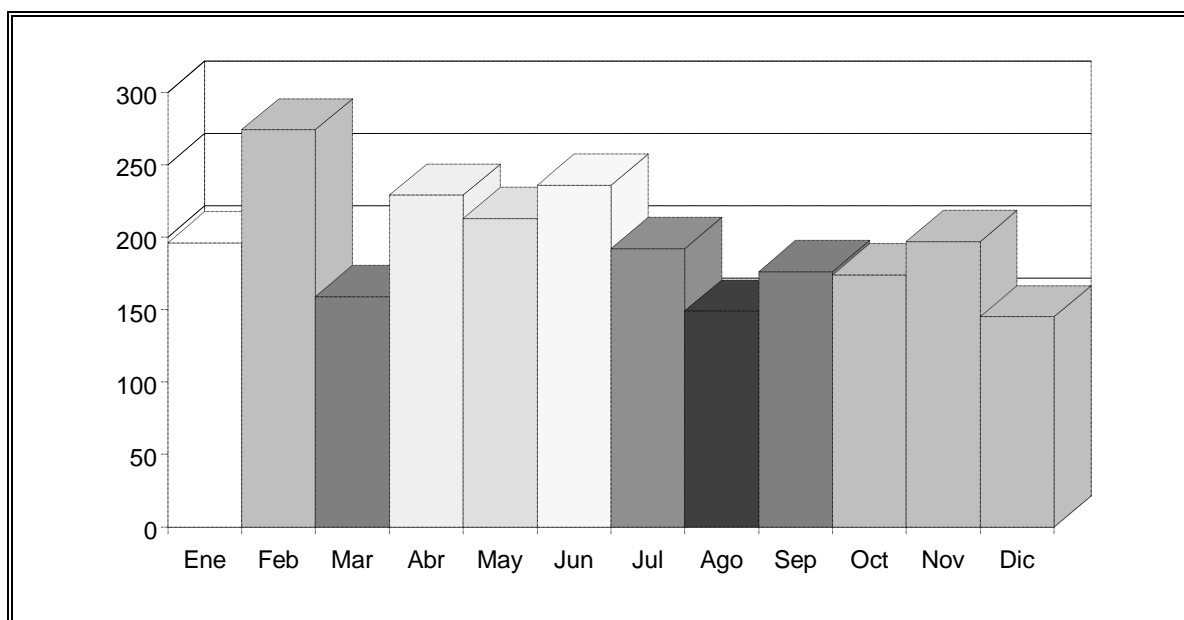
<b>Procedencia</b>	<b>Área</b>	<b>Nº Quejas</b>
Castilla y León	A	428
	B	404
	C	193
	D	106
	E	58
	F	90
	G	322
	H	70
	I	183
	J	94
	K	198
	L	91
Andalucía	B	1
	D	1
Aragón	A	1
	B	1
	D	1
Asturias	A	1
	B	2
	J	1
Canarias	B	2
Cantabria	B	1
	D	1
	I	1
Cataluña	C	1

Comunidad de Madrid	A	4
	B	22
	C	4
	D	1
	E	1
	F	3
	G	3
	H	1
	K	4
Comunidad Valenciana	F	1
	I	1
Galicia	G	1
	J	1
Navarra	A	1
	B	1
	C	1
País Vasco	A	4
	B	5
	C	2
	G	1
	H	2
	I	3
	J	1
	K	1
Extranjero	B	2
	I	1
Indeterminada	A	1
	C	2

	H	1
	K	5
	L	7

### QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 1998

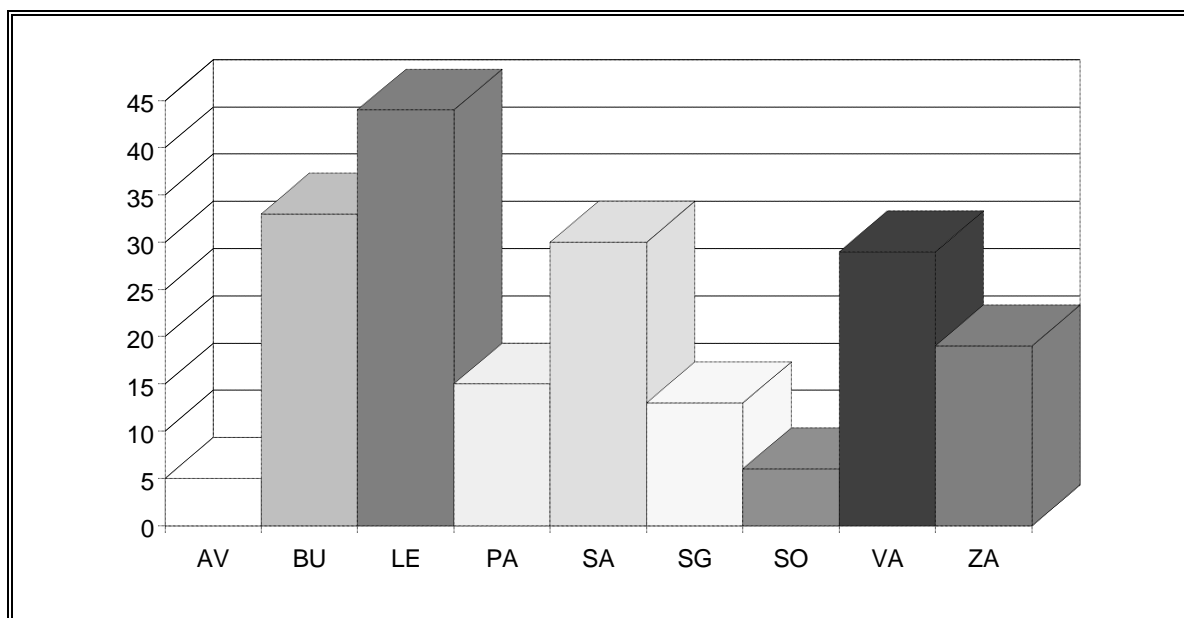
Mes	Nº Quejas	Porcentaje
Enero	196	8%
Febrero	274	12%
Marzo	159	7%
Abril	229	10%
Mayo	213	9%
Junio	236	10%
Julio	192	8%
Agosto	149	6%
Septiembre	176	8%
Octubre	174	7%
Noviembre	197	8%
Diciembre	145	6%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



## QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES

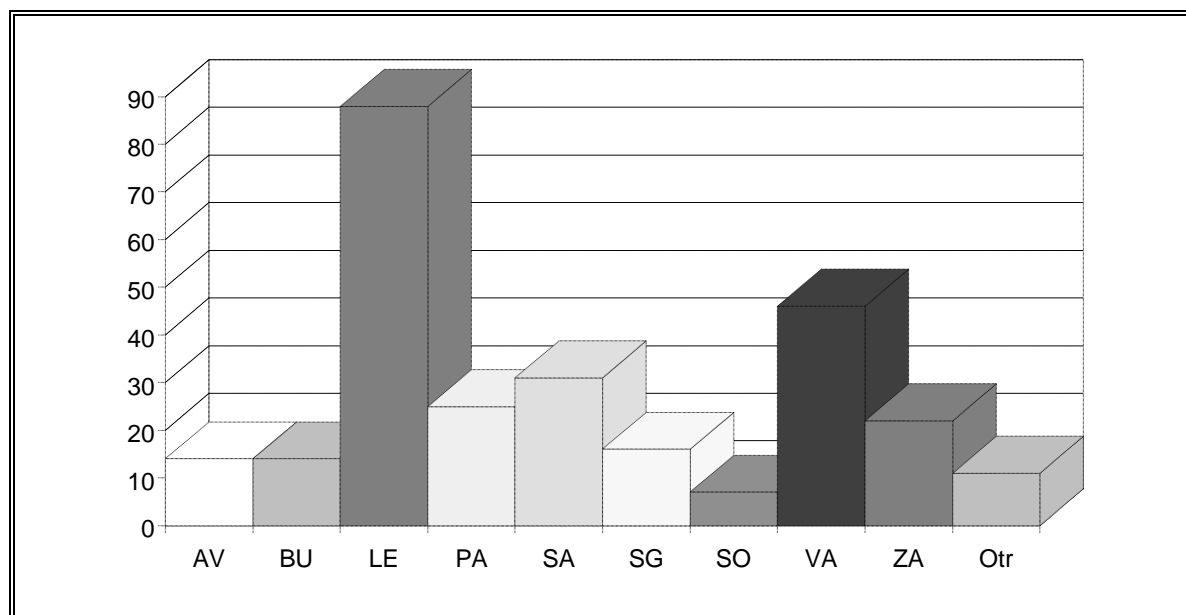
### ENERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	5	3%
Burgos	33	17%
León	44	22%
Palencia	15	8%
Salamanca	30	15%
Segovia	13	7%
Soria	6	3%
Valladolid	29	15%
Zamora	19	10%
Otras prov. españolas	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>100%</b>



## FEBRERO

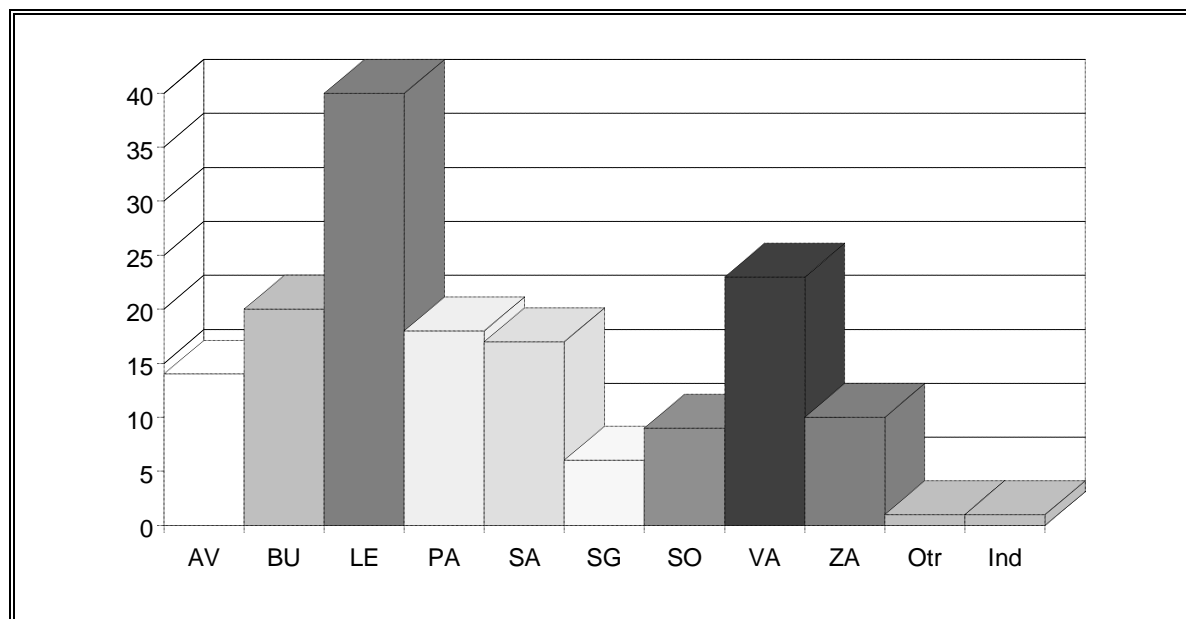
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	14	5%
Burgos	14	5%
León	88	32%
Palencia	25	9%
Salamanca	31	11%
Segovia	16	6%
Soria	7	3%
Valladolid	46	17%
Zamora	22	8%
Otras prov. españolas	11	4%
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>	<b>100%</b>





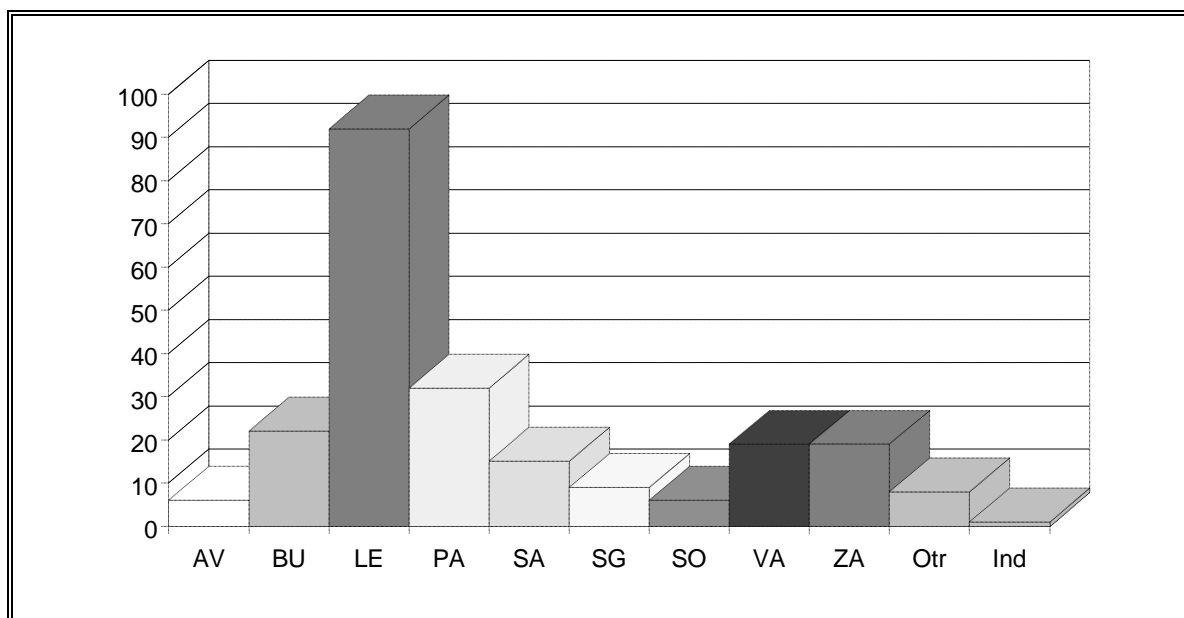
## MARZO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	14	9%
Burgos	20	13%
León	40	25%
Palencia	18	11%
Salamanca	17	11%
Segovia	6	4%
Soria	9	6%
Valladolid	23	14%
Zamora	10	6%
Otras prov. españolas	1	1%
Indeterminada	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>100%</b>



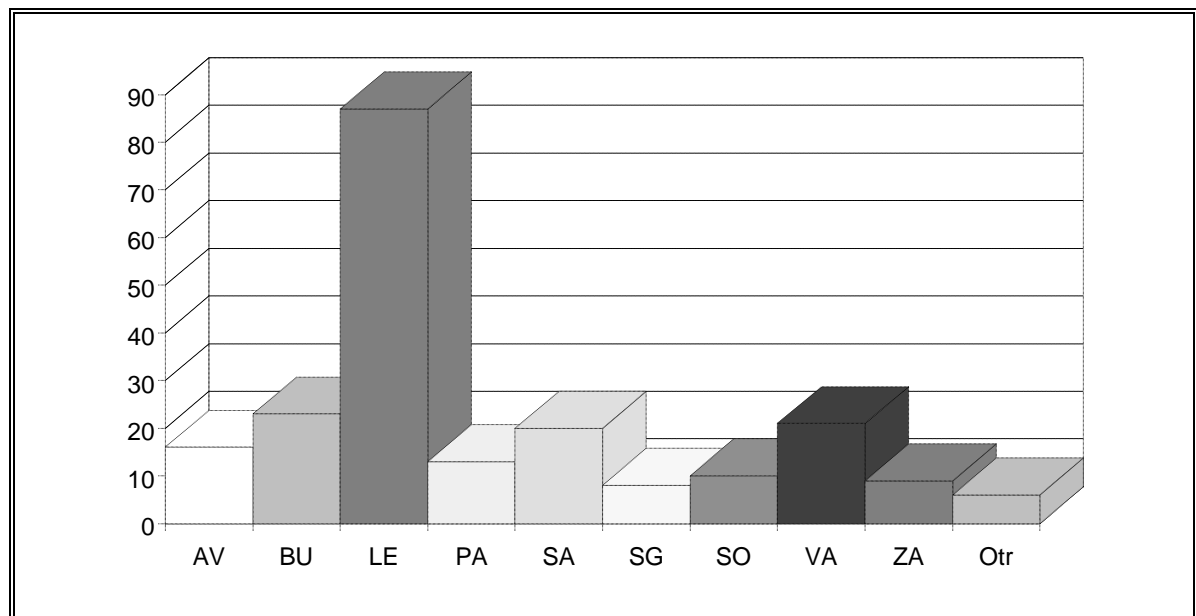
## ABRIL

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	6	3%
Burgos	22	10%
León	92	40%
Palencia	32	14%
Salamanca	15	7%
Segovia	9	4%
Soria	6	3%
Valladolid	19	8%
Zamora	19	8%
Otras prov. españolas	8	3%
Indeterminada	1	0%
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>100%</b>



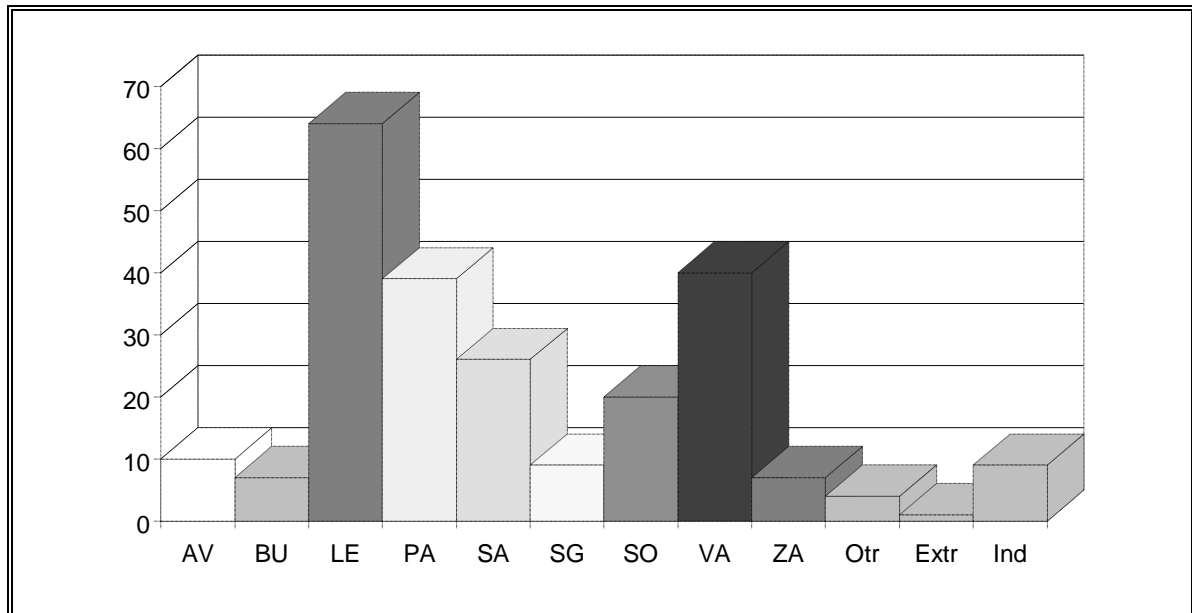
## MAYO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Avila	16	8%
Burgos	23	11%
León	87	41%
Palencia	13	6%
Salamanca	20	9%
Segovia	8	4%
Soria	10	5%
Valladolid	21	10%
Zamora	9	4%
Otras prov. españolas	6	3%
<b>TOTAL</b>	<b>213</b>	<b>100%</b>



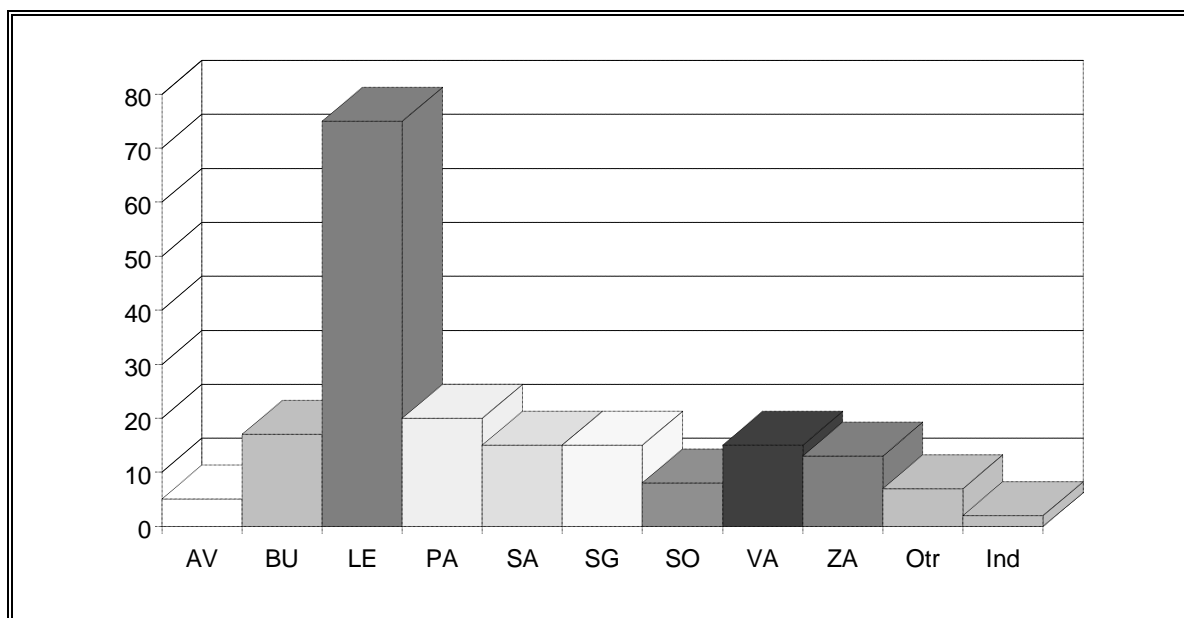
## JUNIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	10	4%
Burgos	7	3%
León	64	28%
Palencia	39	17%
Salamanca	26	12%
Segovia	9	4%
Soria	20	9%
Valladolid	40	18%
Zamora	7	3%
Otras prov. españolas	4	2%
Extranjero	1	0%
Indeterminada	9	4%
<b>TOTAL</b>	<b>236</b>	<b>100%</b>



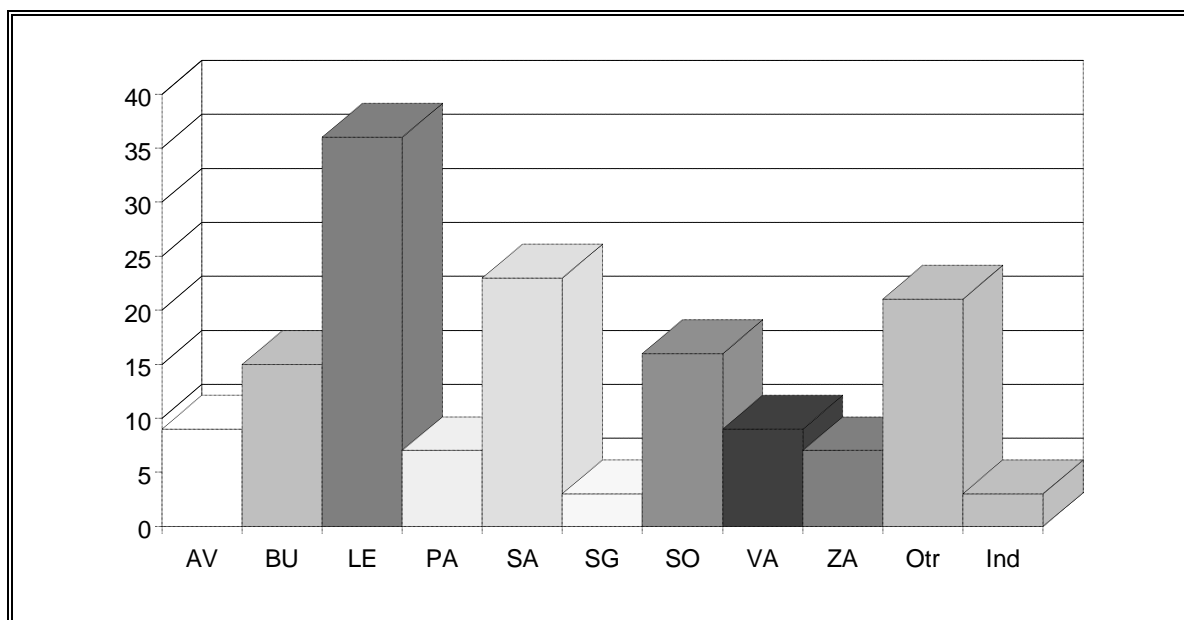
## JULIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	5	3%
Burgos	17	9%
León	75	39%
Palencia	20	10%
Salamanca	15	8%
Segovia	15	8%
Soria	8	4%
Valladolid	15	8%
Zamora	13	7%
Otras prov. españolas	7	4%
Indeterminada	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>100%</b>



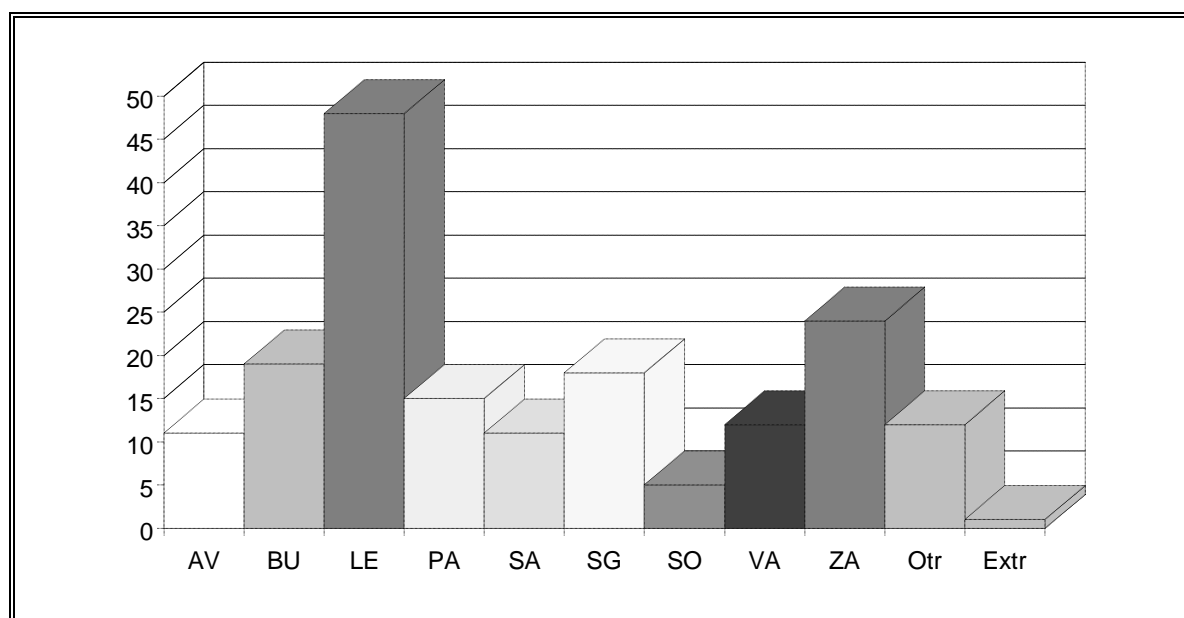
## AGOSTO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	9	6%
Burgos	15	10%
León	36	24%
Palencia	7	5%
Salamanca	23	15%
Segovia	3	2%
Soria	16	11%
Valladolid	9	6%
Zamora	7	5%
Otras prov. españolas	21	14%
Indeterminada	3	2%
<b>TOTAL</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>



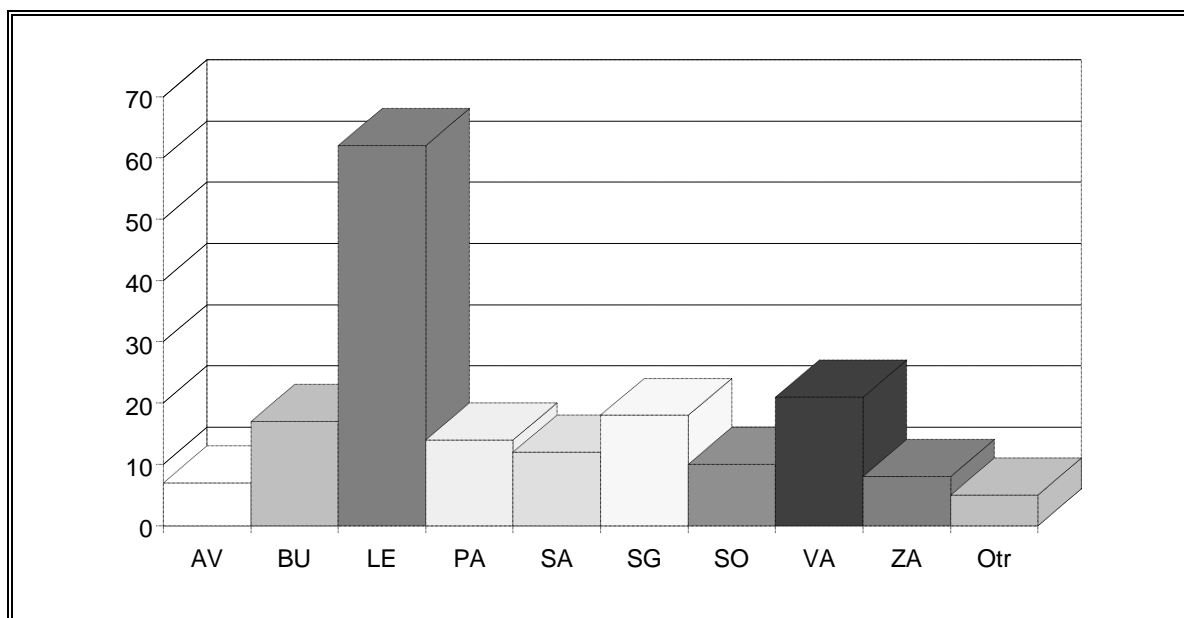
## SEPTIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	11	6%
Burgos	19	11%
León	48	27%
Palencia	15	9%
Salamanca	11	6%
Segovia	18	10%
Soria	5	3%
Valladolid	12	7%
Zamora	24	14%
Otras prov. españolas	12	7%
Extranjero	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>



## OCTUBRE

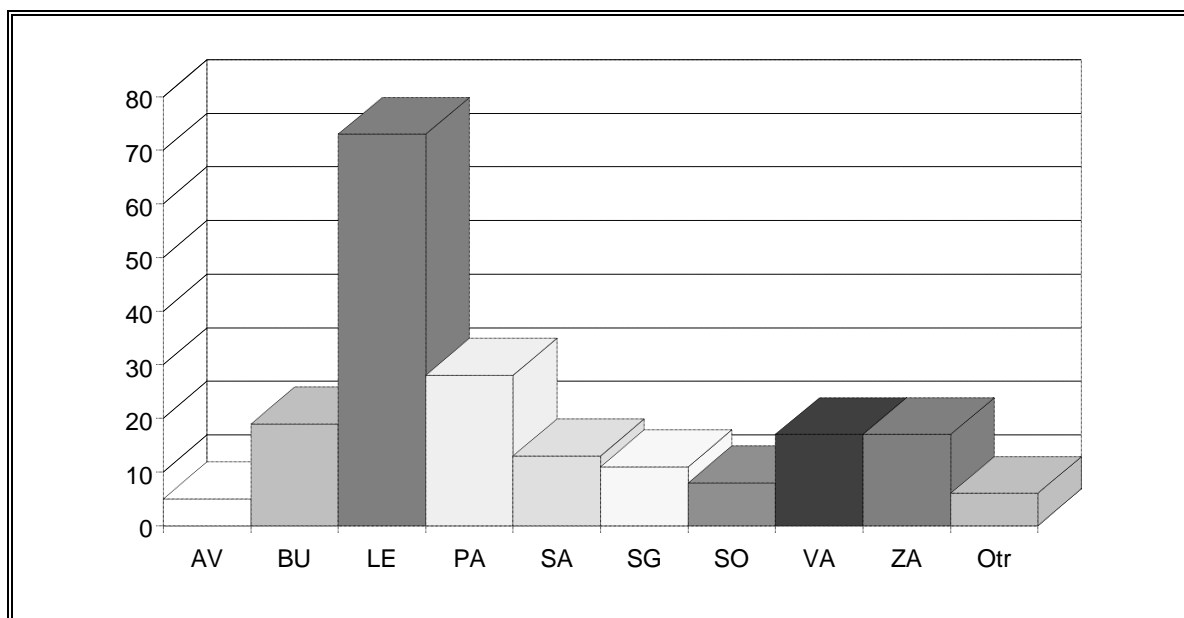
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	4%
Burgos	17	10%
León	62	36%
Palencia	14	8%
Salamanca	12	7%
Segovia	18	10%
Soria	10	6%
Valladolid	21	12%
Zamora	8	5%
Otras prov. españolas	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>174</b>	<b>100%</b>





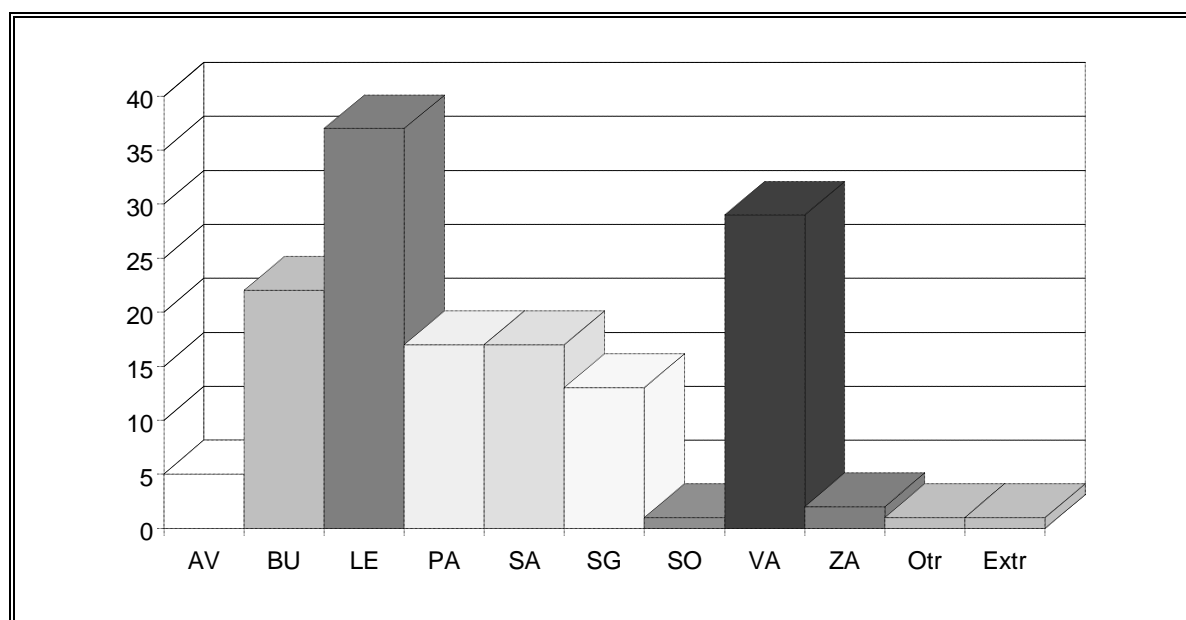
## NOVIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	5	3%
Burgos	19	10%
León	73	37%
Palencia	28	14%
Salamanca	13	7%
Segovia	11	6%
Soria	8	4%
Valladolid	17	9%
Zamora	17	9%
Otras prov. españolas	6	3%
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>	<b>100%</b>



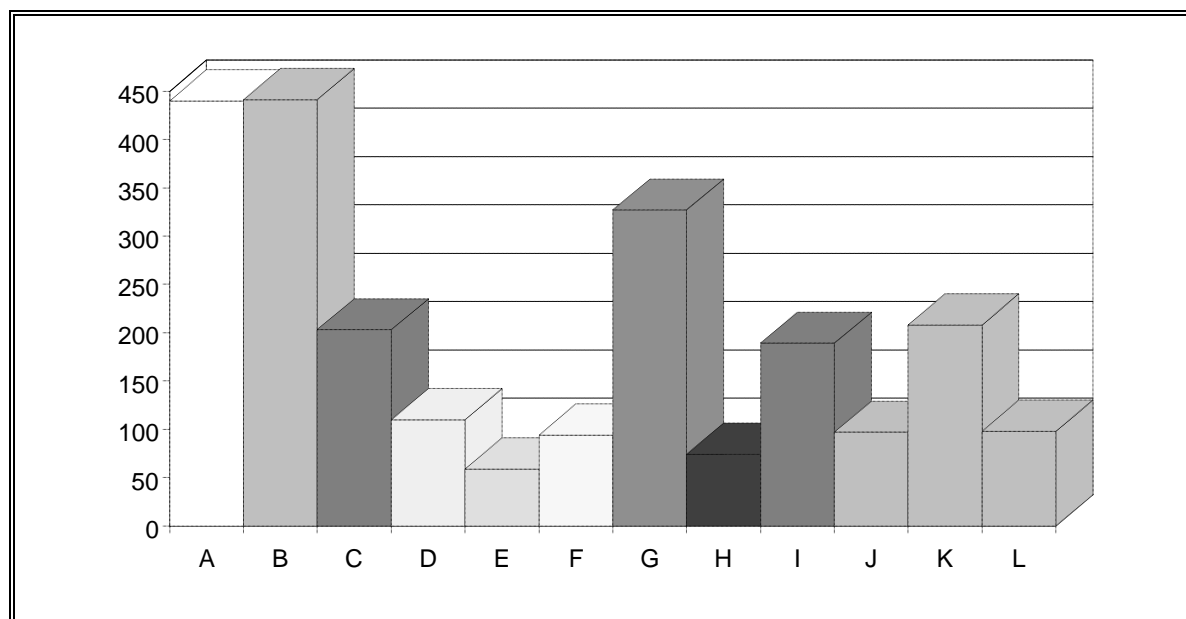
## DICIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	5	3%
Burgos	22	15%
León	37	26%
Palencia	17	12%
Salamanca	17	12%
Segovia	13	9%
Soria	1	1%
Valladolid	29	20%
Zamora	2	1%
Otras prov. españolas	1	1%
Extranjero	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>



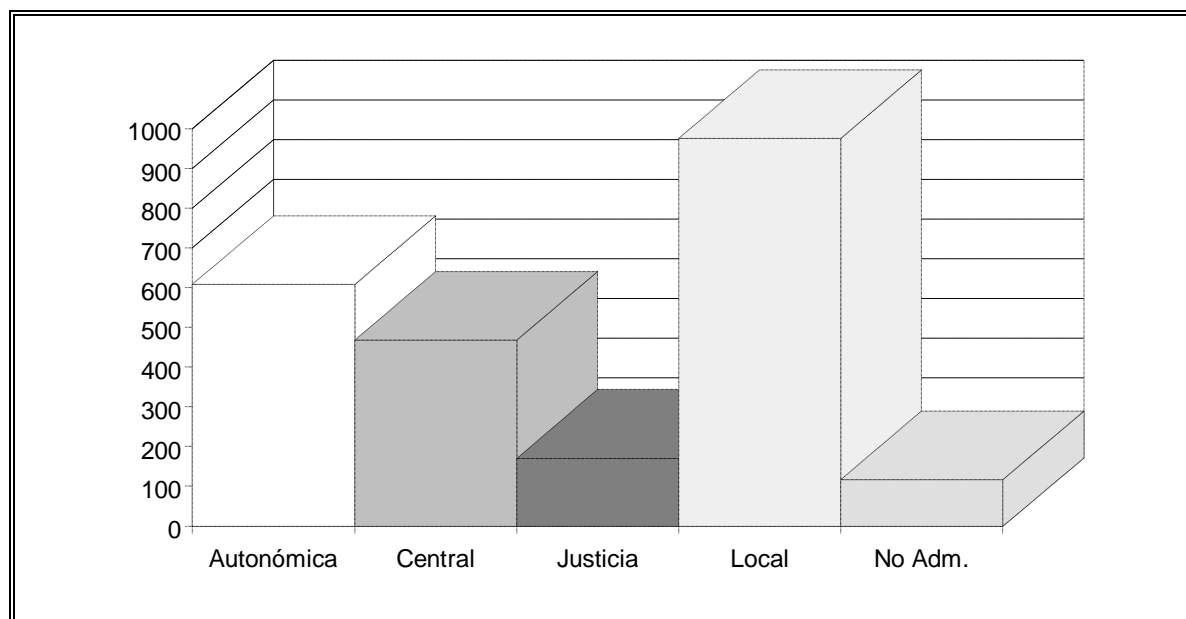
### QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A Función Pública y Presidencia	440	19%
B Urb. y Ord. Territorio, Obras públ. y Viv.	441	19%
C Act. Clasificadas y Medio Ambiente	203	9%
D Educación, Cultura y Deportes	110	5%
E Industria, Comercio, Turismo y Consumo	59	3%
F Agricultura, Ganadería, Montes y Pesca	94	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Serv. Sociales	327	14%
H Sanidad	74	3%
I Justicia	189	8%
J Economía y Hacienda	97	4%
K Actuaciones diversas	208	9%
L Departamento II	98	4%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



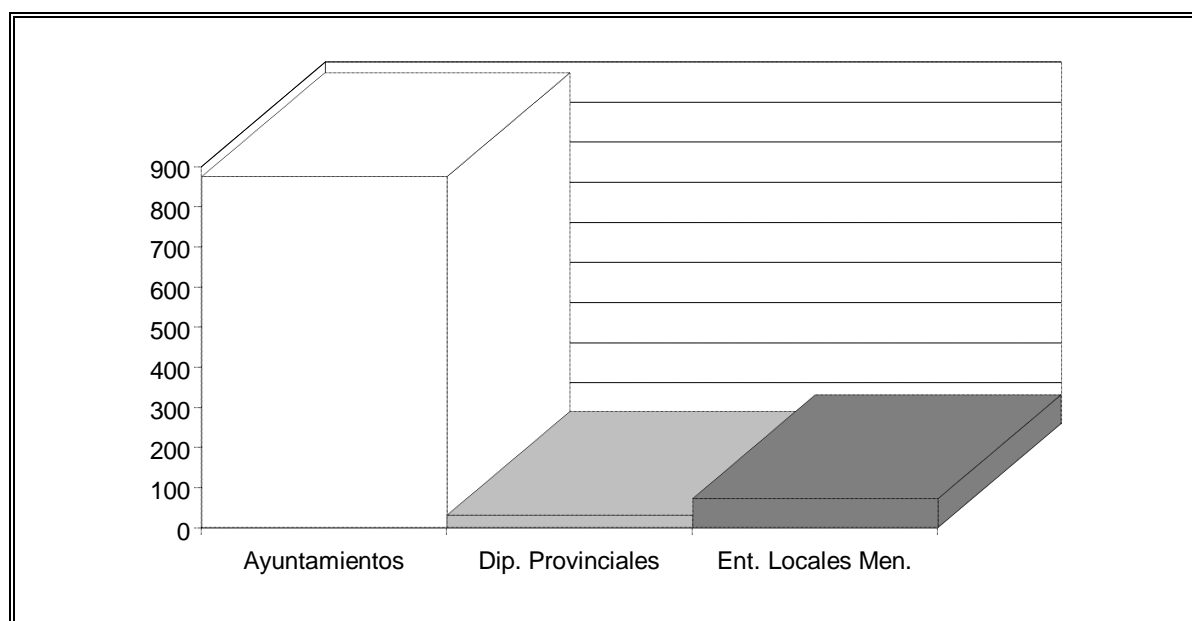
**CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA  
ADMINISTRACIÓN AFECTADA**

Administración afect.	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	609	26%
Central	468	20%
Justicia	171	7%
Local	975	42%
No Adm.	117	5%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



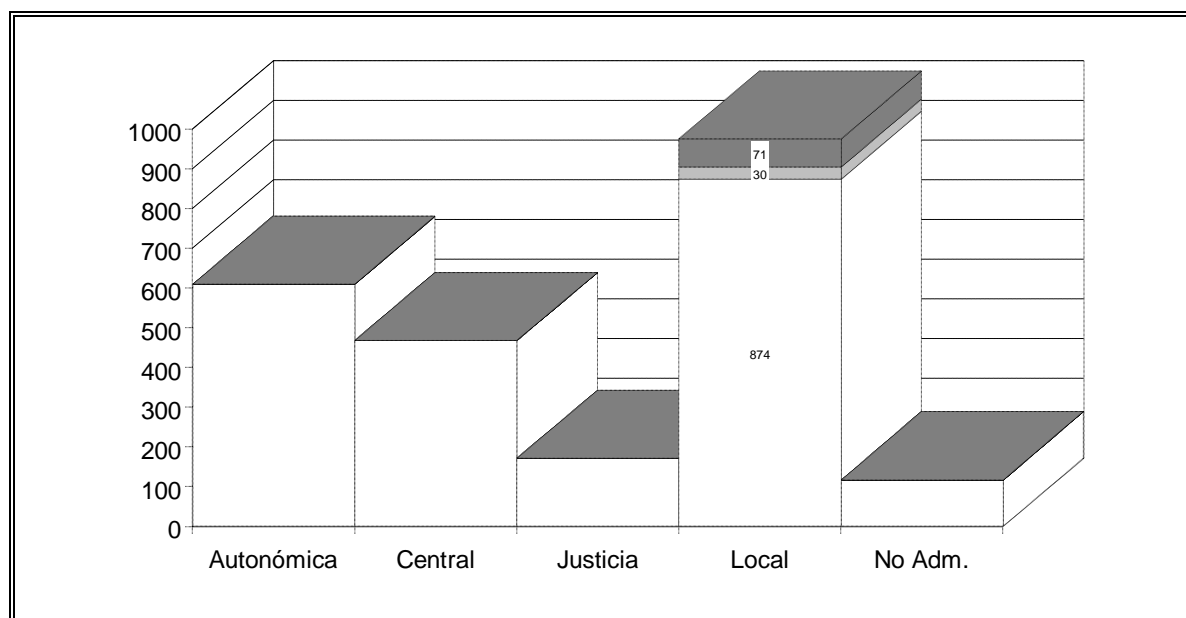
### CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Administr. afectada	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	874	90%
Local-Diputaciones prov.	30	3%
Local-Entidades Loc. Men.	71	7%
<b>TOTAL</b>	<b>975</b>	<b>100%</b>



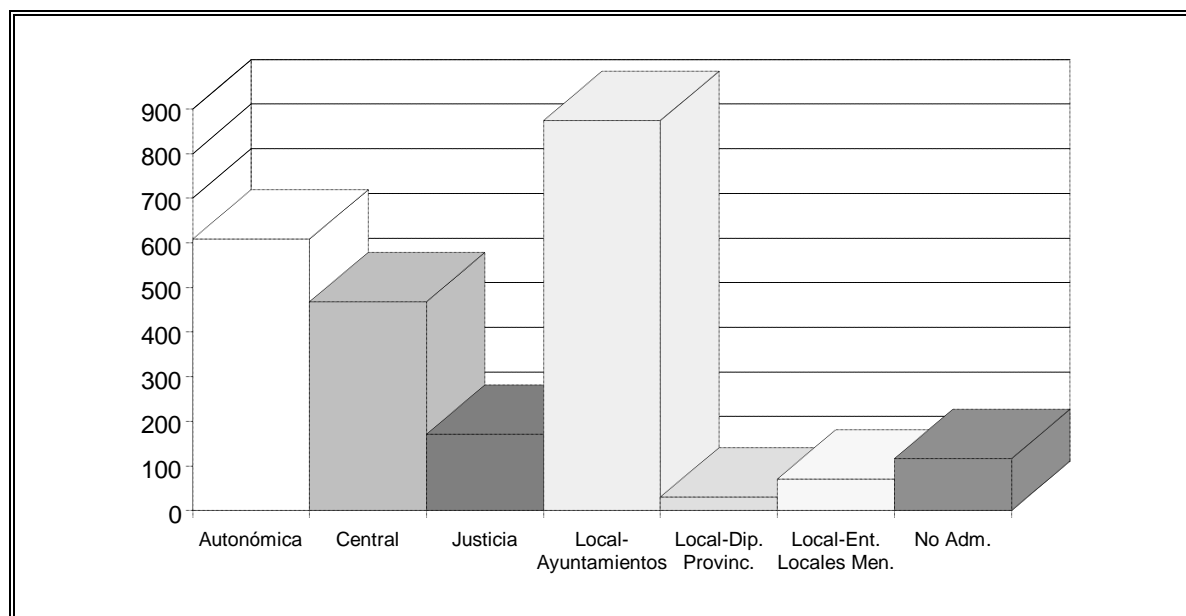
**CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA  
ADMINISTRACIÓN AFECTADA**

Administración afect.	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	609	26%
Central	468	20%
Justicia	171	7%
Local-Ayuntamientos	874	37%
Diputaciones Prov.	30	1%
Ent. Locales Men.	71	3%
No Adm.	117	5%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



### CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

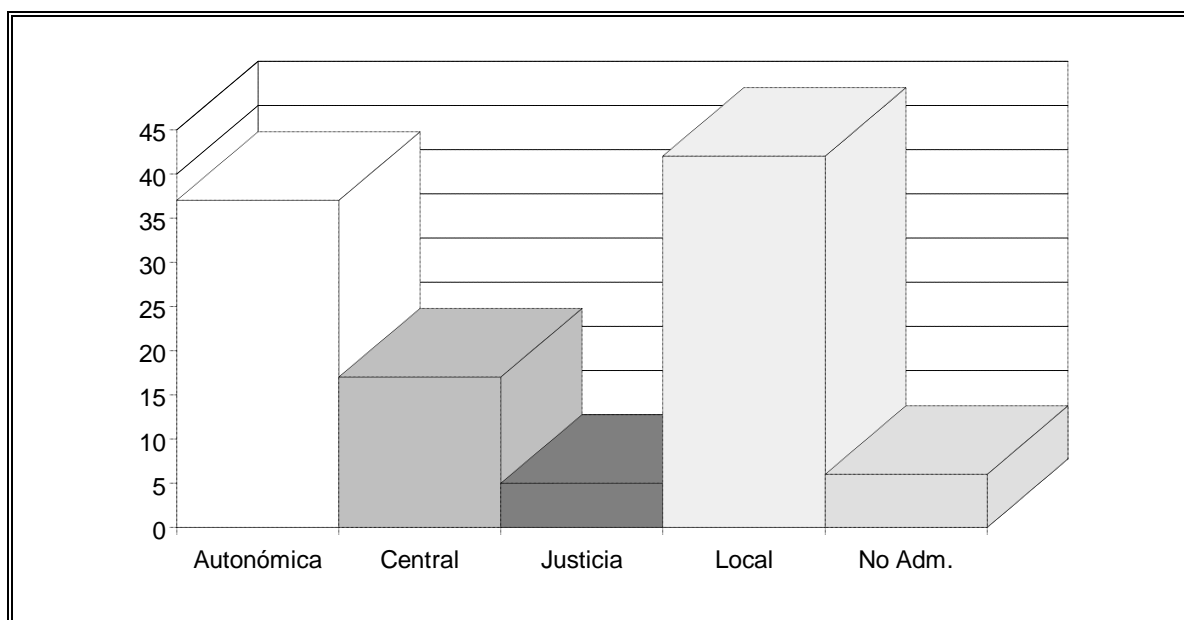
Administración afectada	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	609	26%
Central	468	20%
Justicia	171	7%
Local-Ayuntamientos	874	37%
Diputaciones Prov.	30	1%
Ent. Locales Men.	71	3%
No Adm.	117	5%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



**ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA  
PROVINCIA**

**ÁVILA**

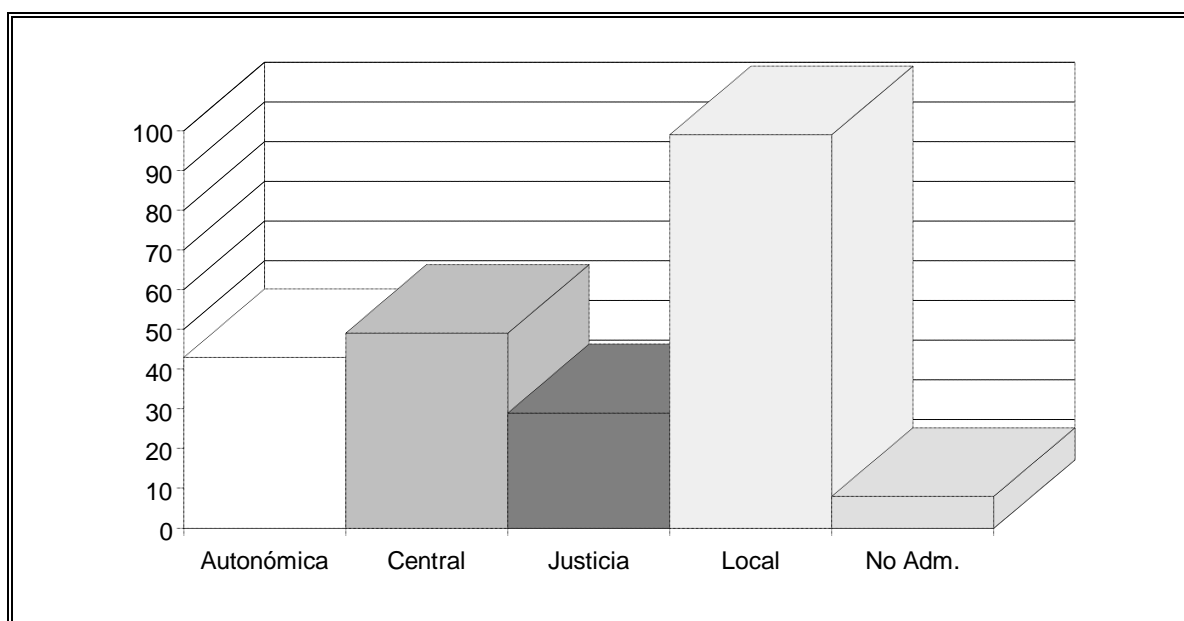
<b>Procedencia</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Autonómica	37	35%
Central	17	16%
Justicia	5	5%
Local	42	39%
No Adm.	6	6%
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>





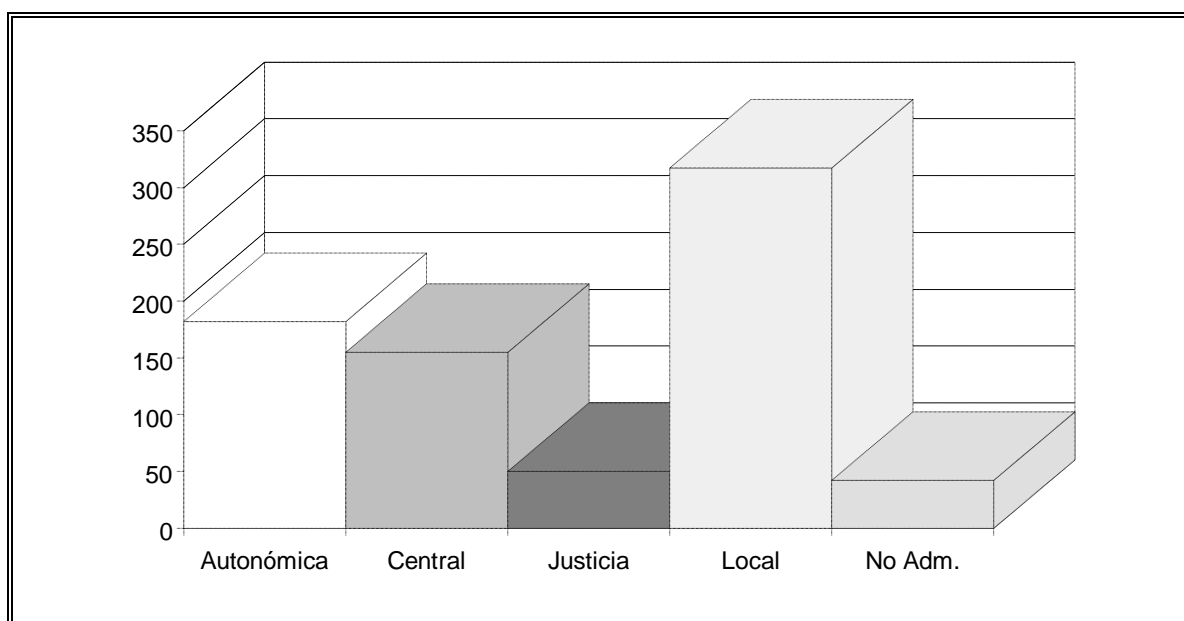
## BURGOS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	43	19%
Central	49	21%
Justicia	29	13%
Local	99	43%
No Adm.	8	4%
<b>TOTAL</b>	<b>228</b>	<b>100%</b>



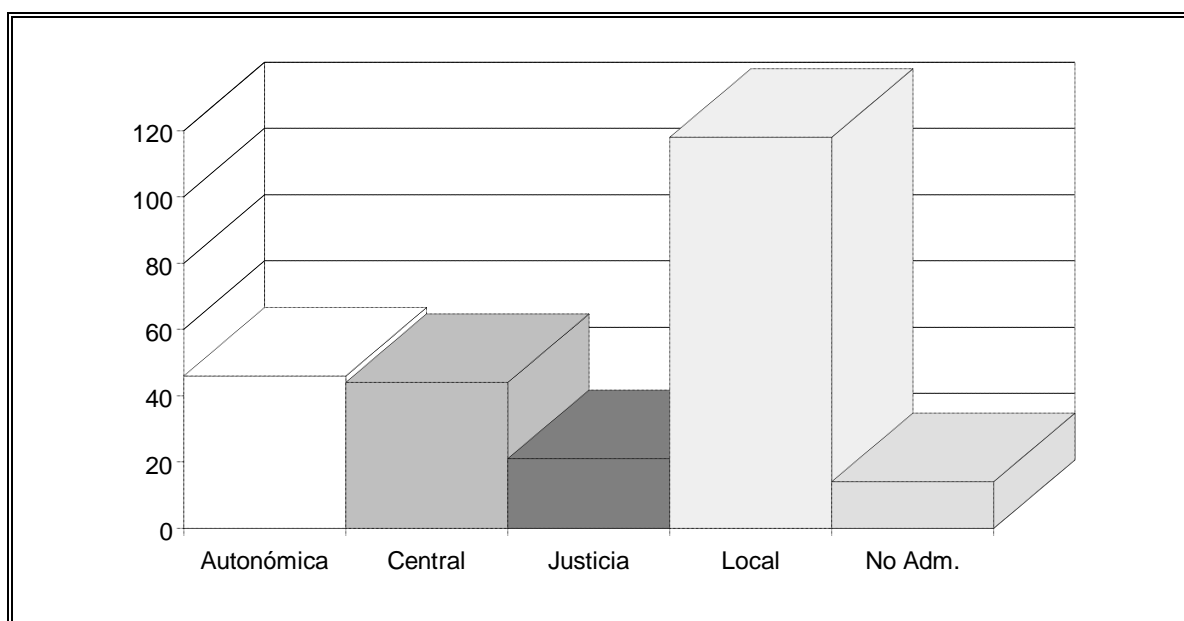
## LEÓN

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	182	24%
Central	155	21%
Justicia	50	7%
Local	317	42%
No Adm.	42	6%
<b>TOTAL</b>	<b>746</b>	<b>100%</b>



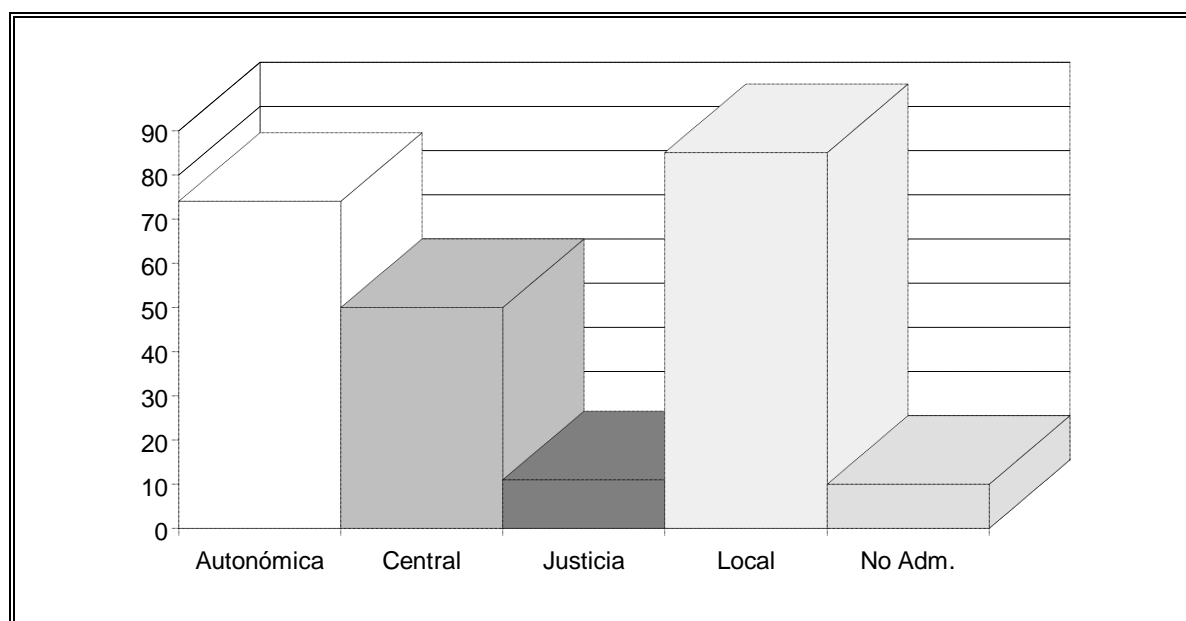
## PALENCIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	46	19%
Central	44	18%
Justicia	21	9%
Local	118	49%
No Adm.	14	6%
<b>TOTAL</b>	<b>243</b>	<b>100%</b>



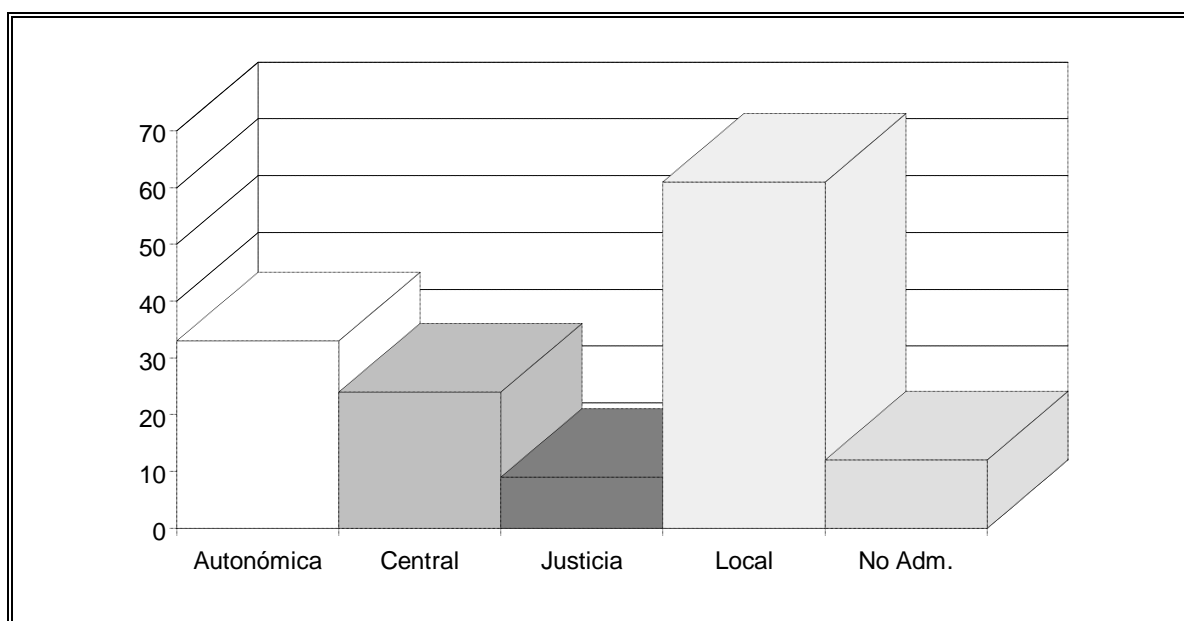
## SALAMANCA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	74	32%
Central	50	22%
Justicia	11	5%
Local	85	37%
No Adm.	10	4%
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100%</b>



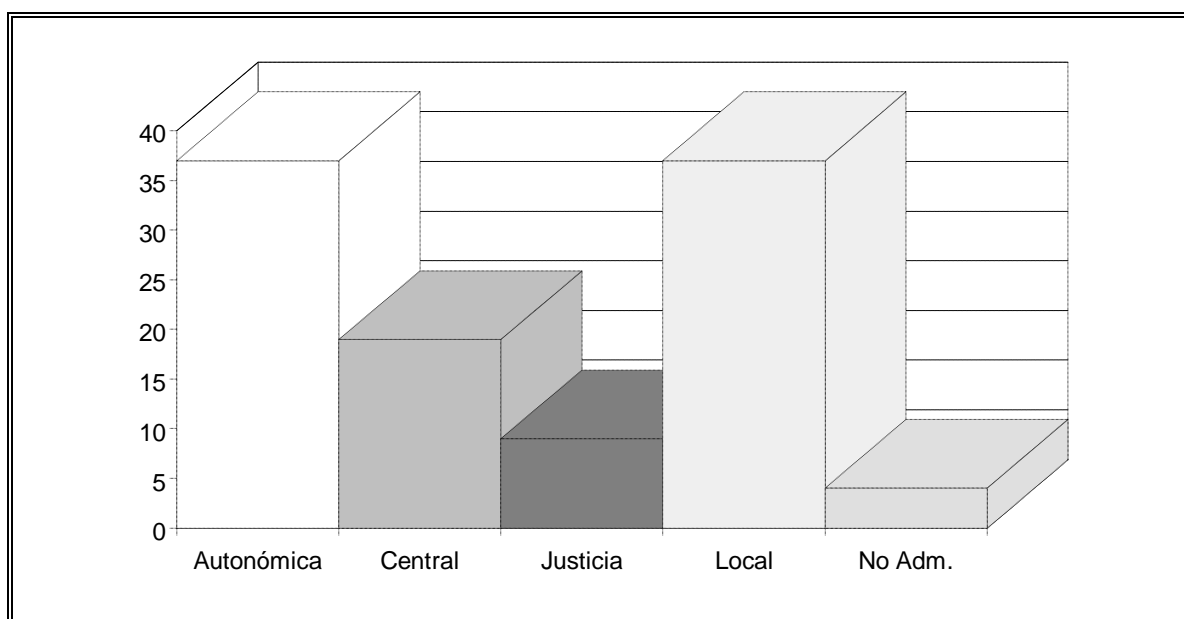
## SEGOVIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	33	24%
Central	24	17%
Justicia	9	6%
Local	61	44%
No Adm.	12	9%
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>100%</b>



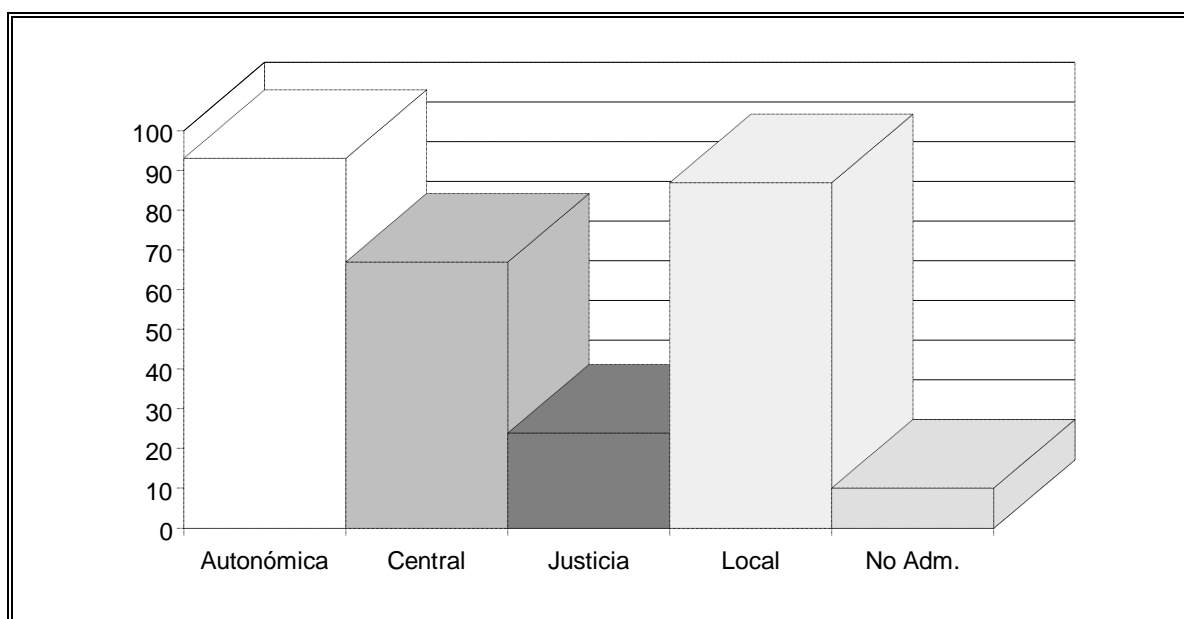
## SORIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	37	35%
Central	19	18%
Justicia	9	8%
Local	37	35%
No Adm.	4	4%
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>	<b>100%</b>



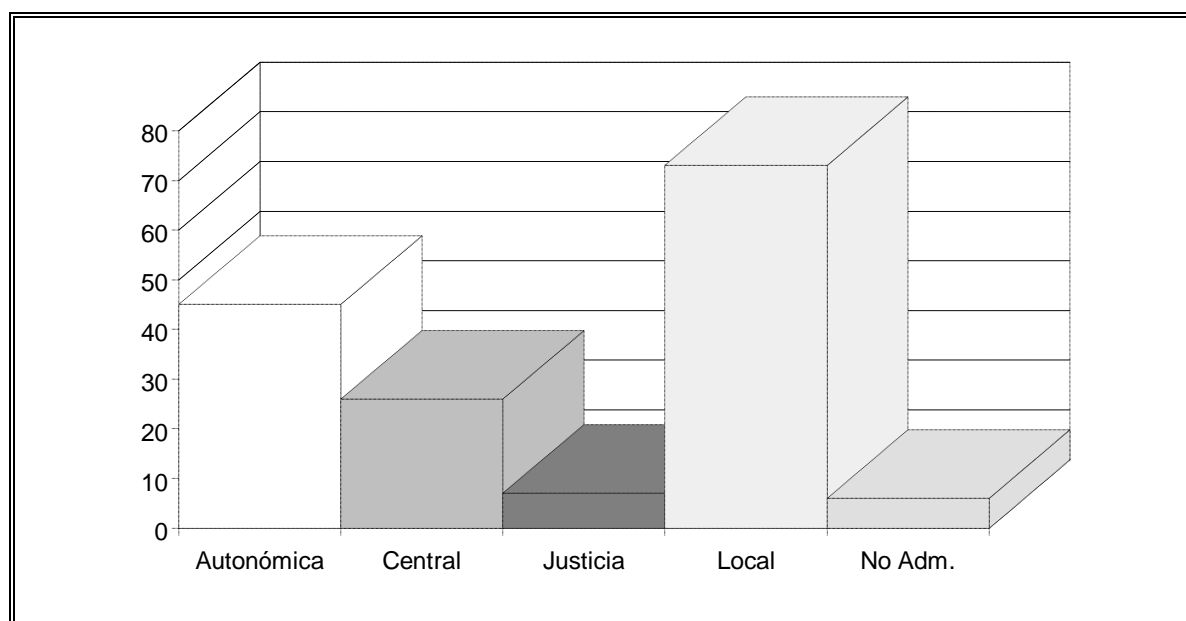
## VALLADOLID

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	93	33%
Central	67	24%
Justicia	24	9%
Local	87	31%
No Adm.	10	4%
<b>TOTAL</b>	<b>281</b>	<b>100%</b>



## ZAMORA

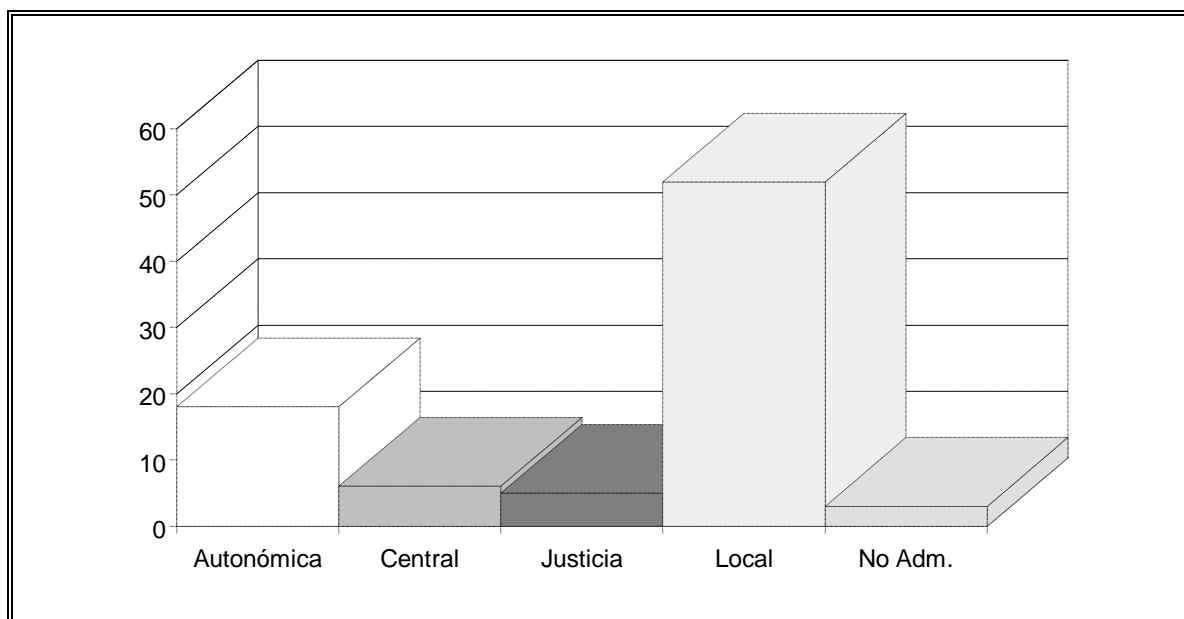
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	45	29%
Central	26	17%
Justicia	7	4%
Local	73	46%
No Adm.	6	4%
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>	<b>100%</b>





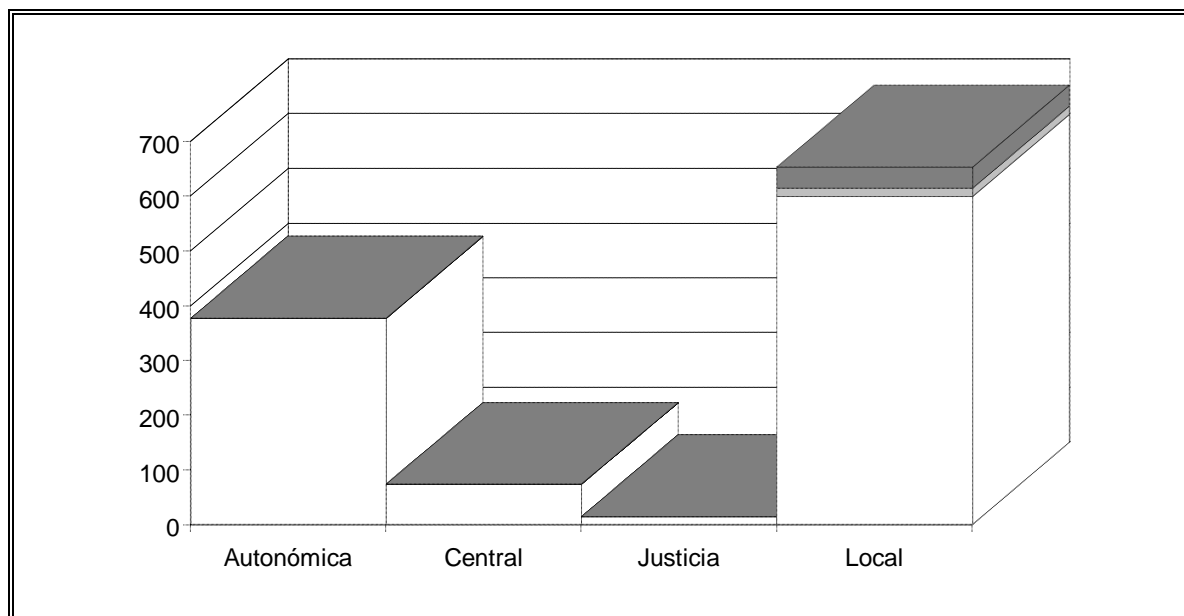
### RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	18	21%
Central	6	7%
Justicia	5	6%
Local	52	62%
No Adm.	3	4%
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>



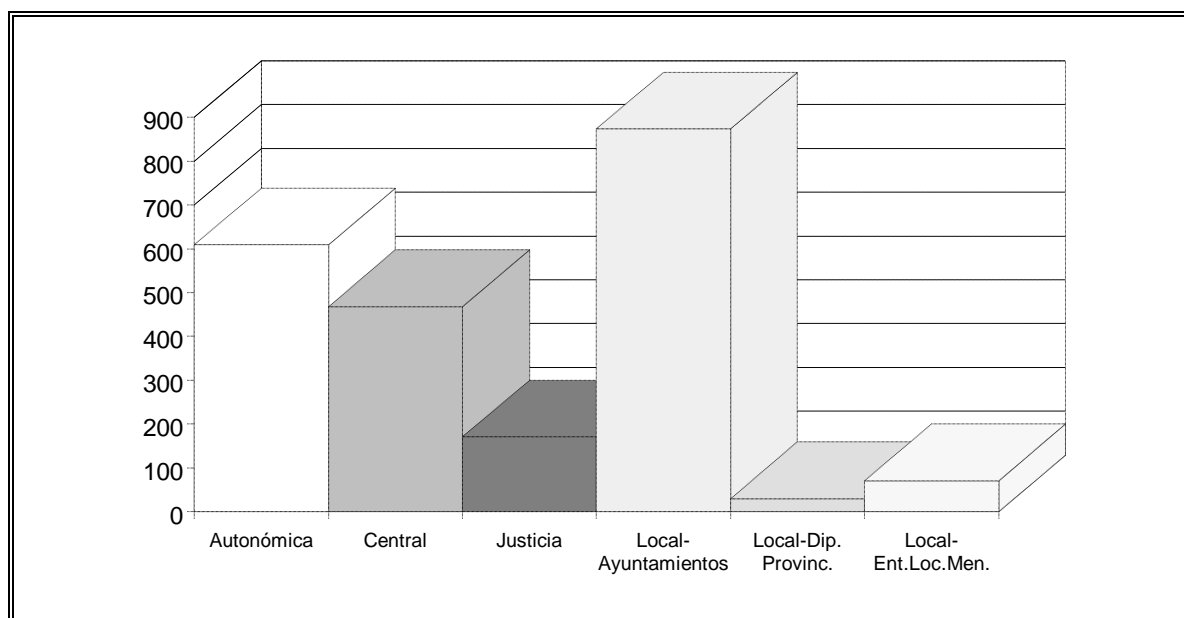
## QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	377	34%
Central	73	7%
Justicia	14	1%
Local-Ayuntamientos	599	54%
Local-Dip. Provinc.	15	1%
Local-Ent. Loc. Men.	38	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1116</b>	<b>100%</b>



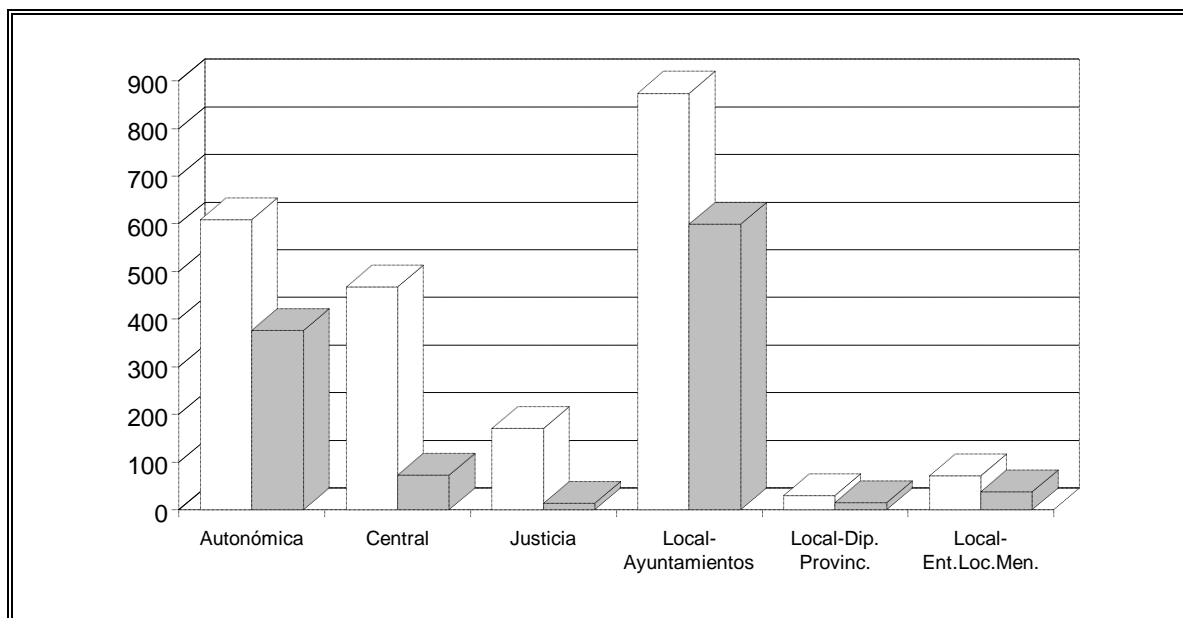
## QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº Quejas	Porcentaje sobre quejas admitidas
Autonómica	377	34%
Central	73	7%
Justicia	14	1%
Local-Ayuntamientos	599	54%
Local-Dip. Provinc.	15	1%
Local-Ent. Loc. Men.	38	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1116</b>	<b>100%</b>



## QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

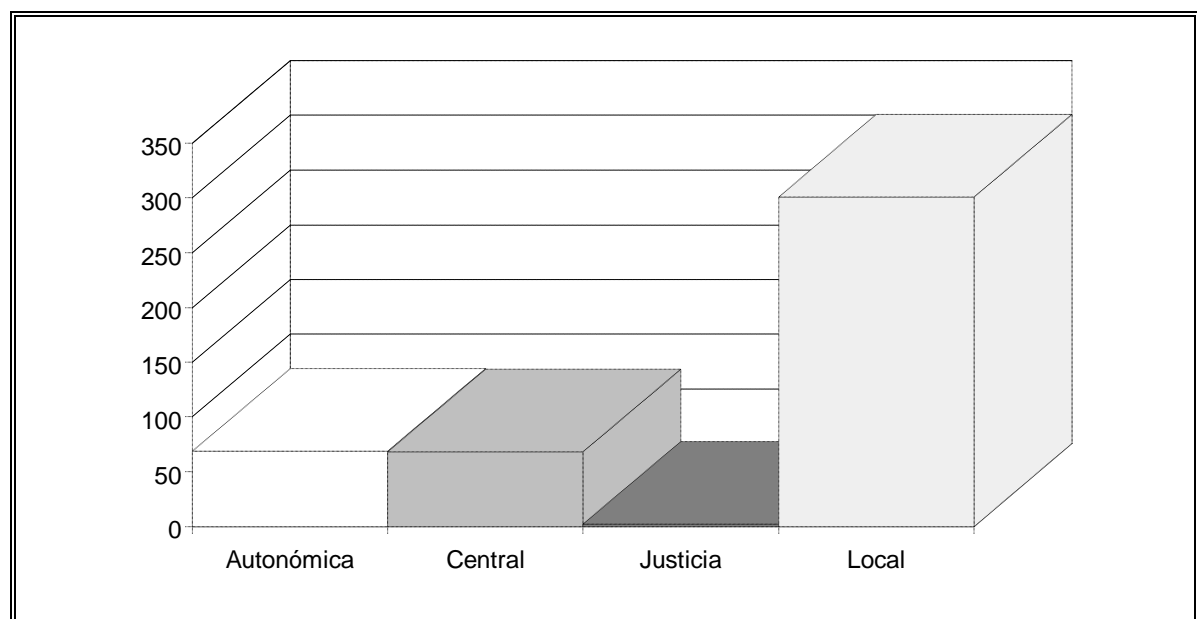
Administración	Nº Quejas presentadas	Nº Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	609	377	62%
Central	468	73	16%
Justicia	171	14	8%
Local-Ayuntamientos	874	599	69%
Local-Dip. Provinc.	30	15	50%
Local-Ent. Loc. Men.	71	38	54%



**QUEJAS QUE AFECTAN A CADA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE CADA  
ÁREA**

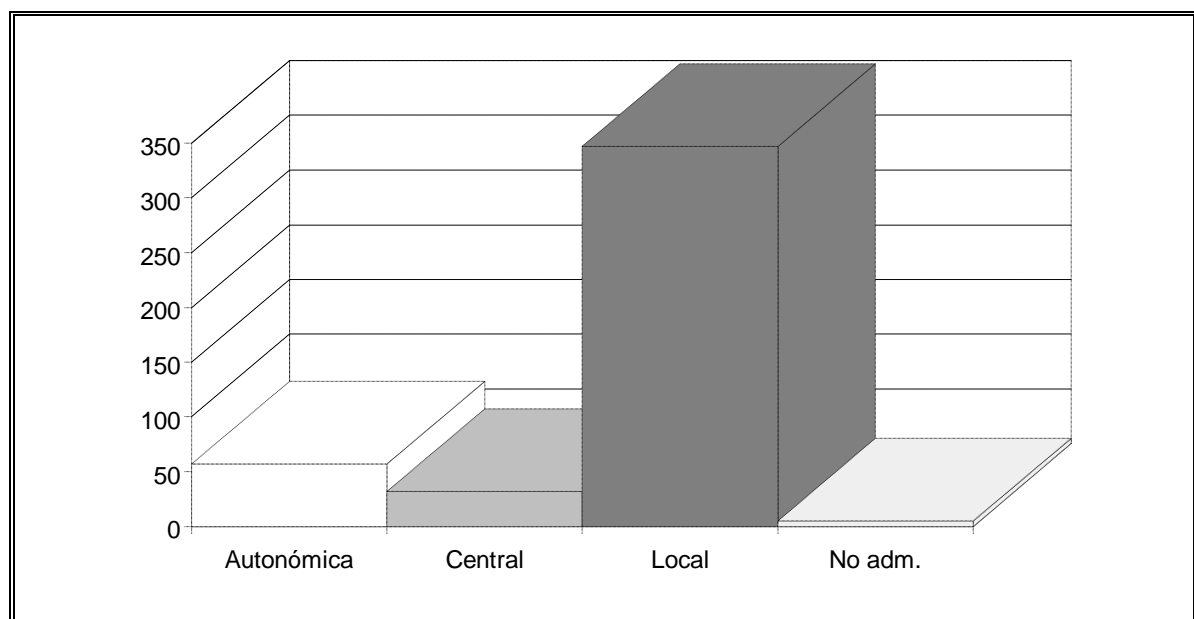
**ÁREA A**

<b>Administración</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Autonómica	69	16%
Central	68	15%
Justicia	2	0%
Local	301	68%
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100%</b>



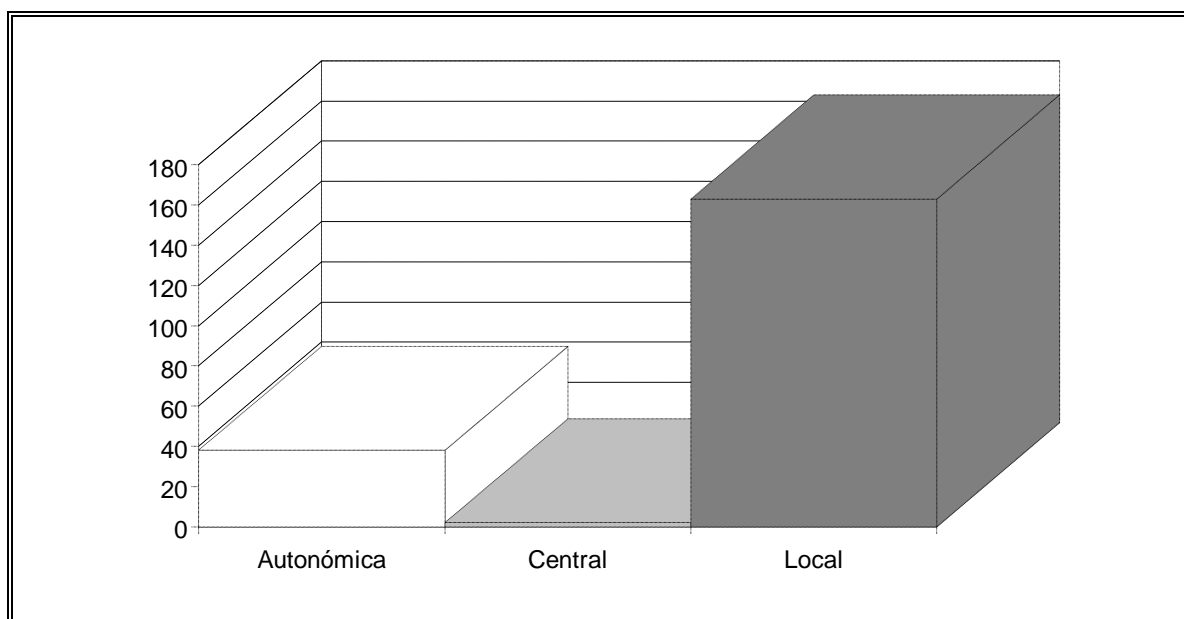
### ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	13%
Central	32	7%
Local	347	79%
No adm.	5	1%
<b>TOTAL</b>	<b>441</b>	<b>100%</b>



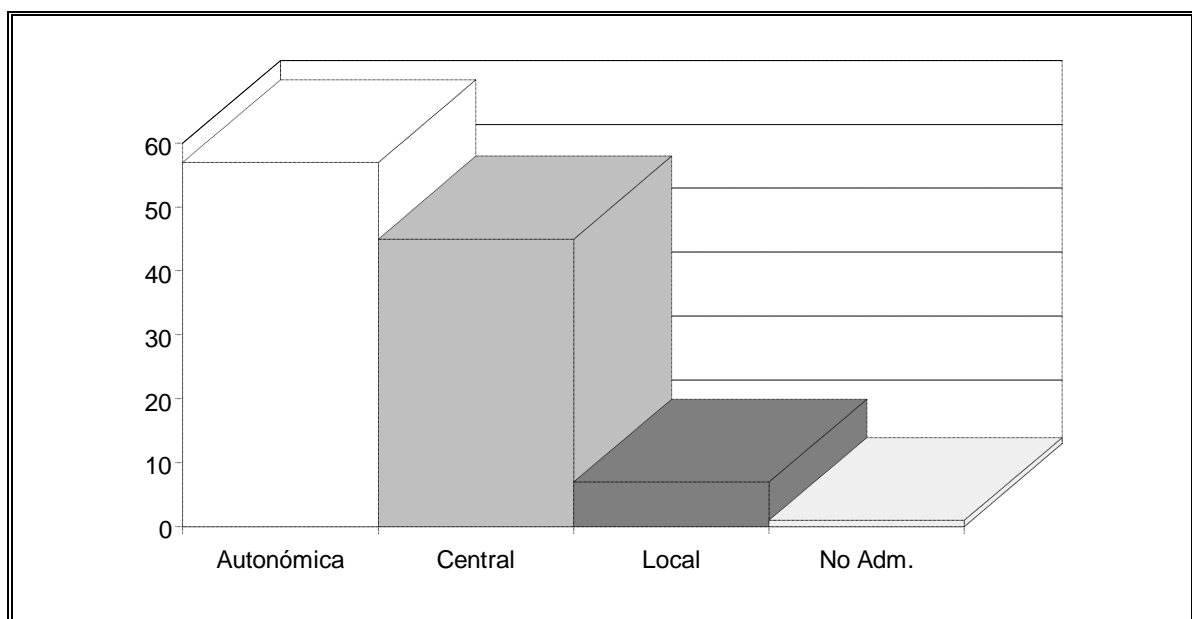
### ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	38	19%
Central	2	1%
Local	163	80%
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>	<b>100%</b>



### ÁREA D

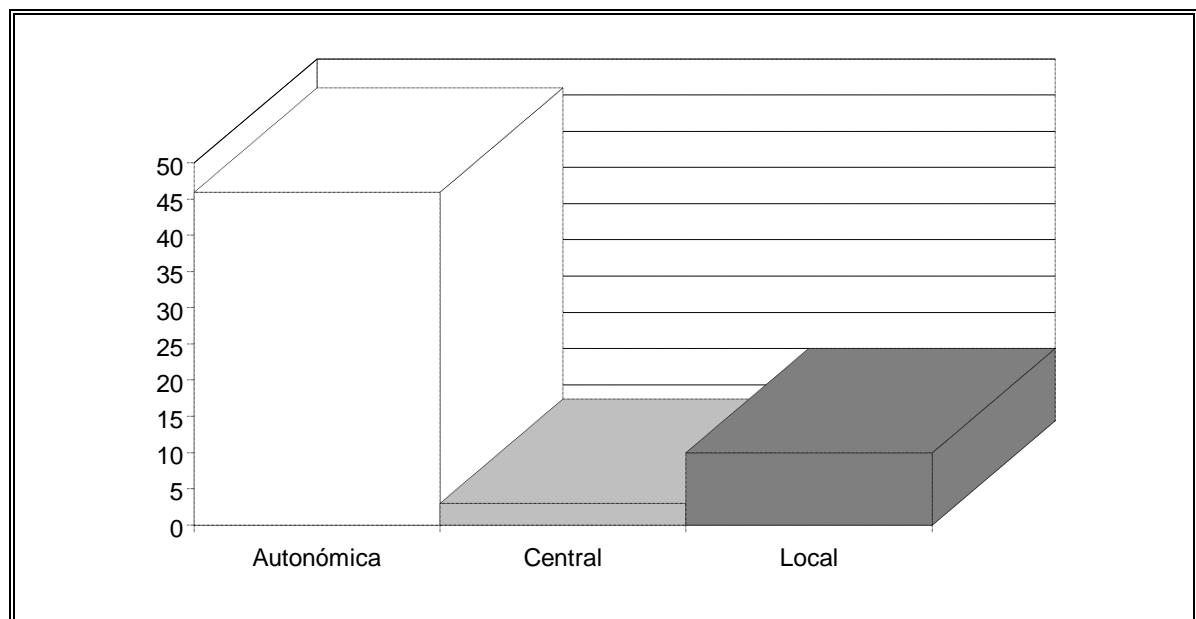
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	52%
Central	45	41%
Local	7	6%
No Adm.	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>





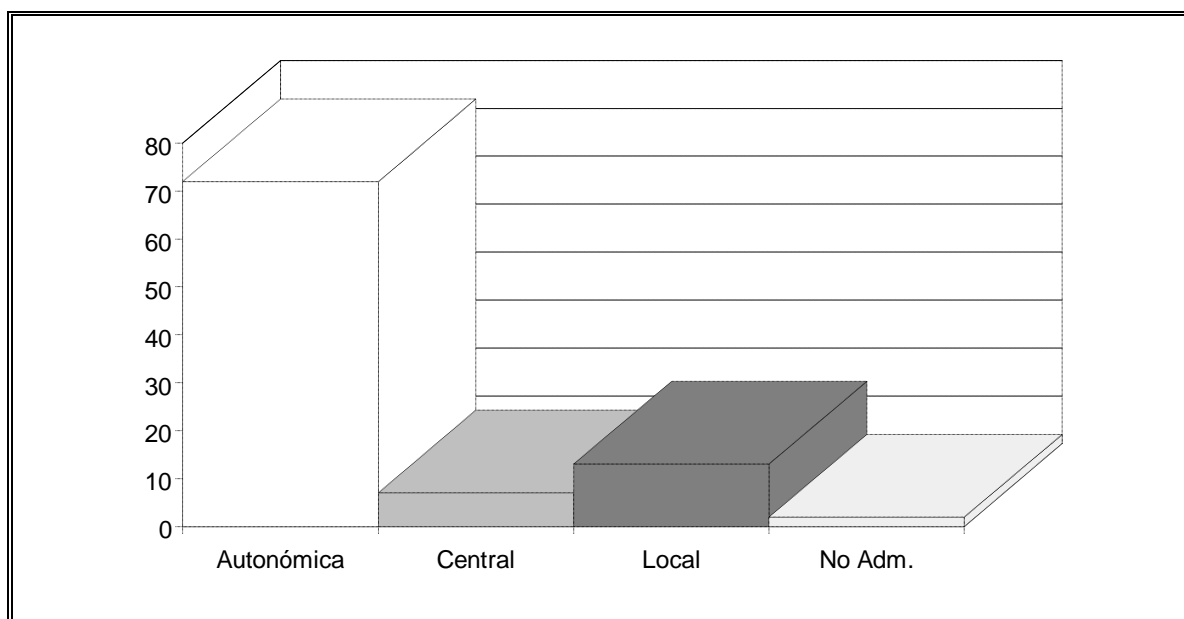
### ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	46	78%
Central	3	5%
Local	10	17%
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>



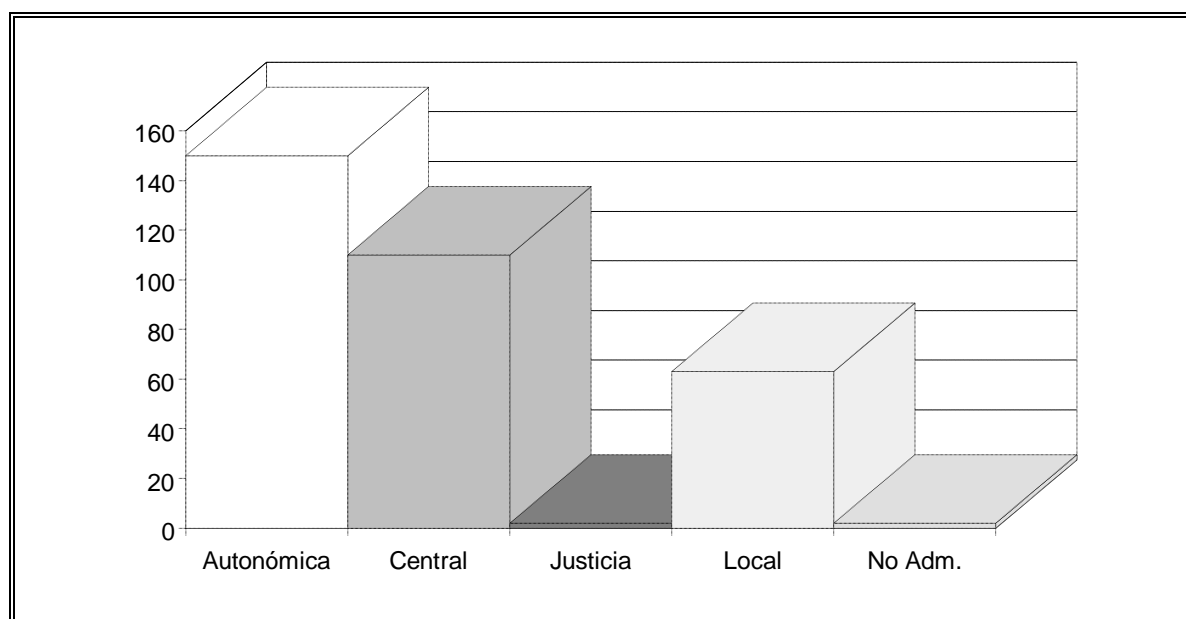
### ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	72	77%
Central	7	7%
Local	13	14%
No adm.	2	2%
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>100%</b>



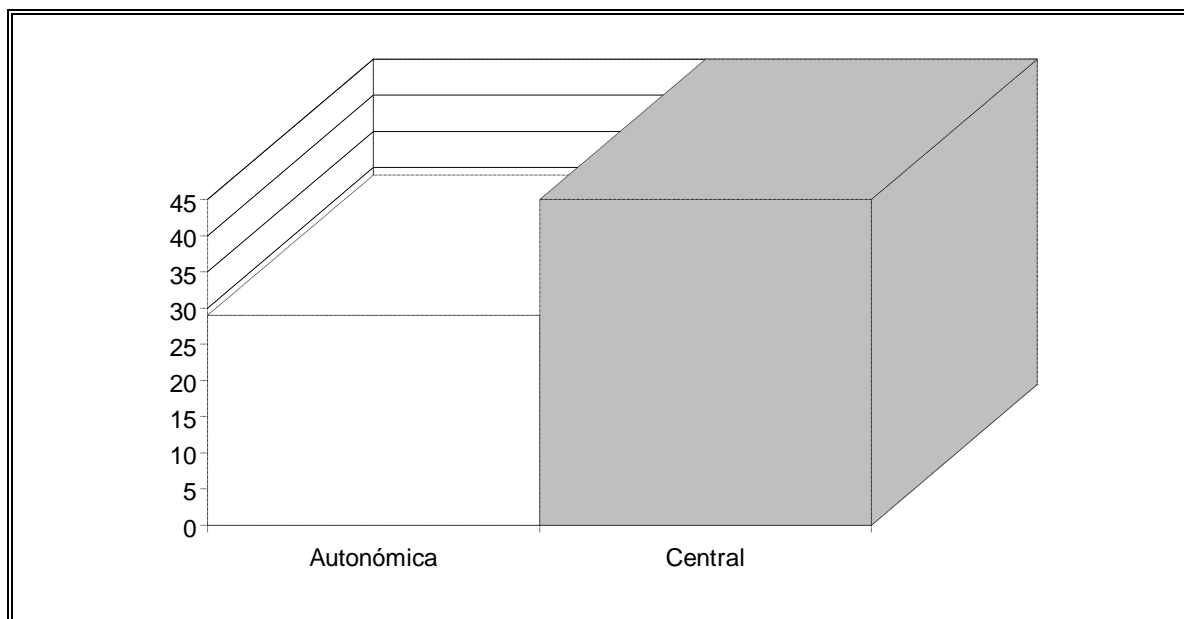
## ÁREA G

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	150	46%
Central	110	34%
Justicia	2	1%
Local	63	19%
No Adm.	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>100%</b>



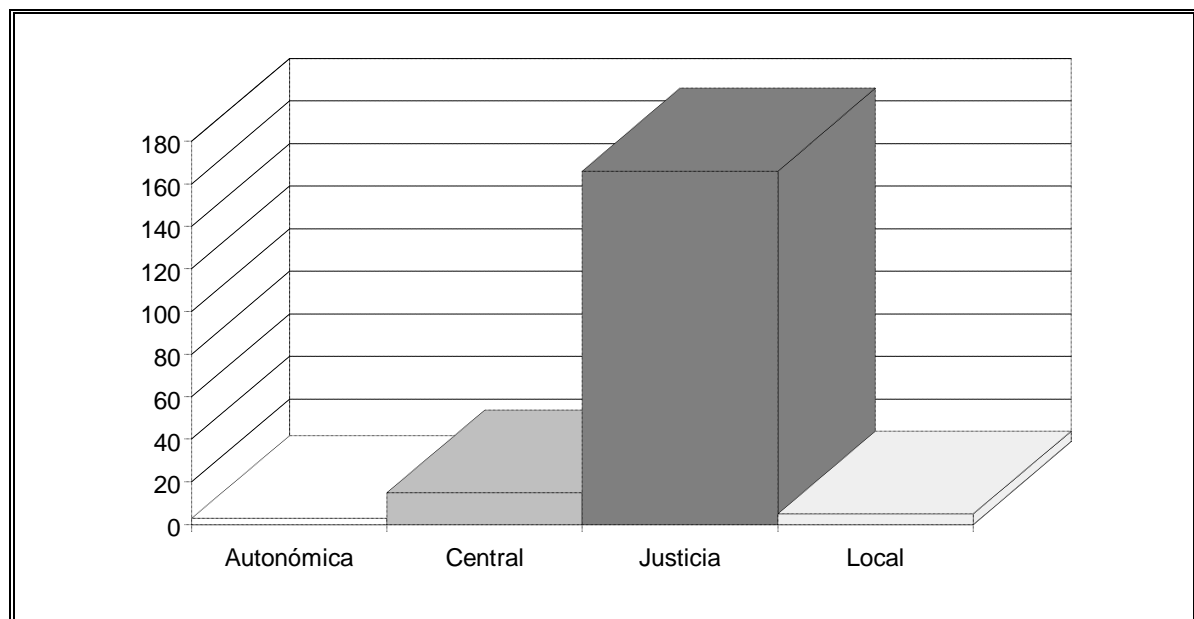
## ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	29	39%
Central	45	61%
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>



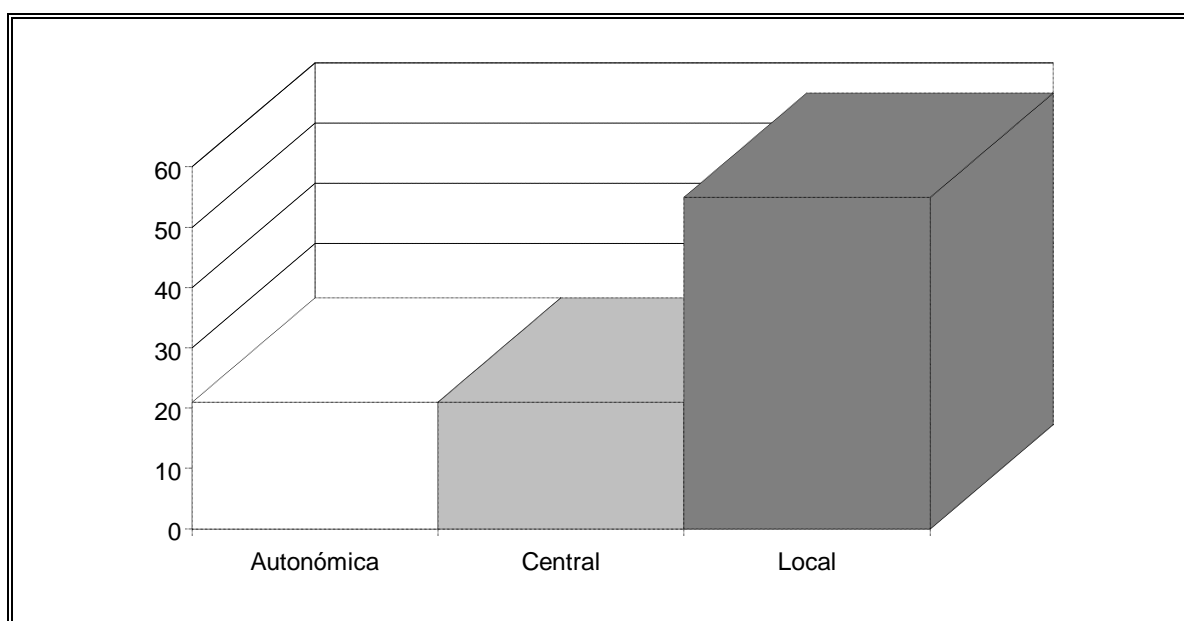
## ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	3	2%
Central	15	8%
Justicia	166	88%
Local	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>189</b>	<b>100%</b>



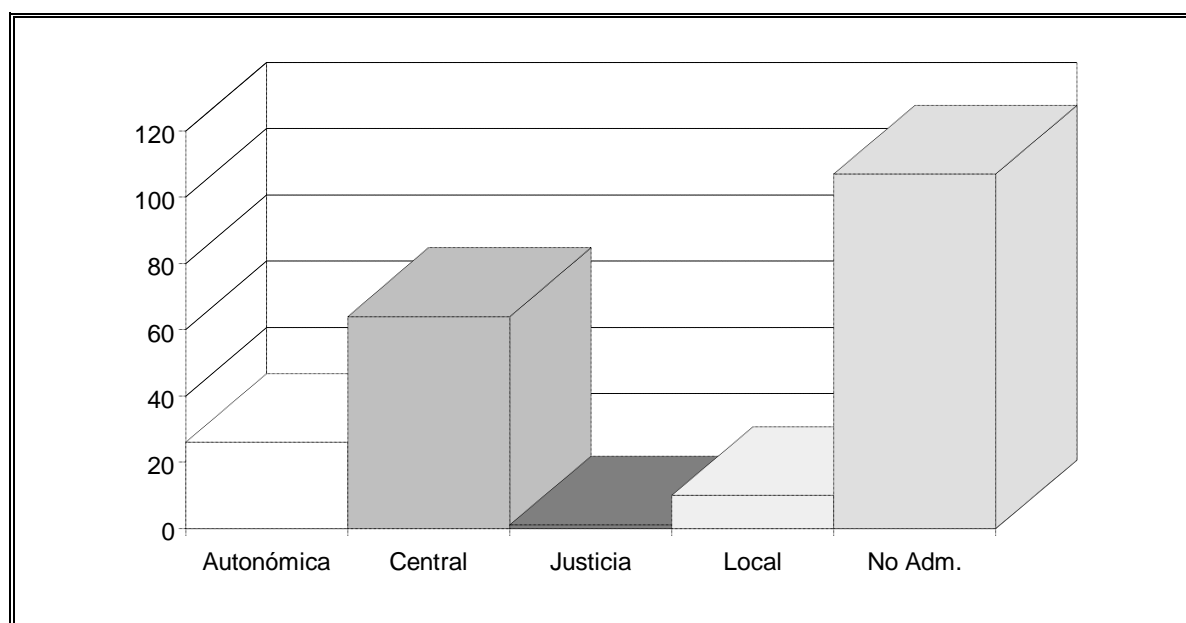
## ÁREA J

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	21	22%
Central	21	22%
Local	55	57%
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>



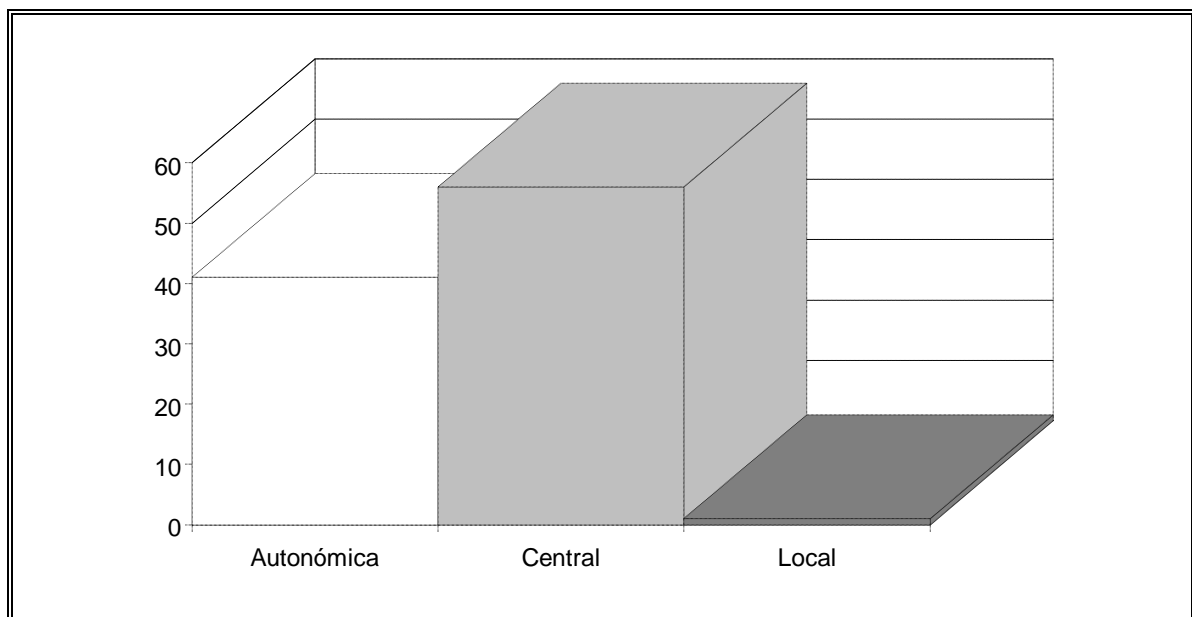
## ÁREA K

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	26	13%
Central	64	31%
Justicia	1	0%
Local	10	5%
No Adm.	107	51%
<b>TOTAL</b>	<b>208</b>	<b>100%</b>



## ÁREA L

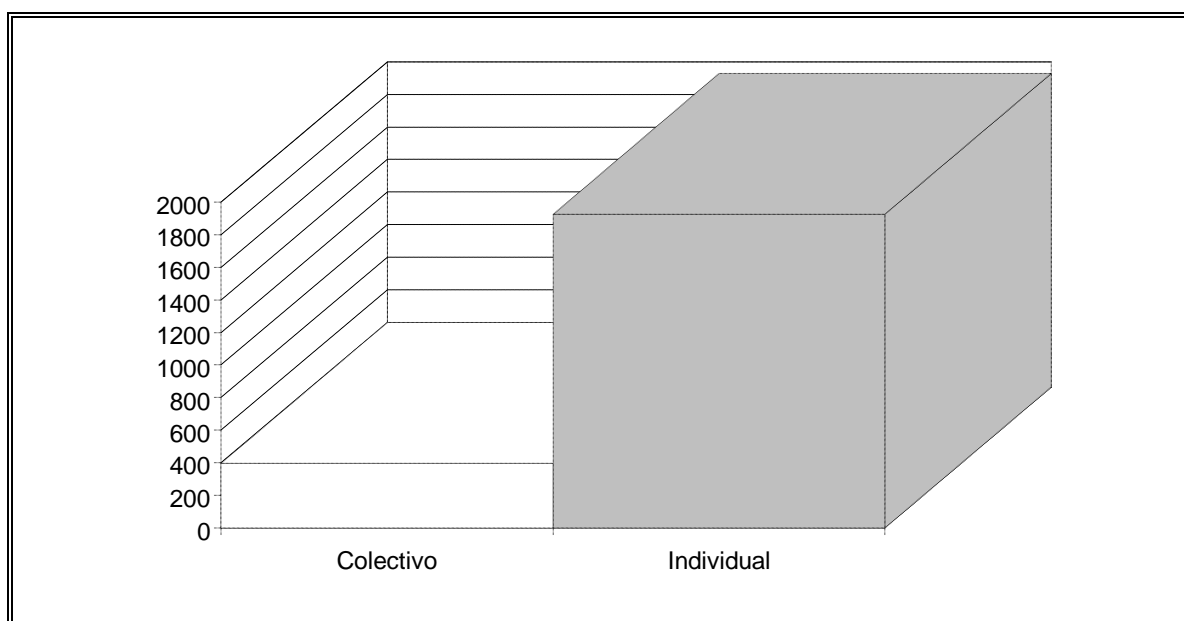
Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	42%
Central	56	57%
Local	1	1%
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>





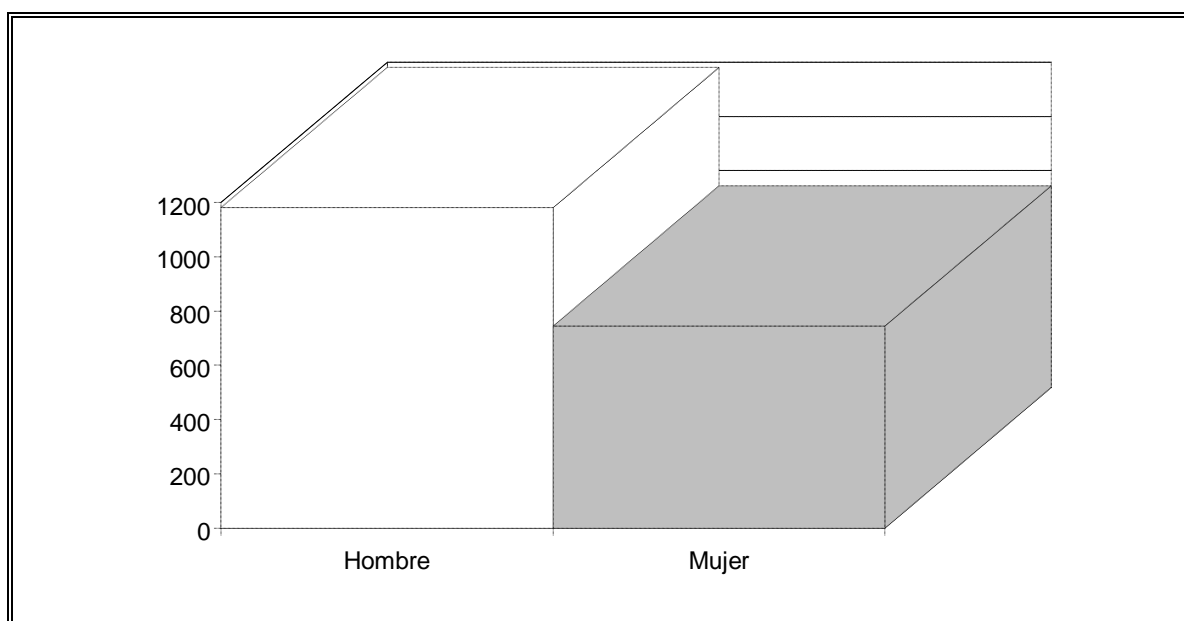
**QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS  
PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS**

<b>Autor</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Colectivo	397	17%
Individual	1927	82%
Anónimo	16	1%
<b>TOTAL</b>	<b>2340</b>	<b>100%</b>



# QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

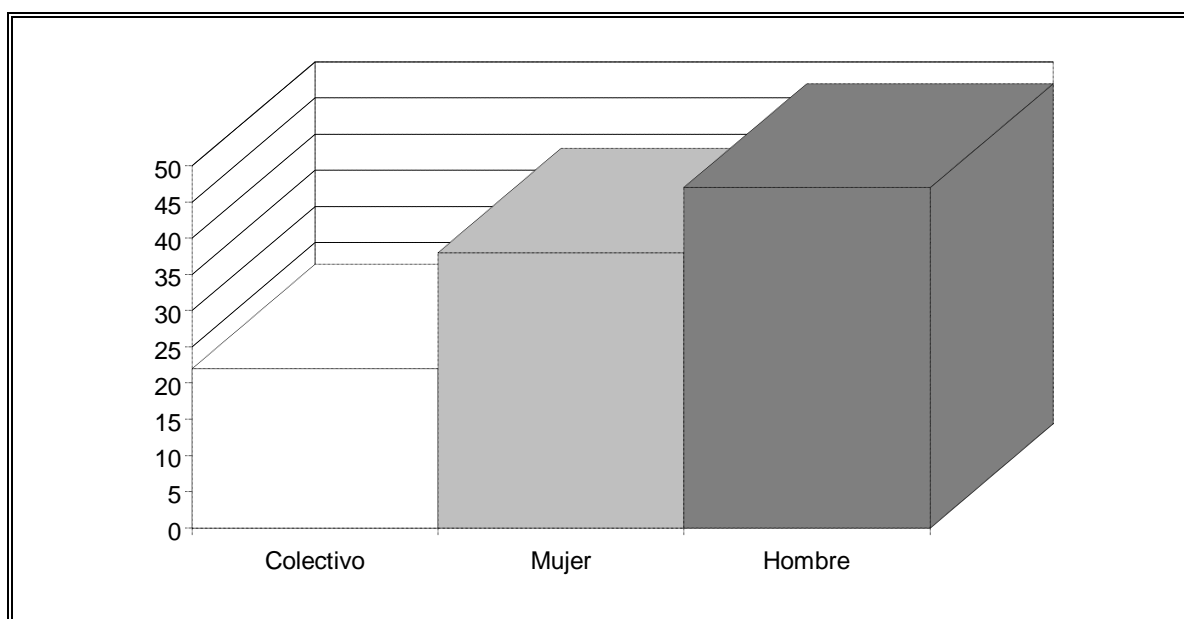
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Hombre	1182	61%
Mujer	745	39%
<b>TOTAL</b>	<b>1927</b>	<b>100%</b>



**QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR  
MUJERES Y POR HOMBRES**

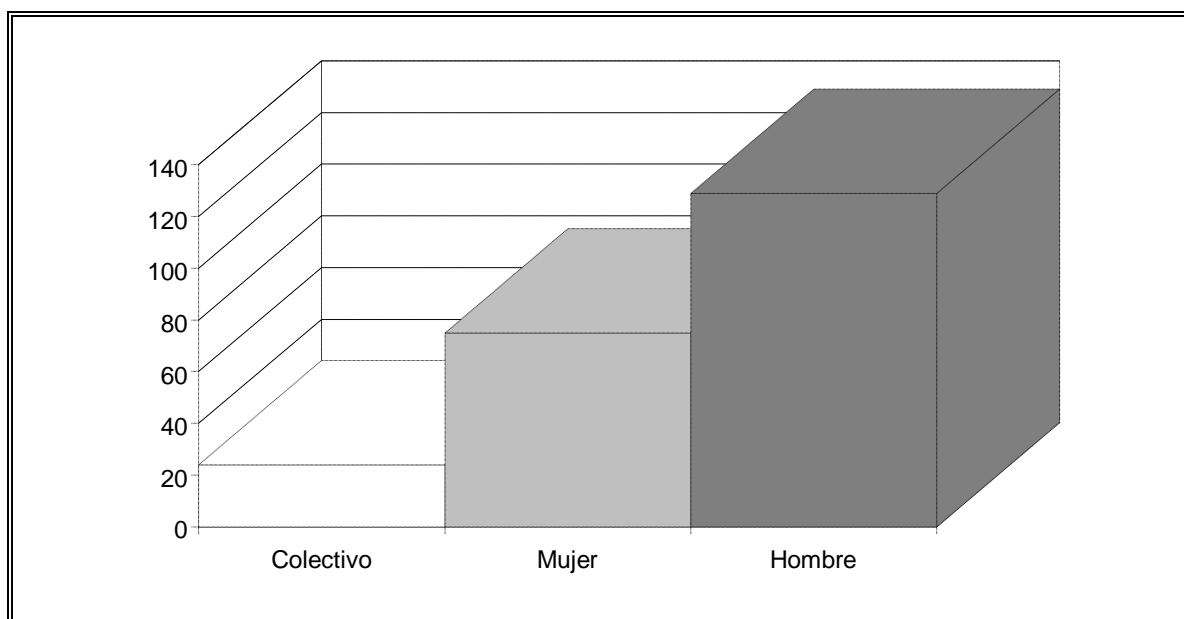
**ÁVILA**

<b>Autor</b>	<b>Nº Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Colectivo	22	21%
Mujer	38	36%
Hombre	47	44%
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>



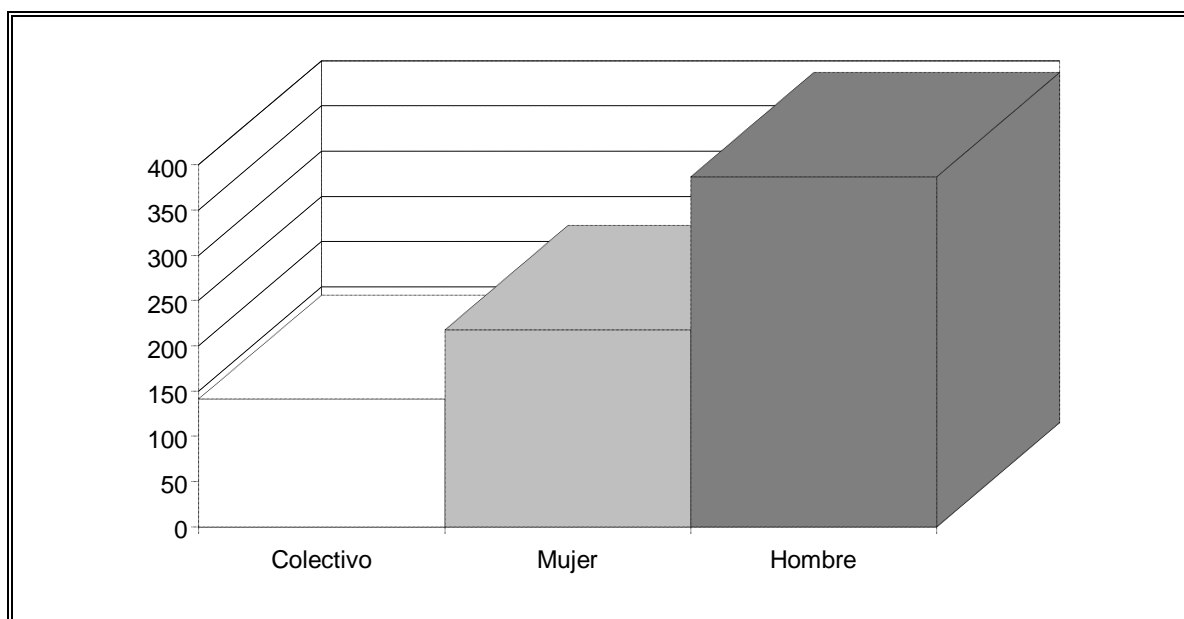
## BURGOS

Autor	N° Quejas	Porcentaje
Colectivo	24	11%
Mujer	75	33%
Hombre	129	57%
<b>TOTAL</b>	<b>228</b>	<b>100%</b>



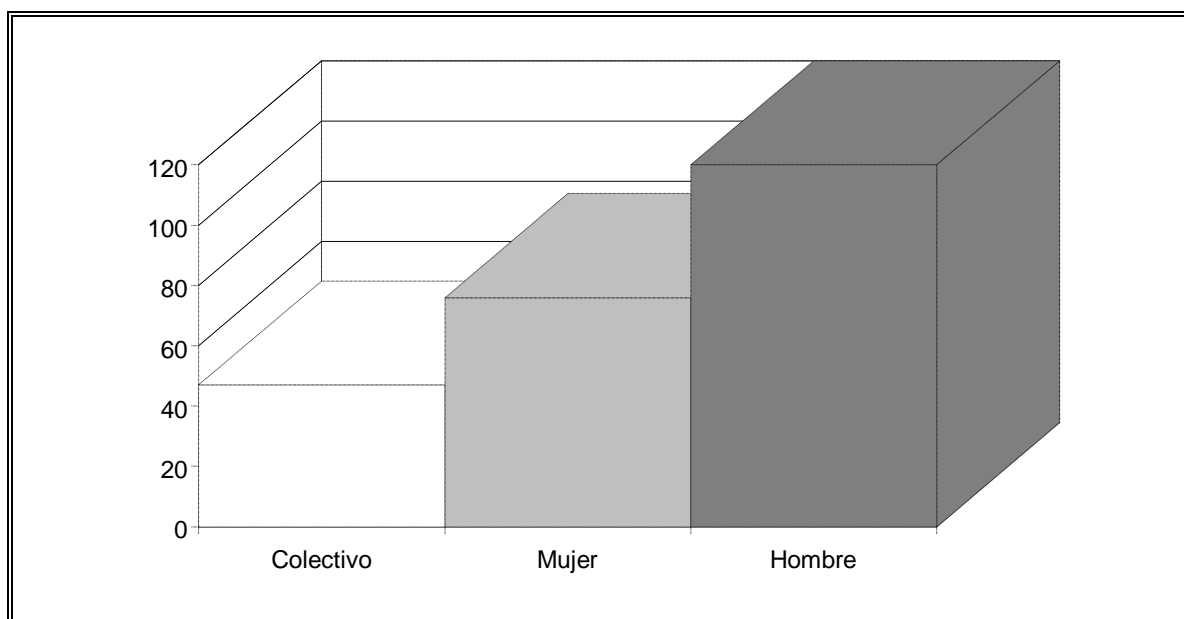
## LEÓN

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	141	19%
Mujer	218	29%
Hombre	387	52%
<b>TOTAL</b>	<b>746</b>	<b>100%</b>



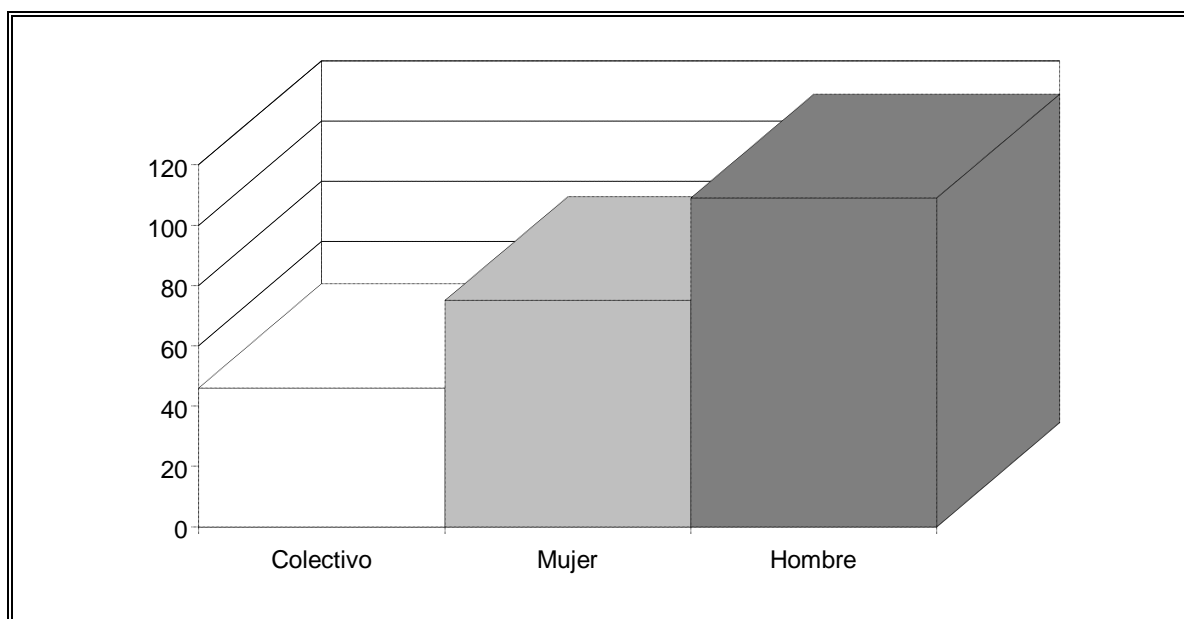
## PALENCIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	47	19%
Mujer	76	31%
Hombre	120	49%
<b>TOTAL</b>	<b>243</b>	<b>100%</b>



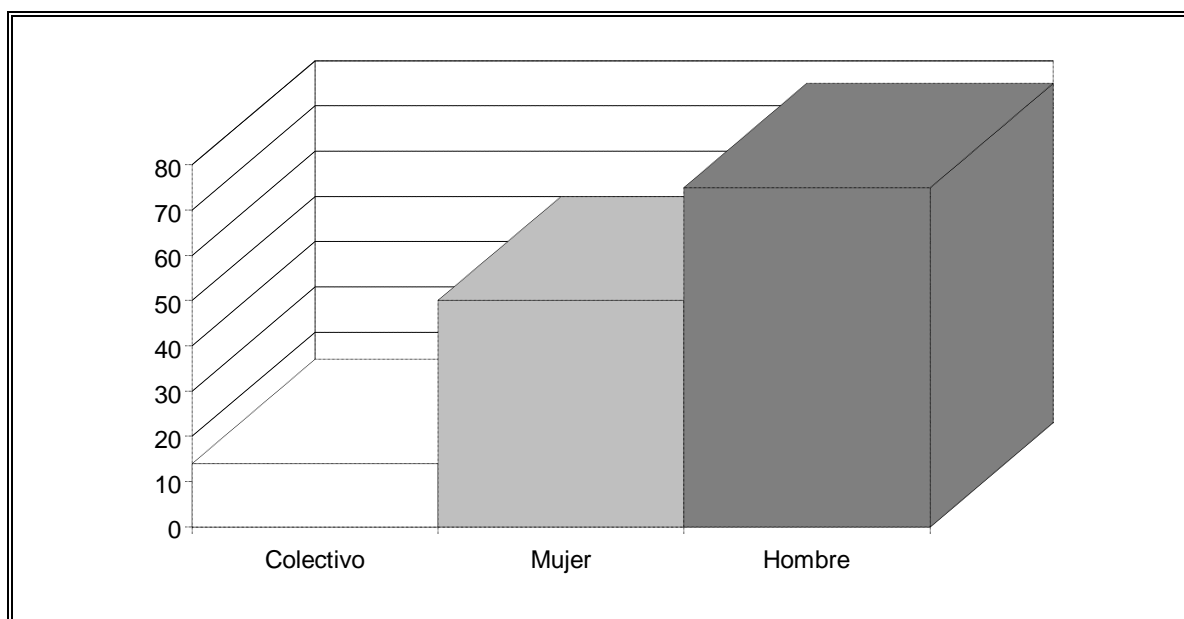
## SALAMANCA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	46	20%
Mujer	75	33%
Hombre	109	47%
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100%</b>



## SEGOVIA

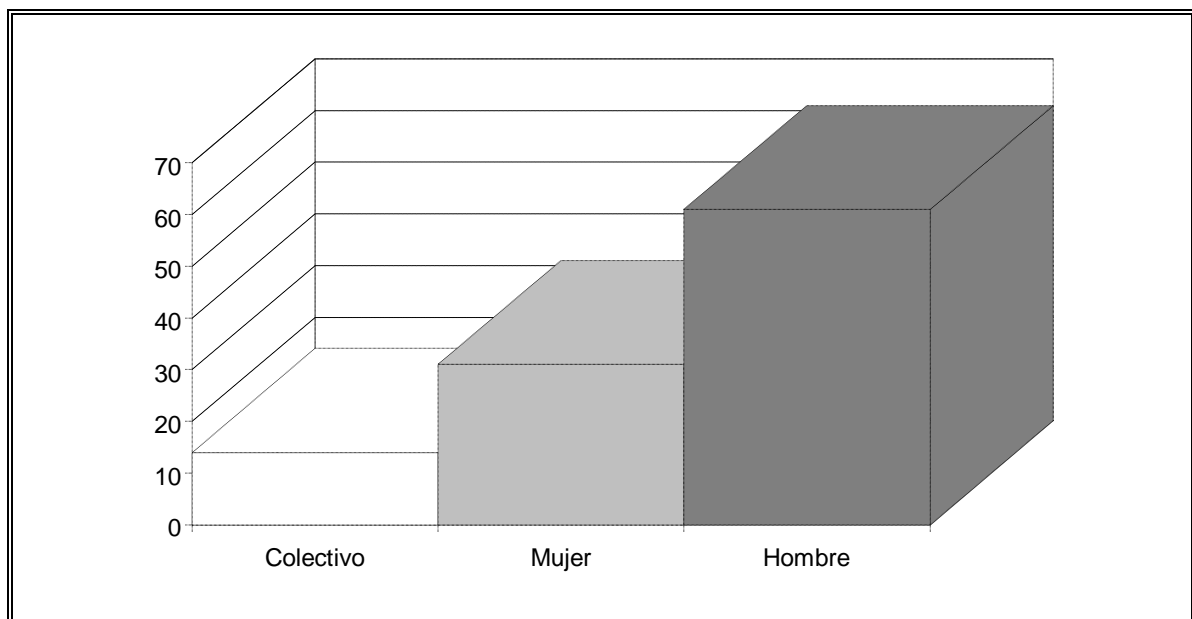
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	14	10%
Mujer	50	36%
Hombre	75	54%
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>100%</b>





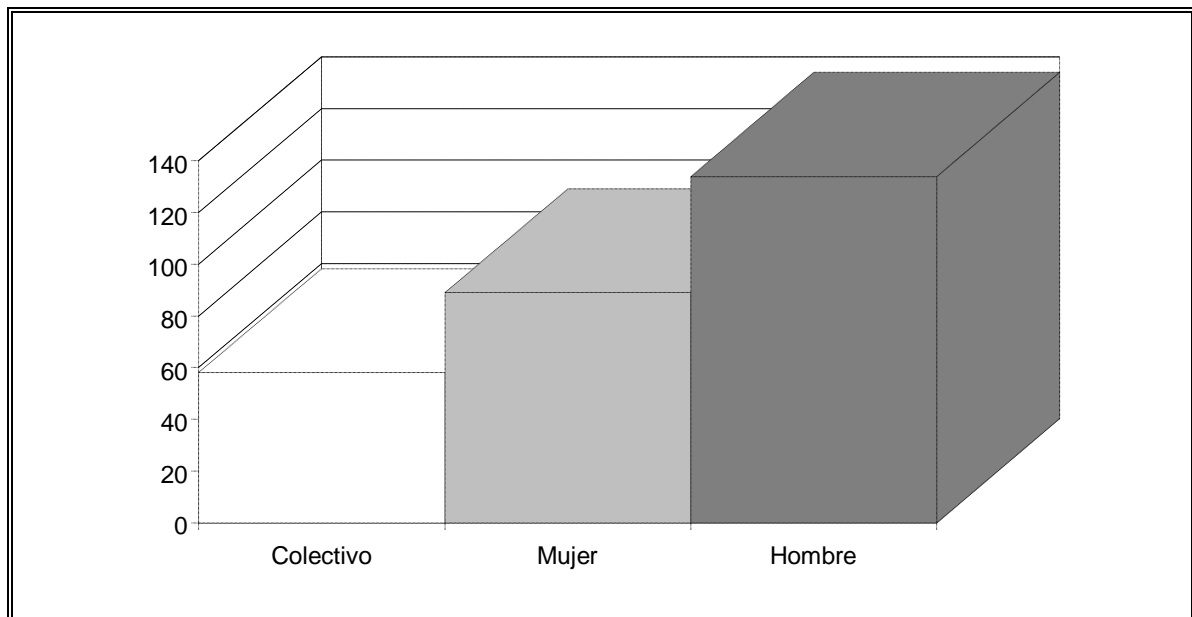
## SORIA

Autor	N° Quejas	Porcentaje
Colectivo	14	13%
Mujer	31	29%
Hombre	61	58%
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>	<b>100%</b>



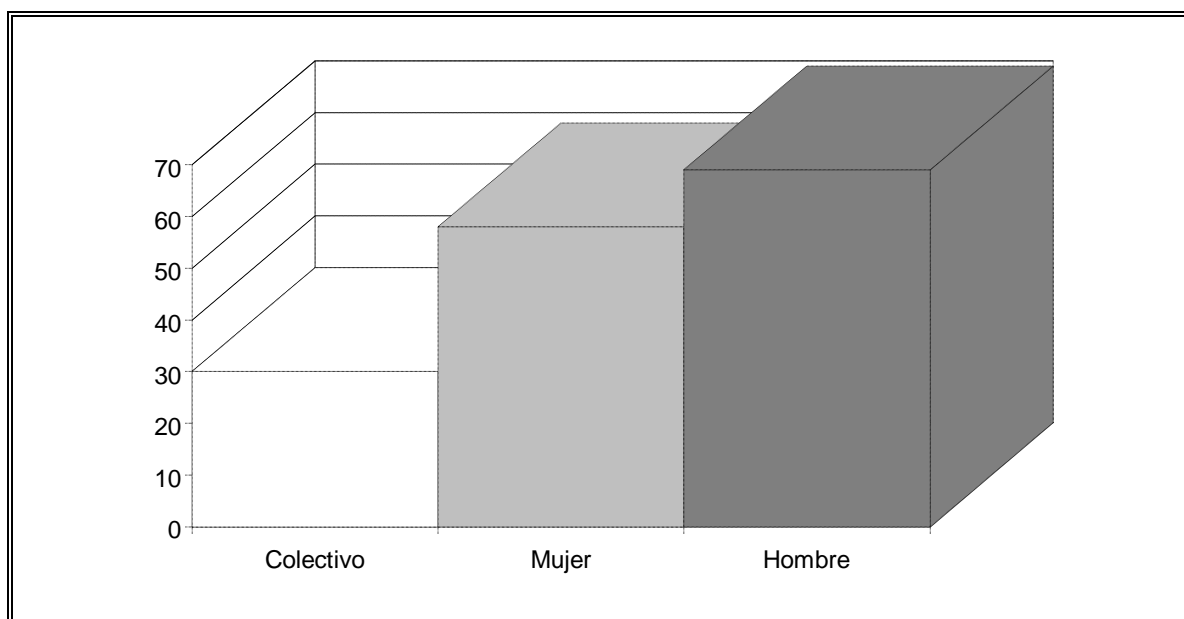
## VALLADOLID

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	58	21%
Mujer	89	32%
Hombre	134	48%
<b>TOTAL</b>	281	100%



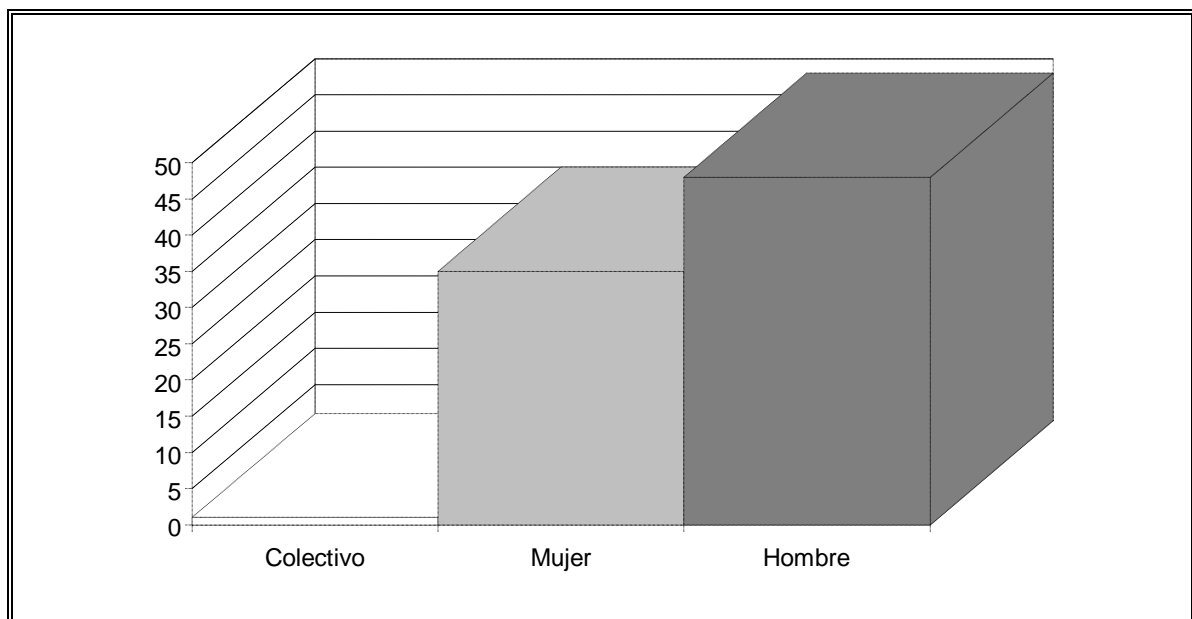
## ZAMORA

Autor	N° Quejas	Porcentaje
Colectivo	30	19%
Mujer	58	37%
Hombre	69	44%
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>	<b>100%</b>



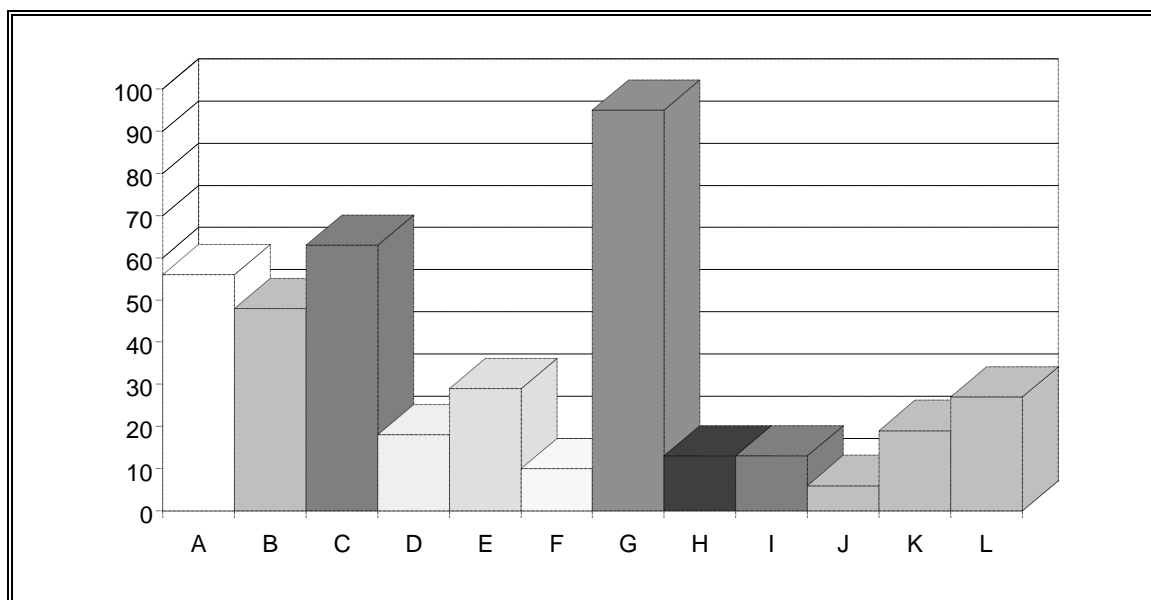
## OTRAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	1	1%
Mujer	35	42%
Hombre	48	57%
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>



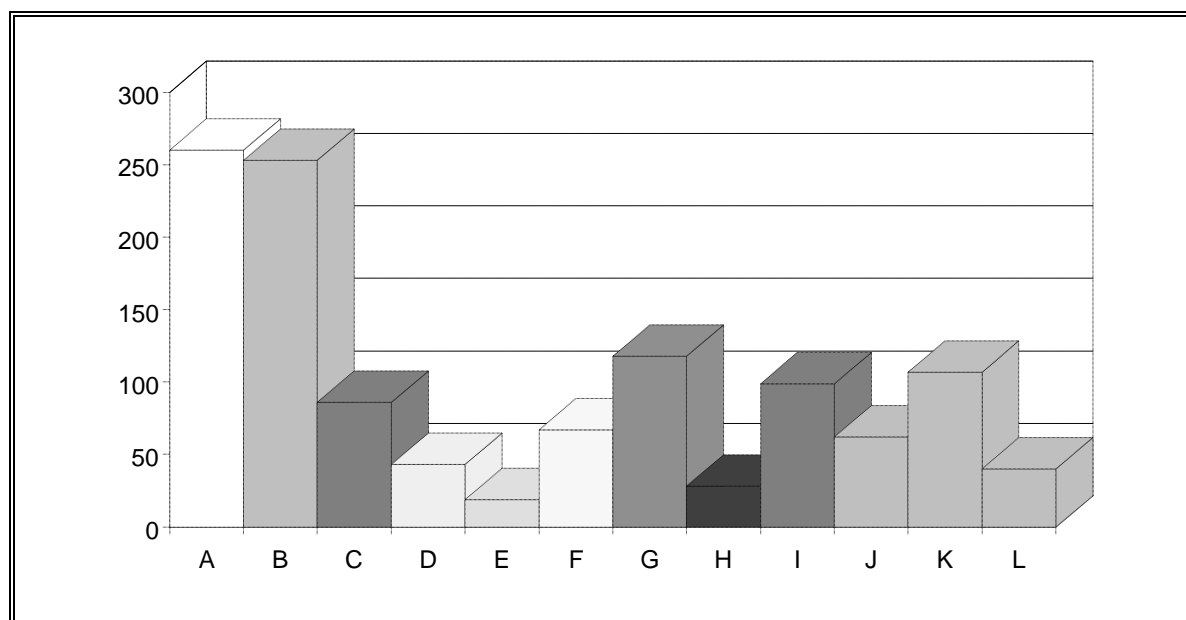
## ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	56	14%
B	48	12%
C	63	16%
D	18	5%
E	29	7%
F	10	3%
G	95	24%
H	13	3%
I	13	3%
J	6	2%
K	19	5%
L	27	7%
<b>TOTAL</b>	<b>397</b>	<b>100%</b>



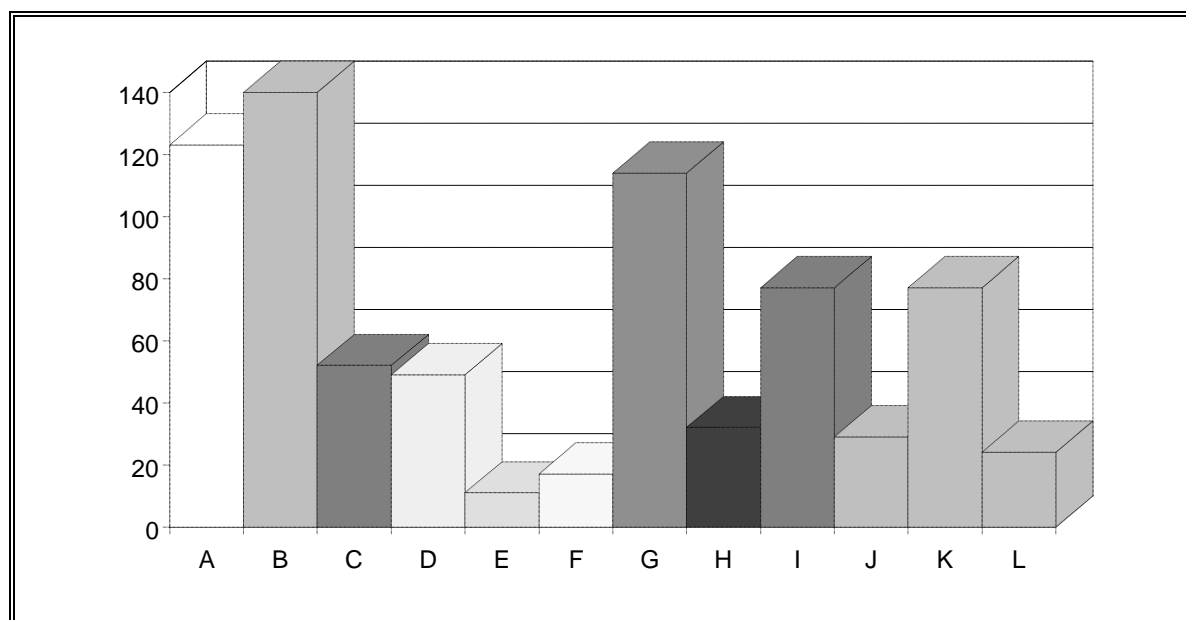
## ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	260	22%
B	253	21%
C	86	7%
D	43	4%
E	19	2%
F	67	6%
G	118	10%
H	28	2%
I	99	8%
J	62	5%
K	107	9%
L	40	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1182</b>	<b>100%</b>



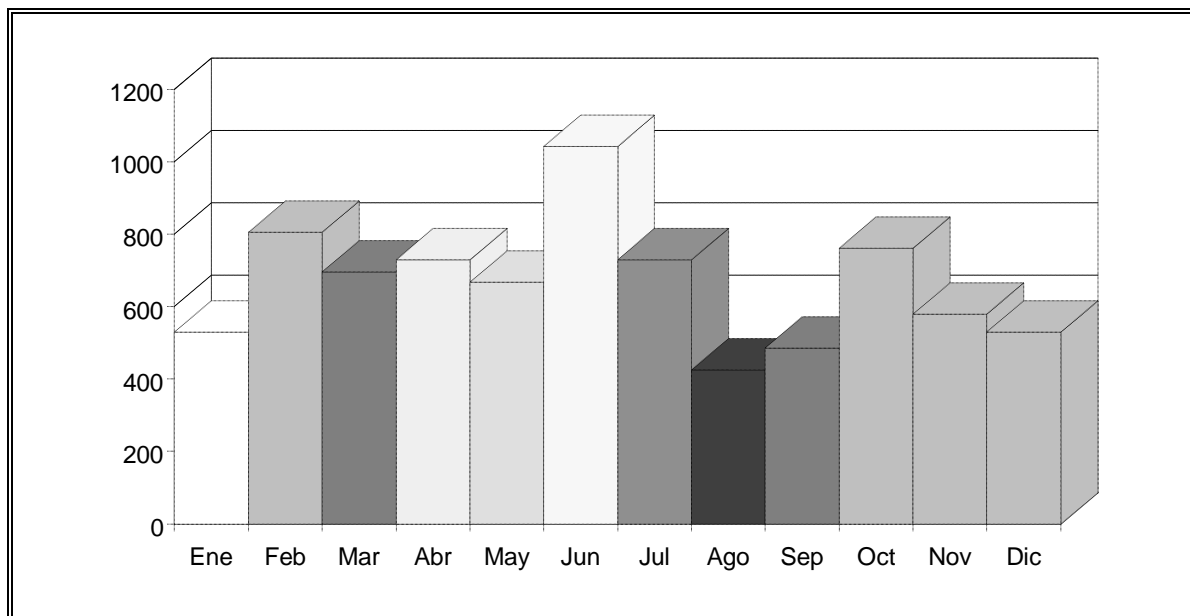
### ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	123	17%
B	140	19%
C	52	7%
D	49	7%
E	11	1%
F	17	2%
G	114	15%
H	32	4%
I	77	10%
J	29	4%
K	77	10%
L	24	3%
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>100%</b>



## CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 1998

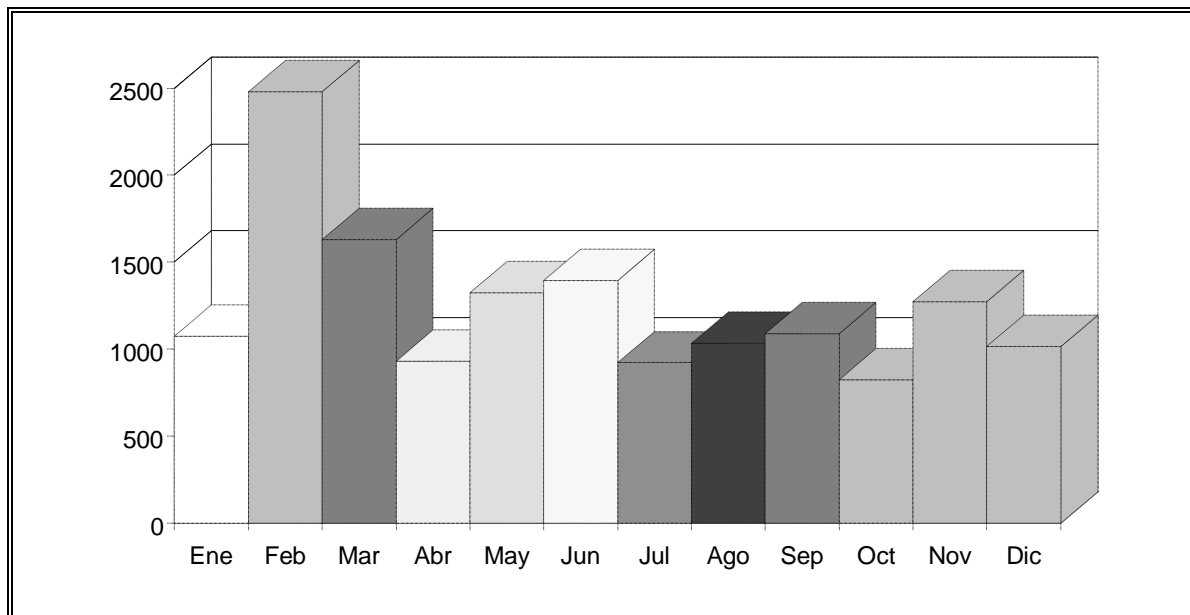
Mes	Nº Escritos entrada
Enero	530
Febrero	805
Marzo	696
Abril	729
Mayo	668
Junio	1043
Julio	730
Agosto	425
Septiembre	486
Octubre	761
Noviembre	579
Diciembre	530
<b>TOTAL</b>	<b>7982</b>



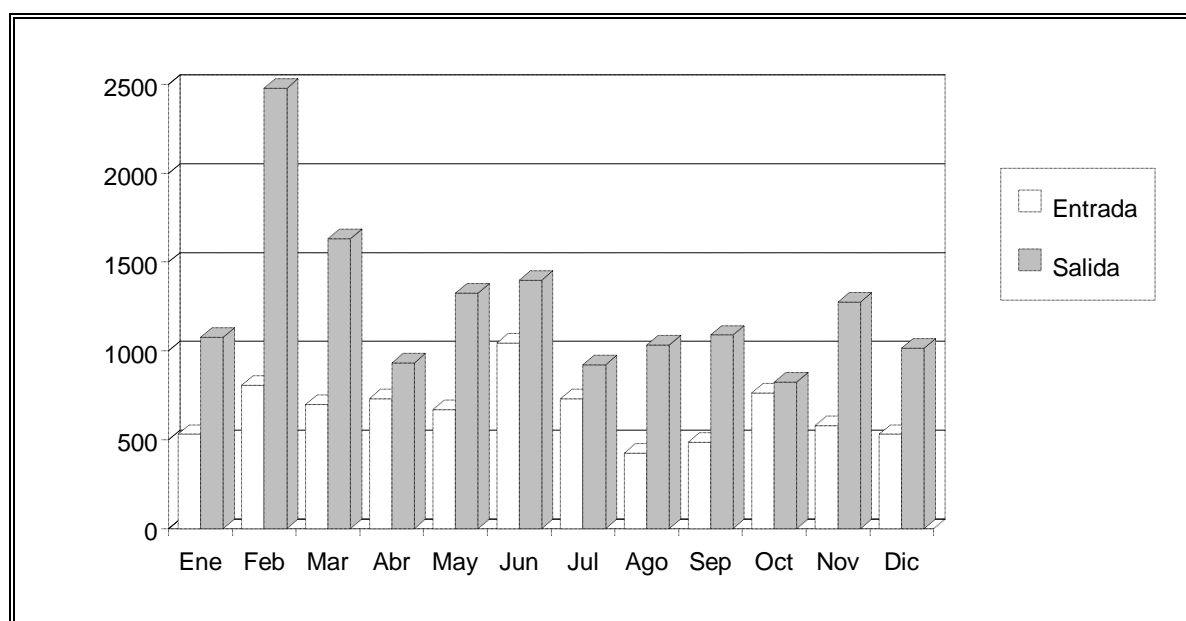


## CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE 1998

Mes	Nº escritos salida
Enero	1075
Febrero	2480
Marzo	1631
Abril	931
Mayo	1325
Junio	1396
Julio	921
Agosto	1032
Septiembre	1089
Octubre	825
Noviembre	1274
Diciembre	1016
<b>TOTAL</b>	<b>14995</b>

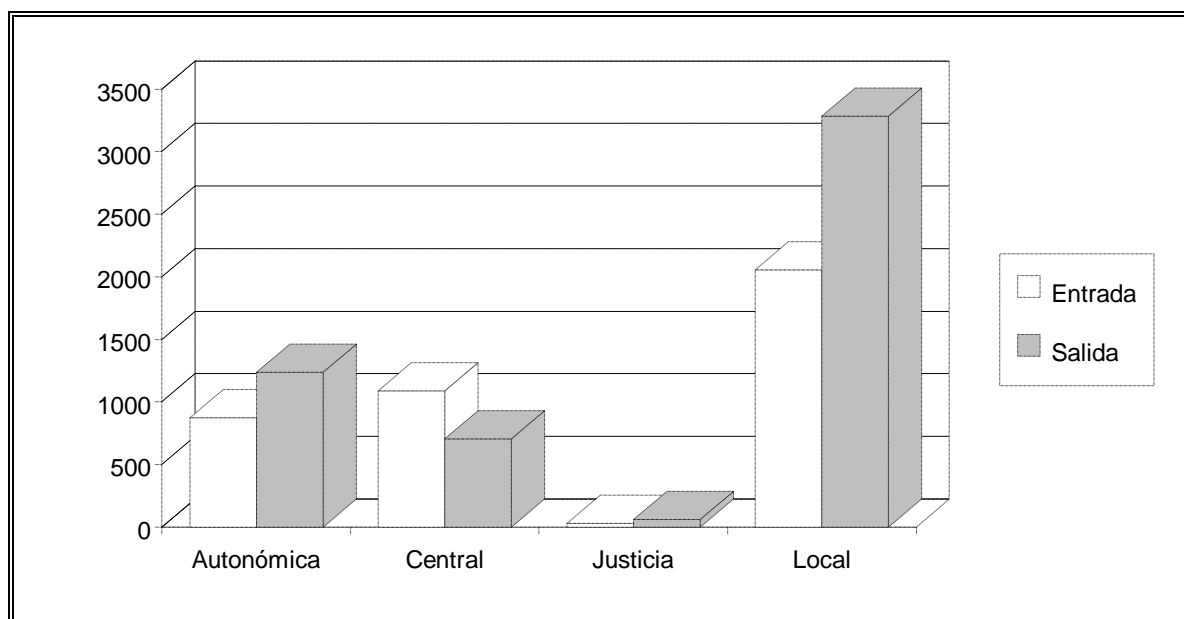


## CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 1998



**CORRESPONDENCIA DE ENTRADA Y DE SALIDA MANTENIDA  
DURANTE 1998 CON LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES**

<b>Administración</b>	<b>Nº Escritos entrada</b>	<b>Nº Escritos salida</b>
Autonómica	873	1237
Central	1087	703
Justicia	29	59
Local	2058	3286



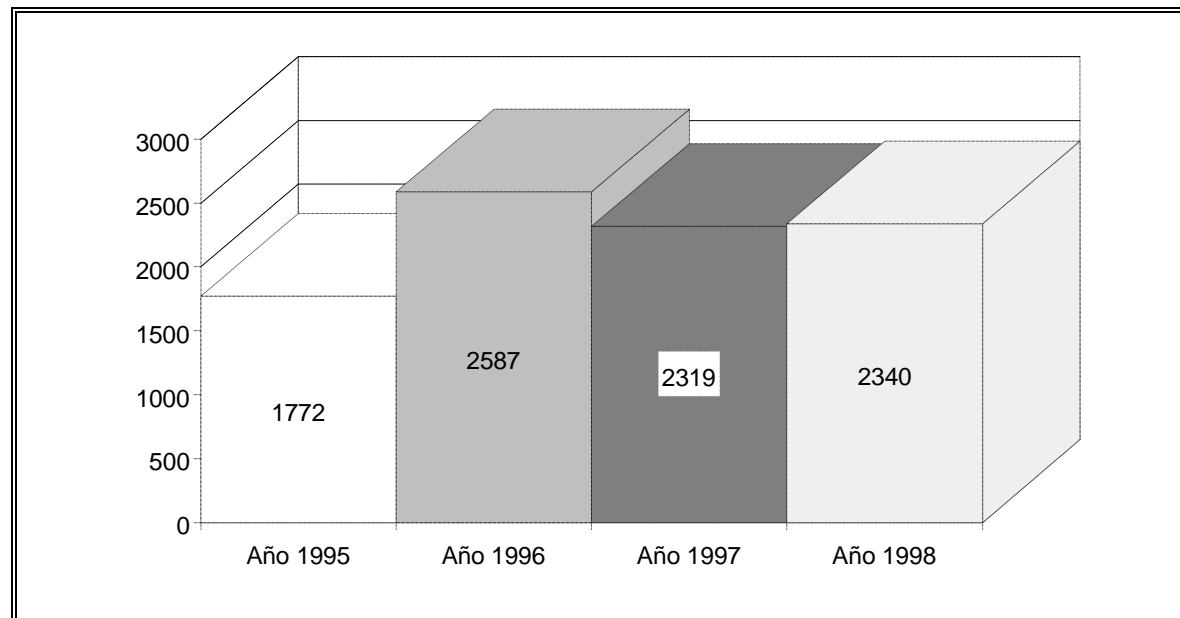
## **EXPEDIENTES PROCEDENTES DE LOS AÑOS 1995, 1996 Y 1997**

Continúa la tramitación de 146 expedientes procedentes de los años 1995 a 1997, lo que supone un 2% sobre el total de quejas presentadas en ese periodo.

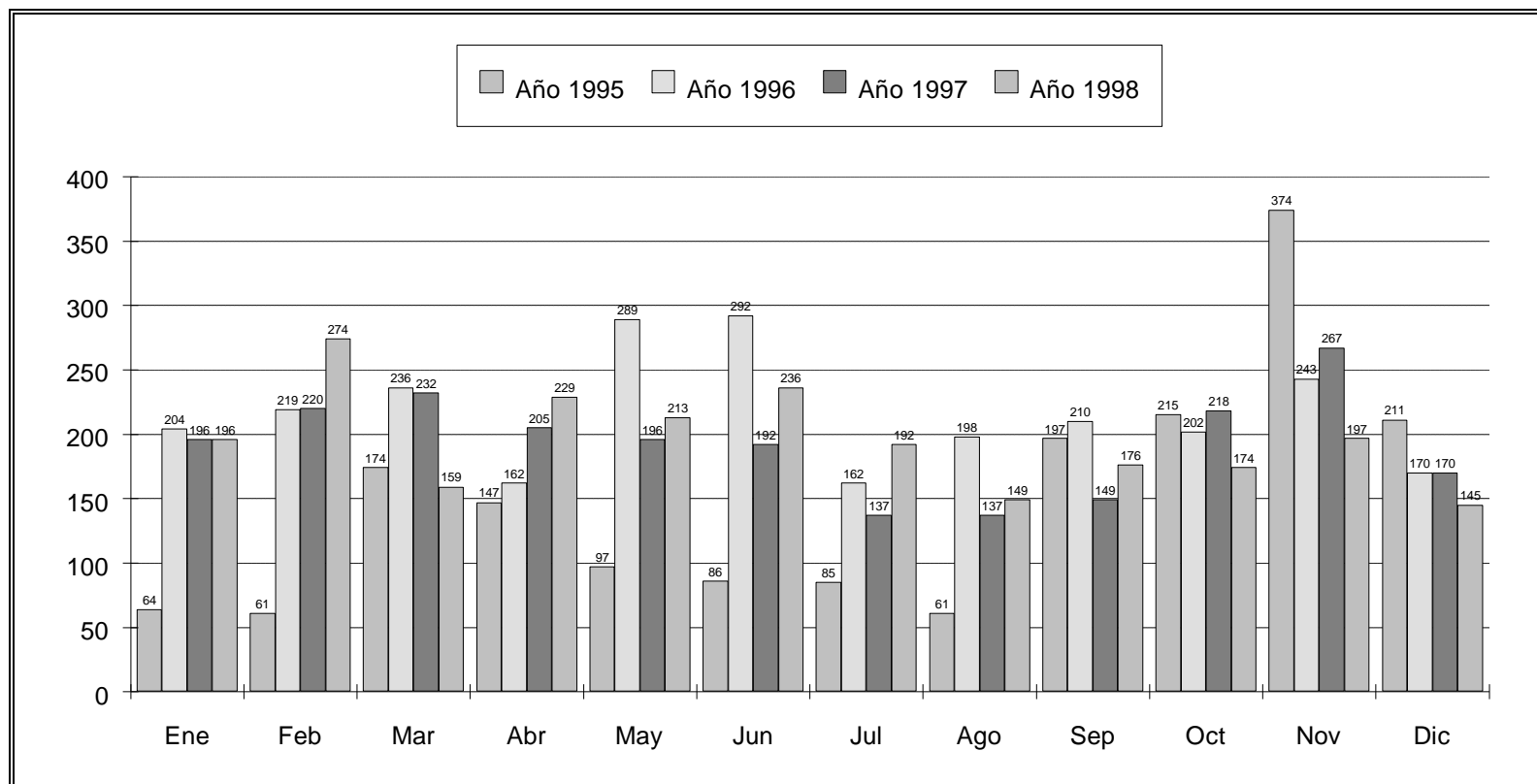
**Datos comparativos de las quejas recibidas durante los  
años de funcionamiento  
del Procurador del Común**

**DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE  
FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN**

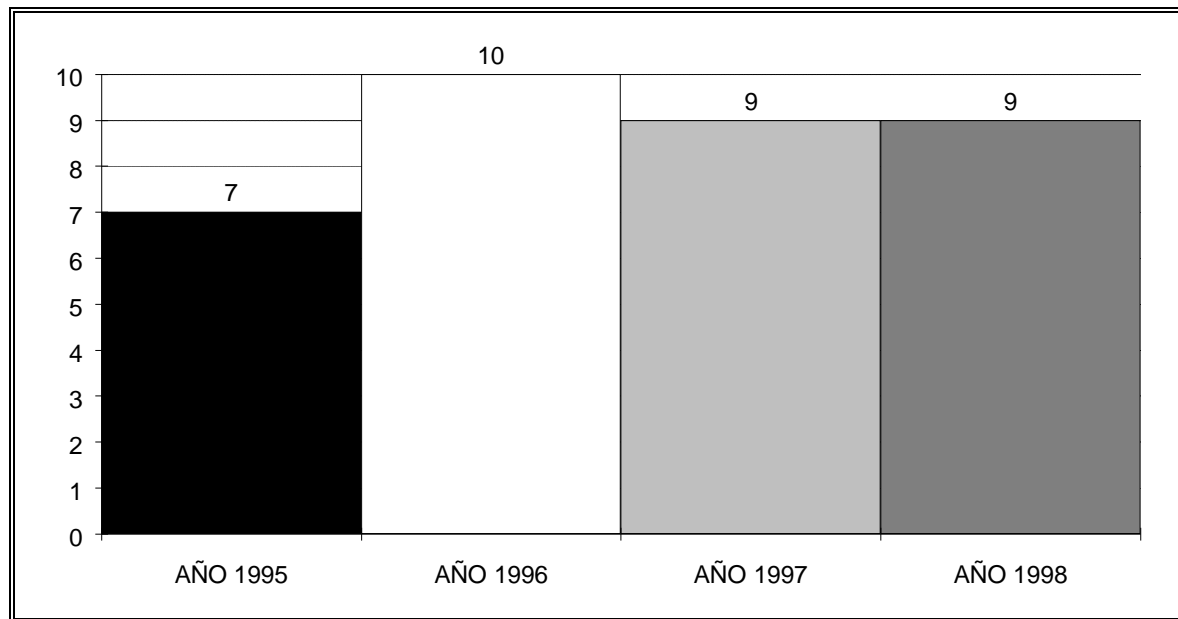
**COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS**



## COMPARACIÓN QUEJAS POR MES

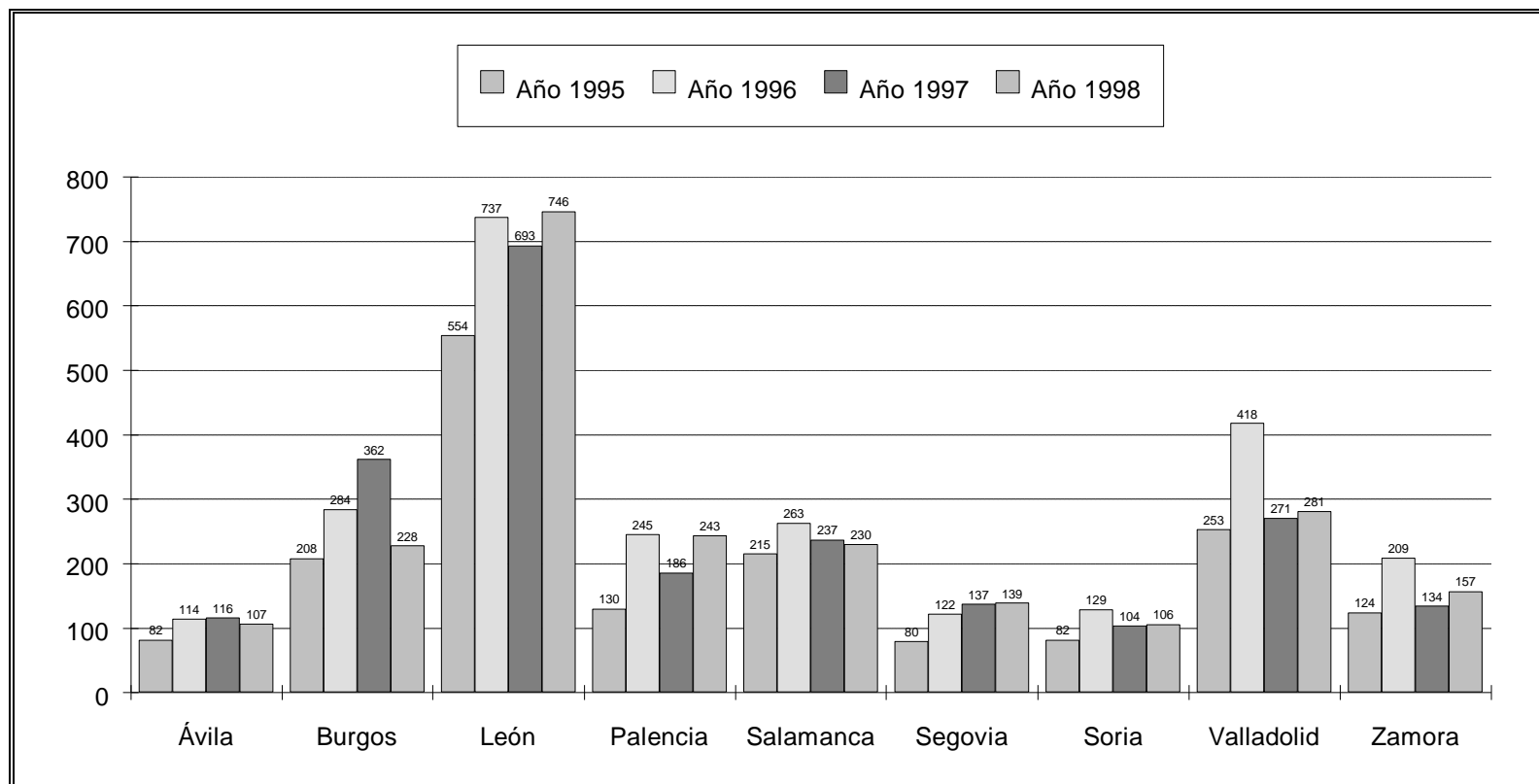


**COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS POR 10.000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA**

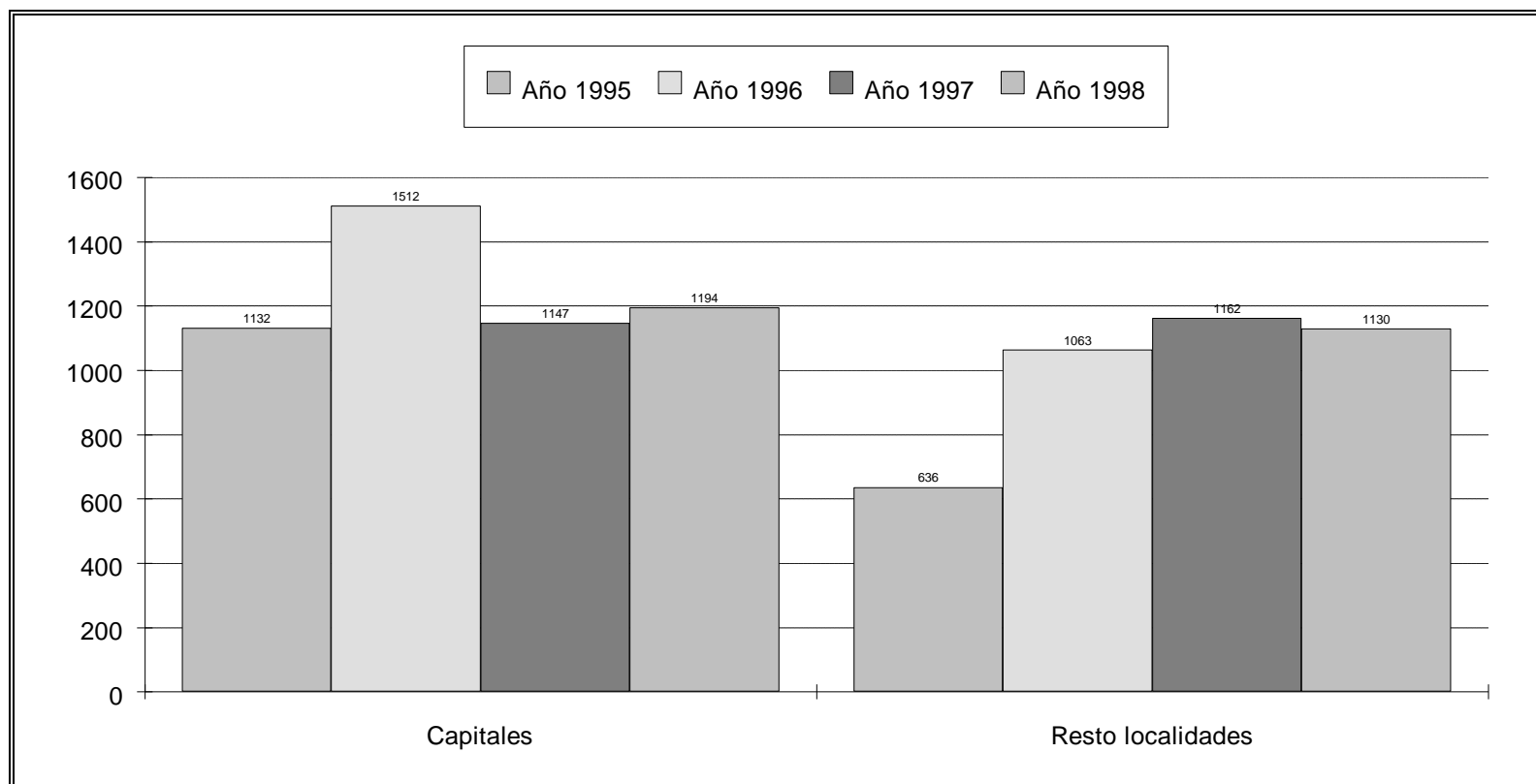




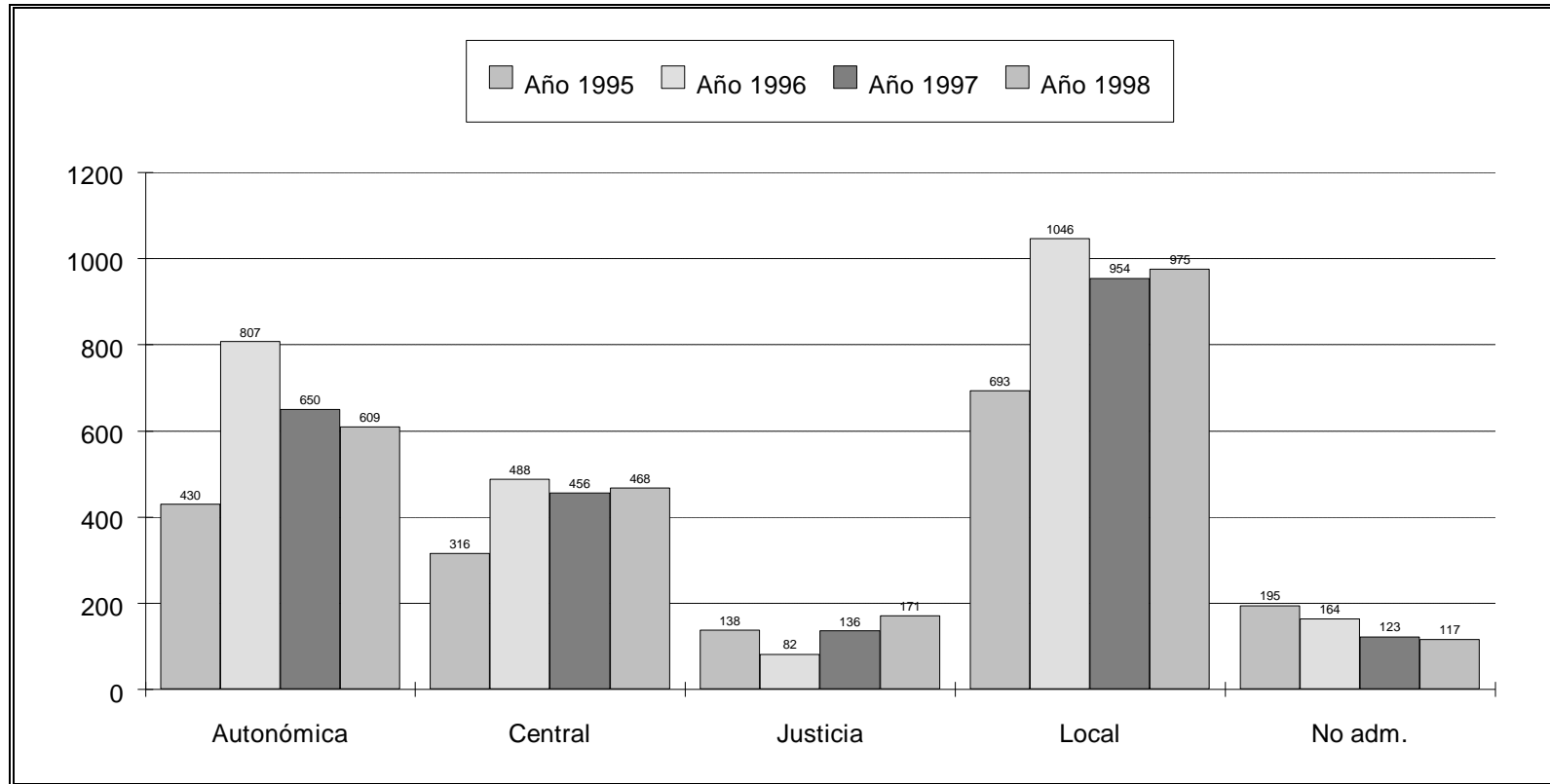
## COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROVINCIA DE PROCEDENCIA



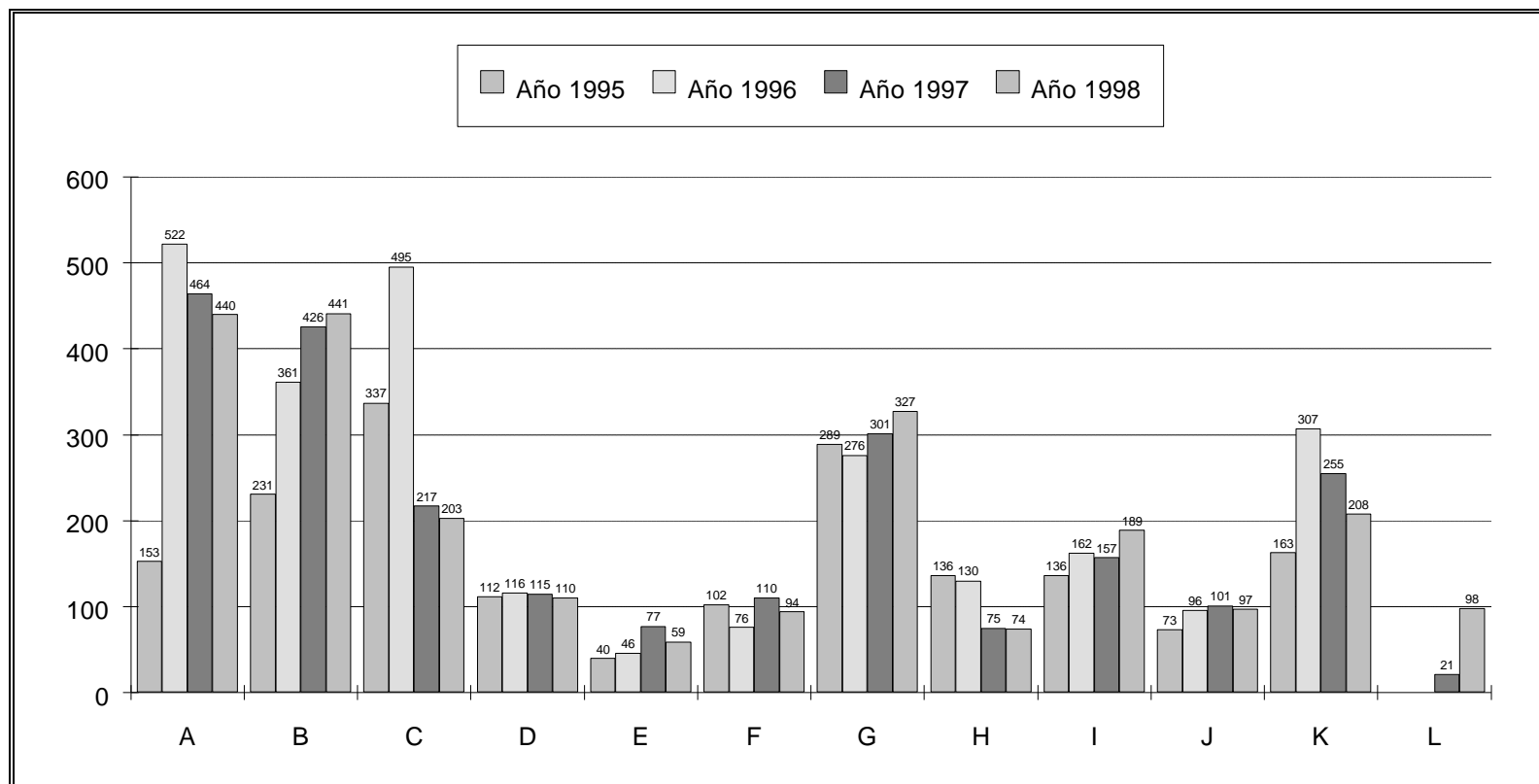
**COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALES DE PROVINCIA  
O DE OTRAS LOCALIDADES**



## COMPARACIÓN QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

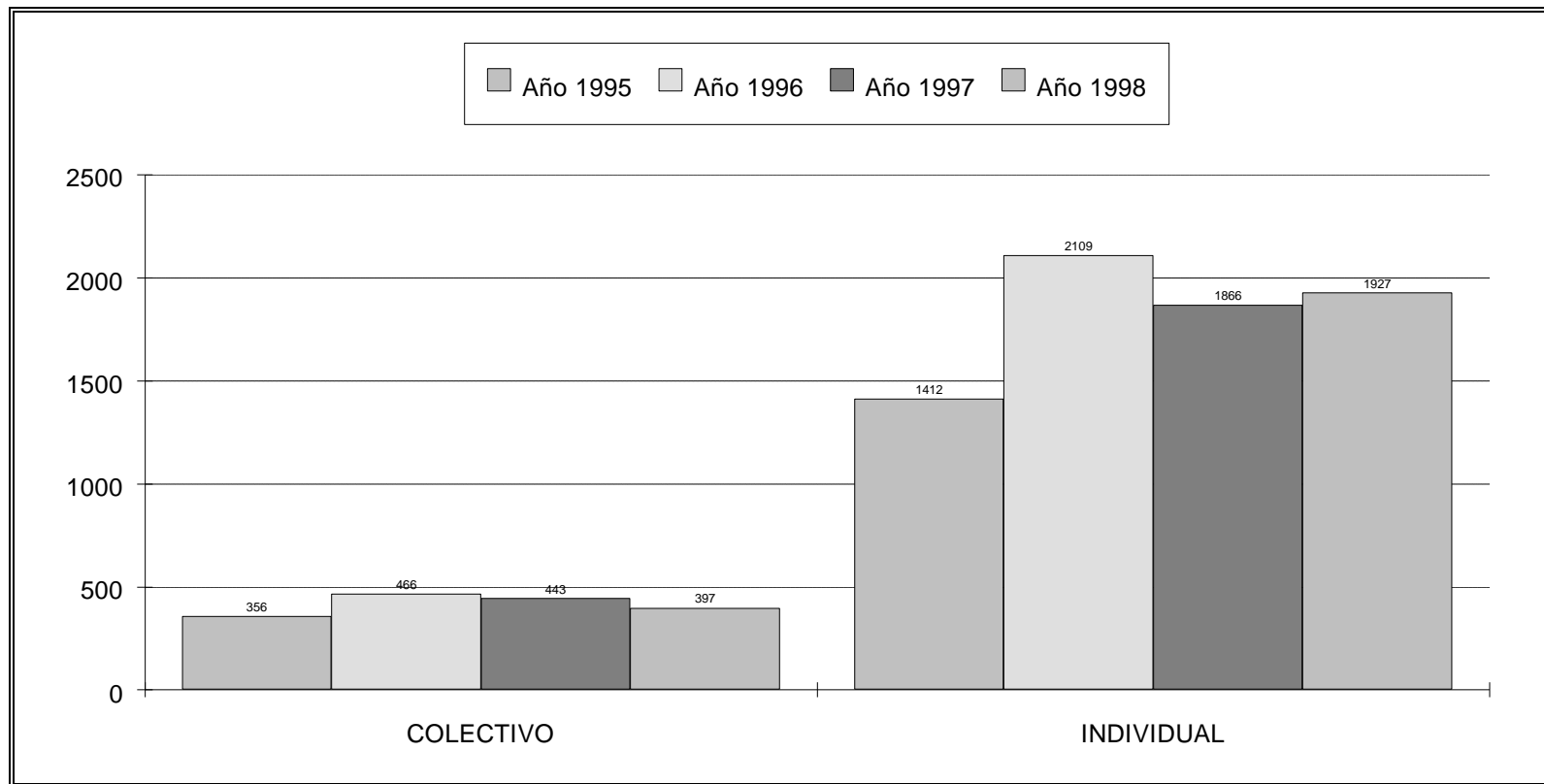


## COMPARACIÓN QUEJAS POR ÁREA

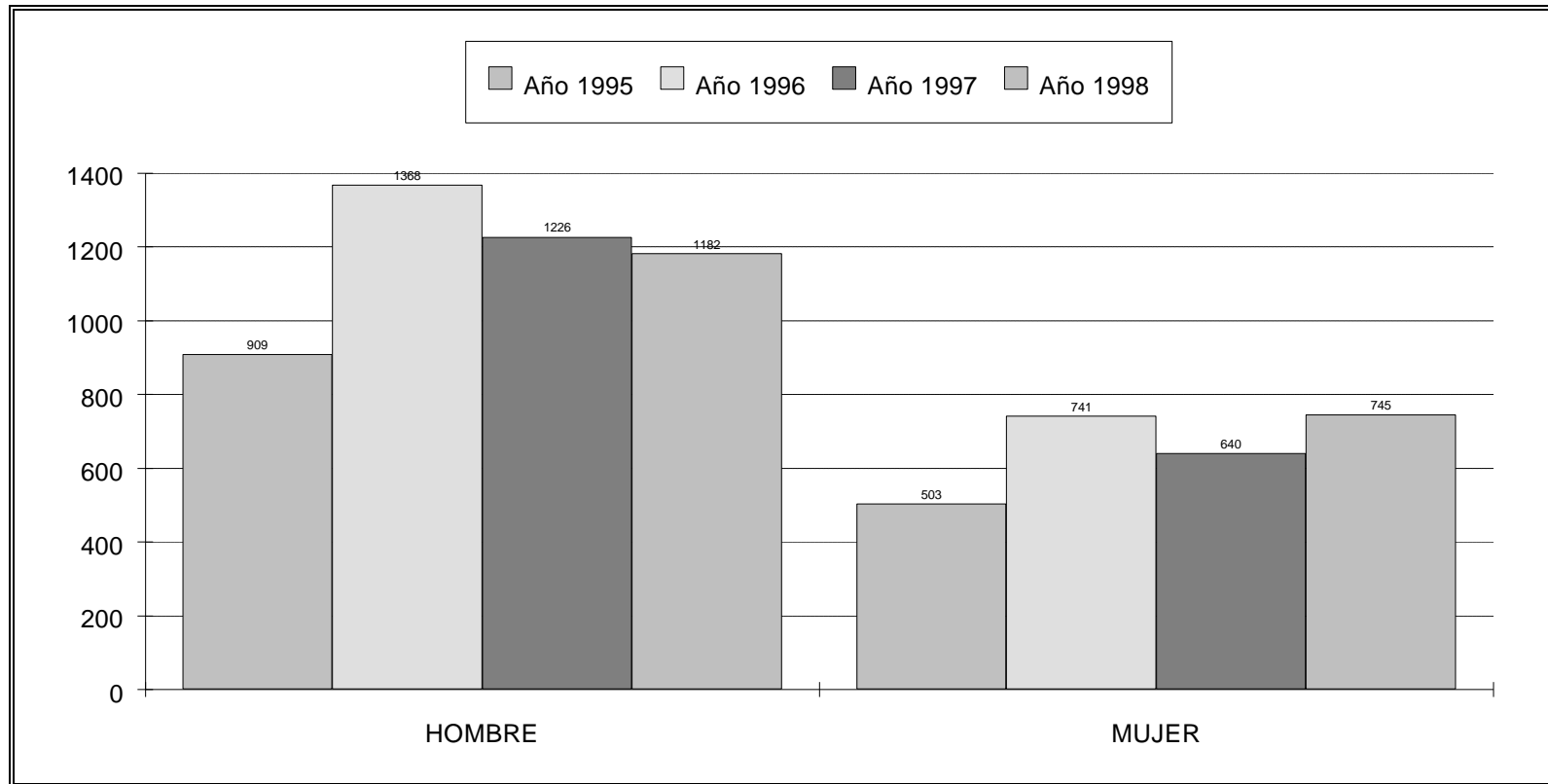


## COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR

### AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



## QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES



# ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1998 POR ÁREAS

ÁREA	Nº QUEJAS	SITUACIÓN							RESUMEN	
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Def.	No tramitadas	En estudio	Total q. abiertas	Total q. cerradas
		En trám.	Cerradas	Total						
A	440	49	185	234	115	55	28	8	57	383
B	441	80	195	275	85	26	35	20	100	341
C	203	95	64	159	33	4	3	4	99	104
D	110	33	20	53	17	38	1	1	34	76
E	59	23	23	46	7	3	3	0	23	36
F	94	17	31	48	34	5	0	7	24	70
G	327	38	120	158	74	69	23	3	41	286
H	74	3	22	25	21	26	2	0	3	71
I	189	1	21	22	109	48	8	2	3	186
J	97	8	29	37	37	15	7	1	9	88
K	208	7	26	33	134	34	7	0	7	201
L	98	12	14	26	16	48	7	1	13	85
Total	2340	366	750	1116	682	371	124	47	413	1927

<sup>1</sup>Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

## **CAPÍTULO II. ANEXO**

### **LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1998**



## **LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1998**

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 1998.

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 1998.**

**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 1998**

## **1. PRESUPUESTO**

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 1998 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 18 y 19 de diciembre de 1997, y publicado en BOCYL nº 251 de fecha 31 de diciembre del mismo año, como Ley 12/1997, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1998.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 200.475.000 pts.

## **2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

### **2.1. INGRESOS**

#### **2.1.1. PREVISIÓN INICIAL**

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 1998 ascienden a 200.475.000 pts., a los que se incorporan las resultas de ingresos del ejercicio 1997 incluidas en variación de activos financieros por importe

de 5.709.810 pts., con lo que el presupuesto refundido de ingresos se eleva a 206.184.810 pts.

Por capítulos, estos ingresos se distribuyen de la forma siguiente:

Cap.IV.- Transferencias corrientes.....	200.475.000
Cap.VIII.- Activos financieros .....	5.709.810
<b>Total previsión inicial:.....</b>	<b>206.184.810</b>

### 2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos coinciden con la previsión inicial al no existir modificaciones , alcanzando la cantidad de 206.184.810 pts. recogidos en la previsión actual o definitiva.

Resultando por capítulos:

Cap.

IV Transferencias corrientes .....	200.475.000
VIII Variación activos financieros .....	5.709.810
<b>Total previsión definitiva .....</b>	<b>206.184.810</b>

### 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 207.287.328 pts.

Por capítulos son los siguientes:

Cap.

III Tasas y otros ingresos.....	551.543
IV Transferencias corrientes .....	200.475.000
V Ingresos patrimoniales .....	550.975
VIII Variación activos financieros .....	5.709.810
<b>Total derechos reconocidos .....</b>	<b>207.287.328</b>

#### 2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales recoge 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.

3 Tasas y otros ingresos.....	551.543
-------------------------------	---------

IV	Transferencias corrientes .....	200.475.000
V	Ingresos patrimoniales .....	550.975
VIII	Variación activos financieros .....	5.709.810
	<b>Total recaudación líquida.....</b>	<b>207.287.328</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 1.102.518., siendo por capítulos:

*Cap.*

III	Tasas y otros ingresos.....	<u>+551.543</u>
V	Ingresos financieros .....	+550.975
	<b>Total estado de ejecución.....</b>	<b>+1.102.518</b>

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 200.475.000 pts., a la que hay que añadir las resultas de gastos de ejercicios cerrados por importe de 7.301.637 pts., con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados .....	7.301.637
I	Gastos de personal.....	154.250.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	40.025.000
VI	Inversiones reales .....	6.100.000
VIII	Activos financieros .....	100.000
<b>Total previsión inicial .....</b>		<b>207.776.637</b>

### 2.2.2. MODIFICACIONES

Las modificaciones del presupuesto de gastos han tenido como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León.

El resumen por capítulos es el siguiente:

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	+ 5.998.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	- 5.998.000
	<b>Total transferencias de crédito .....</b>	<b>0</b>

### 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 207.776.637 pts., siendo por capítulos:

*Cap.*

0	Resultas de ejercicios cerrados .....	7.301.637
I	Gastos de personal.....	160.248.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	34.027.000
VI	Inversiones reales .....	6.100.000
VIII	Activos financieros .....	100.000
	<b>Total previsión definitiva .....</b>	<b>207.776.637</b>

#### 2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones reconocidas netas durante el ejercicio 1998 sin tener en cuenta los resultados de ejercicios cerrados ascienden a 194.584.143 pts., que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 207.287.328 pts., nos da una diferencia de 12.703.185 pts. que es 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.....	158.572.167
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ....	31.416.422
VI	Inversiones reales .....	4.595.554
VIII	Variación activos financieros .....	0
	<b>Total obligaciones reconocidas 1998.....</b>	<b>194.584.143</b>
0	Resultas de ejercicios cerrados .....	7.301.637
	<b>Total obligaciones reconocidas .....</b>	<b>201.885.780</b>

#### 2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas, incluidas las resultados de ejercicios cerrados, en la fecha de cierre del ejercicio se



han pagado efectivamente 195.893.358 pts., correspondiendo las siguientes cantidades por capítulos:

*Cap.*

0	Resultas de ejercicios cerrados .....	7.301.637
I	Gastos de personal.....	156.858.492
II	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	29.685.211
VI	Inversiones reales .....	2.048.018
VIII	Variación activos financieros .....	<u>0</u>
<b>Total pagos líquidos.....</b>		<b>195.893.358</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 1999 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 5.992.422 pts.

Por Capítulos:

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	1.713.675
II	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	1.731.211
VI	Inversiones reales .....	2.547.536
<b>Total pendiente de pago.....</b>		<b>5.992.422</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 5.890.857 pts. Por capítulos resultan las siguientes cifras:

*Cap.*

I	Gastos de personal.....	1.675.833
II	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	2.610.578
VI	Inversiones reales .....	1.504.446
VIII	Variación activos financieros .....	100.000
	<b>Total economías .....</b>	<b>5.890.857</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.....	207.287.328
---------------------------------	-------------

Obligaciones reconocidas netas ..... 194.584.143

**Remanente líquido de tesorería .....12.703.185**

### 2.3.2. ARQUEO a 31/12/1998

Es en cifras:

Existencias a 31/12/1997 .....	30.703.808
Total ingresos año 1998.....	+250.063.232
Total pagos año 1998.....	-258.134.284
<b>Existencia en Caja a 31/12/1998.....</b>	<b>22.632.756</b>

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 1998, 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 1998, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 1998.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 22.682.973 pts., estando depositadas en caja España (22.533.802 pts.) y en caja Corporación (98.954 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 retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, de la cuota obrera de la seguridad social, fianzas y otras de naturaleza análoga.

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 1998.

Esta existencia, cifrada en *9.052.962 pts.* está constituida por valores propiamente dichos, todo ello de conformidad con el resumen del remanente líquido de tesorería.

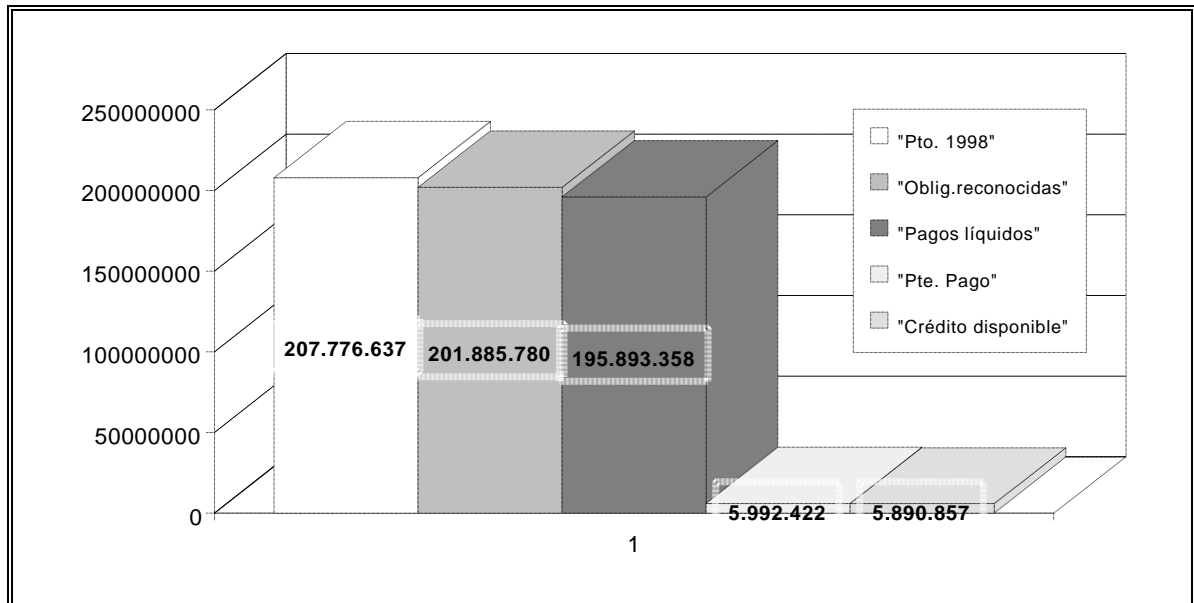
### III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 1998 ascendió a DOSCIENTOS SIETE MILLONES SETECIENTAS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTAS TREINTA Y SIETE PESETAS (207.776.637 pts.).

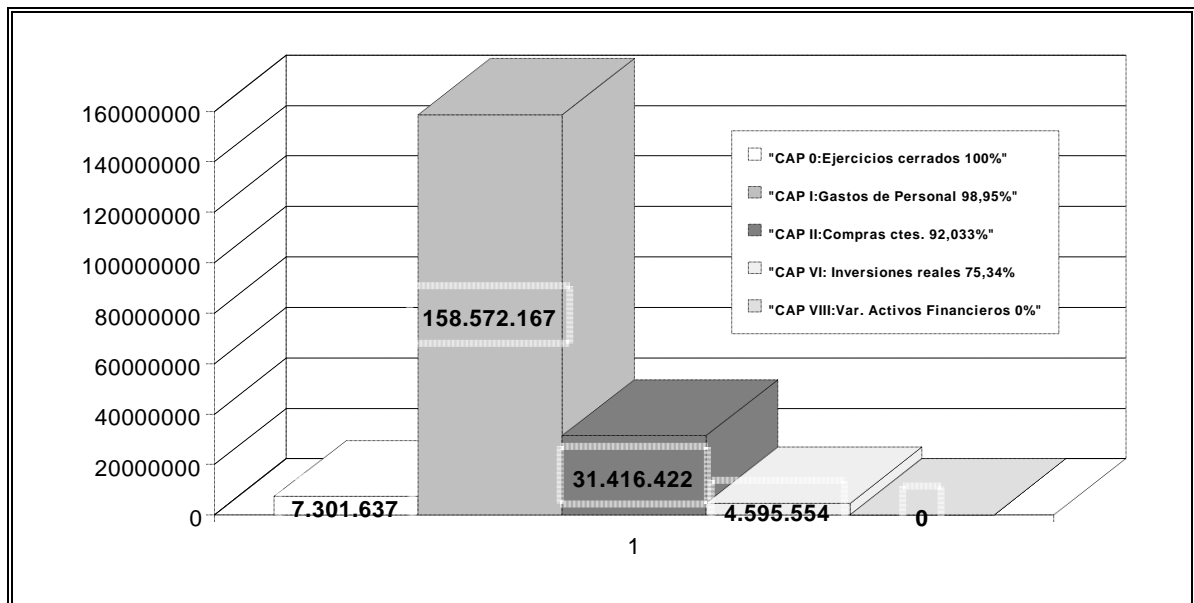
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 1998 ascendieron a DOSCIENTOS UN MILLONES OCHOCIENTAS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTAS OCHENTA PESETAS (201.885.780 pts.), es decir, el 97,06% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 1998 ascendieron a CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTAS NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTAS CINCUENTA Y OCHO PESETAS (195.893.358 pts.) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de CINCO MILLONES NOVECIENTAS NOVENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS VEINTIDÓS PESETAS (5.992.422 pts.) que pasarán a engrosar las resultas ejercicios cerrados del año 1999.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 1998, ascendió a CINCO MILLONES OCHOCIENTAS NOVENTA MIL OCHOCIENTAS CINCUENTA Y SIETE PESETAS (5.890.857 pts.).

## PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 1998



## OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CADA CAPÍTULO

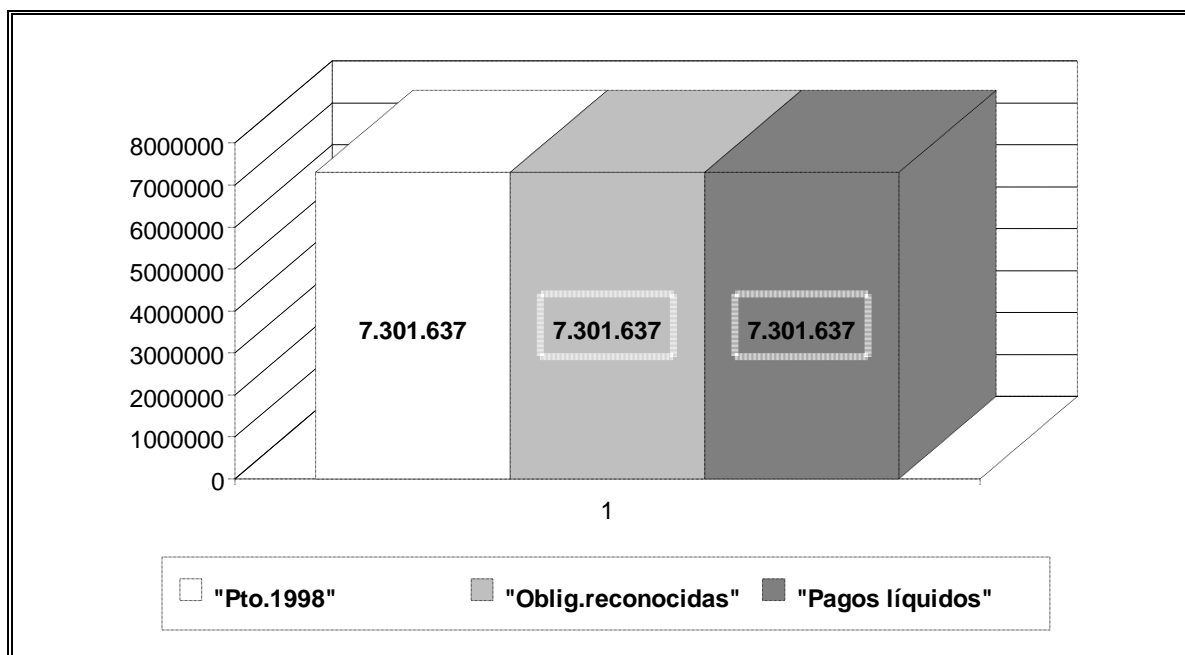




## LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

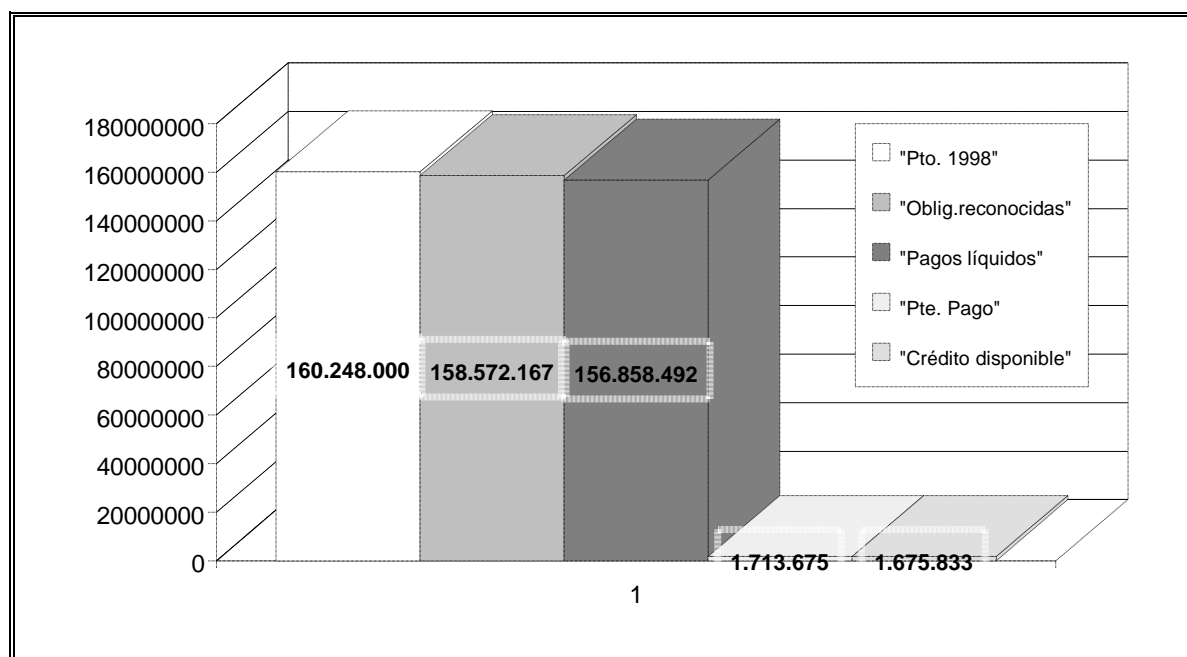
### *CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"*

Las resultas de gastos del ejercicio 1997 ascendían a SIETE MILLONES TRESCIENTAS UNA MIL SEISCIENTAS TREINTA Y SIETE PESETAS (7.301.637 pts.); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 7.301.637 pts., lo que supone el 100% de las mismas.



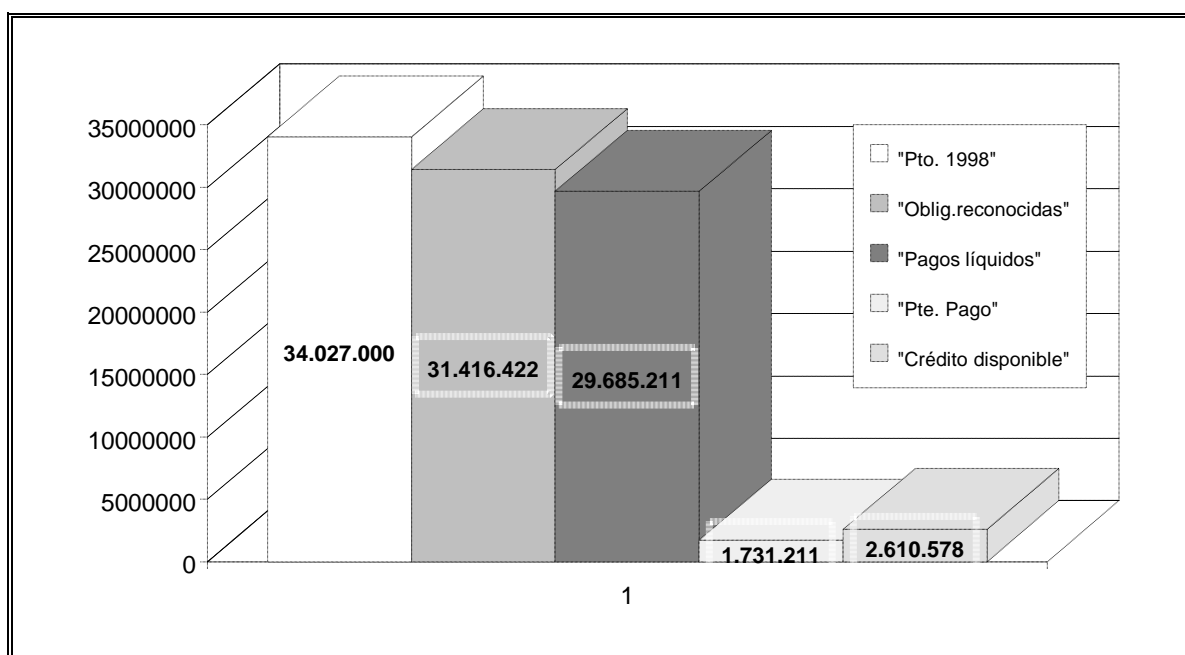
## *CAPÍTULO I "Gastos de Personal"*

El presupuesto definitivo ascendió a 160.248.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTAS SETENTA Y DOS MIL CIENTO SESENTA Y SIETE PESETAS (158.572.167 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 98,95%% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 156.858.492 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 1.713.675 pts. que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 1999; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 1.675.833 pts.



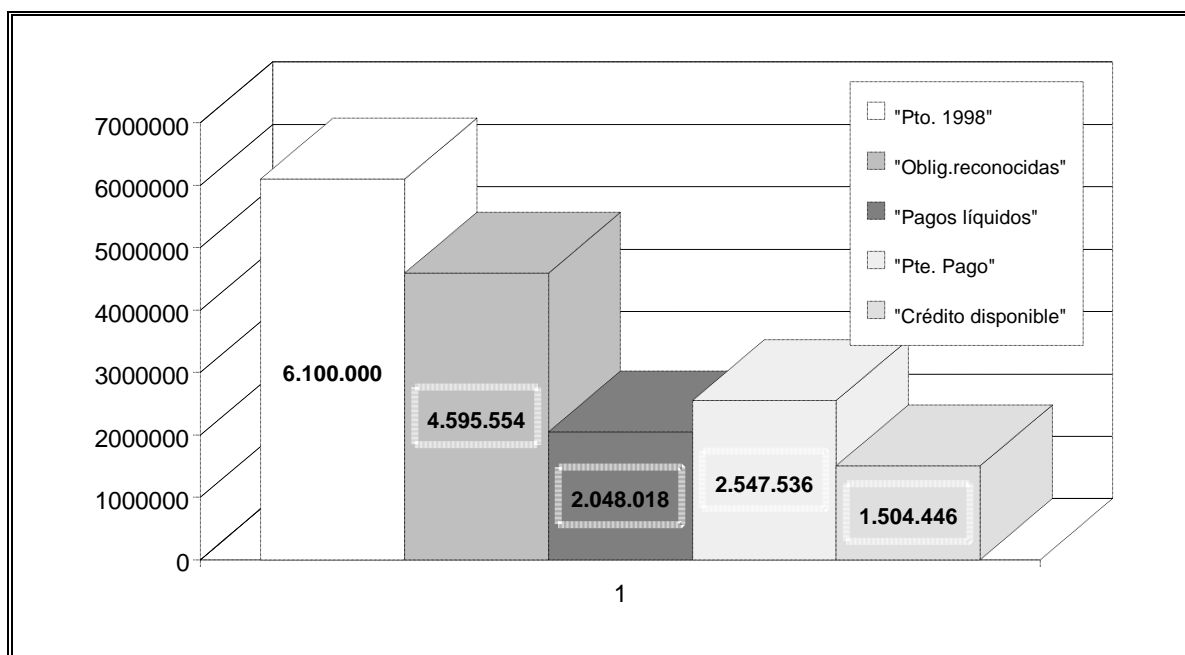
## *CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"*

El presupuesto definitivo ascendió a 34.027.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y UN MILLONES CUATROCIENTAS DIECISÉIS MIL CUATROCIENTAS VEINTIDÓS PESETAS (31.416.422 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 92,33% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 29.685.211 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 1.731.211 pts. que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 1999; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 2.610.578 pts.



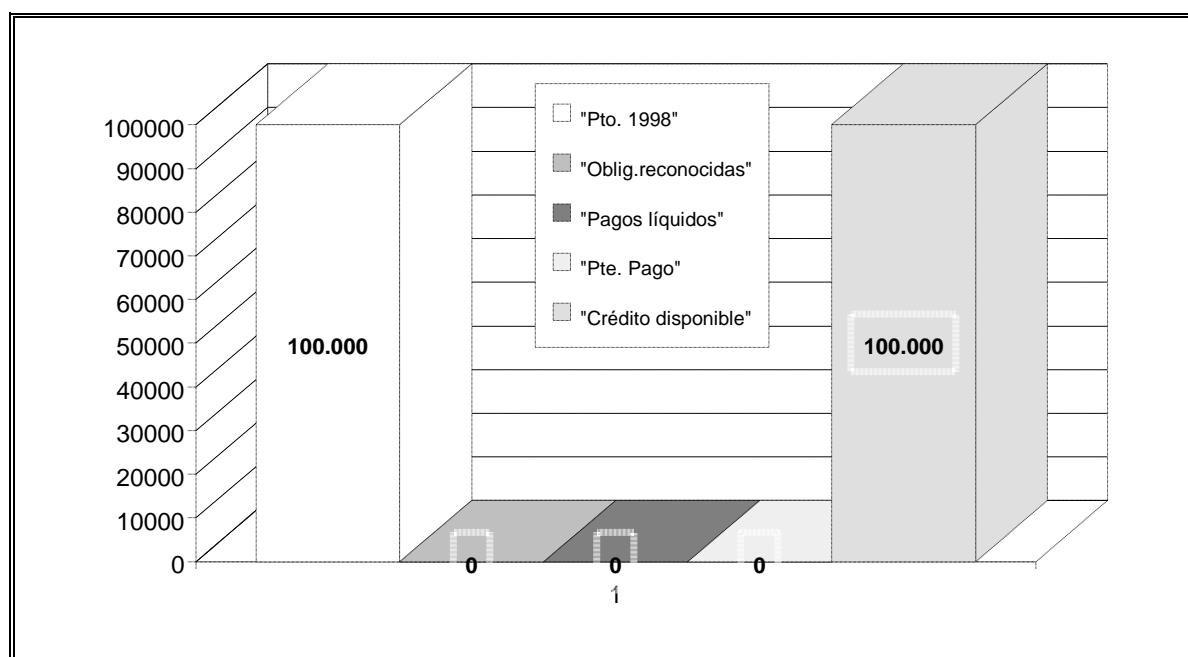
## *CAPÍTULO VI "Inversiones reales"*

El presupuesto definitivo ascendió a SEIS MILLONES CIEN MIL PESETAS (6.100.000 pts); las obligaciones reconocidas ascendieron a CUATRO MILLONES QUINIENTAS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTAS CINCUENTA Y CUATRO PESETAS (4.595.554 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 75,34% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 2.048.018 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 2.547.536 pts. que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 1999; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 1.504.446 pts.



### *CAPÍTULO VIII "Activos financieros"*

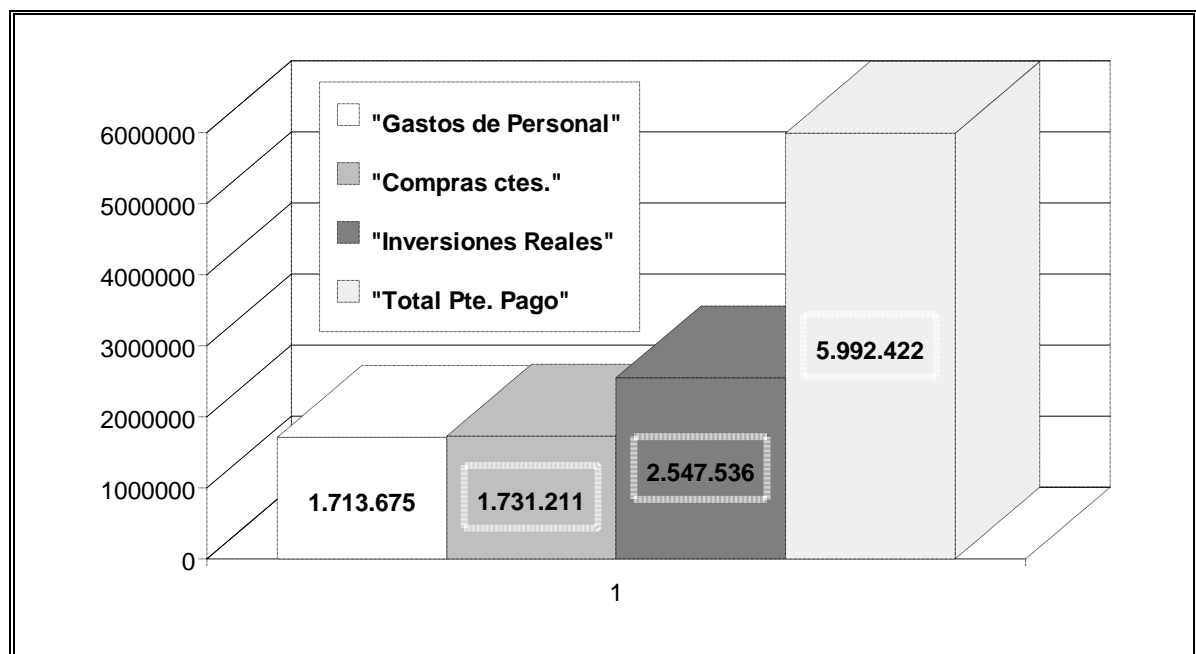
El presupuesto definitivo ascendió a 100.000 pts.; no hubo ni obligaciones reconocidas ni pagos líquidos por lo que el crédito disponible en el capítulo VIII ascendió a 100.000 pts.



## PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/98

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 1998, asciende a CINCO MILLONES NOVECIENTAS NOVENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS VEINTIDÓS PESETAS (5.992.422 pts.), de las que 1.713.675 pts. corresponden al capítulo I "Gastos de Personal", 1.731.211 pts. al capítulo II "Gastos en bienes corrientes y servicios" y 2.547.536 pts. al capítulo VI "Inversiones reales".

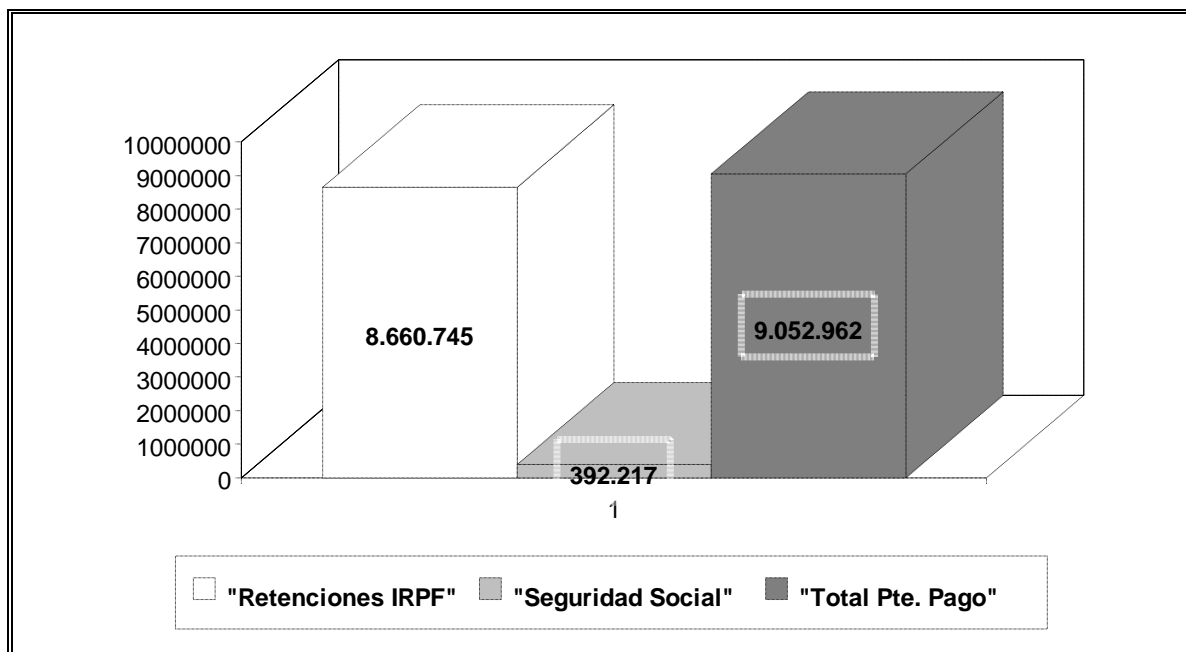
### PENDIENTE PAGO POR CAPÍTULO



## **PENDIENTE DE PAGO VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES A 31/12/98**

El total pendiente de pago de valores independientes y auxiliares, a 31 de diciembre de 1998, según Acta de Arqueo, asciende a NUEVE MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL NOVECIENTAS SESENTA Y DOS PESETAS (9.052.962 pts.), de las que 8.660.745 corresponden a retenciones de I.R.P.F. del 4º trimestre de 1998 y 392.217 a cuota obrera retenida en nómina diciembre y extra.

### **PENDIENTE DE PAGO EN VALORES**



## II.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de ingresos está integrado por:

A.- Ingresos presupuestarios.

B.- Ingresos de valores independientes y auxiliares.

### A.- INGRESOS PRESUPUESTARIOS:

La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 1.998 ascendió a DOSCIENTOS SIETE MILLONES DOSCIENTAS OCHENTA Y SIETE MIL TRESCIENTAS VEINTIOCHO PESETAS (207.287.328 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, ingresos patrimoniales y variación de activos financieros .

*A1. Cap.III Tasas y Otros Ingresos:* a lo largo del ejercicio económico de 1998 la recaudación líquida por tasas y otros ingresos ascendió a QUINIENTAS CINCUENTA Y UNA MIL QUINIENTAS CUARENTA Y TRES PESETAS (551.543 pts.).

*A2. Cap.IV Transferencias corrientes:* a lo largo del ejercicio económico de 1998 la recaudación líquida por transferencias

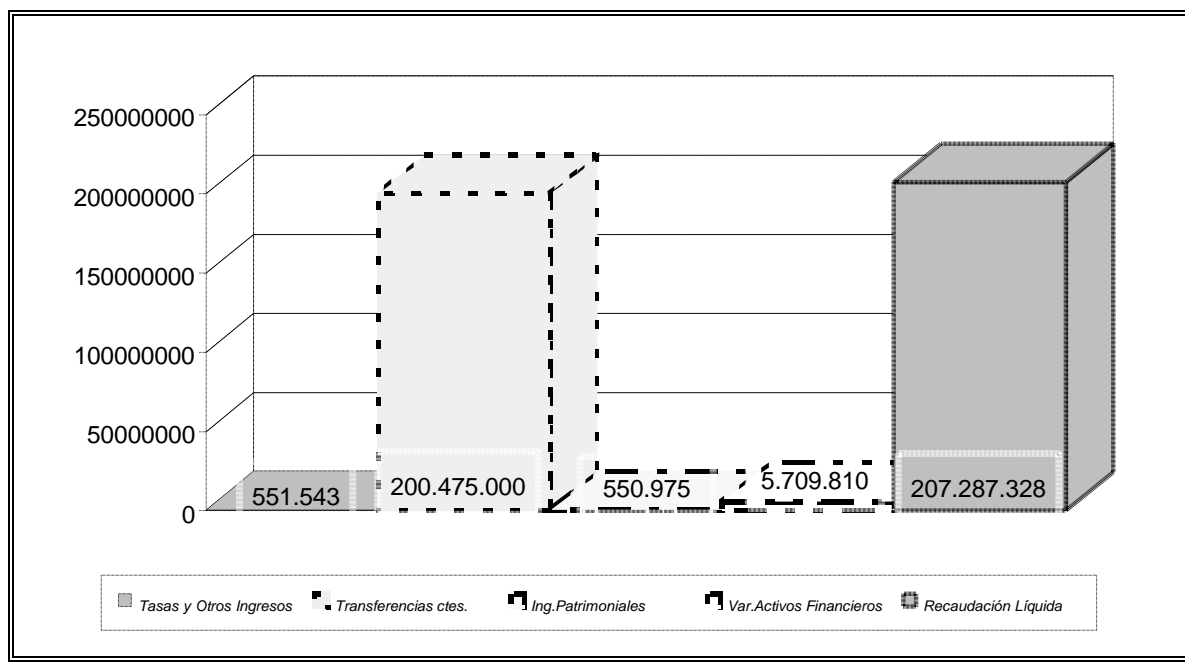


corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a DOSCIENTOS MILLONES CUATROCIENTAS SETENTA Y CINCO MIL PESETAS (200.475.000 pts.).

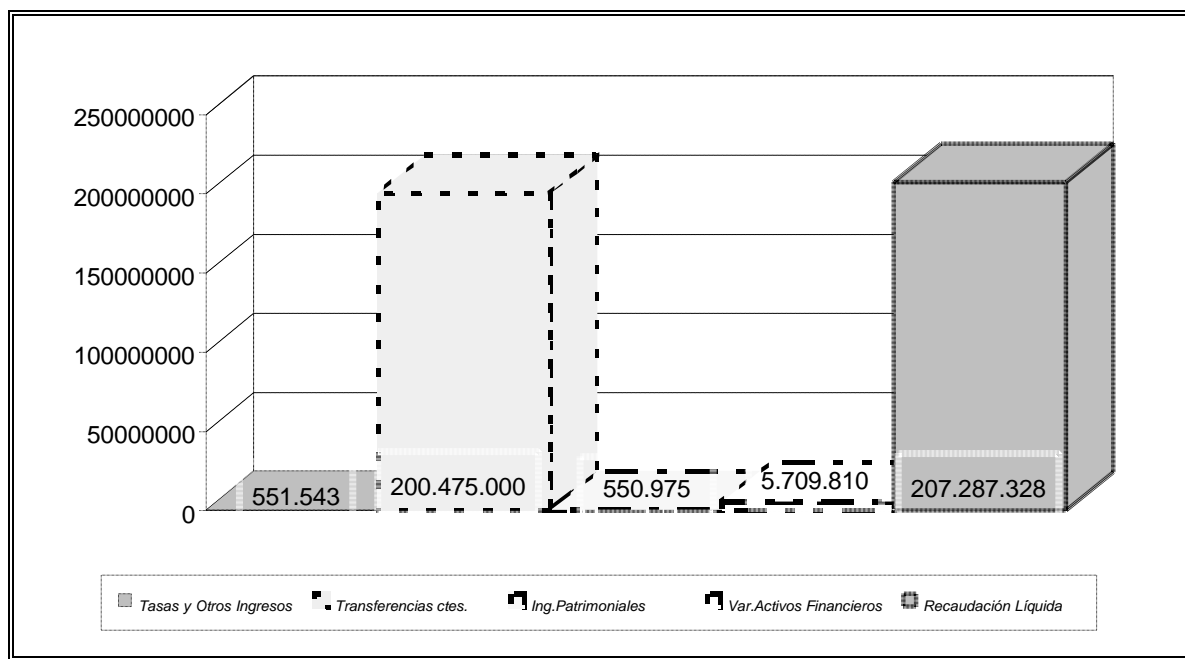
*A3. Cap.V Ingresos Patrimoniales:* los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a QUINIENTAS CINCUENTA MIL NOVECIENTAS SETENTA Y CINCO PESETAS (550.975 pts.).

*A4. Cap.VIII Activos Financieros:* la recaudación líquida en este capítulo ascendió a CINCO MILLONES SETECIENTAS NUEVE MIL OCHOCIENTAS DIEZ PESETAS (5.709.810 pta.), que coincide con los anticipos pendientes de devolución a fecha 31/12/1997.

## DERECHOS LIQUIDADOS PRESUPUESTO INGRESOS 1998



## RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO INGRESOS 1998



## B.- INGRESOS DE VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES:

Los ingresos totales ascendieron a CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTAS SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTAS CINCUENTA PESETAS (42.576.460 pts.). Dentro de este apartado se incluyen: las devoluciones de anticipos, las retenciones del IRPF, la cuota obrera de la Seguridad Social, las cuotas a Muface, las cuotas a Mugeju, las cuotas por derechos pasivos y los movimientos internos de Tesorería.

*B1. Devoluciones de Anticipos:* a lo largo del año 1998 se ingresó por este concepto la cantidad de DOS MILLONES TRESCIENTAS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTAS QUINCE PESETAS (2.356.515 pts.); se pagaron anticipos por importe de SIETE MILLONES CUATROCIENTAS SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTAS VEINTIOCHO PESETAS (7.472.328 pts.) por lo que

el saldo de deudores por este concepto a 31/12/1998 es de CINCO MILLONES CIENTO QUINCE MIL OCHOCIENTAS TRECE PESETAS (5.115.813 pts.), este saldo pasará a los conceptos 310050 "deudores n presupuestarios de anticipos" del año 1999 con un saldo deudor de 2.303.271 pts. y al concepto 310051 "deudores no resupuestarios de anticipos vivienda" del año 1999 con un saldo de 2.812.542 pts.

*B2. Retenciones I.R.P.F.:* a lo largo del año 1998 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de TREINTA MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTAS VEINTINUEVE PESETAS (30.155.329 pts.), ingresando a la Agencia Tributaria la cantidad de VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTAS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTAS OCHENTA Y CUATRO PESETAS (21.494.584 pts) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 1999 la cantidad de OCHO MILLONES SEISCIENTAS SESENTA MIL SETECIENTAS CUARENTA Y CINCO PESETAS (8.660.745 pts.).

*B3. Seguridad Social:* en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 1998 se retuvo la cantidad de CUATRO MILLONES SETECIENTAS CINCO MIL NOVECIENTAS OCHENTA Y DOS PESETAS (4.705.982 pts.), se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUATRO MILLONES TRESCIENTAS TRECE MIL SETECIENTAS SESENTA Y CINCO PESETAS (4.313.765 pts.) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 1999 la cantidad de TRESCIENTAS NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTAS DIECISIETE PESETAS (392.217 pts.).

*B4. Muface:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 1998 la cantidad de CIENTO

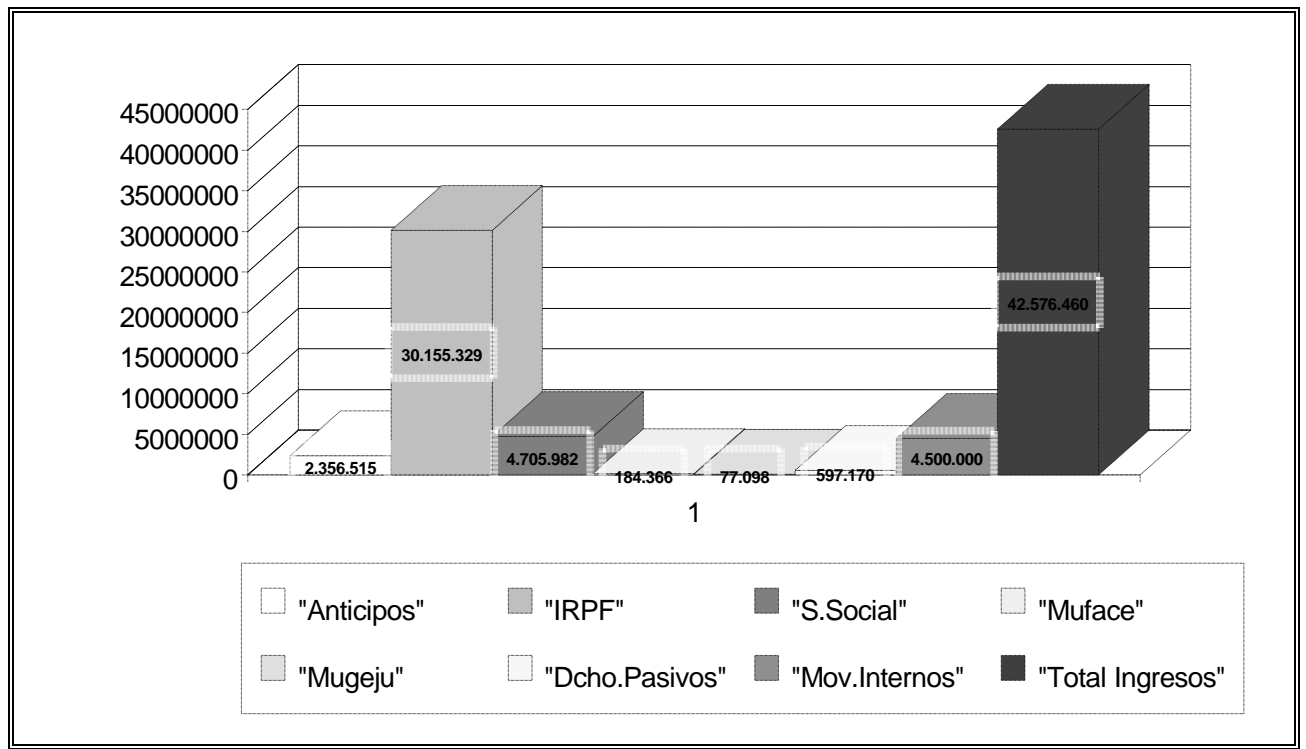
OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTAS SESENTA Y SEIS PESETAS (184.366 pts.), ingresándose el total en Muface.

*B.5. Mugeju:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 1998 la cantidad de SETENTA Y SIETE MIL NOVENTA Y OCHO PESETAS (77.098 pts.), ingresándose el total en Mugeju.

*B.6. Cuotas por Derechos Pasivos:* por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 1998 la cantidad de QUINIENTAS NOVENTA Y SIETE MIL CIENTO SETENTA PESETAS (597.170 pts.), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

*B.7. Movimientos Internos de Tesorería:* por traspaso de fondos de Caja España a Caja Corporación se alcanzó la cantidad de CUATRO MILLONES Y MEDIO DE PESETAS (4.500.000 pts.).

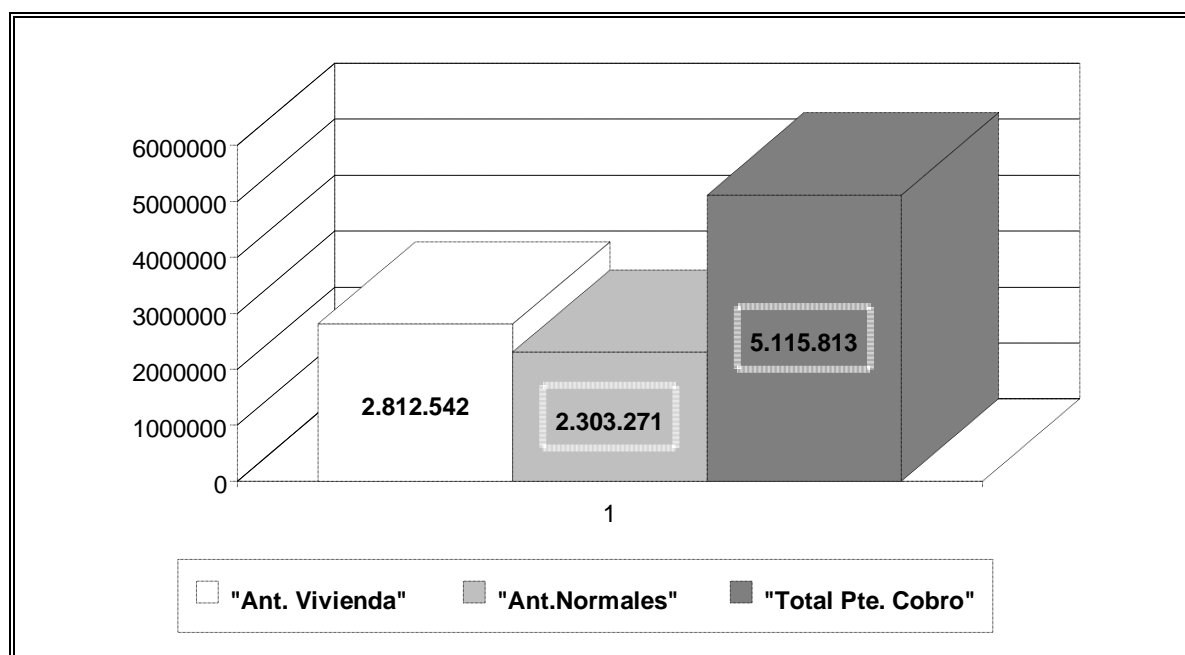
## INGRESOS EN VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES



## PENDIENTE DE COBRO

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 1998 ascendió a CINCO MILLONES CIENTO QUINCE MIL OCHOCIENTAS TRECE PESETAS (5.115.813 pts.), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por un importe de 2.812.542 y a anticipos pendientes de devolución por un importe de 2.303.271 pts.

### PENDIENTE DE COBRO A 31/12/1998



## ESTADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO ORDINARIO AÑO 1998

<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				551543	551543		551543
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	200475000	0	200475000	200475000	200475000		0
5	INGRESOS PATRIMONIALES			0	550975	550975		550975
8	ACTIVOS FINANCIEROS	5709810	0	5709810	5709810	5709810	0	0
	<b>TOTAL INGRESOS:</b>	<b>206.184.810</b>	<b>0</b>	<b>206.184.810</b>	<b>207.287.328</b>	<b>207.287.328</b>	<b>0</b>	<b>1.102.518</b>
<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	154250000	5998000	160248000	158572167	156858492	1713675	1675833
2	COMPRAS CORRIENTES	40025000	-5998000	34027000	31416422	29685211	1731211	2610578
6	INVERSIONES REALES	6100000	0	6100000	4595554	2048018	2547536	1504446
8	ACTIVOS FINANCIEROS	100000	0	100000	0	0	0	100000
	<b>TOTAL GASTOS:</b>	<b>200.475.000</b>	<b>0</b>	<b>200.475.000</b>	<b>194.584.143</b>	<b>188.591.721</b>	<b>5.992.422</b>	<b>5.890.857</b>
	<u>SITUACION ECONÓMICA</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>FINAL</u>	<u>MOVIMIENTO DE FONDOS</u>	<u>DEUDORES ACREEDORES</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN</u>
	INGRESOS	206184810	0	206184810	207287328	207287328	0	1102518
	GASTOS	200475000	0	200475000	194584143	188591721	5992422	5890857
	<b>DIFERENCIA</b>	<b>5.709.810</b>	<b>0</b>	<b>5.709.810</b>	<b>12.703.185</b>	<b>18.695.607</b>	<b>-5.992.422</b>	<b>6.993.375</b>



## ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 1998

<u>CAP</u>	<u>ART.</u>	<u>DESCRIPCION</u>	<u>SALDO INICIAL A 1 DE ENERO</u>	<u>RECTIFICACIONE S</u>	<u>TOTALES</u>	<u>PAGOS ORDENADOS</u>	<u>OBLIGACIONES PENDIENTES DE ORDENAR</u>
1		GASTOS DE PERSONAL					
	17	CUOTAS Y PRESTACIONES	1843642	0	1843642	1843642	
	18	OTROS GASTOS	9800		9800	9800	
		<b>TOTAL CAPITULO I:</b>	<b>1.853.442</b>		<b>1.853.442</b>	<b>1.853.442</b>	
2		GASTOS EN BIENES CTES. Y SERVICIOS					
	21	REPARACION Y CONSERV.EDIFICIOS	473175	0	473175	473175	
	22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINIS.	3441593	0	3441593	3441593	
	23	COMUNICACIONES, TRANS. Y OTROS	20409	0	20409	20409	
	24	GASTOS DIVERSOS	10107	0	10107	10107	
	26	INDEMNIZACIONES	277892	0	277892	277892	
		<b>TOTAL CAPITULO II:</b>	<b>4.223.186</b>		<b>4.223.186</b>	<b>4.223.186</b>	
6		INVERSIONES REALES					
	62	EDIFICIOS Y OTRAS CONSTRUC.	1225009	0	1225009	1225009	
		<b>TOTAL CAPITULO VI:</b>	<b>1.225.009</b>		<b>1.225.009</b>	<b>1.225.009</b>	
		<b>TOTAL EJERCICIO :</b>	<b>7.301.637</b>	<b>0</b>	<b>7.301.637</b>	<b>7.301.637</b>	

## **ACTA DE ARQUEO DESDE 01/01/1998 A 31/12/1998**

Existencia en Caja a 31/12/1997 ..... ----- 30.703.808

### **INGRESOS:**

De Presupuesto ..... 207.287.328

Por operaciones no presup..... 38.076.640

Por reintegro de pagos ..... 199.444

De recursos de otros Entes ..... 0

Por Movimientos int.Tesorería..... 4.500.000

TOTAL INGRESOS: ..... --- 250.063.232

SUMAS EXISTENCIAS + INGRESOS ..... --- 280.767.040

### **PAGOS:**

De Presupuesto ..... 196.092.802

Por operaciones no presup..... 57.541.482

Por devolución de ingresos ..... 0

De recursos de otros Entes ..... 0

Por movimientos internos ..... 4.500.000

TOTAL PAGOS ..... --- 258.134.284

*EXISTENCIA CAJA A FIN DE EJERCICIO.. ----- 22.632.756*

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 97	7301637		7301637	7301637	0	7301637		0,00%	100,00%
	<b>TOTAL CAPITULO 0</b>	<b>7301637</b>		<b>7301637</b>	<b>7301637</b>	<b>0</b>	<b>7301637</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.REC ONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.10	ALTOS CARGOS	16200000	326000	16526000	16525582	0	16525582	418	0,00%	100,00%
100	Retribuciones básicas	5400000	0	5400000	5344558		5344558	55442	1,03%	98,97%
101	Otras Remuneraciones	10800000	326000	11126000	11181024		11181024	-55024	-0,49%	100,49%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	84300000	6023000	90323000	90322211	0	90322211	789	0,00%	100,00%
110	Retribuciones básicas	40000000	995000	40995000	40994519		40994519	481	0,00%	100,00%
111	Otras Remuneraciones	44300000	5028000	49328000	49327692		49327692	308	0,00%	100,00%
ART.12	FUNCIONARIOS	25300000	899000	26199000	26198741	0	26198741	259	0,00%	100,00%
120	Retribuciones básicas	12300000	151000	12451000	12450893		12450893	107	0,00%	100,00%
121	Otras Remuneraciones	13000000	748000	13748000	13747848		13747848	152	0,00%	100,00%
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	25850000	-1250000	24600000	22387712	1713675	24101387	498613	2,03%	97,97%
171	Seguridad Social	24550000	-800000	23750000	21578708	1713675	23292383	457617	1,93%	98,07%
172	Otras Cuotas	1300000	-450000	850000	809004	0	809004	40996	4,82%	95,18%
ART.18	OTROS GASTOS	2500000		2500000	1424246	0	1424246	1075754	43,03%	56,97%
180	Formación del Personal	1450000		1450000	190000		190000	1260000	86,90%	13,10%
189	Otros Gastos Sociales	1050000		1050000	1234246	0	1234246	-184246	-17,55%	117,55%
	<b>TOTAL CAPITULO I</b>	<b>154250000</b>	<b>5998000</b>	<b>160248000</b>	<b>156858492</b>	<b>1713675</b>	<b>158572167</b>	<b>1675833</b>	<b>1,05%</b>	<b>98,95%</b>

## CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.REC ONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.21	REPARACION Y CONSERVACION EDIFICIOS	4925000	-550000	4375000	3590203	125921	3716124	658876	15,06%	84,94%
212	Edificios y otras construcciones	1000000	0	1000000	736739	0	736739	263261	26,33%	73,67%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	400000		400000	622884	36949	659833	-259833	-64,96%	164,96%
214	Elementos de transporte	650000	-400000	250000	110124		110124	139876	55,95%	44,05%
215	Mobiliario y Enseres	75000	0	75000			0	75000	100,00%	0,00%
216	Equipos para Procesos de Información	2800000	-150000	2650000	2120456	88972	2209428	440572	16,63%	83,37%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	12000000	-3200000	8800000	6310113	1233323	7543436	1256564	14,28%	85,72%
220	<b>Material de oficina</b>	7950000	-2400000	5550000	4045462	1040815	5086277	463723	8,36%	91,64%
p01	Ordinario no inventariable	2700000	-1200000	1500000	962935	370420	1333355	166645	11,11%	88,89%
p02	Prensa, revistas y publicaciones periódicas	1900000		1900000	1797535	25224	1822759	77241	4,07%	95,93%
p03	Libros y otras publicaciones	2500000	-800000	1700000	1274090	586028	1860118	-160118	-9,42%	109,42%
p04	Gastos material equipos informáticos	850000	-400000	450000	10902	59143	70045	379955	84,43%	15,57%
221	Energía eléctrica	1200000	-200000	1000000	724038	0	724038	275962	27,60%	72,40%
222	Agua, gas y calefacción	550000	0	550000	331520	94750	426270	123730	22,50%	77,50%
223	Combustibles y otros para vehículos	1200000	-300000	900000	758439	12760	771199	128801	14,31%	85,69%
224	Vestuario	300000		300000	215395	84998	300393	-393	-0,13%	100,13%
229	Otros suministros	800000	-300000	500000	235259	0	235259	264741	52,95%	47,05%

## CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.REC ONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
ART.23	COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y OTROS	6300000	-600000	5700000	5170925	0	5170925	529075	9,28%	90,72%
230	Servicios Telefónicos	5000000	-600000	4400000	4062741	0	4062741	337259	7,66%	92,34%
231	Servicios postales y telegráficos	900000		900000	864063	0	864063	35937	3,99%	96,01%
234	Otros servicios de transporte	100000		100000	88414	0	88414	11586	11,59%	88,41%
235	Primas de Seguros	300000		300000	155707	0	155707	144293	48,10%	51,90%
ART.24	GASTOS DIVERSOS	3300000	-1000000	2300000	3251852	333902	3585754	-1285754	-55,90%	155,90%
242	Publicidad y Promoción	1500000	-1000000	500000	268540		268540	231460	46,29%	53,71%
249	Otros Gastos	1800000		1800000	2983312	333902	3317214	-1517214	-84,29%	184,29%
ART.25	TRABAJO REALIZADOS POR EMPRESAS	2500000	0	2500000	2499996	0	2499996	4	0,00%	100,00%
250	Limpieza	2500000		2500000	2499996		2499996	4	0,00%	100,00%
ART.26	INDEMNIZACIONES	11000000	-648000	10352000	8862122	38065	8900187	1451813	14,02%	85,98%
260	Dietas	8500000	-648000	7852000	6108334	38065	6146399	1705601	21,72%	78,28%
261	Locomoción	2500000	0	2500000	2753788	0	2753788	-253788	-10,15%	110,15%
	<b>TOTAL CAPITULO II</b>	<b>40025000</b>	<b>-5998000</b>	<b>34027000</b>	<b>29685211</b>	<b>1731211</b>	<b>31416422</b>	<b>2610578</b>	<b>7,67%</b>	<b>92,33%</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.REC ONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>	<i>CREDITO DISPONIBLE</i>	<i>% CREDITO</i>	<i>% EJECUCION</i>
622	Edificios y otras construcciones	3000000	0	3000000	1120876	0	1120876	1879124	62,64%	37,36%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	500000	0	500000		0	0	500000	100,00%	0,00%
625	Mobiliario y enseres	1500000	0	1500000	50787	352481	403268	1096732	73,12%	26,88%
626	Equipos Informáticos	1100000	0	1100000	876355	2195055	3071410	-1971410	-179,22%	279,22%
	<b>TOTAL CAPITULO VI</b>	<b>6100000</b>	<b>0</b>	<b>6100000</b>	<b>2048018</b>	<b>2547536</b>	<b>4595554</b>	<b>1504446</b>	<b>24,66%</b>	<b>75,34%</b>

## CAPÍTULO VIII:" ACTIVOS FINANCIEROS"

<i>CAP.VII I</i>	<i>ACTIVOS FINANCIEROS</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.83	CONCESION DE PRESTAMOS	100000	0	100000	0	0	0		100,00%	0,00%
839	Anticipos al Personal	100000	0	100000	0		0	100000	100,00%	0,00%
	<b>TOTAL CAPITULO VIII</b>	<b>100000</b>	<b>0</b>	<b>100000</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>100000</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>



## RESUMEN GENERAL

CAPITULO	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.REC ONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO	CREDITO DISPONIBLE	% CREDITO	% EJECUCION
	TOTAL CAPITULO 0	7301637		7301637	7301637	0	7301637		0,00%	100,00%
	TOTAL CAPITULO I	154250000	5998000	160248000	156858492	1713675	158572167	1675833	1,05%	98,95%
	TOTAL CAPITULO II	40025000	-5998000	34027000	29685211	1731211	31416422	2610578	7,67%	92,33%
	TOTAL CAPITULO VI	6100000	0	6100000	2048018	2547536	4595554	1504446	24,66%	75,34%
	TOTAL CAPITULO VIII	100000	0	100000	0		0	100000	100,00%	0,00%
	<b><u>TOTAL GASTOS</u></b>	<b><u>200475000</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>200475000</u></b>	<b><u>188591721</u></b>	<b><u>5992422</u></b>	<b><u>194584143</u></b>	<b><u>5890857</u></b>	<b><u>2,94%</u></b>	<b><u>97,06%</u></b>